

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН
КАФЕДРА МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН, ІНФОРМАЦІЇ ТА
РЕГІОНАЛЬНИХ СТУДІЙ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускної кафедри
_____ Н. Ф. Ржевська
«_____» _____ 20 __ р.

ДИПЛОМНА РОБОТА
ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ БАКАЛАВРА
СПЕЦІАЛЬНОСТІ 291 «МІЖНАРОДНІ ВІДНОСИНИ,
СУСПІЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ ТА РЕГІОНАЛЬНІ СТУДІЇ»
ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЇ ПРОГРАМИ
«МІЖНАРОДНІ ВІДНОСИНИ»

**Тема: «ДІЯЛЬНІСТЬ ООН ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ
АФРИКАНСЬКОГО КОНТИНЕНТУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА
ПЕРСПЕКТИВИ»**

Виконавець: студент 4 курсу, 408 групи, Данилюк Олександр Васильович

Керівник: к. політ. н., доцент кафедри міжнародних відносин, інформації та
регіональних студій Поведа Олександр Петрович

Нормоконтролер

(підпис)

(П.І.Б.)

КИЇВ 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВА ОСНОВА СПІВПРАЦІ ООН З АФРИКОЮ.....	9
1.1. Інструменти роботи діяльності ООН в Африці. Проблема гуманітарних інтервенцій та легітимність концепції «Обов’язок захищати».....	9
1.2. Роль гуманітарних інтервенцій, концепції R2P та Африканського союзу в запобіганні конфліктів та порушенні прав людини.....	21
РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ООН АФРИКИ.....	30
2.1. Проблема фінансування миротворчих операцій АС з боку ООН.....	30
2.2. Проблеми ефективності використання фінансової допомоги ООН для вирішення потреб африканського континенту. Рекомендації щодо їхнього вирішення.....	40
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ ООН ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ АФРИКАНСЬКОГО КОНТИНЕНТУ.....	51
3.1. Перспективи партнерства ООН та АС щодо проблеми запобігання конфліктам.....	51
3.2. Сучасний стан та перспективи відносин між ООН та АС з елементами івент-аналізу.....	59
ВИСНОВКИ.....	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	72
ДОДАТКИ.....	82

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ООН – Організація Об'єднаних Націй

АС – Африканський Союз

РБ ООН – Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй

ДКР – Демократична Республіка Конго

ЦАР – Центральнаафриканська Республіка

ГІ – Гуманітарна інтервенція

США – Сполучені Штати Америки

ЕКОВАС – Економічне співтовариство країн Західної Африки

R2P – Right to Protect (Обов'язок захищати)

ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty;

Міжнародна Комісія з питань інтервенцій та державного суверенітету

ОАЄ – Організація Африканської Єдності

AUPSC / РМБ АС – Рада з Миру та Безпеки Африканського Союзу

NEPAD – New Partnership for Africa's Development; Нове партнерство для розвитку Африки

UNAMID – United Nation African Union Mission in Darfur; Місія ООН-АС в Дарфурі, Судан

MNJTf [against Boko Haram] – Multinational Joint Task Force [against Boko Haram]; Багатонаціональна об'єднана робоча група [для боротьби з Боко Харам]

А3 – три африканські держави-члени Ради Безпеки ООН

РЕС – Регіональні економічні спільноти (Африки); REC

ПРООН – Програма Розвитку ООН

РМР – Радники ООН з питань миру та розвитку

ВСТУП

Стосунки між Організацією Об'єднаних Націй та Африкою – це комплексний механізм, який працює, але має немало спірних моментів та зіткнень інтересів. Історично ці відносини зазнали декількох змін. На той час, коли формувався Статут ООН, незалежних африканських держав було менше десятка.

Однак, коли африканські країни деколонізувались протягом 60-х років ХХ століття, статус Африки в ООН почав змінюватися. Нові незалежні африканські країни стали членами ООН і навчилися використовувати світову організацію як подіум для висунення своїх інтересів, таких як економічний розвиток та деколонізація. На сьогодні африканські країни утворюють найбільшу регіональну групу в ООН, в якій понад чверть усіх країн-членів ООН.

Проте розмір групи як такий не перетворюється автоматично на активне, уніфіковане прийняття рішень. Навпаки, виступ в ООН в один голос та синхронізація їхньої позиції стали постійним викликом для африканських держав-членів ООН. Організація ж, на противагу, намагається винайти підходи для вигідної співпраці.

Відносини Африки з Організацією Об'єднаних Націй розпочалися в 1960 році, коли 15 африканських країн отримали незалежність, а 17 стали членами ООН. Намагаючись зняти пляму західного колоніалізму, ООН розпочала роботу з надання допомоги новим незалежним африканським державам у їх правах на суверенітет та самовизначення.

Багато держав, не знайомі з демократичними структурами, страждають від етнічних суперечок і стикаються з внутрішньою боротьбою за доступ до влади та до ресурсів. Перша миротворча місія на африканському континенті була створена в теперішній Демократичній Республіці Конго (далі – ДРК) за підтримки 20 000 військовослужбовців.

Вже через 70 років деякі критики стверджуватимуть, що, незважаючи на мільярди, які виділяються на офіційну допомогу розвитку ООН та основними міжнародними донорами, досягнуто було недостатньо. Африка все ще страждає від хронічної політичної нестабільності, бідності, голоду та хвороб, а також стрімкого виснаження ресурсів з боку іноземних держав.

Не секрет, що мир і безпека є невідомою багатьом людям на континенті. Хоча, за оцінками, кількість конфліктів у всьому світі зменшилась на 40 відсотків у період з 1992 по 2020 рік а кількість держав в Африці, що залучені в конфлікти, зменшилася, низка африканських держав все ще стикається з геноцидом, злочинами проти людства, вбивствами, тортурами та іншими порушеннями цивільних та політичних прав. У 2021 році Freedom House виявив, що з 20 країн світу, які найгірше захищають громадянські та політичні права, вісім знаходяться в Африці (Кот-д'Івуар, Екваторіальна Гвінея, Еритрея, Лівія, Сомалі, Судан, Свазіленд і Зімбабве). Він також визначив, що з 54 країн світу, класифікованих як «невільні» у світі, 18 знаходяться в Африці. Таким чином, 18 із 54 країн Африки вважаються «невільними» [1].

За оцінками в усьому світі 170 мільйонів людей було вбито в результаті 250 конфліктів, що відбулися після Другої світової війни. У той час як кількість жертв цивільного населення становила лише близько 5 відсотків у Першій світовій війні, в 1990-х роках такі цифри складали близько 90 відсотків від загальної кількості [2].

У 1990-х роках 160 мільйонів африканців проживали в країнах, постраждалих від громадянської війни; три мільйони з них були вбиті в ході таких конфліктів. З 32 внутрішньодержавних та міждержавних збройних конфліктів, що мали місце у всьому світі з 2004 р. майже половина пройшла в Африці. Діти часто використовуються як солдати в цих конфліктах, і, за підрахунками, 300000 дітей-солдатів беруть участь у 21 триваючому або недавньому збройному конфлікті по всьому світу. Також підраховано, що 2 мільйони дітей загинули і 6 мільйонів дітей були поранені внаслідок конфлікту в період між 1994 і 2004 роками [3].

Верховний комісар ООН у справах біженців стверджує, що у світі нараховується близько 37 мільйонів переміщених людей внаслідок конфліктів. Багато з цих людей перебувають в Африці, найбільша кількість – з Демократичної Республіки Конго, Судану та Сомалі. 25 мільйонів із 37 є внутрішньо переміщеними особами. За 45 років до 2001 року в Африці відбулося 80 успішних та 108 невдалих переворотів, майже половина з них у Західній Африці. Справа в тому, що 50 із цих переворотів, 13 з яких були успішними, відбулися в останній декаді 20-го століття [4]. Навіть у відносно мирних державах багато африканців страждають від бідності, нестачі їжі та базових засобів, необхідних для виживання, як питна вода.

Актуальність роботи полягає насамперед в тому, що предмет дослідження є недостатньо вивченим системно. Крім того, оскільки Організація Об'єднаних Націй в минулому (2020) році відсвяткувала свою 75-ту річницю, важливо оцінити її присутність та ефективність діяльності на африканському континенті – від миротворчих операцій до сталого людського розвитку.

Дослідженням нашої тематики займалися такі науковці як: А. М. Ямчук, О. Ю Мішин, Ю. В. Бураков, Є. Б. Тихомирова, Л. С. Голопатюк, А. М. Іващенко, Дж. Саркін (Jeremy Sarkin), М. С. Коган (Mark S. Cogan), Д. Форті (Daniel Forti), П. Синг (Priyal Singh) та інші.

Мета дослідження – проаналізувати особливості діяльності ООН щодо вирішення проблем африканського континенту та визначити її ефективність й перспективи прогресу з урахуванням концептуально-правових, економічних і політичних факторів.

Визначена мета передбачає розв'язання низки ключових завдань:

- розглянути процес становлення та розвитку відносин основних предметів дослідження: ООН та Африканського Союзу (далі – АС);
- охарактеризувати концептуально-правову основу міжнародних відносин в Африці;

– проаналізувати основні чинники, які впливають на ефективність діяльності ООН щодо вирішення проблем африканського континенту;

– більш ширше ознайомитися (дати системну характеристику) складовим політики ООН та АС стосовно питань гуманітарної інтервенції та проблем фінансування миротворчих місій;

– дослідити та визначити особливості досліджуваної проблеми та, надавши рекомендації, спрогнозувати подальший її розвиток.

Об’єктом дослідження є діяльність ООН та ставлення її держав-членів щодо вирішення проблем африканського континенту.

Предметом дослідження є сучасний стан та перспективи діяльності ООН щодо вирішення проблем африканського континенту.

Методи дослідження:

– метод спостереження використано під час роботи над обробкою думок науковців та експертів про досліджувану проблему;

– метод узагальнення – під час формування особливостей досліджуваної проблеми та вироблення відповідного прогнозу;

– контент-моніторинг – під час вивчення наявної документації стосовно досліджуваної проблеми;

– метод івент-аналізу – під час аналізування заяв дипломатів на дану тематику.

Наукова новизна одержаних результатів. У роботі було досліджено та проаналізовано проблему діяльності ООН щодо вирішення проблем африканського континенту з різних сфер науково-практичної діяльності: правової, економічної та політичної. Відповідно, проблема вивчена системно.

Практичне значення роботи полягає в тому, що її матеріали можуть бути використані у практичній діяльності дипломатів, науковців та студентів, які займаються вивченням даної проблематики.

Апробація результатів дослідження. Зміст і результати дослідження висвітлювалися у виступі на міжнародній науково-практичній конференції «Політ. Сучасні проблеми науки» (Київ, 2021).

Публікації. Основні положення дипломної роботи було викладено в публікації: Данилюк О. В. Гуманітарна діяльність ООН в Африці: особливості геополітичних реалій // Політ. Сучасні проблеми науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції / Факультет міжнародних відносин. Національний авіаційний університет; за загальною редакцією М. Г. Луцького. – Київ: Національний авіаційний університет, 2021. С. 34-39.

Структура роботи. Дипломна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

РОЗДІЛ I . КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВА ОСНОВА СПІВПРАЦІ ООН З АФРИКОЮ

1.1. Інструменти роботи ООН в Африці. Проблема гуманітарних інтервенцій та легітимність концепції «Обов'язок захищати»

Традиційні уявлення про державний суверенітет враховують невтручання у внутрішні справи держави, незалежно від її неправомірної поведінки, якою б жорстокою вона не була щодо її народу. Проте це поняття зазнало кардинальних змін на міжнародній арені. Протягом століть держави втручались у справи одна одної. Наприклад, у XIX столітті міжнародне співтовариство розглядало піратство, работоргівлю та деякі випадки порушення прав меншин як відкриті для міжнародного контролю, незважаючи на суверенітет. Британські «протирабські патрулі» у відкритому морі були одними з перших спроб Гуманітарних інтервенцій. У 1827 р. Велика Британія, Франція та Росія втрутилися у внутрішньополітичну ситуацію в Грецію, щоб пом'якшити гноблення грецьких християн Османською імперією. Згідно з Лондонським договором, який санкціонував інтервенції, «поклик гуманності» мотивував активних держав. Зловживання з боку Османської імперії спричинило кілька інших інтервенцій XIX століття, в тому числі вторгнення Франції в Сирію в 1860 р. Та вторгнення Росії в колишню Югославію в 1877 р., остання схвалена низкою європейських держав.

Принцип державного суверенітету не був повністю відкинутий, але це поняття за останні роки розмилося. Хоча класичний міжнародно-правовий принцип суверенітету є статичним, національний суверенітет на практиці коливається із зміною державних зобов'язань. Наприклад, держави обмежують свій суверенітет шляхом ратифікації міжнародних договорів та приєднання до міжнародних організацій. Таким чином, національний суверенітет – це концепція, що постійно розвивається, на відміну від того скам'янілого статусу, який колись вважали. Тим не менше, деякі держави неохоче розлучаються з

елементами свого суверенітету. Наприклад, Сполучені Штати Америки часто не хочуть поступатися суверенітетом і просувають власний необмежений суверенітет в ім'я власних інтересів. Проте навіть США протягом багатьох років забезпечили лише певну ступінь суверенної незалежності, приєднавшись до міжнародних організацій та ратифікуючи міжнародні та регіональні документи.

Важливість суверенітету в Африці останнім часом викликає сумніви. У випадку з багатьма африканськими державами, без ефективного контролю над усіма їх територіями та з оскарженням їхньої легітимності серед суттєвих елементів їх населення, суверенітет є скоріше юридичною фікцією, ніж практичною реальністю. Звичайно, членство африканських держав в Африканському Союзі зменшило їх суверенітет, враховуючи, що, приєднавшись, вони прийняли обмеження певних прав. АС вирішив наголосити на важливості суверенітету, вважаючи його «умовним та визначеним з точки зору спроможності держави та готовності захищати своїх громадян».

Концепція гуманітарної інтервенції (далі – ГІ) та її легітимність за міжнародним правом тривалий час обговорювались. ГІ було описано як «захист державою або групою держав основних прав людини, зокрема права на життя, громадян, які проживають на території інших держав та проживають на них, який може допускати стосується застосування сили або загрози нею, такий захист не здійснюється ні за дозволом відповідних органів ООН, ні за запрошенням законного уряду цільової держави» [5]. Таким чином, відсутність згоди держави, в якій відбувається втручання, є вирішальним елементом. ГІ відрізняється від гуманітарної допомоги тим, що перша може включати загрозу або застосування сили у процесі реагування на складні гуманітарні надзвичайні ситуації. Однак бувають випадки, коли ці дві доктрини можуть збігатися.

Право здійснювати ГІ можна знайти в договірному праві, включаючи Конвенцію про геноцид, міжнародне звичаєве право та Статут ООН, хоча положення містяться також в інших документах, включаючи Хартію АС.

Статут ООН часто вважається основним джерелом визначення того, чи дозволена ГІ в міжнародному праві. Дехто вважає, що ГІ дозволено лише в тому випадку, якщо воно здійснюється в рамках процесів, встановлених Статутом ООН. Статут у свою чергу не дає чіткої відповіді чи обмежує ГІ, оскільки він забороняє застосовувати силу в міждержавних відносинах і зобов'язує держав-членів «утримуватися в своїх міжнародних відносинах від застосування сили чи загрози нею проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави або будь-яким іншим чином, що не відповідає цілям Організації Об'єднаних Націй» [6]. Однак стаття 39 Статуту уповноважує Раду Безпеки ООН визначити наявність загрози «миру, порушення миру або акт агресії» і вирішити, які заходи необхідні для «відновлення міжнародного миру та безпеки». Хоча Статут не містить положення, що дозволяє використання ГІ, глава VII дозволяє Раді Безпеки ООН вводити декілька заходів проти держав, що не відповідають вимогам, таких як примусові заходи, передбачені статтею 41, та повітряні, морські та наземні дії з метою підтримки або відновити міжнародний мир і безпеку згідно зі статтею 42. Один із важливих напрямів дискусій, що виникли внаслідок вторгнення США в Ірак, залишається невирішеним: чи вимагає застосування сили прямої резолюції Ради Безпеки ООН, яка санкціонує такі дії або чи достатньо «неявного (припустимого) дозволу Ради Безпеки»? Чи виправданими були б такі ж неодноразові інтервенції на африканський континент? Африка потребує їх найбільше після Близького та Середнього Сходу.

Генеральна Асамблея ООН може рекомендувати заходи для підтримання міжнародного миру та безпеки, якщо тільки те саме питання не розглядається Радою Безпеки. У такому випадку Генеральна Асамблея повинна отримати явне прохання Ради Безпеки про розгляд цього питання.

Однак на екстрених спеціальних сесіях Генеральна Асамблея може рекомендувати колективні заходи державам-членам, коли Рада Безпеки не виконала свою основну відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки в будь-якому випадку, коли, як видається, існує загроза миру, порушення миру або акт агресії» [7]. Враховуючи, що лєвова частка засідань РБ ООН відбувається по проблемам африканського континенту, відповідна реакція та дії необхідні.

Відповідно до Статуту ООН, регіональні організації мають повноваження реагувати на ситуації, що загрожують міжнародному миру та безпеці, з дозволу Ради Безпеки ООН. Регіональні структури або інші бажані партнери можуть втручатися у певні конфліктні ситуації за відсутності дій Ради Безпеки. Такі втручання відбувалося у численних випадках, включаючи кілька в Африці.

У 1990 р. Економічне співтовариство західноафриканських держав втрутилося в Ліберію поза рамками ООН. Замість того, щоб засудити цю дію як небезпечний прецедент, ООН високо оцінила втручання ЕКОВАС у резолюцію Ради Безпеки (788). У 1998 році несанкціоноване втручання ЕКОВАС у Сьєрра-Леоне отримало таку саму оцінку. Бен Кіоко, юрисконсульт АС, прокоментував позицію ООН щодо втручань ЕКОВАС: «Здається, Рада Безпеки ООН ніколи не скаржилася на узурпацію своїх повноважень, оскільки ці втручання були на підтримку загальнолюдських причин і здійснювались частково тому, що Рада Безпеки ООН на той час не вживала заходів або навряд чи зробить це» [8].

Незважаючи на прецеденти ЕКОВАС щодо колективних дій, АС продовжує надавати Раді Безпеки ООН статус першочергового піклувальника про міжнародний мир і безпеку. Однак це може бути не завжди так, а також питання розбіжностей та обставин, коли існує конкуренція чи конкурують цілі можуть виникнути в майбутньому. Це видно з того, що на своїй 7-й позачерговій сесії в березні 2005 року Виконавча рада АС зазначила, що сила не повинна застосовуватися крім статті 51 Статуту ООН та статті 4 (h)

Установчого акту АС. Рада також погодилася, що втручання регіональних організацій повинно відбуватися лише за схвалення РБ ООН. Однак Рада також виявила, що «Оскільки Генеральна Асамблея та Рада Безпеки часто знаходяться далеко від сцен конфліктів та не в змозі ефективно оцінити характер і розвиток конфліктних ситуацій, то є обов'язковим, щоб регіональні організації, в районах, що знаходяться поблизу конфліктів, мали повноваження вживати заходів щодо цього» [9].

Важливе місце в розгляді цього питання займає концепція «Right to Protect» (далі – R2P). Вважається, що концепція «Обов'язок захищати» (або R2P) вперше з'явилася у звіті Міжнародної комісії з питань інтервенцій та державного суверенітету за 2001 рік. Однак деякі вважають, що ця концепція походить від закликань колишнього генерального секретаря ООН Кофі Аннана, що світ повинен сформулювати відповідь на грубі порушення прав людини. Теоретична основа R2P випливає з праць Френсіса Денга, колишнього міністра закордонних справ Судану, колишнього посла Судану в США, Канаді та Скандинавії, а також спеціальний представник Генерального секретаря з питань внутрішньо переміщених осіб у період з 1992 по 2004 рік. У 1995 році він запропонував ідею «суверенітету як відповідальності» [10].

Зв'язок між відповідальністю держави за права людини та поняттями суверенітету в африканському контексті можна побачити в Заяві 1998 року тодішнього Генерального секретаря Організації Африканської Єдності (ОАЄ) Саліма Ахмеда Саліма, який зазначив: «Ми повинні говорити про необхідність підзвітності урядів та їх національних та міжнародних обов'язків. У процесі ми переглянемо суверенітет». На саміті ОАЄ у 1998 році в Уагадугу, Буркіна-Фасо, президент Південно-Африканської Республіки Нельсон Мандела заявив: «Африка має право і зобов'язана втручатися, щоб викоринити тиранію ... ми всі повинні визнати, що ми не можемо зловживати концепцією національного суверенітету, відмовити решті континенту в праві та обов'язку втручатися, коли за цими суверенними кордонами людей вбивають для захисту тиранії» [11].

Однак R2P сягає своїм корінням набагато раніше, а його витoki можна знайти в Конвенції про геноцид 1948 року. Цей документ покладає на держави обов'язок «запобігати та карати», що можна трактувати як режим R2P, оскільки він зобов'язує держави захищати можливих жертв геноциду та карати винуватців геноциду. Стаття 8 конвенції також надає державам можливість закликати ООН вжити відповідних заходів відповідно до Статуту ООН у ситуаціях вчинення геноциду. Беручи до уваги, що заборона геноциду, військових злочинів та злочинів проти людства кваліфікується як *jus cogens* (імперативні норми), з цього випливає, що R2P можна і потрібно використовувати для їх запобігання. Однак критики R2P стверджують, що державний суверенітет також має статус *jus cogens* і що два права мають бути збалансовані. Незалежно від обґрунтованості технічних правових аргументів, суверенітет все частіше поступається моральним ґрунтом правам та потребам груп та осіб у межах держав, особливо у випадках, коли здійснюються грубі порушення прав людини.

Згідно зі звітом ICISS, «дебати щодо втручання з метою захисту людини повинні зосереджуватися не на «праві втручатися», а на «відповідальності захищати». У доповіді стверджувалося, що «суверенні держави несуть відповідальність захищати власних громадян від катастрофи, якої можна уникнути – від масових вбивств і зґвалтувань, від голоду, – але коли вони цього не хочуть або не можуть, цю відповідальність повинно нести ширше співтовариство держав». Звіт також формулює R2P так: «[якщо] населення зазнає серйозної шкоди внаслідок внутрішньої війни, повстання, репресій або провалу держави, а держава, про яку йдеться, не бажає або не може зупинити або запобігти цьому, принцип невтручання поступається міжнародній відповідальності за захист» [12].

У звіті зазначається, що R2P в деяких випадках може призвести до ГІ. Однак мають відповідати різним критеріям: потрібна не лише причина, потрібний привід; це має бути крайній засіб; повинні бути розумні

перспективи успіху; а також мандат на здійснення ГІ (тобто від Ради Безпеки ООН).

Питання, яке є одним з найбільш обговорюваних в Африці та інших країнах – чи повинні АС чи різні субрегіональні установи на практиці вимагати попереднього схвалення Ради Безпеки ООН для ГІ. У цьому контексті та внаслідок втручання НАТО в Косово та вторгнення США в Ірак багато хто вважає, що першість ООН визначати, коли відбувається втручання, поступово занепадає. Вже ООН не є єдиною установою, яка визначає, коли слід вживати заходів для вирішення низки питань в Африці.

У R2P є три основні принципи:

- обов'язок запобігати (усунення причин конфліктів та інших криз, створених людиною);
- обов'язок реагувати (вжити відповідних заходів, коли є вагомі обставини, включаючи примусові заходи, такі як санкції або навіть військове втручання в крайньому випадку, коли є обґрунтовані шанси на успіх);
- обов'язок відбудувувати (після втручання, надання допомоги у вирішенні причин конфлікту та сприяння у відбудові, примиренні тощо) [13].

Запобігання, вирішення конфлікту там, де він виникає (включаючи покарання), і вжиття заходів після завершення конфлікту повинні бути частиною обов'язку захищати. Існує низка аспектів цих питань та різних складових частин того, що становить R2P. Регіональні організації та уряди зробили багато кроків для посередницької діяльності чи вирішення конфліктних ситуацій на всьому континенті. Однак є багато випадків, коли дії, приписні протоколом не давали результатів, або зацікавлена держава відмовляє дозволу залучення ззовні. За відсутності конкретних дій, таких як, наприклад, санкції або, у серйозних випадках, ГІ, обов'язки, передбачені в R2P, порушуються.

Подібним чином, відповідальність за відбудову повинна часом означати також вжиття точних заходів для усунення порушень та покарання винних. Це може передбачати покарання основних правопорушників, знайдених на

території інших держав, а також інші дії, наприклад, надання різної допомоги жертвам. Держави, які приховують колишніх лідерів або допомагають цим особам у приховуванні незаконних здобутків від зацікавлених країн, порушують R2P. Слід вжити заходів проти цих держав. Техніку запобігання та реагування також слід покласти на ті держави, які мають важливі стосунки з державами-порушниками. Ці держави, наприклад Китай щодо Судану, Зімбабве та інших, мають значні економічні та військові відносини. Вони знаходяться на впливових позиціях, щоб впливати на поведінку цих держав. Якщо ці держави не використовують свій вплив, вони також не виконують своїх зобов'язань.

Встановлення демократії, сприяння та захист прав людини, належне управління, верховенство права та стратегії боротьби з корупцією, а також суміжні проблеми – це також складові R2P. На держави покладається обов'язок забезпечити впровадження цих принципів, а не лише «де-юре». Незалежні установи (включаючи засоби масової інформації) заслуговують на підтримку та допомогу. Ці органи повинні бути незалежними за юридичним статусом, незалежними за складом та незалежними в роботі. Вони повинні бути надійними та неупередженими інституціями, які без страху та прихильності виконують свої повноваження ефективно. Обов'язки щодо запобігання та реагування також повинні розглядати причини конфлікту та причини порушення прав людини. Незважаючи на те, що R2P часто поєднується з громадянськими та політичними правами, він також повинен застосовуватися до соціально-економічних прав.

Частково причиною цього є те, що неможливо провести справжню чистітку лінію, яка б відрізняла ці права. Так, наприклад, спадщина колоніалізму, яка все ще переслідує багато частин континенту, має як громадянські та політичні, так і соціально-економічні наслідки у питанні захисту прав. Усі вони повинні вирішуватися, особливо держави, які були колоніальними державами. Розвиток та подолання бідності також повинні становити частину відповідальності за попередження, а також

відповідальність реагувати та відбудовуватись. Доступ до ряду соціально-економічних прав, включаючи охорону здоров'я, чисту воду та освіту, також повинен бути пріоритетом. Довгострокові зусилля щодо примирення, особливо у глибоко розділених суспільствах, мають фундаментальне значення для забезпечення мирного та стабільного суспільства. Однак у цьому плані вирішальне значення має не лише роль держави. Діапазон акторів може зіграти роль. Однак усі кроки, необхідні для досягнення різних цілей, залежать від політичної волі до їх досягнення, яка не завжди присутня.

У звіті ICISS абсолютно чітко видно, що «військове втручання з метою захисту людей повинно розглядатися як винятковий і надзвичайний захід» [12]. Таким чином, військові дії слід дозволити як крайній засіб зупинити або запобігти «масовій загибелі життя, фактичним чи затриманим з геноцидним умислом чи ні, що є результатом або навмисних дій держави, або нехтування державою чи нездатності діяти; або широкомасштабна «етнічна чистка», фактична чи затримана, здійснена вбивством, примусовим видворенням чи терором». Хоча існує велике небажання вдаватися до ГІ, але існує низка ситуацій, які вимагають його використання.

Незважаючи на широке визнання принципів, притаманних R2P, міжнародні інституції повільніше сприймають цю концепцію. Наприклад, застосування сили як інструменту захисту прав людини було відхилене Міжнародним судом у своєму рішенні США проти Нікарагуа 1986 р. Написане в розпал холодної війни, рішення пояснювалося як непорушний принцип невтручання. Однак рішення не вимагало дозволу застосування сили проти серйозних порушень прав людини, таких як геноцид. Тому рішення має вузьке застосування, особливо у світлі кардинального розвитку міжнародного права за останні два десятиліття. Крім того, суд постановив, що гуманітарна допомога допустима у випадках, коли вона «обмежується цілями, освіченими на практиці, а саме запобігати та полегшувати людські страждання, захищати життя та здоров'я та забезпечувати повагу людини без дискримінації усі, хто потребує» [14]. Деякі спостерігачі стверджують, що цей виняток підтверджує

що право на ГП існує у звичайному міжнародному праві поза Статутом ООН та без дозволу Ради Безпеки ООН. Інші стверджують, що, не відповідаючи державній практиці, ця теорія не має основи міжнародних звичаїв.

Прихильники R2P стверджують, що замість того, щоб порушувати права держав, R2P насправді сприяє суверенітету, оскільки визнає потужні держави найкращими для захисту власних громадян [15]. Однак R2P є відповідальністю, яка базується на потребах, а не правом держави. Ця характеристика нагадує «обов'язки» держав, які втілені в Африканській хартії прав людини і народів. Крім того, R2P відображає визнання Хартії прав людей. Доктрина також особливо стосується сукупності норм міжнародного гуманітарного права. Як зазначалося вище, піратство, торгівля рабами та переслідування меншин заборонені міжнародним співтовариством ще в середині 19 століття.

Незалежно від суперечок щодо свого походження, R2P отримує все більшу підтримку. У 2004 році група ООН високого рівня опублікувала звіт, який пропагував поняття R2P, обговорюючи такі поняття, як «колективна безпека» та «колективно схвалена військова дія». Комісія зазначила:

«Зростає визнання того, що питання полягає не в «праві втручатися» будь-якої держави, а в «відповідальності захищати» кожну державу, коли йдеться про людей, котрі страждають від катастрофи, яку можна уникнути – масових вбивств, етнічних чисток шляхом примусового вигнання та терору, а також примусового голодування. І все більше зростає визнання того, що, хоча суверенні уряди несуть головну відповідальність захищати власних громадян від таких катастроф, коли вони не в змозі чи не хочуть цього робити, відповідальність має брати на себе ширше міжнародне співтовариство – причому це охоплює континуум, що включає запобігання, реагування на насильство, якщо це необхідно, та відбудова зруйнованого суспільства» [16].

Колегія спеціально схвалила R2P, заявивши: «Ми підтримуємо нову норму, згідно з якою існує колективна міжнародна відповідальність за захист, що виконується Радою Безпеки, дозволяючи військове втручання як крайній

засіб, у разі геноциду та інших масштабних вбивств, етнічних чисток чи серйозні порушення міжнародного гуманітарного права, суверенні уряди яких виявилися безсилими або не бажають запобігти» [16].

Таким чином, комісія визнала, що ГП може відбуватися лише в контексті Статуту ООН, а не з міжнародного звичаєвого права чи з договірного права, наприклад Конвенції про геноцид.

R2P як норма, яка застосовується у міжнародному праві, зустрічається в ряді резолюцій Ради Безпеки ООН. Наприклад, 28 квітня 2006 року Рада Безпеки одногосно прийняла резолюцію 1674 про захист цивільних осіб у збройних конфліктах, що сприяло широкому визнанню та розвитку R2P. Крім того, R2P міститься в резолюції 1706 Ради Безпеки щодо миротворців у Дарфурі та в резолюції 1755, яка розширила місію ООН на півдні Судану.

Крім того, держави прийняли R2P, затвердивши принципи у параграфах 138 та 139 підсумкового документу Всесвітнього саміту 2005 р., в яких сказано, що R2P слід застосовувати в умовах серйозних порушень прав людини, таких як геноцид, військові злочини, етнічні чистки та злочини проти людства. У звіті ООН «Більша свобода» Генерального секретаря ООН Кофі Аннана зазначається: «Я вважаю, що ми повинні взяти на себе відповідальність захищати, і, коли це необхідно, ми повинні діяти згідно з цим» [18].

Таке зростання популярності R2P стимулювало кілька держав наполягати на його кодифікації та розширенні ефективності. Проте консервативні позиції Китаю та Росії перешкодили такому розвитку подій. Як результат, остаточний текст резолюції 1706 був слабшим, ніж її проект. Хоча щорічні відкриті дебати Ради Безпеки ООН щодо R2P забезпечують її присутність на порядку денному, вузький підхід Китаю, Росії та інших держав означає, що R2P має багато підстав для охоплення. Незважаючи на те, що багато держав в принципі підтримують R2P, побоювання щодо створення небезпечних прецедентів перешкоджають його розширенню та кодифікації.

Незалежно від таких перешкод, посилення реалізації міжнародних прав людини та гуманітарного права у всьому світі сприяло прийняттю R2P. За останні 35 років були створені спеціальні трибунали для колишньої Югославії та Руанди, гібридні трибунали в Камбоджі, Косово, Сьєрра-Леоне та Східному Тиморі, а також Міжнародний кримінальний суд з мандатом переслідування осіб, які вчинили геноцид, злочини проти людяності та військові злочини [17].

У 2005 р. Рішення R2P було додатково підтримане рішенням Комітету з питань ліквідації расової дискримінації (КЛРД) щодо подальшої процедури щодо його Декларації про запобігання геноциду [17]. У цьому рішенні перераховані ключові показники для оцінки наявності факторів, які можуть розпочати конфлікти та геноцид у державах-учасниках КЛРД та деталізувати процедури реагування на інформацію про серйозну расову дискримінацію. Поки обидва заходи є цінними доповненнями для вирішення питань геноциду, виключна увага до расової дискримінації може перешкоджати зусиллям щодо виявлення та розгляду геноцидних дій, спрямованих на інші групи, включаючи релігійні, політичні, соціальні, гендерні та економічні.

Хоча внесення змін до Конвенції про геноцид було б складним завданням, і багато хто вважав би спробу зробити це марною, але відповідно створений орган, безсумнівно, сприяв би підвищенню обізнаності про конвенцію та направляв би держави щодо відповідних міжнародних стандартів та обов'язків держав згідно з Конвенцією. Як штатна установа, такий комітет може також лобіювати національне включення Конвенції про геноцид та доповідати про свої рекомендації Генеральній Асамблеї ООН та Раді Безпеки. Він також може вирішувати суперечки та отримувати запити на розгляд від держав та міжнародних організацій.

1.2. Роль гуманітарних інтервенцій, концепції R2P та Африканського Союзу в запобіганні конфліктів та порушенні прав людини

До свого розпуску в 2001 році Організація Африканської Єдності відігравала обмежену роль у вирішенні проблем прав людини на континенті. ОАЄ, як установа, до складу якої в основному входили глави держав, які часто відповідають за порушення прав людини, не хотіла покладатися на ГІ як інструмент зовнішньої політики [18].

Незважаючи на свої недоліки, ОАЄ мала певний помірний успіх у відповіді на континентальний конфлікт наприкінці 20 століття. Наприклад, наприкінці 1990-х років організація опосередковувала конфлікти в ДРК. Вона також сприяла миру між Ефіопією та Еритреєю в 2000 році. Однак ОАЄ зазнала жорсткої критики за те, що вона не зупинила геноцид у Руанді або не закінчила війни в Ліберії та Бурунді [19].

Одночасно ОАЄ приступила до ряду ініціатив щодо боротьби з конфліктами та правами людини, ініціатив, якими наступна така організація змогла би скористатися. Ці ініціативи включали програму миру та безпеки Нового партнерства для розвитку Африки (NEPAD), Конференцію з питань стабільності, безпеки, розвитку та співробітництва в Африці та Декларацію про основи реагування ОАЄ на неконституційні зміни в уряді (2000). Незважаючи на ці досягнення, ОАЄ перетворилася на АС, частково через бажання створити організацію, здатну до більш рішучих та ефективних дій. АС народився частково з віри в те, що міжнародне співтовариство, і особливо Рада Безпеки ООН, недостатньо відповідають африканським потребам і що африканські рішення потрібні для вирішення африканських проблем, особливо у випадках насильницьких конфліктів та порушень прав людини [20].

Створення АС відображало нормативний зсув щодо ролі, яку регіональна установа повинна взяти на себе у вирішенні порушень прав

людини на континенті. Згідно з ОАЄ, принцип невтручання був пріоритетним перед обов'язком захисту від широкомасштабних та систематичних порушень прав людини. Однак АС зараз намагається усунути такі проблеми.

АС встановив кілька принципів, якими він керується у питаннях миру, безпеки, прав людини та охорони здоров'я. Статут АС та інші регіональні документи відображають необхідність вирішення цих питань комплексно та ефективно. Тоді як ОАЄ зосереджується на державах та главах держав, Установчий акт АС починається із заклику до організації досягти «більшої єдності та солідарності між африканськими країнами та народами Африки» [21]. Закон також підтверджує суверенну рівність та взаємозалежність між державами-членами АС. Він підтримує гармонійне співіснування держав-членів та захищає їхні права жити в мирі та безпеці. Це положення гарантується законом на заборону на використання сили або загрози нею серед держав АС, а також її просування *uti possidetis* [принцип стабільності кордонів], який закріплює кордони африканських держав з часів незалежності. Акт також закликає до спільної оборонної політики в Африці та мирного врегулювання африканських конфліктів засобами, визначеними асамблеєю, як метод заохочення миру та безпеки на континенті [22].

З метою просування прав людини, належного врядування та верховенства права Конституційний закон вимагає поваги до святості людського життя та засуджує безкарність, політичне вбивство, акти тероризму, підривну діяльність та неконституційні зміни уряду. Це останнє положення впливає з Декларації про основи реагування ОАЄ на неконституційні зміни уряду у 2000 році. Закон також зазначає, що члени повинні поважати демократичні принципи, права людини, верховенство права, належне управління та гендерну рівність, а також сприяти соціальній справедливості забезпечити збалансований економічний розвиток [23].

Для захисту прав людини АС може втручатися у суверенні справи інших держав-членів за певних обставин. Наприклад, держави можуть звернутися за втручанням АС з метою відновлення миру та безпеки на своїх територіях.

Хоча держави-члени не можуть в односторонньому порядку втручатися у внутрішні справи іншої держави, АС може санкціонувати колективні дії проти держави-члена, коли Асамблея визначає, що існують «важкі обставини», такі як військові злочини, геноцид та злочини проти людства [24].

АС також підтверджував застосування R2P з різних інших причин. Наприклад, на 7-й надзвичайній сесії Виконавчої ради Африканського союзу в березні 2005 р. Держави-члени встановили спільну позицію, відому як консенсус Езулвіні, яка підтвердила необхідність реформи ООН. Одним із напрямків реформ була перебудова Ради Безпеки ООН. Консенсус Езулвіні стверджував, що повноваження Ради Безпеки санкціонувати втручання безпосередньо, а також через регіональні структури, не будуть законними, доки воно не стане більш інклюзивним з постійними африканськими членами. Крім того, держави-члени АС погодились з принципами колективних дій у документі «Підсумок світового саміту», який підтверджує глобальний захист R2P від геноциду, військових злочинів, етнічних чисток та злочинів проти людства [25].

Інші установи АС також прийняли R2P. Наприклад, у листопаді 2007 р. Африканська комісія з прав людини і народів ухвалила резолюцію про «посилення відповідальності за захист в Африці». У своїй резолюції комісія зазначила, що у «недавньому минулому міжнародне співтовариство не реагувало досить швидко на ситуації геноциду, військових злочинів та злочинів проти людства і глибоко стурбоване постійною повільною реакцією на звинувачення в геноциді та злочин проти людства». Вона схвалила ООН за створення спільних сил ООН та АС в Дарфурі, а також держав, які вносили війська до складу сил, засуджуючи повстанців за напади на Місію АС у військах Судану. Комісія також закликала ООН та АС посилити миротворчі сили в Сомалі та закликала тих, хто бере участь у конфлікті в ДРК, Чаді та Центральноафриканській Республіці (далі – ЦАР), виконувати свої зобов'язання з прав людини [26]. Однак комісія могла б піти набагато далі з R2P, гарантуючи, що це є важливою частиною його роботи в цілому.

Використання системи R2P на постійній основі може суттєво вплинути на її діяльність, мандат, резолюції та рішення.

Однак залишається низка ключових питань щодо колективного втручання АС. За яких обставин АС вживатиме заходів, застосовуючи силу для припинення порушень без згоди окремої африканської держави? Яким би був характер цих дій? Яка ймовірність того, що АС перейде від політики до дії у виконанні цих цілей? Якщо АС має відповідати ідеалам, втіленим у статті 4 (h), для виконання цих місій необхідні політична воля, кошти та адекватно навчений персонал.

До 1988 року лише 12 африканських країн постачали свої війська до миротворчих місій ООН; ця кількість з тих пір зросла до 37 [27]. Однак, деякі стверджують, що субрегіони Африки не мають позицій для підтримки мирних операцій. Наприклад, Бенедикт Франке зауважив, що, як «відзначали кілька «регіоскептиків», ці слабкі місця не залишають африканським військовим нічого іншого, як повернення до застарілих способів ведення війни, коли учасники бойових дій використовують зброю часів Корейської війни, тактику Першої світової війни та медицину 19-го століття» [28].

У світлі обмеженого досвіду африканських країн у підтриманні миру, їм потрібна підготовка та матеріально-технічна допомога для виправлення їхньої спроможності та дефіциту ресурсів при плануванні та виконанні місій.

На додаток до різноманітних інструментів, що підтверджують норми ПІ та R2P, в АС працює кілька установ, які займаються вирішенням конфліктів та порушень прав людини. Окрім Генеральної Асамблеї АС, Виконавчої ради, Панафриканського парламенту, голови Африканської комісії, Групи Мудрих (Wise), Ради миру та безпеки, Фонду миру, Африканських резервних сил та Комітету військово-штабних служб, існують різні субрегіональні механізми Регіональних економічних співтовариств, що займаються запобіганням конфліктів та захист прав людини. Африканський механізм колегіального огляду, Африканська комісія з прав людини і народів, а також об'єднаний

Африканський суд справедливості та прав людини також мають мандат на захист прав людини [29].

АС також створив систему постконфліктних відбудов. Вона виникла в рамках Африканської політики пост-конфліктної відбудови, розробленої NEPAD у 2005 р. Її метою є «покращення своєчасності, ефективності та координації діяльності в країнах після конфлікту та створення фундаменту соціальної справедливості та стійкого миру відповідно до африканських бачення оновлення та зростання». Він містить різні принципи та спрямовує різні заходи з метою побудови миру для досягнення цілей, визначених в рамках [30]. Іншою важливою політикою є Спільна африканська політика оборони та безпеки.

Найважливішим механізмом АС, на який покладено обов'язки щодо інтервенцій, є Рада миру та безпеки (далі – AUPSC). У січні 2004 р. Набув чинності протокол АС, який заснував AUPSC і встановив «механізм колективної безпеки та раннього попередження для сприяння своєчасному та ефективному реагуванню на конфліктні та кризові ситуації в Африці» [31]. AUPSC проголошує більш надійну систему раннього виявлення кризи та конфлікту. Він також уповноважений вживати заходи для запобігання таким проблемам. Він включає 15 членів справедливого географічного розподілу, десять з яких обираються на посаду на два роки, а п'ять з них обираються на три. Спроможність та готовність держав робити військовий та фінансовий внесок до Африканського союзу, а також до його дипломатичних представництв в Аддис-Абебі (Ефіопія) також враховуються при визначенні членства в AUPSC.

Мандат AUPSC є широким і повинен виконуватися спільно з головою Комісії АС. Мандат включає реалізацію спільної оборонної політики АС та забезпечення виконання міжнародних, континентальних та регіональних конвенцій та документів. Він також повинен узгодити та координувати регіональні та континентальні зусилля для боротьби з міжнародним тероризмом, сприяти контролю над озброєннями та роззброєнням, та сприяти

й підтримувати мир, безпеку та стабільність в Африці. AUPSC також доручається сприяти та розвивати міцне «партнерство заради миру та безпеки» між АС та ООН та їх органами, а також іншими міжнародними організаціями, та розробкою політики та дій, які забезпечать відповідність зовнішньої ініціативи у мирі та безпеці на континенті цілям та пріоритетам АС [32].

AUPSC також повинен передбачати та запобігати суперечкам та конфліктам, виконувати миротворчі функції, вирішувати конфлікти, санкціонувати, розгортати та встановлювати керівні принципи проведення миротворчих операцій. Крім того, йому доручається вивчити прогрес, досягнутий у напрямку демократичної практики, належного врядування, верховенства права, захисту прав людини та основних свобод, дотримання державами-членами міжнародного гуманітарного права [33].

На додаток до своїх численних зобов'язань, AUPSC також наділений декількома методами, за допомогою яких він може реагувати на невідповідні миру дії держав-членів. Наприклад, він може запровадити санкції у випадках, коли в державі-члені відбувається неконституційна зміна уряду. Він може рекомендувати Асамблеї АС санкціонувати залучення статті 4 (h) до держави-члена, де існують «важкі обставини». Після затвердження асамблеї, згідно з положеннями статті 4 (j) Установчого закону АС, AUPSC повинен затвердити «умови» обраного втручання. AUPSC також уповноважений розглядати та вживати відповідних заходів, коли незалежності та суверенітету держави-члена загрожують акти агресії. Він також уповноважений на підтримку та сприяння гуманітарним діям у випадках конфлікту чи стихійних лих. Асамблея АС може також надати AUPSC додаткові повноваження щодо вирішення питання, що мають наслідки для підтримання миру, безпеки та стабільності на континенті [34].

Одним із особливо унікальних аспектів мандату AUPSC є його обов'язок залучати до своєї роботи громадянське суспільство. Ця особливість є важливою, оскільки участь громадянського суспільства дасть змогу AUPSC поширювати інформацію про свою роботу і таким чином встановлювати

легітимність та довіру. Таким чином, AUPSC повинен також створити інформаційно-просвітницький компонент для інформування та просвітництва громадськості, а також для надання повноважень особам, які мають право взаємодіяти з нею.

Роль AUPSC у вирішенні конфліктів та його зв'язок з R2P можна побачити у заяві Саїда Джинніта, колишнього уповноваженого з питань миру та безпеки Африканського Союзу, який заявив: «Досить, ніколи більше. Африканці не будуть спостерігати за трагедіями, що розвиваються на континенті та говорити, що це відповідальність ООН чи ще когось. Ми перейшли від концепції невтручання до небайдужості. Ми не можемо терпіти як африканці залишаються байдужими до трагедії свого народу» [15].

Одна з перших інтервенцій АС відбулася у травні 2003 р., коли Південна Африка, Ефіопія та Мозамбік розмістили війська в Бурунді без дозволу ООН. Однак у 2004 р. Рада Безпеки ООН високо оцінила роль внеску АС. Похвала Ради Безпеки може розглядатися, принаймні, як безслівна ратифікація, хоча залишаються питання стосовно того, що саме вихваляла ООН: втручання або роль АС після цього. Той факт, що нічого не було сказано про несанкціоновані дії АС, подібно до ряду несанкціонованих втручань ЕКОВАС, надалі підтвердить думку про те, що попередній дозвіл ООН не є абсолютно необхідним [35].

Ще одну роль зіграв АС, коли він припинив членство Мавританії в 2005 році після того, як президент Маауїя Оулд був скинутий в результаті державного перевороту. Організація також погрозувала санкціями і призупинила Того участь у справах АС після перевороту в країні 2005 року. На жаль, невдача місії АС в Судані забезпечити мир і стабільність в Дарфурі дещо підірвала авторитет організації як важливого суб'єкта врегулювання конфліктів [36]. Недоліки місії вважаються відображенням нездатності АС досягти своїх регіональних цілей, а також інтеграція сил АС та ООН у Дарфурі підтверджує нездатність АС виконати власний мандат.

Втручання в Сомалі має горезвісну історію. Втручання США там у 1990-х роках досі несе шрами для США. Незважаючи на багато спроб мати справу з Сомалі, мир і стабільність залишаються невловимими. У березні 2007 року АС направив війська до Сомалі після прийняття Радою Безпеки ООН резолюції 1744, яка санкціонувала розгортання АС. Організації продовжують постійні консультації та спільне планування. Це може бути майбутньою методологією робочих відносин між ООН та майбутніми процесами [37].

Однак для досягнення миру та стабільності в таких місцях, як Чад, ДРК, Сомалі, Ефіопія, Центральноафриканська Республіка, Судан, Зімбабве та в інших регіонах Африки, а також для повноцінної реалізації принципів АС щодо ГІ та R2P потрібно зробити ще багато.

Важливим кроком АС є створення виїзних бюро, які контролюють умови, коли АС вважає це необхідним. Ці виїзні бюро можуть виконувати багато функцій, передбачених R2P. Вони збільшують видимість АС. Ці відділення створені в Центральноафриканській Республіці, Чаді, Коморських островах, Кот-д'Івуарі, ДРК, Ефіопії, Великих озерах, Ліберії, Мавританії, Сомалі та Західній Сахарі. Враховуючи достатні ресурси та укомплектовані добре навченими та кваліфікованими людьми, вони могли б мати значні та позитивні результати щодо запобігання та вирішення конфліктів у цих сферах.

Отже, незважаючи на те, що невтручання історично формувало питання захисту та просування прав людини, щонайменше, з 19 століття, «статичність» суверенітету занепадала. За останні роки R2P виріс до безпрецедентного рівня. Проте увага щодо R2P може бути лише риторичною; на практиці держави залишаються неохочими сприяти використанню ГІ. Деякі держави підтримують R2P частково тому, що він залишається «розмитим» поняттям.

Все ще існує велика ступінь теоретичної неоднозначності щодо того, що означає R2P і коли він застосовується. Алекс де Ваал стверджує, наприклад, що неспроможність досягти R2P в Дарфурі «багато в чому пов'язана з неадекватною концептуалізацією R2P» [38]. Потрібно більше пояснювати що це таке, коли це застосовується, коли і як це має відбуватися на практиці. За

відсутності критеріїв та стандартів, які можна застосовувати кожного разу як виникає ситуація, коли R2P може бути застосовано, виникають суперечки щодо його необхідності. Прийняття деяких правил допомогло б створити стандартизацію щодо питань.

Таким чином, розширення R2P як відповідної та важливої норми у міжнародному праві є ймовірним, але якими темпами залишається незрозумілим, враховуючи теперішню ситуацію з пандемією. Той факт, що деякі великі держави, у тому числі ті, що мають право вето Ради Безпеки ООН, також можуть заважати застосуванню сили в місцях, де вона повинна застосовуватися. Вже були прецеденти невикористання R2P у повній мірі в таких ситуаціях, як Бірма та Дарфур, де ГП є найбільш виправданим. Політика та поділ між глобальною північчю та півднем продовжують залишатися основними перешкодами для більш успішного використання принципу запобігання конфліктам та боротьби з ними.

РОЗДІЛ 2. ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ООН АФРИКИ

2.1. Проблема фінансування миротворчих операцій АС з боку ООН

З моменту заснування Африканського союзу у 2002 році африканські країни колективно взяли на себе відповідальність за підтримання континентального миру та безпеки. Поряд із зусиллями щодо запобігання та опосередкування конфлікту в Африці (наприклад в ЦАР та Судані), АС розгорнула війська, що називається «операціями з підтримки миру» в Дарфурі, Сомалі, Центральноафриканській Республіці та Малі. Багато з цих місій проводились або у партнерстві з ООН (Див. Додаток А).

Незважаючи на тривалу напруженість щодо того, яка організація повинна взяти на себе ініціативу у подібних операціях, обидві установи дедалі частіше усвідомлюють, що жодна з них не може впоратися самостійно, і кожна з них має зробити певний внесок. Зростаючий вплив озброєних недержавних суб'єктів (включаючи джихадистські та інші групи) означає, що багато континентальних криз вимагають відповідей, які виходять за рамки традиційних миротворчих операцій ООН, головне тому, що місії повинні бути готовими та спроможними брати участь у наступальних операціях.

З огляду на цю мінливу динаміку конфліктів, сильні сторони АС – здатність швидко розгортатись та здійснювати операції зі стабілізації чи боротьби з тероризмом – стали особливо цінними. Але хоча АС готова втручатися в інтересах миру та безпеки в Африці, вона сама по собі не має ресурсів для їх підтримки. На відміну від ООН, вона не має необхідного потоку фінансування або матеріально-технічної та адміністративної систем для забезпечення багатьох довготривалих місій. Він також не може спиратися на неафриканські держави, коли це потрібно для військового персоналу та техніки [39].

Ця відсутність бюджетних коштів спонукала АС шукати шляхи забезпечення більш передбачуваного та стійкого фінансування своїх операцій

з підтримки миру з боку ООН. Хоча ця ідея має прихильників і недоброзичливців в обох установах, АС неодноразово виступав за створення механізму ООН для фінансування місій АС через внески ООН з обов'язкових платежів держав-членів організації. Хоча пропозиція мотивована частково потребою, АС також стверджує, що її втручання на континенті служить колективній глобальній безпеці, і тому вона діє від імені Ради Безпеки ООН, і що ООН повинна відповідно розподілити тягар фінансових коштів [40].

Перший офіційний заклик АС щодо використання внесків, нарахованих ООН, надійшов у січні 2007 року з проханням про пряму підтримку своєї місії в Судані (AMIS), яка мала зірватися, оскільки АС не могла дозволити собі виплачувати зарплату військам [41]. ООН і АС вирішили в липні зробити AMIS гібридною місією АС-ООН (UNAMID), але Рада Безпеки також взяла до уваги питання фінансування АС більш широко. У квітні 2008 року під головуванням ПАР РБ прийняла резолюцію, в якій визнала, що відсутність «стабільних, стійких та гнучких ресурсів» заважає АС виконувати свій мандат на мир і безпеку, і підтримала пропозицію Генерального секретаря про спільну комісію АС і ООН, яку очолив колишній прем'єр-міністром Італії Романо Проді, щоб розглянути, як ООН може підтримати мирні операції АС [42].

Колегія представила свої висновки в грудні 2008 року, визнавши, що на АС було покладено відповідальність первинної реакції на кризи на континенті. Її рекомендації включали використання фінансових внесків ООН у кожному конкретному випадку на строк до шести місяців для мирних операцій АС, санкціонованих Радою Безпеки [42].

Протягом десятирічного розгляду АС та ООН питання про використання коштів, що надаються ООН для операцій з підтримки миру АС, ключовою проблемою для деяких членів Ради Безпеки ООН були додаткові витрати, які створюють прецедент фінансування регіональних органів як такий, що може бути застосований в інших ситуаціях також. Вони усвідомлювали репутаційні та політичні ризики підтримки цих операцій за відсутності чітких кроків щодо усунення недоліків у дотриманні АС прав людини та фінансовому управлінні.

Щоб полегшити ці та інші занепокоєння, Рада виклала низку умов, які АС повинна виконати перед тим, як отримати оцінені кошти: по-перше, більш жорсткі рамки дотримання прав людини для своїх мирних операцій; по-друге, поліпшення фінансового управління та підзвітності; і нарешті, збільшення фінансування з континенту.

Перші реальні ознаки прогресу виявилися в 2015 році. З метою послаблення залежності АС від донорської підтримки африканські лідери вирішили на саміті в січні перейти до самофінансування 25 відсотків діяльності організації з питань миру та безпеки до 2020 року [43]. Рішення створило основу для розподілу фінансування, при якому ООН покриє 75 відсотків вартості місій АС, санкціонованих Радою Безпеки, а АС сплатить залишок. Сполучені Штати, які боролися з тим, як забезпечити надійний потік фінансування Багатонаціональної об'єднаної робочої групи (MNJTF) для боротьби з Боко Харамом в регіоні озера Чад, були заінтриговані такою перспективою. Приблизно в той же час ООН готувала всебічний огляд миротворчих операцій, який у червні 2015 року рекомендував зміцнити регіональне партнерство організації, особливо з АС [44].

По цьому питанню АС та ООН провели спільний огляд у 2016 році для оцінки можливих моделей фінансування. Частково спираючись на цей огляд, який підкреслив необхідність ООН допомагати АС вирішувати проблеми, що стосуються стабільності фінансування її операцій, Рада Безпеки у листопаді 2016 року ухвалила резолюцію про посилення партнерства ООН-АС у питаннях миру та безпеки. Вперше Рада Безпеки заявила про свою готовність розглянути можливість використання нарахованих коштів для операцій з підтримки миру АС [45].

Користуючись цим розвитком подій, АС наполягав Раді перейти до прийняття основної резолюції, яка б встановлювала принципове зобов'язання фінансувати операції з підтримки миру в рамках АС, затверджені Радою в кожному конкретному випадку за рахунок коштів, що нараховуються ООН. Але Рада утрималася від цього, через вплив США [46]. Натомість у вересні

2017 року вона зробила невеликий крок далі, зобов'язавшись переглянути практичні кроки та умови, необхідні для створення механізму фінансування, і чітко керуючись будь-яким твердим зобов'язанням. З тих пір члени Африканської Ради Безпеки докладають значних зусиль для просування цієї пропозиції в Нью-Йорку, але вони не досягли значного прогресу.

Переговори між Радою Безпеки та AUPSC щодо пропозиції про фінансування зайшли в глухий кут у грудні 2018 року після невпевненого обговорення потенційної резолюції Ради, яка дає змогу ООН фінансувати місії. Ситуація загострилася після того, як Ефіопія, яка зробила особливий акцент на зміцненні відносин між АС і ООН протягом терміну її перебування в Раді Безпеки (2017-2018 рр.), активізувала зусилля з прийняття резолюції, яка відображатиме позитивне принципове рішення щодо використання нарахованих внесків на операції з підтримки миру АС, які затверджуються Радою Безпеки в кожному конкретному випадку. У вересні 2018 року розпочалися обговорення проекту резолюції, яка мала бути представлена у грудні того ж року, під час головування Кот-д'Івуару та останнього місяця Ефіопії в Раді. Подальша резолюція була спонсорована усіма державами, що займали три ротаційні африканські місця в Раді (також відомі як АЗ – на той час Кот-д'Івуар, Екваторіальна Гвінея та Ефіопія); вона також заручилася підтримкою AUPSC та понад 80 держав-членів ООН [47].

АЗ, очолюваний Ефіопією, докладав усіх зусиль, щоб вирішити основні застереження інших членів Ради Безпеки, зокрема тих, що належать США та Великій Британії, одночасно намагаючись збалансувати занепокоєння AUPSC [48]. Проект резолюції визнав першість Ради Безпеки у підтримці міжнародного миру та безпеки (ключове занепокоєння п'яти постійних членів Ради). Він також підтвердив, що Рада зберігатиме відповідальність за нагляд за будь-якими миротворчими операціями під керівництвом АС, які вона санкціонувала та фінансувала, одночасно забезпечуючи також значну роль командування військами для АС (передумова для AUPSC).

Для того, щоб усунути побоювання членів Ради Безпеки щодо фінансового управління АС та підзвітності, в резолюції зазначено, що Генеральна Асамблея ООН визначить і затвердить бюджети на покриття місій, а АС і ООН проведуть спільний огляд результатів діяльності. Намагаючись розвіяти занепокоєння з приводу дотримання АС прав людини та гуманітарного права, резолюція наголосила на необхідності в АС створити надійну систему дотримання, щоб «запобігати, розглядати та розслідувати» порушення та зловживання. Щоб запобігти нецільовому використанню ресурсів ООН, АЗ зазначив, що нараховані внески будуть використовуватися лише для майбутніх місій. Нарешті, щоб запевнити Раду в тому, що на Аддис-Абебі буде відповідальність за управління місіями, вони домовилися, що механізм застосовуватиметься лише до місій, які очолює, а не лише санкціонує, АС.

Перша з цих двох вимог містила б вже існуючі місії, такі як місія під керівництвом АС в Сомалі (AMISOM), поза сферою фінансування ООН. Такі операції, як Багатонаціональна об'єднана робоча група (MNJTF) з боротьби з Боко Харам в басейні озера Чад та Об'єднані сили G5 Сахель, також будуть дискваліфіковані, оскільки вони є коаліціями бажаючих, уповноваженими АС, але без керівництва АС.

США, які демонстрували дедалі більші сумніви щодо механізму повільно реагували на цю пропозицію. Її місія в Нью-Йорку намагалася отримати чіткі вказівки з Вашингтона. Врешті-решт, США погрожували накладити вето на резолюцію як із суттєвих підстав, так і через те, що вони стверджували, що перед ухваленням рішення про фінансування потрібно буде проконсультуватися з майбутнім Конгресом [48].

Африканських дипломатів останнє пояснення не переконало, стверджуючи, що проект насправді не передбачає жодних негайних фінансових зобов'язань. Більше того, вже прийнявши до уваги низку американських проблем, AUPSC та деякі члени АЗ неохоче вносили подальші зміни до проекту, хоча американське вето ризикувало унеможливити

домовленості для решти адміністрації Трампа, оскільки Білий дім навряд чи змінив би свою позицію [48].

Загроза вето США не була єдиним джерелом плутанини. Неформальний брифінг Ради Безпеки 6 грудня доктора Дональда Каберуки, Верховного представника АС у Фонді миру (механізм, який АС має намір використовувати для забезпечення своєї частини співфінансування) викликав подальше тривогу серед присутніх дипломатів. Переговори щодо проекту резолюції тривали на підставі того, що АС оплачує 25 відсотків вартості будь-якої уповноваженої місії Ради Безпеки, щоб скористатися цією угодою, а ООН забезпечить решту. Але з причин, описаних нижче, Каберука пояснив, що АС також призначив Фонд миру для покриття діяльності організації щодо запобігання конфліктам та посередницької діяльності. Ця новина стала шоком для деяких дипломатів Ради, які склали помилкове враження, що Фонд буде призначений виключно для операцій з підтримки миру. Вони переживали, що він не зможе підтримати всі ці заходи і що угода 25:75 може постраждати в результаті [48].

Ці занепокоєння підсилювались думками під час зустрічі про те, що АС не обов'язково надаватиме цілих 25 відсотків, і що використання африканських військ, можливо, може бути зараховано як внесок у натуральній формі в його зобов'язання.

Намагаючись покласти край протистоянню між США та АЗ, Франція, яка була рішучим прихильником оригінального проекту, працювала на двосторонньому рівні з США над альтернативним текстом. Отриманий в результаті проект відклав рішення про використання внесків з оцінкою ООН до кінця 2019 року і поставив його в залежність від оцінки Генерального секретаря «зусиль і прогресу АС щодо посилення фінансування, захисту прав людини, підзвітності, прозорості, результативності та поведінки та дисципліни та дотримання чинного міжнародного права ... в рамках операцій з підтримки миру» – усі ключові сфери, що турбують США та деяких інших членів Ради. Проект отримав рішуче схвалення від Антоніу Гутерріша про фінансування ООН мирних операцій з боку АС [49].

Хоча низка африканських держав-членів (у тому числі члени АЗ Ефіопія та Екваторіальна Гвінея) вважали, що компромісний текст не є достатнім прогресом у порівнянні з попередніми резолюціями Ради Безпеки, і відмовились його схвалити, Кот-д'Івуар прагнув «просунути» його без згоди інших членів АЗ [50]. Ефіопія та решта країн Африканської групи (блок з усіх 54 африканських держав-членів ООН) надають свою перевагу первісному проекту, який, на їх думку, представляє спільну африканську позицію. Деякі африканські дипломати розцінили маневр Івуарії, який підтримав голова Комісії АС Мусса Факі, щоб уникнути вето США, як зраду. Вони звинуватили французів у наданні тиску на Абіджан і на службу Факі за розбиття чинів. Імпульс послабився із наближенням Різдва, і врешті-решт жодна з резолюцій не була винесена на голосування [51].

Переговори 2018 року пошкодили відносини між Радою Безпеки ООН та AUPSC. Дискусії не завжди проходили з повагою, змушуючи обидві сторони гніватися і розчаровуватися. Один з високопоставлених посадових осіб АС сказав Crisis Group: «Це була дуже образлива дискусія, яка не говорить про партнерство». Дипломат Ради Безпеки, посилаючись на останню думку про те, що АС, можливо, не бажає покривати свою 25-відсоткову частку фінансування, сказав: «Тактика АЗ викликає сміх. Тактика полягала в тому, щоб обдурити нас».

Після шестимісячного перерви Південна Африка, яка замінила Ефіопію в Раді Безпеки на початку 2019 року, відновила обговорення використання коштів, пов'язавши зусилля з підготовкою до головування в Раді в жовтні того ж року. Щоб уникнути повторення глибоких розбіжностей у кінці 2018 року, південноафриканські дипломати в Нью-Йорку тісно співпрацювали зі своїми американськими колегами, щоб виробити розуміння своїх позицій і червоних ліній. Визнаючи, що лобіювання американських чиновників лише в Нью-Йорку буде недостатнім для прогресу, посол Південної Африки в ООН Джеррі Матчіла очолив делегацію АЗ у Вашингтоні в липні 2019 року [52].

На зустрічах з чиновниками Державного департаменту та Ради національної безпеки, а також кількома членами Конгресу як від Демократичної, так і від Республіканської партій, АЗ намагався нівелювати занепокоєння США щодо дотримання прав людини АС та фінансової відповідальності. Посли пропонували оптимістично сприймати зустрічі, відчуваючи, що Вашингтон готовий обговорити нову резолюцію, тоді як американські чиновники применшили вплив візиту [53].

Південно-Африканська Республіка розпочала роботу над новим текстом у тісній консультації з американськими дипломатами, які високо оцінили зусилля, спрямовані на досягнення компромісу. Спираючись на мову з обох проектів кінця 2018 року, у новій резолюції чітко зазначено, що внесок ООН у схвалені Радою операції з підтримки миру, які проводяться АС, буде обмежений 75 відсотками, а АС покриватиме решту 25 відсотків загальної вартості кожної операції, окремо або за допомогою донора. Він також поклав на Раду Безпеки відповідальність за «нагляд, підзвітність, планування, розробку, мандат та звітування» будь-якої місії, залишаючи АС контроль лише над «оперативними деталями» [54].

Прогрес піддавався стагнації з кількох причин. Головним серед них була відсутність внутрішніх консультацій; хоча АЗ консультувались з місією АС у Нью-Йорку, вони не робили того ж з посадовими особами та державами-членами Аддис-Абеби. Навіть поверхневе опитування останнього виявило б, що АUPSC буде важко утримати такий розподіл праці, що може лише підсилити зростаюче занепокоєння тим, що домовленість зменшить роль АС в управлінні кризами до операцій на місцях, позбавляючи її слово у більших політичних рішеннях. Також АЗ, здавалося, не знав про загострення позицій серед основних держав-членів АС (серед них Єгипет та Нігерія), які стверджували, що АС виконував фінансові та інші умови, необхідні для розблокування фінансування ООН, і не хотів піти на подальші поступки [55]. Вони також могли не пам'ятати про зростаючі розбіжності в перспективі щодо використання Фонду миру (деякі в Аддис-Абебі почали сумніватися, чи варто

його взагалі використовувати для операцій з підтримки миру) та наслідків зобов'язання АС фінансувати 25 відсотків операцій з миру та безпеки.

Тому АЗ були здивовані, коли у вересні АUPSC, після розгляду проекту резолюції Комітетом експертів, закликав відкласти подання проекту до Ради Безпеки. Метою відстрочки було дозволити главам держав АС на їх саміті в лютому 2020 р. сформуванню загального розуміння того, що означає 25-відсоткове зобов'язання на практиці для АС.

Рішення АUPSC припинити обговорення в Нью-Йорку з метою пошуку спільної континентальної позиції щодо використання нарахованих внесків є зрозумілим і доцільним, проте деякі дипломати Ради Безпеки вважають це виправданням своєї недовіри до АС та готовності цього органу заплатити 25 відсоткову частку витрат на санкціоновані ООН операції з миру. Недовіра поглибилася після невпевненої зустрічі дипломатів двох рад у Нью-Йорку на початку жовтня, на якій представники АЗ та АUPSC провели бурхливий обмін думками перед неафриканськими колегами з приводу рішення АUPSC не підтримувати новий проект резолюції [56]. Цей епізод підкреслив, наскільки невпевнені африканські позиції. Скептичні члени Ради Безпеки можуть спробувати використати ці підрозділи в подальших зусиллях.

Перш ніж дві установи зможуть домовитись про використання внесків, що нараховуються ООН, їм потрібно буде вирішити відкриті питання у трьох сферах суперечок. По-перше, вони потребують чіткого розуміння того, що АС буде готовий і зможе заплатити за фінансовим розколом 25:75, а також те, як АС хоче підходити до певних ключових технічних питань на практиці; по-друге, вони повинні знати, що вимагатимуть члени Ради Безпеки, щоб задовольнити їхні занепокоєння щодо здатності АС дотримуватися міжнародних прав людини та гуманітарного права, а також режимів фінансової прозорості та підзвітності ООН; і, нарешті, їм потрібно вирішити, яка установа матиме загальне командування та контроль над військами.

Як зазначалося, поштовхом АС до використання коштів ООН було забезпечення більш передбачуваного та стійкого фінансування своїх операцій

з підтримки миру. За роки втручання в Малі (2013) та Центральноафриканську Республіку (2014) майже призвели до банкрутства Комісії АС, за словами одного з вищих посадових осіб АС. Отже, Рада Безпеки взяла їх на себе та переробила на місії ООН за значну ціну. Дипломати ООН вважають, що місії ООН з їх великими мандатами та загальновиробничими витратами дорожчі, ніж вузькоорієнтовані місії АС. АС також готовий брати на себе завдання які, як правило, виходять за межі традиційних миротворчих операцій ООН. Прихильники співфінансування сподіваються, що воно створить структуру, яка дозволить місіям АС вирішувати проблеми, які входять до компетенції ООН за зниженою ціною, забезпечуючи при цьому стабільне та надійне джерело фінансування, щоб підтримувати їх [57].

Проте Рада Безпеки ще не до кінця впевнена чи механізм дозволить заощадити. Деякі члени, особливо США та Велика Британія, стурбовані можливістю того, що використання внесків, передбачених ООН, для проведення миротворчих операцій в АС неминуче розширить бюджет миротворчої діяльності ООН, що спричинить додаткові витрати для їх урядів. Члени ООН вже платять понад 6 мільярдів доларів на рік для покриття існуючих операцій організації з блакитним шоломом, і основні фінансові внески, зокрема США, наполегливо намагаються заощадити. Деякі члени Ради Безпеки також підозрюють, що фінансування місій АС врешті-решт створить прецедент для інших регіональних органів вимагати фінансування ООН для їх діяльності, хоча це не безпосередня перспектива. Ці занепокоєння пов'язуються з вищезазначеними сумнівами щодо здатності АС та готовності постійно оплачувати свою частку витрат на відрядження [58].

Для того, щоб виконати зобов'язання, які він покладе на себе внаслідок цього розколу, АС почав вживати заходів щодо зміцнення Фонду миру, який хронічно не отримував достатньо ресурсів з моменту свого заснування в 1993 році, і в скарбниці не було більше декількох мільйонів доларів [59]. Дональд Каберука, колишній президент Африканського банку розвитку, був призначений Верховним представником Фонду в січні 2016 року і негайно

розпочав його активізацію та реструктуризацію. Раніше добровільний механізм держав-членів тепер зобов'язаний робити внески до фонду на основі шкали нарахувань, що застосовується для обчислення внесків до загального бюджету [60]. Очікується, що до 2023 року внески до фонду будуть приносити 400 мільйонів доларів на рік. У листопаді 2019 року фонд становив 131 мільйон доларів, що все ще значно менше його потенціалу, але на сьогоднішній день найбільший, який він накопичив за свою історію свого існування.

2.2. Проблеми ефективності використання фінансової допомоги ООН для вирішення потреб африканського континенту. Рекомендації щодо їхнього вирішення

На відміну від помилкової думки багатьох членів Ради Безпеки, Фонд миру ніколи не був розроблений лише для фінансування військових інтервенцій. Він має три вікна: посередництво та превентивна дипломатія; інституційна спроможність; та операції з підтримки миру; плюс невеликий кризовий резерв у розмірі мінімум 50 мільйонів доларів. Одне із головних занепокоєнь членів Ради Безпеки полягає в тому, що Фонд миру буде стягнутий занадто тонко, щоб охопити 25 відсотків миротворчих операцій під проводом АС. AMISOM коштує, за оцінками, 1,2 мільярда доларів на рік, що означає, що частка АС у схожій майбутній місії складе 300 мільйонів доларів. Навіть якби весь очікуваний щорічний дохід Фонду миру у розмірі 400 мільйонів доларів був витрачений на підтримку миру (на відміну від 235 мільйонів доларів, які передбачені), цього було б недостатньо для покриття частини АС двох місій типу AMISOM. Члени також не впевнені, чи АС готовий внести 25-відсоткову частку. Рада діяла, припускаючи, що якби ООН забезпечила 75 відсотків вартості місії під керівництвом АС, АС компенсувала б різницю. Однак щодо цього немає єдиного африканського консенсусу [61].

Оригінальна документація 2015 року, яка зобов'язує АС до більшої фінансової самодостатності, є одним із джерел плутанини. Серед рішень та декларацій саміту цього періоду деякі зазначають, що організація зобов'язується фінансувати лише 25 відсотків своїх операцій з підтримки миру, тоді як інші посилаються на «діяльність у галузі миру та безпеки» (ширша категорія інтервенцій), що включає як військові місії, так і деякі інші види діяльності, такі як посередництво та запобігання конфліктам) [62]. Останнє означало б розтягування дефіцитних ресурсів АС набагато більше, ніж може бути реалістичним, якщо Аддис-Абеба має відповідати своїм вимогам згідно з пропозицією 25:75.

Комюніке AUPSC із засідання глав держав у вересні 2015 року також ставить під сумнів твердість 25-відсоткового зобов'язання. У ній зазначається, що голова Комісії АС повинен ініціювати консультації з ООН «відповідно до рішень, прийнятих Асамблеєю Союзу, відновити відповідальність за до 25% усіх видів діяльності в галузі миру та безпеки АС, включаючи операції з підтримки миру, в той час як інші 75% вартості таких місій забезпечуватиметься ООН шляхом нарахування коштів» [63].

Визнаючи необхідність внутрішньої ясності та консенсусу, AUPSC вирішив виробити спільну африканську позицію щодо 25 відсотків, незважаючи на розчарування членів Ради Безпеки тим, що вони бачать це як відступ АС від своїх початкових зобов'язань. Зокрема, АС потрібно пояснити, що він має намір покрити свою частину за допомогою Фондом миру, і яким чином буде усунено недолік, якщо він не зможе зібрати достатньо грошей, щоб це зробити таким способом

Спочатку африканські лідери домовились, що 0,2-відсотковий збір на товари, що імпортуються на континент, буде використаний для отримання 400 мільйонів доларів щороку для Фонду миру. Але засоби, за допомогою яких членам дозволено отримувати свої внески, залишалися гнучкими, оскільки деякі держави, особливо ті, що мають більші та більш розвинені економіки, виступали проти запропонованого Каберукою податку [64].

США, які погрожували накласти вето на проект резолюції А3 у грудні 2018 року, також категорично виступили проти збору в розмірі 0,2 відсотка, вважаючи, що це порушує правила Світової організації торгівлі (СОТ). Хоча американські дипломати не виділяли тариф як важливий фактор опозиції Вашингтона наприкінці 2018 року, американські чиновники зазначили, що це буде великою проблемою в майбутньому [64].

Дискусії між двома організаціями щодо того, як забезпечити дотримання військ АС міжнародних прав людини та гуманітарного права, були особливо напруженими. Проблеми з дисципліною місій АС, наприклад, під час передачі в 2014 році ООН в Центральноафриканській Республіці, та занепокоєння можливостями та історією різних африканських контингентів військ, розгорнутих в операціях ООН, вплинули на позицію членів Ради Безпеки.

Хоча деяких посадових осіб АС та держав-членів образило те, що, на їхню думку, зображають африканських солдатів як «гвалтівників і вбивць» і з певним відчуттям, що Рада видала це так, ніби АС більше дбають про захист окремих громадян, ніж працює над вирішенням проблем цілого континенту. Зокрема, вона досягла певних кроків у напрямку встановлення системи дотримання норм, запровадивши всебічну політику поведінки та дисципліни, а також запобігання сексуальній експлуатації та реагування на них. Як частина загальних зусиль у цій галузі, вона також співпрацює з Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) щодо відбору військ для AMISOM, і намагається здійснити нову політику з обмеженими ресурсами. утилізація. Окрім того, за фінансової підтримки ЄС, АС та УВКПЛ розробляють рамки дотримання для Об'єднаних сил Сахелю G5, які можуть бути застосовані до будь-якої відповідної місії, що фінансується ООН [65].

Однак погляди на прогрес АС неоднозначні, оскільки деякі дипломати та представники ООН вважають, що організація досягла значного прогресу, тоді як інші вважають, що АС переоцінює свої досягнення як частину зусиль, спрямованих на підтримку пропонованого використання коштів, виділених ООН. Зокрема, США та Велика Британія наполягають на тому, що АС повинен

не тільки створювати політику, але й застосовувати її в існуючих місіях, перш ніж можуть бути надані фінанси від ООН. Обидві держави стурбовані внутрішнім коливанням, яке могло б статися, якщо війська АС, що фінансуються ООН, скористалися зловживанням повноважень під час їх розгортання [66].

Подібні підозри викликають занепокоєння серед представників АС, які вважають, що зробили достатньо для вирішення проблем із дотриманням прав людини. Вони також скаржаться на те, що «цілі постійно зміщуються», і що Захід тримає війська АС за вищими стандартами, ніж сині шоломи ООН. Вони зазначають, що двостороння підтримка місій Африканського союзу та африканських держав деякими членами Ради Безпеки не підпадає під ті самі строгі вимоги. Вони разом із низкою західних дипломатів та чиновників стверджують, що наполягання на дотриманні прав людини є, частково, принаймні приводом для затягування рішення. Однак такі зауваження можуть бути занадто зневажливими: Рада Безпеки зосереджена на покращенні результатів діяльності місій ООН, пов'язаних з правами людини, і навряд чи буде проводити місії АС, які вона підтримує, за нижчими стандартами. Більше того, стурбованість може бути вищою, оскільки більше наступальних місій, які, швидше за все, виконує АС, створює більший ризик заподіяння шкоди цивільному населенню та вимагає інших кодексів поведінки, ніж традиційні миротворчі операції ООН [67].

Члени Ради Безпеки також висловлюють занепокоєння з приводу можливості нецільового використання фінансів та необхідності прозорості щодо будь-якого використання коштів ООН. Ці занепокоєння були головним акцентом під час переговорів у листопаді та грудні 2018 року, і африканські держави-члени прагнули їх усунути, пообіцявши передати управління фінансами операцій АС під П'ятий комітет Генеральної Асамблеї ООН, який контролює регулярний та миротворчий бюджети організації. Африканський дипломат сказав Кризовій групі: «Резолюція націлена на те, щоб про все, що робить АС, повідомлялося П'ятому комітету. Держави-члени ООН матимуть

дозвіл визначати бюджет. Держави-члени ООН та Генеральна Асамблея ООН матимуть нагляд. Це не те, що АС просто візьме гроші» [68].

Оскільки П'ятий комітет контролює використання нарахованих внесків на питання миру та безпеки, реальній альтернативі цій домовленості не було, але поступка АС принаймні усуває потенційну проблему.

Проте керувати бюджетами місій АС через П'ятий комітет буде непросто: ведення бізнесу там є надзвичайно складним та трудомістким, значною мірою спираючись на консенсусні рішення. Комітет славиться мікроуправлінням операцій під керівництвом ООН аж до рівня затвердження або скасування окремих цивільних робочих місій у місіях із блакитними шоломами.

Питання про те, яка організація візьме оперативне та політичне керівництво місіями Африканського союзу, що фінансуються за рахунок внесків ООН, також є дуже спірним. В ідеалі, АС хотів би мати повний контроль. Представники АС скаржаться, що ООН намагалася узурпувати контроль над місією та заблокувати участь АС у політичній роботі місії.

В ООН існує значний спротив позиції АС. Члени Ради Безпеки ООН, стурбовані фінансовою підзвітністю та необхідністю контролювати витрати та впливати на рішення АС, не бажають поступатися наглядом АС. «Вони хочуть взяти гроші, а потім попроситися з ООН», – пояснив один з колишніх високопосадовців ООН [48]. Забезпечення хоча б деякого нагляду за силами, які беруть участь у контртерористичних операціях або миротворчих операціях, є чіткою червоною лінією для деяких штатів, включаючи США та Велику Британію.

Подібне занепокоєння щодо командування та управління змусило деяких членів Ради Безпеки наполягати, що механізм фінансування застосовуватиметься лише до місій, які насправді очолює АС, а не до місій, уповноважених АС, але під командуванням окремих держав. Тому спеціальні операції, такі як MNJTF та G5 Sahel, не можуть отримати вигоду від фінансування ООН [69].

Для АС питання командування та управління військами є значним занепокоєнням; наполягання членів Ради на тому, щоб ООН мала значний контроль, свідчить про неусвідомлення того, що це будуть африканські солдати, які піддають своє життя ризику. «В основному ми йдемо битися, а вони [ООН] приймають рішення», – так висловився представник АС. Дві ключові зміни, внесені французами до оригінального проекту резолюції А3 у 2018 році, спричинили ці занепокоєння. По-перше, АС виступила проти скасування положення, яке надавало йому право вибору при призначенні командира сил. По-друге, деякі африканці образились на те, як у проекті говорилося про «санкціонування» та «використання» місій. «Два слова, вжиті разом, означають, що наші солдати є найманцями», – сказав один із представників АС [70].

Розбіжності в нагляді та контролі також породжують існуючу напруженість щодо першості. Як зазначила Кризисна група в «Повісті про дві ради: посилення співпраці між АС та ООН», посли 5 постійних членів РБ давно не бажають приймати АС як рівноправного партнера і стверджують, що Рада Безпеки залишається головним органом, відповідальним за підтримку міжнародного миру та безпеки. З іншого боку, АС, захищаючи африканські шляхи вирішення африканських проблем, вважає, що інші інституції, включаючи Раду Безпеки, повинні наслідувати її керівництво при вирішенні континентальних криз [52].

Працюючи над цими питаннями, як АС, так і Раді Безпеки потрібно буде приділити серйозну вагу питанню стійкості існуючого стану. Як можуть зауважити скептики, незважаючи на труднощі організації спеціальної підтримки місій АС, АС зазвичай вдалося знайти необхідне фінансування на сьогодні. ООН втрутилася у разі потреби, як у випадку з ЦАР, і досі для підтримки AMISOM було достатньо поєднання багатосторонньої та двосторонньої донорської підтримки. Однак у кожному випадку спеціальний підхід має свою ціну. Фінансова невизначеність спричинила AMISOM і, швидше за все, призведе до її передчасного виведення, незважаючи на

постійну загрозу з боку «Аль-Шабааб». У ЦАР мирна операція під керівництвом Африканського союзу, яка була розгорнута для боротьби з широкомасштабними нападами на мирних жителів у 2013 році, зазнала неодноразових фінансових проблем, обмежуючи її оперативну ефективність і вимагаючи заміни її миротворчою місією ООН у 2014 році.

Основним завданням АС, як на лютневому саміті, так і в ході інших обговорень, є забезпечення того, щоб воно відповідало практичним наслідкам фінансування 25 відсотків операцій з підтримки миру під проводом АС, враховуючи різні погляди на те, що саме Фонд миру повинні підтримувати. У той же час для керівників АС буде важливо набагато ширше роздумувати про потенційні плюси і мінуси використання внесків, що оцінюються ООН, щоб держави-члени повністю усвідомлювали, до чого вони зобов'язуються, та виклики, з якими вони будуть стикатися.

Що стосується своїх фінансових зобов'язань, АС та його держави-члени повинні детально проаналізувати питання щодо 25 відсотків:

По-перше, їм слід визначити, чи зобов'язані держави-члени сплачувати 25 відсотків усіх операцій з підтримки миру, які отримують вигоду від механізму фінансування, з розумінням того, що ООН нараховує внески, лише якщо АС підпишеться на розкол 25:75.

По-друге, їм слід подумати, як забезпечити повне фінансування Фонду миру до продовженого терміну 2023 року (що буде вкрай важливо, якщо Рада Безпеки погодиться на фінансування ООН), та розробити стратегію усунення недоліків, які можуть залишитися через донорську підтримку, чи через інші причини.

По-третє, їм слід задуматися про те, яку частину своїх мирних операцій АС очікує на співфінансування ООН та обставини, за яких Союз міг би самостійно фінансувати деякі власні втручання.

Нарешті, їм слід вирішити питання про те, чи Фонду миру було б краще витратити кошти виключно на запобігання конфліктам та посередницьку

діяльність, а не на дорогі військові місії, як це почали пропонувати деякі держави-члени та чиновники.

Що стосується оперативної сторони, африканські лідери повинні спробувати визначити, який нагляд за місіями АС вони готові поступитись ООН в обмін на використання нарахованих коштів. Члени Ради Безпеки чітко дали зрозуміти, що повноцінне управління та управління АС не буде можливим. АС також повинен уважно вивчити здатність комісії з недостатнім персоналом та недостатніми ресурсами забирати додаткову фінансову підтримку або управляти важким бюрократичним тягарем, який вона потягне за собою.

Зі свого боку, держави-члени Ради Безпеки повинні скористатися можливістю розглянути наслідки для ООН використання виділених коштів для миротворчих операцій під проводом АС. Звивиста дипломатія останніх кількох років відволікала від основного аргументу, чому ООН повинна інвестувати в місії АС. Африканські питання продовжують займати половину часу Ради, але існуючий набір інструментів «миротворчості» виявив обмежену цінність у такому місці, як Малі, де групи джихадистів націлені на блакитні шоломи. Представники ООН та дипломати Ради Безпеки нервують з приводу стрімкого погіршення рівня безпеки в Сахелі.

Стовпи цього компромісу повинні включати домовленість про розподіл фінансових витрат, дотримання прав людини, фінансове управління та командування операцій. Центральним для будь-якої можливої згоди є розподіл фінансування 25:75. З моменту її першого висунення в 2015 році 25-відсоткова частка витрат АС стала тотемічною. Це також має центральне значення для аргументів, які дипломати Ради Безпеки повинні будуть наводити у своїх столицях щодо витрат та вигод угоди. Якщо повністю не взяти на себе зобов'язання щодо такого розподілу платежів, це, швидше за все, призведе до порушення угоди як зі сторони США, так і Великої Британії, а також потенційно інших членів Ради Безпеки. Отже, Аддис-Абебі доведеться погодитися взяти на себе цілих 25 відсотків самостійно.

Щоб допомогти зменшити те, що може бути надмірно великим фінансовим тягарем для АС, Рада Безпеки повинна серйозно розглянути пропозицію Союзу про те, щоб залучення африканських військ розглядалися як натуральна виплата. Витрати на персонал, як правило, є найбільшими в будь-якій миротворчій місії. Якщо держави-члени АС зобов'язуються постачати війська за власний рахунок (як це зараз відбувається в спеціальних коаліціях, таких як MNJTF та G5 Sahel), або АС погоджуються відшкодувати кошти, що надаються військам через Фонд миру, вони можуть трансформувати переговори. На службі цих військ потрібно було б поставити грошову оцінку, що може бути неприємною для деяких в АС, які стурбовані перетворення своїх солдатів на найманців.

Щодо гострого питання дотримання прав людини, розробка та вдосконалення нових політик АС обіцяє бути тривалим процесом. Дипломати Ради Безпеки та AUPSC могли б розробити спільний механізм моніторингу для відстеження прогресу і невдач у цій галузі, щоб уникнути постійних звинувачень у тому, що ООН ігнорує зусилля АС. Незалежно від того, наскільки прогресує АС, органу буде важко продемонструвати успішний досвід своєї нової політики та процедур, доки йому не вдасться застосувати їх безпосередньо до нової місії на місцях. З цієї причини Раді Безпеки, можливо, доведеться зробити певний «стрибок віри», принаймні для цілей першої або двох місій згідно з новим договором.

Що стосується занепокоєння Ради Безпеки стандартами фінансового управління АС, то той факт, що АС у проекті резолюції від грудня 2018 року погодився подати бюджети місій, що фінансуються ООН П'ятому комітету Генеральної Асамблеї є кроком, який АС вважає важливою поступкою навіть якщо ООН розглядає це як структурну вимогу, і він забезпечує найкращу гарантію дотримання норм ООН [71]. Незважаючи на це, без додаткової підтримки АС буде важко орієнтуватися в складних та громіздких процедурах Комітету. Донори можуть розглянути можливість фінансування спеціальної посади в АС для надання комісії технічної допомоги.

Нарешті, для вирішення розбіжностей щодо командування та управління, найбільш справедливим рішенням було б створення командира об'єднаних сил підпорядковуватися обом установам за зразком UNAMID. Хоча така організація може бути не ідеальною (у випадку з UNAMID представники ООН скаржились на необхідність відповідати на різні вказівки з боку Нью-Йорка та Аддис-Абеби) нерозумно розраховувати на те, що будь-яка установа матиме єдиний контроль. Посилення співпраці та координації між двома секретаріатами, передбачене Спільною структурою для посиленого партнерства у мирі та безпеці могло б, якщо буде реалізоване, допомогти зменшити деякі проблеми, пов'язані із спільним командуванням [72].

Якщо буде узгоджена нова резолюція, важливим буде відновлення більш позитивної динаміки переговорів між Радою Безпеки та членами AUPSC. З вересня 2018 року обговорення були невпевненими та розбіжними, і перед відновленням обговорення знадобиться новий тон примирення. Якщо лідери обох рад вирішать домовитись про спільне фінансування, вони повинні доручити учасникам переговорів застосувати більш конструктивний підхід, враховуючи витрати на процес, якщо дискусії різко закінчаться або заглиблюються в суперечки. Вони також повинні бути набагато серйознішими щодо того, щоб насправді укласти угоду. Кожна сторона може зробити безцінні кроки для підвищення тону та ефективності переговорів.

Що стосується Нью-Йорка, африканські колеги скаржаться на те, що Рада занадто різко оцінила заходи, які АС вжила на сьогоднішній день – від прогресу щодо Фонду миру до кроків у напрямку посилення механізмів дотримання прав людини [66]. Навіть якщо їх недостатньо для задоволення вимог деяких членів ООН, ці зміни представляють позитивні кроки в напрямку як самостійності, так і захисту прав людини і вимагають значних інвестицій часу, енергії та політичного капіталу. Деякі африканські дипломати також бачать пропозицію АС про фінансування 25 відсотків операцій з підтримання миру, які мають глобальні переваги, наприклад у сфері боротьби з тероризмом, щедру, яку члени Ради Безпеки не змогли визнати. Члени Ради повинні

шукати можливості як в офіційному, так і в неформальному середовищі, щоб висловити вдячність за корисну роботу АС та визнати її важливість для миру та безпеки за її межами.

Отже, більше десяти років тому АС та ООН вперше припустили можливе використання внесків виділених ООН для підтримки миротворчих операцій АС в Африці, операцій, що відповідають мандатам обох установ. Якщо з плином часу доведено дві речі, одна полягає в тому, що політичні, технічні та інституційні перешкоди для втілення цієї ідеї в життя є дуже великими, а інша полягає в тому, що їх все-таки варто подолати. Кризи продовжують загрожувати стабільності на всьому континенті, і як межі спроможності ООН керувати цими загрозами, так і необхідність місій АС у пошуку постійних джерел зовнішньої підтримки стають все більш очевидними.

Незважаючи на недосконалість, домовленість про спільне фінансування АС та ООН може забезпечити необхідну допомогу, які потрібна африканським військам для виконання завдань, для яких вони унікально підходять. Якщо сторони цього хочуть, угода повинна бути в межах досяжності.

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ ООН ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ АФРИКАНСЬКОГО КОНТИНЕНТУ

3.1. Перспективи партнерства ООН та АС щодо проблеми запобігання конфліктам

Взаємовідносини між Радою Безпеки ООН та Радою миру та безпеки АС, органами, що мають виконавчі повноваження щодо вирішення питань миру та безпеки, є головним фактором партнерства ООН-АС. Політичні та оперативні відносини між двома радами значно зросли з часу їх перших спільних консультацій у 2007 році.

AUPSC – єдиний орган континентальної об'єднаної Африки, який регулярно залучає РБ ООН на структурованій та систематизованій основі, і тому він має унікальну привілейованість у порівнянні з іншими багатосторонніми організаціями [73]. Пріоритети запобігання конфліктам, управління конфліктами та миротворчої діяльності кодифіковані у кількох комюніке AUPSC, резолюціях РБ ООН та президентських заявах, доповідях Генерального секретаря ООН та голови Комісії АС та протоколах засідань. Взаємозв'язок між двома радами можна простежити до того, як AUPSC запрацював у 2004 році, коли Спеціальна робоча група РБ ООН з питань Африки (нині Спеціальна робоча група з питань запобігання та врегулювання конфліктів в Африці) рекомендувала у 2002 році сприяти Раді регулярні взаємодії з його потенційним аналогом [74].

Однак це партнерство визначається надзвичайною напруженістю: дві ради все більше взаємозалежні, але залишаються перешкоди у відносинах, які є принципово нерівними з точки зору повноважень, ресурсів та політичного статусу. Хоча РБ ООН ретельно захищає першість у своєму мандаті на підтримку міжнародного миру та безпеки, зростаюча політична легітимність та свобода влади АС позиціонують її як рушія порядку денного миру та безпеки континенту [75].

Хоча ця напруга часто виникає в контексті миротворчих операцій на континенті, радам вдалося ефективніше співпрацювати з питань запобігання конфліктам та врегулювання криз. Вони обговорюють багато однакових ситуацій (50 відсотків спеціальних засідань РБ ООН в 2018 році було зосереджено на Африці), і тому вони готові взаємодіяти між собою [76]. Для зусиль щодо врегулювання конфліктів, які включають прямі дії та політичне посередництво, РБ ООН часто розглядає АС як першо-реагуючим. У таких випадках АUPSC є уповноваженим АС взяти на себе керівну роль, а РБ ООН виступає політичним гарантом для підтримки міжнародної уваги та тиску. Цей неформальний розподіл праці керується багатьма факторами, зокрема зростаючою нормативною базою АС, що підкреслює мирне вирішення конфліктів та належне управління. Порівняно вища легітимність АС як африканської установи також дозволяє їй активніше брати участь і надає йому більше політичних важелів щодо деяких груп (особливо тих, які висловлюють застереження щодо прямої участі РБ ООН) [77].

Партнерство ООН-АС для підтримки мирного процесу в Центральноафриканській Республіці демонструє, як ці відносини між двома радами можуть позитивно розвиватися. У липні 2017 року АUPSC була доручена Африканська ініціатива миру та примирення в ЦАР. Згідно з цією ініціативою, АUPSC, поряд з Економічним співтовариством держав Центральної Африки (ECCAS), надав політичну підтримку зусиллям Комісії АС щодо посередництва між урядом ЦАР та чотирнадцятьма збройними групами. Місія ООН у ЦАР (MINUSCA) надає пріоритет посередницьким зусиллям на місцевому рівні для доповнення процесу нагляду та надання логістичної підтримки [78].

Після ініціації Суданом паралельного посередницького процесу у другій половині 2018 року (за підтримки Росії) члени обох рад допомогли об'єднати два процеси в січні 2019 року. Це дозволило ООН та АС підтримати сторони в конфлікті у досягненні мирної угоди в лютому 2019 р. Незважаючи на значний політичний капітал, вкладений членами двох рад, однак, вони не

дотримуються стандартів ООН та АС щодо включення жінок у мирні процеси та забезпечення мирних угод всебічно розглядають гендерне насильство [79].

Дві ради також продемонстрували взаємодопомогу під час політичних криз, спричинених неконституційними змінами влади. Засновницький протокол AUPSC включає положення, що дозволяє йому призупинити дії держав-членів АС після неконституційних змін уряду – гнучкий правовий та політичний інструмент, недоступний для РБ ООН. Це положення було використано у відповідь на кризи в Мадагаскарі, Єгипті та Судані. Серед іншого, воно надає важелі AUPSC та можливість оперативного залучення. Переплетений у нормативних принципах АС, цей інструмент політики забезпечує АС порівняльну перевагу під час політичних криз [80].

Незважаючи на свої сильні мандати, виконавчі функції та організаційні можливості щодо міжнародного миру та безпеки, рішення обох рад визначаються їхньою внутрішньополітичною динамікою, що робить складним досягнення консенсусу. Злагоженості між РБ ООН та AUPSC найчастіше перешкоджає, коли один або більше з п'яти постійних членів РБ ООН переслідують свої національні інтереси або намагаються відстояти першість РБ ООН без належного врахування позицій членів AUPSC. За системою «пенсіонера» РБ ООН, зокрема, Франція, Велика Британія та США мають непропорційний вплив на всю діяльність, пов'язану з конкретними пунктами порядку денного. Регіональний розподіл місць AUPSC (з кожним із п'яти регіонів континенту виділено по три місця) надає державам-членам АС де-факто владу на ведення дискусій щодо цих країн. Ці неформальні практики дозволяють окремим державам-членам заохочувати, обмежувати або сильно впливати на обговорення ситуацій як у Радах, так і між ними [81].

Криза в Лівії підкреслює, як різкі розбіжності між двома радами мінімізують потенціал для спільної взаємодії. Члени Ради Безпеки та Комітету ООН з прав людини давно дотримуються різних точок зору на лівійську кризу, починаючи з наслідків, спричинених Резолюцією РБ ООН 1973 (2011), і внаслідок інтервенції під керівництвом НАТО, яке призвело до скинення

президента Муамара Каддафі. Незважаючи на зусилля Секретаріату ООН та Комісії АС щодо кращої координації їх роботи в Лівії протягом останніх років та єдиної позиції AUPSC, політичні інтереси видатних держав-членів РБ ООН закрили простір для розробки спільної стратегії. Особливо виразно розбіжності проявилися у питанні щодо пропозиції АС про спільного спеціального посланника ООН-АС. Ця динаміка стала настільки проблематичною, що в травні 2019 року генеральний секретар ООН та голова Комісії АС прямо зазначили: «необхідність єдиної дорожньої карти для Лівії є насущною, яка визнає важливість ролей обох організацій» [82].

Нерівномірність дипломатичного потенціалу та пропускну здатність між державами-членами обох рад також може обмежувати їхню співпрацю. Африканські держави-члени, що піддаються ротації в обидві ради, часто мають менший потенціал та пропускну здатність для управління своїми відповідними програмами порівняно з п'ятьма постійними членами РБ ООН або такими державами-членами, як Алжир, Нігерія або Південна Африка, які регулярно засідають у AUPSC, а іноді і в РБ ООН. Більше того, неафриканські обрані члени РБ ООН не завжди мають спеціальні місії спостерігачів при Африканському союзу або сильні дипломатичні установи в Аддис-Абебі, а тому можуть недостатньо чітко зрозуміти динаміку своїх колег щодо конкретних справ або методів роботи [83].

Іншим фактором, що загрожує співпраці, є зростаюче уявлення про те, що AUPSC поступово втрачає свій вплив та авторитет на континенті. Це сприйняття частково походить від зростаючої ролі, яку відіграють певні держави-члени АС за межами AUPSC, у тому числі через паралельні багатосторонні ініціативи, двосторонні втручання та діяльність Асамблеї АС та Трійки АС. Це також залежить від повернення AUPSC до більш консервативного підходу. Деякі зацікавлені сторони сприйняли рішення AUPSC щодо Бурунді в січні 2016 р., коли Асамблея глав держав та урядів АС фактично скасувала попереднє рішення, прийняте AUPSC на рівні послів, як переломний момент. Це сприйняття зберігається навіть у той час, коли AUPSC

активніше бере участь у інших справах, таких як Судан чи Гамбія. Ця динаміка ускладнила впровадження принципу субсидіарності між АС та РЕС. Це також безпосередньо вплинуло на партнерство між радами; оскільки AUPSC прагне зберегти свою провідну роль у визначенні напрямку багатостороннього врегулювання конфліктів, РБ ООН здійснює внутрішньополітичні розбіжності щодо того, чи слід (або як) вирішувати кризи, що розгортаються в Африці. Ця динаміка особливо помітна під час криз, які певні члени РБ ООН розглядають як «внутрішні» справи, а отже, не загрозу міжнародному миру та безпеці [84].

Ця динаміка очевидна в Камеруні, який переживає громадянські заворушення, збройне повстання, порушення прав людини та гендерне насильство. Незважаючи на установчий протокол AUPSC, який частково встановив його як колективну систему раннього попередження вона офіційно ще не розглядала жодного розвитку в Камеруні і, мабуть, навряд чи зробить це в найближчому майбутньому [85]. Подібним чином, навіть незважаючи на те, що дипломати деяких членів РБ ООН турбуються про погіршення ситуації і мають повноваження обговорювати ситуацію як через регіональний об'єктив, так і приціл проблем міжнародного миру та безпеки, інші воліли б бачити чітке політичне залучення AUPSC до того, як внести його до порядку денного РБ ООН.

А3 можна розглядати у майбутньому як міст між Радами. Три обрані африканські держави-члени Ради Безпеки ООН (А3) є ключовим політичним блоком в рамках РБ ООН і мають потенціал для зближення двох Рад в їх аналізі та діях. Незважаючи на те, що африканським державам було надано три місця в РБ ООН з моменту розширення структури до п'ятнадцяти членів у 1966 році, А3 взяли на себе важливішу роль з часу введення в дію AUPSC у 2004 році (Див. Додаток Б). А3 офіційно уповноважені Асамблеєю Африканського союзу просувати позиції, підтримувати AUPSC, та підтримувати роботу, яка проводиться Комісією Африканського союзу, включаючи її публічні заяви до РБ ООН та узгодження її резолюцій та підсумкових документів. А3 регулярно взаємодіють між собою (при цьому кожен член грає неофіційну роль

координатора АЗ протягом однієї третини року), а також представники АЗ щомісяця отримують інструктажі від вищих посадових осіб АС та ООН [86].

АЗ є найбільш впливовими в рамках РБ ООН на вирішення проблем африканського континенту. Уніфіковані позиції АЗ щодо суттєвих питань, підкріплені чіткими позиціями АUPSC, забезпечують легітимність та достовірність політичних стратегій та політики Ради Безпеки щодо Африки. Подібним чином публічні розбіжності з АЗ можуть змусити інших членів ради переглянути свої підходи. Це стало очевидним після колективної заяви преси АЗ та участі в засобах масової інформації щодо Судану, яка мала на меті «посилити стурбованість АUPSC з цього питання» і, отже, підштовхнути РБ ООН підтримати позицію АС на переговорах щодо поновлення мандату UNAMID [87].

АЗ також виконує важливу функцію щодо інших семи обраних членів РБ ООН. Порівняно з п'ятьма постійними членами, обрані члени часто не мають дипломатичної присутності, необхідної для отримання знань з перших вуст у середовищі, що постраждало від конфлікту в Африці. Аналіз АЗ та АUPSC допомагає іншим обраним членам шляхом усунення інформаційного розриву, надання додаткової інформації та формулювання позицій, відмінних від тих, що містяться у звітах генерального секретаря. Багато неафриканських членів ООН, які обираються, висловили думку, що вони часто хочуть наслідувати рекомендації АЗ щодо реагування на ситуації в Африці [88].

Однак динаміка відносин серед країн АЗ, а також їхні відносини з іншими державами-членами можуть вплинути на те, як РБ ООН в кінцевому рахунку буде залучатися у більш широке партнерство з АUPSC. Найбільш нагальною проблемою є потенційні розбіжності серед АЗ щодо конкретних документів. Кожен член АЗ має свої національні інтереси і може вирішити, що просування цих інтересів важливіше, ніж дотримання позиції АС. П'ять постійних членів ради, а також неафриканські обрані члени також тиснули на АЗ, щоб проголосувати певним чином, використовуючи їх як «політичних пішаків»; як характеризує один дипломат, АЗ забезпечують важливий

політичний капітал, коли вони на вашому боці, і є цілями для «розділу та володарювання» коли вони не є. Ця динаміка була поширеною під час переговорів у грудні 2018 року щодо резолюції РБ ООН, що підтримує використання нарахування коштів на часткове фінансування санкціонованих місій АС та проведення операцій з підтримки миру в кожному конкретному випадку [86].

Щодо документів, пов'язаних з Африкою, блок А3 розділив свої голоси лише у 8 із 298 можливих випадків між січнем 2010 року та серпнем 2019 року (Див. Додаток В). Три з них були пов'язані із Західною Сахарою, яка залишається складною політичною проблемою для Африканського союзу та африканських держав-членів ООН через історичну прихильність та геополітичну збалансованість, від голосувань за Місію ООН у Південному Судані (UNMISS) та Бурунді, які аргументували це тим, що РБ ООН ігнорує миротворчий принцип згоди держави на розгортання [89].

Хоча подібні розколи серед А3 рідкісні, вони трапляються частіше за останні шість роки порівняно з попередніми семи, що підкреслює більший тиск на А3, щоб він залишався єдиним. І хоча голосування за резолюції РБ ООН є безпосередньо спостережуваними способами ідентифікації поділу А3, обговорення за закритими дверима можуть вплинути на формулювання резолюцій чи інших підсумкових документів або заблокувати їх майбутньому висуванню на розгляд.

Ще однією проблемою є нерівномірність дипломатичних можливостей та ресурсів серед країн А3. Хоча більш потужні африканські країни часто виступають неофіційними лідерами блоку А3, обмежені дипломатичні можливості серед представництв деяких членів А3 при ООН змусили їх відмовитися від певних справ, чинити додатковий тиск на інших, щоб вони мали свою колективну вагу. Обмежені можливості також можуть заважати А3 координувати зовнішньополітичні позиції та одночасно відстоювати колективні позиції в Африці у своїх столицях Аддис-Абебі та Нью-Йорку; в

деяких випадках держави-члени не висловлювали послідовних позицій щодо пунктів порядку денного, одночасно працюючи в AUPSC та РБ ООН [90].

Останнім викликом є непослідовне розуміння AUPSC політичної динаміки та методів роботи РБ ООН, а, отже, і тиску на АЗ. AUPSC, АЗ та Комісія АС докладають зусиль для координації та узгодження своїх підходів, в тому числі шляхом участі делегацій Аддис-Абеби АЗ у деяких закритих сесіях АС та скликання щорічного семінару між членами АЗ та AUPSC. Однак, оскільки члени АЗ не зобов'язані одночасно служити в AUPSC, деякі співрозмовники припустили, що вони не завжди мають вплив в рамках AUPSC як блоку, мінімізуючи потенційний вплив цих зусиль.

Також важливим фактором є підтримка «ззовні». Оскільки партнерство між ООН та АС поступово набуває все більшої популярності, держави-члени поза двома радами прагнуть відігравати більш конструктивну роль у його підтримці. Однією з таких ініціатив є неформальна група «Друзі партнерства ООН-АС», яка була створена в АС у травні 2019 року. Хоча такі «групи друзів», що керуються державами-членами, що неофіційно виступають за конкретні питання, є звичним явищем у Нью-Йорку, вони набагато рідше зустрічаються в Аддис-Абебі. За головування у 2019 році Норвегією та Руандою та за підтримки оперативного квартету та неформальної керівної групи, «група друзів» мала на меті «зміцнити підхід до співпраці держав-членів ООН та АС щодо питань миру та безпеки, а також розвитку». Група представляє можливість об'єднати делегації РБ ООН, AUPSC, держав-членів АС та партнерів з питань розвитку, щоб неофіційно обговорити тематичні питання та тестувати нові підходи до просування партнерства на оперативному рівні. Існували попередні дискусії щодо створення подібної групи в Нью-Йорку [91].

Африканська група Генеральної Асамблеї ООН (неформальна група африканських держав-членів) надає ще одну можливість для поліпшення відносин між державами-членами, що підтримують партнерство ООН-АС. Координований постійним спостерігачем АС при ООН, Африканська група

регулярно збирається для обговорення низки питань миру та безпеки, розвитку та гуманітарних питань та виступає за роботу АС та спільні позиції Африки; АЗ щомісяця проводить групу інструктажів із питань миру та безпеки. Група ще важливіша, враховуючи те, що африканські держави-члени не мають офіційних представницьких груп, які представляють АUPSC у Нью-Йорку [91]. Отже, Африканська група є платформою, де африканські держави-члени можуть виступати від свого імені, а також співпрацювати з членами РБ ООН.

3.2. Сучасний стан та перспективи відносин між ООН та АС з елементами івент-аналізу

Як відносини між двома радами, так і партнерство між Секретаріатом ООН та Комісією Африканського союзу залишається роботою, яка стрімко розвивається і за останні роки значно зросла. ООН систематично співпрацює з АС з моменту виникнення АС у 2002 році, що було визначено Рамкою 2006 року для Десятирічної програми розбудови потенціалу для Африканського Союзу та Спільною системою ООН-АС для посиленого партнерства у мирі та безпеці 2017 року (Див. Додаток Г). Незважаючи на те, що ця рамка 2017 року забезпечує політичну основу для більш тісної та систематизованої співпраці у сфері миру та безпеки, міцніші відносини однаково керуються політичним імпульсом та особистими зв'язками.

Особисті стосунки між генеральним секретарем ООН Антоніо Гутеррішем та головою комісії Африканського союзу Мусою Факі Махаматом є головним фактором покращення партнерства останнім часом. У своєму першому офіційному зауваженні до РБ ООН, під час відкритих дебатів щодо запобігання конфліктам і посередництву, Гутерріш поручився за партнерство, закликаючи РБ ООН «взяти на себе зобов'язання щодо «сплеску» дипломатії заради миру у партнерстві з регіональними організаціями, мобілізуючи коло тих, хто має вплив», його він розширив через кілька тижнів у своєму інавгураційному зверненні до Саміту АС. Факі також підкреслив важливість

партнерства для вирішення складних проблем миру та безпеки в Африці; він наголосив на «необхідності стійких дій у галузі запобігання конфліктам» і на тому, що «партнерство між Африканським союзом та Організацією Об'єднаних Націй склалося, щоб забезпечити творчі переговори щодо поточних викликів безпеці» [92].

Гутерріш та Факі постійно наголошували на важливості партнерства для держав-членів та їх бюрократій. Це найкраще ілюструється Спільною основою для посиленого партнерства у мирі та безпеці 2017 року, яка була розроблена до вступу на посаду, але тим не менш стала основою політики обох лідерів і символізує потенціал для більш тісної співпраці. ООН та Африканський Союз загалом підкреслювали важливість особистих відносин лідерів, відзначаючи, що їхнє ставлення до партнерства надсилає однозначно позитивний меседж. Це відображається на офіційних зустрічах та тематичних зустрічах, в тому числі на полях великих багатосторонніх самітів, спільних заяв про конкретні ситуації в країнах, та спроб організувати спільні візити до країн, що постраждали від конфлікту. Неформальні розмови часто мають таку ж вагу, як офіційні зустрічі, і обидва лідери регулярно контактують [93].

Поки обидві штаб-квартири наглядають за стратегічним напрямком партнерства ООН-АС, більша частина партнерства розгортається за межами Нью-Йорка та Аддис-Абеби. Серед основних напрямків цього партнерства на місцях є миротворчі та спеціальні політичні місії ООН, яким все частіше доручається керувати всебічними політичними стратегіями, а також операції та місії АС з підтримки миру, спеціальні представники та бюро зв'язку. Окрім ООН та АС, РЕС часто розгортають своїх власних посланців та операції з безпеки.

ООН, АС та РЕС послідовно розміщують посадових осіб та проводять операції в однакових країнах (Див. Додаток Г). Тому те, як вони залучаються та підтримують одне одного в цих умовах, є прямим виразом партнерства та його потенційного впливу на попередження та управління кризами. Зараз ООН, АС та РЕС співпрацюють у таких сферах, як підтримка медіаційних

(посередницьких) процесів (у Бурунді, ЦАР та Малі), надання гуманітарних послуг та зміцнення довіри під час виборів (у Ліберії та Мадагаскарі), політичні та технічні заходи щодо побудови та стабілізації миру (в басейні озера Чад та Сахель), а також координація політичних стратегій між міжнародними партнерами (у Центральній Африці та Сахелі). Ця взаємодія в країні зосереджена на наскрізних питаннях, таких як жінки, порядок денний миру та безпеки та захист цивільного населення.

Мандати та політичний капітал, що керує або обмежує ці посади та посланців, впливають на потенціал співпраці. Широкі повноваження, що надають їм свободу узгоджувати свою роботу з іншими організаціями, в поєднанні з єдиною політичною підтримкою відповідних держав-членів та інституційних лідерів пропонують простір для спільної роботи. Так було напередодні виборів у Ліберії у 2017 році, що дозволило представникам ООН, АС та ЕКОВАС колективно забезпечувати надійні політичні зобов'язання від ключових національних та регіональних суб'єктів, запроваджувати спільні системи раннього попередження на регіональному та національному рівнях та проводити спільні дії, обмін повідомленнями та човникову дипломатію на підтримку мирного політичного переходу [94].

І навпаки, вузькі мандати, відсутність політичної волі або розбіжності між державами-членами щодо відповідної політичної стратегії можуть зробити спільні втручання неефективними з самого початку. Наприклад, політичні розбіжності між державами-членами заблокували спробу АС запустити Африканську місію з питань запобігання та захисту в Бурунді та затримали розміщення в країні спостерігачів за правами людини. Водночас жорстка влада Східноафриканського співтовариства над багатосторонніми мирними переговорами в Аруші і слабке залучення уряду Бурунді до цього процесу обмежили можливості для більш гнучких реакцій [95].

Більші фінансові, матеріально-технічні та людські ресурси, доступні для операцій ООН з миру, порівняно з операціями АС і РЕС та офісами зв'язку, також впливають на те, як ці дві організації сприймають одна одну та їх

відповідні ролі. Наприклад, в той час як АС отримав значну політичну підтримку для свого лідерства Африканської ініціативи за мир і примирення в ЦАР, ООН несла значну частину матеріально-технічної та адміністративної відповідальності. Це створило напругу, особливо після підписання мирної угоди, в якій АС, як гарант, зобов'язував членів групи (включаючи ООН) надавати технічну та фінансову підтримку [96].

Тому, окремі посадові особи на місцях можуть вплинути на те, як ООН та АС працюють разом. В ідеалі, старші представники ООН, Африканського союзу та РЕС підтримували б один одного, узгоджуючи своє розуміння чинників конфлікту та потенційних реакцій, об'єднуючи зовнішні та внутрішні повідомлення та використовуючи порівняльні переваги своїх установ. Однак найчастіше вищих керівників обирають з спеціальних посланників та спеціальних представників через їх політичні зв'язки, політичну майстерність, розуміння динаміки конфліктів, здатність орієнтуватися в багатосторонніх організаціях, стосунки з національними та міжнародними суб'єктами.

В перспективі набуває більшої ваги залучення інституцій ООН в Партнерство. Незважаючи на те, що більша частина партнерства ООН-АС підпадає під мир і безпеку, зростає визнання того, що певні інституції ООН можуть відігравати значну роль у запобіганні конфліктам. Ця роль особливо важлива, враховуючи те, що реформи системи розвитку ООН, які набувають чинності у січні 2019 року прагнуть краще позиціонувати інституції ООН для досягнення порядку денного ООН з питань запобігання та підтримання миру. Більше того, значна частина робіт, пов'язаних з профілактикою, проводиться у країнах, які ще не зазнали політичних криз та систематичного насильства, а РЕС, таким чином, не ведуть операцій з підтримання миру та служб зв'язку. Багато агентств, фондів та програм ООН підтримують власні стосунки з Комісією АС, але їх діяльність та стратегічний вплив на мир і безпеку не систематично інтегровані в партнерство ООН-АС [97].

Зокрема, Програма розвитку ООН (ПРООН) має мандат та досвід для подолання цього розриву. Присутність ПРООН в установах місій та поза

місіями дозволяє їй вирішувати конкретні проблеми в країнах, регіональні та тематичні питання, як основа запобігання конфліктам [98]. ПРООН має мандат працювати з АС та РЕС як на рівні штаб-квартири (в тому числі через ПРООН Регіональний сервісний центр в Аддис-Абебі) та на рівні країни. Однак для того, щоб ПРООН підтримувала спільну роботу ООН-АС щодо запобігання конфліктам, необхідні більш тісні інституційні зв'язки між персоналом ПРООН на місцях та їх партнерами Департаментом політичних відносин та Департаментом з питань мирних операцій на місцях та в штаб-квартирі, а також між ПРООН та Регіональним бюро по зв'язкам ООН з АС. ПРООН також потрібно подолати власні географічні структури: Регіональне бюро ПРООН для Африки охоплює більшість країн на південь від Сахари та АС, тоді як її Регіональне бюро для арабських держав охоплює країни північної Африки та деякі країни Африканського Рогу [99]. Оскільки цей географічний поділ не відображається ні в АС, ні в роботі ООН з питань миру та безпеки, ПРООН доведеться координувати свої офіси на місцях та між власними підрозділами для ефективного залучення ООН та АС до таких країн, як Судан.

Радники ООН з питань миру та розвитку (РМР), розташовані в офісах координаторів-резидентів двадцяти п'яти країн під командуванням ООН в Африці, а точніше під керівництвом ПРООН, є ще однією недавньою точкою дотику для зміцнення партнерства ООН-АС. РМР мають мандат надавати стратегічні поради щодо запобігання конфліктам координатору-резиденту в країні, включаючи політичний аналіз та врахування точок дотику до конфліктів у їх програмах. Деякі аналітики припустили, що знання РМР щодо засобів попередження конфліктів АС та співробітників Департаменту миру та безпеки АС нерівномірні; вони підкреслили, що ті, хто регулярно взаємодіє з АС чи РЕС, роблять це більше через особисті стосунки, ніж через структуровану участь [100].

РМР мають хороші можливості для подолання деяких прогалів у партнерстві ООН-АС у «німецьких» умовах. РМР можуть підвищити обізнаність про інструменти АС та РЕС для запобігання конфліктам та

постконфліктної відбудови та розвитку в рамках інституцій ООН. Вони можуть неофіційно сприяти взаємодії між колегами з різних інституцій ООН та їх колегами з АС та РЕС. Вони мають сильний потенціал для неформального обміну інформацією та аналізом роботи інституцій ООН зі структурами раннього попередження АС та РЕС. Нарешті, деякі співрозмовники наголосили на невикористаному потенціалі РМР у посиленні регіональних та транскордонних програм ООН, що може бути розкритий при існуючій співпраці між АС та РЕС. Однак один із представників ООН застеріг, що РМР вже розширюються своїми існуючими робочими функціями і не повинні мати явних повноважень контролювати взаємодію національної групи ООН з регіональними та субрегіональними організаціями [101].

Співпраця ООН-АС у питаннях медіації (посередництва) – наріжний камінь як превентивної дипломатії, так і управління кризовими ситуаціями – є однією з найбільш прогресивних сфер партнерства. З 2007 року ООН та Африканська Республіка офіційно та неофіційно беруть участь у посередницьких зусиллях у Бурунді, ЦАР, Дарфурі, ДРК, Гамбії, Гвінеї-Бісау, Кенії, Мадагаскарі, Малі, Ліберії, Лівії, Південному Судані та Того. Окрім своєї співпраці в рамках першочергових процесів, дві організації підтримували одна одну у вихованні інституційних механізмів для здійснення та підтримки медіації. Хоча ці зусилля не завжди давали життєздатні політичні урегулювання або проходили гладко, дві організації визнали політичну, оперативну та фінансову вигоду від партнерства у цій галузі.

Обидві організації мають різноманітний набір інструментів для здійснення та підтримки одна одної посередницьких зусиль, кожна з яких має свої відносні переваги. РБ ООН, AUPSC, Генеральний секретар ООН та голова Комісії АС можуть доручати призначення спеціального посланника, який представлятиме їх організацію в процесі посередництва. Підрозділ підтримки медіації ООН є загальносистемним сховищем медіаційного досвіду, аналізу та підтримки; Очікується, що підрозділ підтримки посередницької діяльності АС, створений на початку 2019 року, виконуватиме подібну функцію та

залучатиме різних акторів до ООН. Група Мудреців (Wise) АС, основний компонент Африканської архітектури миру та безпеки, є постійним органом старших африканських лідерів, яким доручається проводити тиху дипломатію та підтримувати офіційні процеси посередництва; Дорадча рада з питань медіації генерального секретаря ООН, створена в 2018 році, дотримується подібної моделі, але, як очікується, вона буде більш неформальною, ніж її колега з АС [102].

Обидві організації співпрацювали над створенням Мережі африканських жінок з питань запобігання конфліктам та медіації (FemWise-Africa), допоміжного механізму Групи мудрих та Панафриканської мережі мудрих, яка спрямована на подолання розриву в плані жінок на участь та сприяння у зусиллях медіації на високому рівні. Крім цих інституційних механізмів, організації співпрацювали над розробкою навчальних програм з медіації, стандартних операційних процедур та керівних принципів та неофіційно брали участь у медіації на рівні окремого персоналу. Ці партнерські відносини базуються на відносинах на робочому рівні та на вищому рівні, про що свідчить участь старших посланців ООН та Африканського союзу в щорічних семінарах, включаючи рекреацію АС високого рівня з питань сприяння миру, безпеці та стабільності [103].

Оскільки ООН та АС координують свої зусилля у посередництві, їм доводилося орієнтуватися у спірному питанні політичної першості. Запроваджені в процес процесу посередництва, обом організаціям зазвичай доручається координувати цілий ряд двосторонніх та багатосторонніх посланців, над якими вони часто мають лише неформальний політичний важіль. Питання щодо політичного першості ускладнюються роллю РЕС, яка часто ініціює та веде посередницькі зусилля, враховуючи її безпосередню близькість до криз. Хоча результати були неоднозначними, певні процеси посередництва під керівництвом РЕС дали позитивні результати, особливо у тісній співпраці із зацікавленими сторонами ООН та АС [104].

Однак РЕС часто має більше інтересів у конкретних результатах, і тому може діяти не збігаючись із ООН та АС, ставлячи під сумнів практичні межі субсидіарності. Ці виклики виявилися у співпраці АС із Східноафриканським співтовариством (ЕАС) у Бурунді та Міжурядовим органом з питань розвитку (IGAD) у Південному Судані. З іншого боку, активна роль ЕКОВАС у Гамбії та Гвінеї-Бісау демонструє, наскільки превентивна дипломатія РЕС може бути ефективною, якщо їй надаються необхідні ресурси та підтримується єдиною політичною волею їх членів та ширшого міжнародного співтовариства.

Отже, партнерство ООН-АС у питаннях посередництва повинно враховувати неоднорідний характер різних залучених політичних інституцій, їх відповідні мандати й можливості та їх порівняльні переваги. Оскільки Підрозділ підтримки медіації АС набирає сили в Департаменті миру та безпеки АС, дві організації матимуть можливість подальшої інституціоналізації та координації своїх зусиль в питанні посередництва.

Співпраця з питань побудови миру та постконфліктної відбудови та розвитку (PCDR) була описана як «найслабша ланка у партнерстві», і тому представляє одну з найбільших можливостей для розвитку партнерства ООН-АС. Порівняно обмежена інтеграція між двома підходами до організацій, інституцій та програмних заходів були визнані РБ ООН в Резолюції 2457 (2019) [105].

Хоча підхід ООН до побудови миру та його підтримки та рамки PCRD АС наголошують на цілісних та інтегрованих підходах до миру та розвитку, підхід АС зосереджений на країнах, що вийшли з конфлікту, і робить більший акцент на безпосередньому періоді стабілізації. Підхід ООН робить більший акцент на запобіганні конфліктам і орієнтований на широкий спектр країн, включаючи ті, що не конфліктують. На інституційному рівні історично не було стійкої взаємодії між Комісією ООН з побудови миру та Африканським Союзом. Однак зустріч комісії та AUPSC у липні 2020 року ознаменувала собою початок щорічного співробітництва між цими двома органами. Запланований Центр АС для PCDR у Каїрі, разом із нещодавно

переконфігурованим Агентством з розвитку АС, повинен допомогти встановити зв'язок між державами-членами АУ та РЕС, хоча деталі їх стратегічного та оперативного спрямування ще не ясні [106].

Управління підтримки миротворчої діяльності ООН та Управління з питань кризових ситуацій та постконфліктної відбудови Департаменту миру та безпеки АС час від часу взаємодіють як на рівні штаб-квартири, так і на місцях. У вересні 2017 року вони підписали меморандум про взаєморозуміння з питань побудови миру, який надав пріоритет «запобіганню конфліктам, політичному діалогу, національному примиренню, демократичному врядуванню та правам людини». Однак цей меморандум отримав значно менш прогресивні наслідки в рамках партнерства. Офіс підтримки побудови миру та Комісія Африканського союзу також підписали меморандуми про взаєморозуміння, пов'язані з окремими проектами, що підтримуються Фондом побудови миру в деяких країнах, але вони засновані на проектах і не обов'язково відображають спільні політичні підходи до питань інфраструктури для миротворчих робіт, АС порівняно відстає з точки зору потенціалу та ресурсів; проекти швидкого впливу АС в Сомалі та спільне розгортання місії технічної підтримки з урядом Гамбії є обоє одними з перших відчутних зусиль у цій галузі [107].

Враховуючи глобальну економічну та частково політичну кризу, що були спричинені пандемією COVID-19, співпраця може постраждати через збільшення кількості проблем як на африканському континенті, так і в світі загалом. Проте процес партнерства кодифікується в договорах, тому в перспективі можна очікувати покращення цих відносин.

ВИСНОВКИ

Протягом останніх років партнерство ООН-АС з питань миру та безпеки зміцнилося, особливо щодо питань запобігання конфліктам та врегулювання криз. Починаючи з інституціоналізації взаємодії між РБ ООН та AUPSC та покращуючи оперативну координацію між Секретаріатом ООН та Комісією АС, можна визначити ключові можливості та точки дотику для більш надійної співпраці. Окрім цих можливостей, ООН та Африканський союз повинні активно реагувати на постійні та виникаючі політичні та інституційні виклики, щоб підтримувати імпульс. Можна виділити рекомендації, які покликані допомогти зацікавленим сторонам ООН та АС у розгляді шляхів вирішення цих проблем і одночасно є очікуваною перспективою напрямків їхнього партнерства і діяльності ООН у вирішенні проблем Африканського континенту.

Посилити взаємодію між радами: постійна взаємодія між організаціям, а особливо між РБ ООН та AUPSC можуть покращити розуміння позицій держав-членів, поділитися аналізом та розглянути потенційні спільні відповіді на кризи. Для подальшого залучення рад слід зміцнити свої політичні та інституційні зв'язки з акцентом на чітких, відчутних результатах. Це вимагає більш частого та стратегічного залучення до Ради Безпеки ООН (особливо через АЗ та Спеціальну робочу групу з питань запобігання та врегулювання конфліктів в Африці), в AUPSC (через делегації АЗ), і між двома радами загалом. Навчальні візити на рівні експертів двох рад, які звелися до участі на рівні послів, повинні бути врегульовані. Дві ради можуть також спробувати організувати спільні місії на рівні експертів, що дозволить їм вивчити цілий ряд конфігурацій та матеріально-технічного забезпечення, не зазнаючи значного політичного тиску з метою доопрацювання домовленостей з першої спроби.

АЗ повинен посилити свою провідну роль у просуванні партнерства двох рад, в тому числі шляхом неофіційного ведення спільних комюніке (як щодо

країн, так і тематичних питань), регулярного звернення до голови AUPSC та часте проведення неофіційних бесід з іншими державами-членами щодо відповідних питань. АЗ може зробити це за допомогою дипломатичної діяльності в Нью-Йорку або Аддис-Абебі на рівні «місії до місії». Вони також можуть організувати неформальний інтерактивний діалог, де держави-члени AUPSC або посадові особи Комісії АС можуть залучати РБ ООН у закритому режимі, особливо з питань, що стосуються окремих країн, та відновлення мандатів на підтримку миру. Також представники АЗ повинні посилити видимість своєї присутності у РБ ООН за допомогою більшої кількості зацікавлених ЗМІ та публічних брифінгів після презентації загальних позицій АЗ.

Працювати в напрямку колективного підходу до запобігання конфліктам та управління кризами: ООН та АС можуть спиратися на низку існуючих шляхів співпраці щодо запобігання конфліктам та управління кризами. Однією з областей, яку можна зміцнити, є повсякденна неформальна співпраця. Це може передбачати частішу взаємодію на рівні директорів, спільне планування діяльності та розробку спільних цілей.

Друга сфера зростання – це спільний обмін думками про спільні ініціативи та гуманітарні інтервенції. Це може включати зустрічі з вивчення стратегій у штаб-квартирах РБ ООН чи РМБ АС та спільні повідомлення вищого керівництва обох установ з висвітленням відчутного впливу їх колективної роботи. Хоча частина цього впливу висвітлюється у щорічній доповіді Генерального секретаря ООН про партнерство ООН-АС, більш систематичне демонстрування спільних зусиль сприятиме прагненню вищого керівництва зосередитись на попередженні конфліктів.

Третім напрямком для розширення партнерства було б впровадження більш комплексного підходу до запобігання конфліктам у рамках спільної роботи установ. Реформи системи розвитку ООН у 2019 році дають можливість інституціям ООН та координаторам-резидентам допомогти у цьому питанні шляхом кращого узгодження того, як працює партнерство на

рівні штаб-квартир, з колективними зусиллями в різних країнах та регіонах. Зокрема, партнерство може бути узгоджено із зусиллями ПРООН та радниками з питань миру та розвитку. Зусилля для покращення співпраці можуть посилити спільний аналіз, розширити можливості програмування та виявити потенційні перешкоди для спільної роботи.

Створити спеціальну групу в Департаменті миру та безпеки АС для підтримки партнерства: більш інституціоналізований механізм координації партнерства ООН у Департаменті миру та безпеки АС може підтримати більш стійку та регулярну взаємодію між Комісією АС та її колегами з ООН. Переходячи від простого розміщення координатора до створення спеціальної групи, відповідальної за просування партнерства як по суті, так і в адміністративному плані, АС може більш послідовно контролювати участь, діяльність та пріоритети в рамках свого партнерства з ООН. Ця група також допомогла б полегшити швидкий приплив додаткової роботи, яка часто призводить до партнерських зустрічей. Крім того, це дозволило б Департаменту миру та безпеки більш активно і послідовно взаємодіяти з іншими відомствами АС.

Узгодити роботу АС та ООН з питань побудови миру та постконфліктної реконструкції та розвитку: беручи до уваги інвестиції ООН у побудову миру та АС у постконфліктну реконструкцію та розвиток (ПКРР), обидві організації повинні вчитися один у одного та розширювати співпрацю в цих сферах. Одним із напрямків діяльності може бути покращення оперативної співпраці. Наприклад, партнери можуть дослідити, як зробити взаємодію між AUPSC та Комісією ООН з питань побудови миру більш систематичною. Іншим може бути оцінка прогресу після підписання у вересні 2017 року меморандуму про взаєморозуміння між Управлінням підтримки миротворчих операцій ООН та Управлінням з питань кризових ситуацій та постконфліктної відбудови Департаменту миру та безпеки АС. Крім того, держави-члени, що беруть участь у щорічних консультаціях між AUPSC та Комісією з питань побудови миру (PCRD), повинні сформулювати

довгострокові цілі цієї зустрічі та визначити шляхи включення дискусій у свою регулярну роботу. Нарешті, ці обговорення могли б звернутися до питання про те, як ООН може залучити запланований Центр АС для PCRD та як зміцнити зв'язок між ООН та іншими двосторонніми та багатосторонніми партнерами з розвитку.

Крім того, АС та ООН повинні дослідити суттєві збіги та розбіжності в питаннях вирішення проблем континенту, з побудови та підтримкою миру, особливо з точки зору особливостей організацій. Ці обговорення можна було б розширити, щоб розглянути нові пріоритети, якими володіють обидві організації, включаючи транскордонне програмування, вплив кліматичних змін на безпеку, молодь, мир та безпеку, національне примирення. Розуміння цих спільних пріоритетів може допомогти організаціям визначити існуючі можливості для створення спільних програм.

Розширити дипломатичний потенціал для підтримки партнерства в Нью-Йорку та Аддис-Абебі: визнаючи, що партнерство зросло за останні роки, ООН, АС та їхні держави-члени повинні більше інвестувати в свої дипломатичні можливості в Нью-Йорку та Аддис-Абебі. Держави-члени, призначені або обрані до АUPSC, повинні збільшити свій дипломатичний потенціал як в Аддис-Абебі, так і в Нью-Йорку, перш ніж потім приєднатися до РБ ООН. Подібним чином, держави-члени, обрані до РБ ООН, повинні одночасно збільшити своє дипломатичне присутність в Аддис-Абебі, в тому числі шляхом відкриття спеціальних місій при АС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Repucci S. Freedom in the World 2021: Democracy under Siege / S. Repucci, A. Slipowitz. // Freedom House. – 2021. – С. 4–6.
2. Chesterman S. Civilians in War / Simon Chesterman. – New York: International Peace Institute, 2001. – 291 с.
3. Davison A. Child soldiers: No longer a minor incident / Ann Davison. // Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution. – 2004. – С. 124–144.
4. UN High Commissioner for Refugees 2019 Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Internally Displaced People and Stateless Persons [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.
5. Kritsiotis D. Reappraising policy objections to humanitarian intervention / Dino Kritsiotis. // Michigan Journal of International Law. – 1998. – №19. – С. 1005.
6. Статут ООН, стаття 2, пункт 4.
7. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty [Електронний ресурс]. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>.
8. Allain J. The true challenge to the United Nations system of the use of force: The failures of Kosovo and Iraq and the emergence of the African Union / Jean Allain. // Max Planck Yearbook of United Nations Law. – 2004. – №8. – С. 537–289.
9. Sarkin J. The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect [Електронний ресурс] / Jeremy Sarkin // School of Oriental and African Studies. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.jstor.org/stable/40646824>.
10. Deng F. Frontiers of sovereignty / Francis Deng. // Leiden Journal of International Law. – 1995. – №8. – С. 249.

11. Africa's Responsibility to protect. //Centre for Conflict Resolution. – 2007. – С. 15.
12. Evans G. Responsibility to Protect (R2P): The ICISS Commission Fifteen Years On / Gareth Evans. // Simons Papers in Security and Development. – 2016. – №54. – С. 7.
13. Hamilton R. The responsibility to protect: From document to doctrine – but what of implementation / Rudolf Hamilton. // Harvard Human Rights Law Journal. – 2006. – №19. – С. 289.
14. Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v United States), 1986, International Court of Justice.
15. Powell K. The African Union's emerging peace and security regime / Kristiana Powell. // The North-South Institute. – 2005. – №119. – С. 7.
16. A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. // United Nations. – 2005.
17. CERD «Declaration on the prevention of genocide» [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа до ресурсу: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/A.67.18%20English.pdf>.
18. Siebert J. Africa and the Roots of Responsibility to Protect [Электронный ресурс] / John Siebert // The Ploughshares Monitor Winter. – 2009. – Режим доступа до ресурсу: https://ploughshares.ca/pl_publications/africa-and-the-roots-of-responsibility-to-protect/.
19. Kindiki K. The normative and institutional framework of the African Union relating to the protection of human rights and the maintenance of international peace and security: A critical appraisal / Kithure Kindiki. // African Human Rights Law Journal. – 2003. – №3. – С. 97–98.
20. Vogt M. An Assessment of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management, and Resolution, 1993-2000 / M. Vogt, M. Muyangwa. // International Peace Academy. – 2000.

21. Constitutive act of the African Union [Электронный ресурс]. – 2000. – Режим доступа до ресурсу: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf.
22. The New African Union and Its Constitutive Act [Электронный ресурс]. – 2002. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.jstor.org/stable/2693932?seq=1>.
23. AU2002: AU Constitutive Act [Электронный ресурс] // 2002 – Режим доступа до ресурсу: <http://hrlibrary.umn.edu/africa/auconst-act2001.html>.
24. Africa and the Responsibility to Protect [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.routledge.com/Africa-and-the-Responsibility-to-Protect-Article-4h-of-the-African-Union/Kuwali-Viljoen/p/book/9781138659186>.
25. Lwabukuna O. The Responsibility to Protect Internally Displaced Persons in Africa / Olivia Lwabukuna. // Cambridge University Press. – 2021. – С. 14.
26. 117 Resolution on Strengthening the Responsibility to Protect in Africa - ACHPR/Res.117(XXXXII)07 [Электронный ресурс]. – 2007. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=169>.
27. De Coning C. Africa and UN Peace Operations: Implications for the Future Role of Regional Organisations / Cedric de Coning. // Norwegian Institute of International Affairs. – 2018. – С. 213–229.
28. In defence of regional peace operations in Africa [Электронный ресурс]. – 2006. – Режим доступа до ресурсу: <http://jha.ac/articles/a185.pd>.
29. Institutions with responsibility for human rights protection under the African Union. // Journal of African Law. – 2004. – №48. – С. 165.
30. Report on the Elaboration of a Framework Document on Post-Conflict Reconstruction and Development. // AU Executive Council. – 2006. – С. 3
31. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union [Электронный ресурс]. – 2002. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>.

32. Rules of procedure of the Peace and Security Council of the African Union [Электронный ресурс] – Режим доступа до ресурсу: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202005/Africa/21-au_security%20council-rules%20of%20procedure.pdf.

33. Zondi S. African Union approaches to peacebuilding [Электронный ресурс] / Siphamandla Zondi. – 2017. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.accord.org.za/ajcr-issues/african-union-approaches-peacebuilding/>.

34. African Peace And Security Architecture [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf>.

35. African Capacity-Building for Peace Operations: UN Collaboration with the African Union and ECOWAS. // Stimson Center. – 2005. – С. 49.

36. Guicherd C. The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force / Catherine Guicherd. // International Peace Academy. – 2007.

37. Murithi T. The African Union's evolving role in peace operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia / Tim Murithi. // African Security Review. – 2008. – С. 70–80.

38. De Waal A. Darfur and the failure of the responsibility to protect / Alex de Waal. // International Affairs. – 2007. – №83. – С. 1039–1054.

39. «Financing the Union», AU monthly bulletin, July 2019. // UN General Assembly.

40. Common African Position on the UN Review of Peace Operations [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа до ресурсу: https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_peaceops_2015.pdf.

41. Report of the UN Secretary-General on the Sudan, UNSCR 1769. // UNSC. – 2007.

42. «Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects». // UN General Assembly. – 2008.

43. «Decision on the scale of assessment and alternative sources of financing the African Union». // AU Assembly. – 2015.

44. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strength for Peace: Politics, Partnership and People. // Security Council report. – 2015.

45. Security Council Unanimously Adopts Resolution 2320 (2016), Welcoming Cost-Sharing Proposal, Stronger Cooperation between United Nations, African Union [Электронный ресурс] // United Nations. – 2016. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.un.org/press/en/2016/sc12595.doc.htm>.

46. AU-UN Cooperation. // Security Council Report. – 2017.

47. Vote on Draft Resolution on the Financing of AU Peace Support Operations [Электронный ресурс]. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2018/12/vote-on-draft-resolution-on-the-financing-of-au-peace-support-operations.php>.

48. The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.crisisgroup.org/africa/286-price-peace-securing-un-financing-au-peace-operations>.

49. Draft UNSC resolution sponsored by Côte d'Ivoire. // UNSC. – 2019.

50. Bridging the Divide in Ethiopia's North [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/b156-bridging-divide-ethiopias-north>.

51. PSC Program of Work for February 2019 [Электронный ресурс] // Amani Africa. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <http://www.amaniafrica-et.org/images/Reports/PSCProgramfortheMonthofFebruary2019.pdf>.

52. A Tale of Two Councils: Strengthening AU-UN Cooperation [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2019. – Режим доступа до

ресурсы: <https://www.crisisgroup.org/africa/279-tale-two-councils-strengthening-au-un-cooperation>.

53. Stopping the War for Tripoli [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/b69-stopping-the-war-for-tripoli.pdf>.

54. Growing Diversity of Security Council Briefers in 2019 Masked Sharp Divisions among Members, Effects of Treaty-Shredding Unilateral Actions [Электронный ресурс] // United Nations Security Council. – 2020. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14073.doc.htm>.

55. Safeguarding Sudan's Revolution [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://media.africaportal.org/documents/safeguarding-sudans-revolution.pdf>.

56. Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <http://surl.li/wjzbz>

57. CrisisWatch: Tracking Conflict Worldwide [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/march-2019>.

58. Seven Priorities for the New EU High Representative. // Special Briefing. – 2019. – №3.

59. Securing Predictable Financing for Peace in Africa. // AU PSC report. – 2016.

60. Decisions of the Eleventh Extraordinary Session of the AU Assembly. // AU Assembly. – 2018.

61. Securing Predictable and Sustainable Financing for Peace in Africa. // AU Peace Fund. – 2016.

62. Decision on the scale of assessment and alternative sources of financing the African Union. // AU Assembly. – 2017.

63. 547th Meeting of the AU PSC, communiqué. // AU PSC. – 2015.

64. Discussion Paper No. 258: Self-financing the African Union: one levy, multiple reforms. // European Centre for Development Policy Management. – 2019.

65. Speaking with the «Bad Guys»: Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists. // Africa Report. – 2019. – №276.

66. How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security [Электронный ресурс] // International Crisis Group. – 2021. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/297-how-spend-it-new-eu-funding-african-peace-and-security>.

67. Gorur A. The Political Strategy of the UN Peacekeeping Mission / Aditi Gorur. // United Nations University. – 2020. – №4.

68. The Political Economy of UN Peacekeeping: Incentivising Effective Participation. // International Peace Institute. – 2014.

69. Dieng M. The Multi-National Joint Task Force and the G5 Sahel Joint Force: The limits of military capacity-building efforts / Moda Dieng. – Ottawa: School of Conflict Studies, Saint Paul, 2019.

70. Draft resolution on Financing AU peace support operations. // UNSC. – 2018.

71. Fifth Committee Recommends \$5.4 Billion Budget for 2018-2019 Biennium as It Concludes Main Part of Seventy-Second Session [Электронный ресурс] // United Nations. – 2017. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.un.org/press/en/2017/gaab4270.doc.htm>.

72. Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security. // United Nations. – 2017.

73. The Peace & Security Council [Электронный ресурс] // African Union – Режим доступа до ресурсу: <https://au.int/en/psc>.

74. UN Security Council, Recommendations of the Ad Hoc Working Group on Conflict Prevention and Resolution in Africa to the Security Council. // United Nations. – 2002.

75. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. // African Union Peace and Security Council. – 2002.

76. Highlights of security council practice 2018 [Электронный ресурс] // United Nations. – 2018. – Режим доступа до ресурсу: <https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights-2018/index.html#>.

77. UN Security Council 8546th Meeting. // United Nations Security Council. – 2019.

78. AU Peace and Security Council Communiqué DCCXXXVII

79. Making the Central African Republic's Latest Peace Agreement Stick. // International Crisis Group. – 2019. – С. 6.

80. AU Peace and Security Council, Press Statement. // African Union Peace and Security Council. – 2018.

81. The Penholder System, Security Council Report. // African Union Peace and Security Council. – 2018.

82. Fabricus P. Resurrected Haftar Scuttles UN and AU Libyan Peace Efforts / Peter Fabricus. // Institute for Security Studies. – 2019.

83. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. // African Union. – 2002.

84. Williams P. Special Report: The African Union's Coercive Diplomacy in Burundi / Paul Williams. // International Peace Institute. – 2015.

85. Why the PSC Should Discuss Cameroon. // Institute for Security Studies. – 2019.

86. Insights on the Peace & Security Council: Amani Africa Seminar Report on the Role of the African Non-permanent Members (A3) of the UN Security Council. // Amani Africa Media and Research Services. – 2019.

87. Press Conference by the African Members (A3) of the United Nations Security Council (Côte d'Ivoire, Equatorial Guinea & South Africa) on the Situation in Sudan at the UNSC Press Stakeout [Электронный ресурс] // UNSC Press Stakeout. – 2019. – Режим доступа до ресурсу: www.southafrica-newyork.net/pmun/statements%202019/UNSC_A3_20190606.html.

88. Forti D. Security Council Pauses UNAMID's Drawdown while Core Transition Questions Remain / Daniel Forti. // International Peace Institute Global Observatory. – 2019.

89. 8273rd Meeting. // UN Security Council. – 2018.

90. Singh P. Beyond 2020 Priyal Singh and Daniel Forti Exploring the potential for a stronger UN-AU peacebuilding partnership / P. Singh, D. Forti. // Institute for Security Studies. – 2020.

91. Strengthening the Collaborative Approach of the UN and AU in Peace, Security, and Development. // United Nations Office to the African Union. – 2019.

92. Guterres A. Remarks to the Security Council Open Debate on "Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace" [Электронный ресурс] / António Guterres // United Nations Security Council. – 2017. – Режим доступа до ресурсу: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-01-10/secretary-generals-remarks-maintenance-international-peace-and>.

93. Guterres Praises UN-AU Cooperation, Calls It an 'Asset. // UN Economic Commission for Africa. – 2019.

94. Forti D. The Mission Is Gone, but the UN Is Staying: Liberia's Peacekeeping Transition / D. Forti, L. Connolly. // International Peace Institute. – 2019. – С. 23–25.

95. Running Out of Options in Burundi. // International Crisis Group. – 2019.

96. Political Agreement for Peace and Reconciliation in the Central African Republic. // United Nations Security Council. – 2019.

97. Einsiedel S. What Works in UN Resident Coordinator-Led Conflict Prevention: Lessons from the Field / Sebastian von Einsiedel. // UN University Centre for Policy Research. – 2018.

98. UNDP Funding Windows [Электронный ресурс] // United Nations Development Programme. – 2014. – Режим доступа до ресурсу: www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/UNDP-Complete_Funding-Windows.pdf.

99. Countries and Territories Where We Work [Электронный ресурс] // United Nations Development Programme – Режим доступа до ресурсу: www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/about-us/countries_where_we_work.html.

100. UNDP-AU Dialogue on Conflict Prevention, Early Warning and Horizon Scanning. // International Crisis Group. – 2019.

101. Early Warning and Response System: The UNDP Tanzania Crisis Risk Dashboard. // United Nations Development Programme. – 2018.

102. Vertin Z. Toward a Red Sea Forum: The Gulf, the Horn of Africa, & Architecture for a New Regional Order / Zach Vertin. – Washington, D.C.: Brookings Institution, 2019. – 52 с.

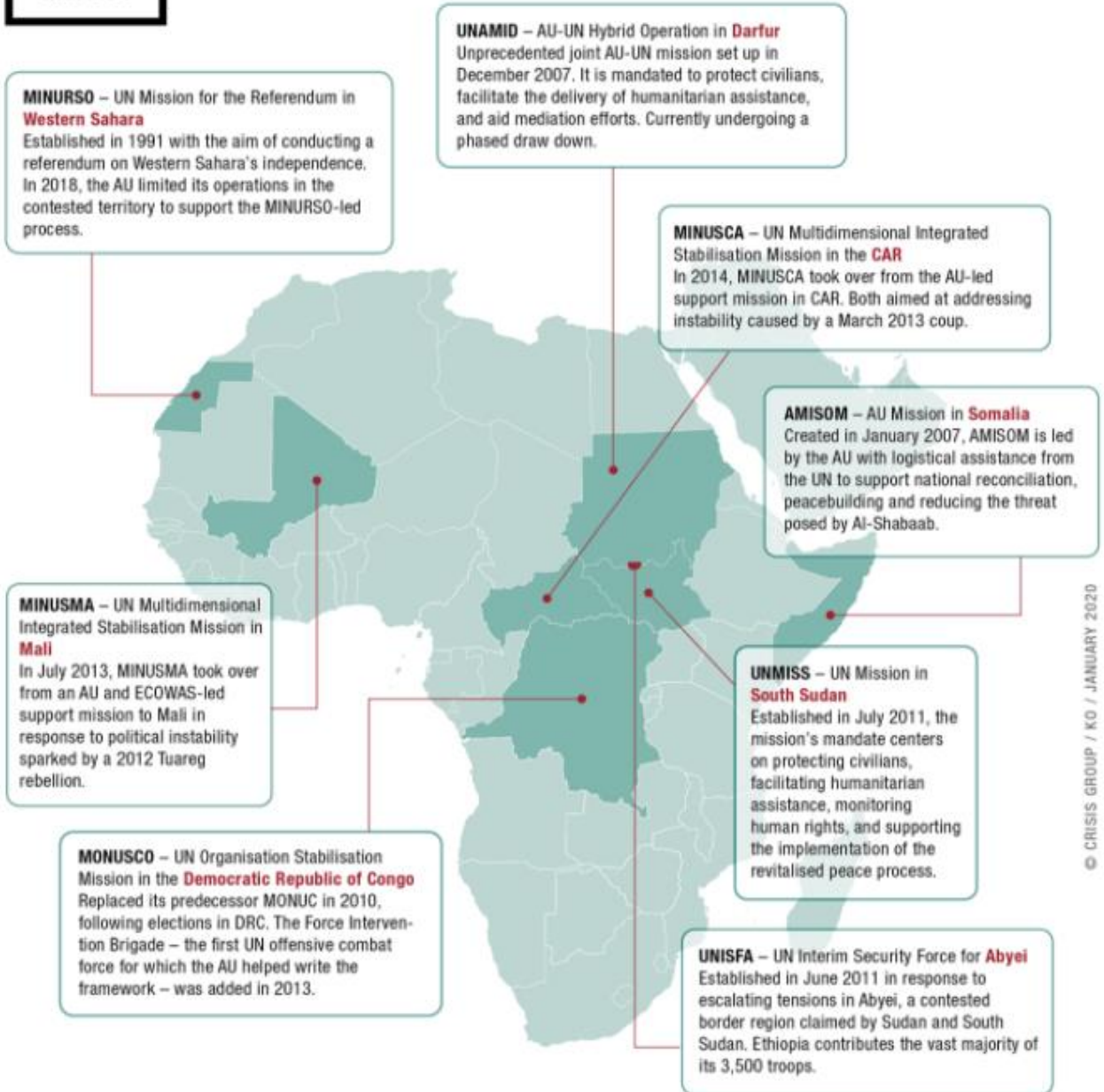
103. Ndbuisi C. FemWise-Africa Set to Boost Women's Role in Peace Processes / Christian Ndbuisi. // Institute for Security Studies. – 2018.

104. Feltman J. UN Envoys Should Be Conductors, Not Soloists / Jeffrey Feltman. // Brookings Institution. – 2019.

105. UN Security Council Resolution 2457. // United Nations Security Council. – 2019.

106. United Nations-African Union Partnership in Peacebuilding [Электронный ресурс] // United Nations – Режим доступа до ресурсу: <https://www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/partnerships/un-au-partnership>.

107. Policy Brief: African Union's Quick Impact Project Implementation: Lessons Learned from Somalia. // AU Commission. – 2018.



© CRISIS GROUP / KO / JANUARY 2020

AU Endorsed Operations

MNJTF – The Multinational Joint Task Force
Composed of troops from Benin, Cameroon, Chad, Niger and Nigeria, the AU- mandated MNJTF combats Boko Haram in the Lake Chad Basin. The UNSC noted its creation, but has not clearly endorsed it.

Joint Force of the Group of Five for the Sahel
Created to fight cross-border jihadi and criminal threats, the AU-endorsed force comprises troops from Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania and Niger. The Security Council welcomed but did not fully authorise it due to concerns about funding expectations.

Миротворчі операції ООН-АС в Африці

Table 1. African countries on the UN Security Council (2004-2019)³¹

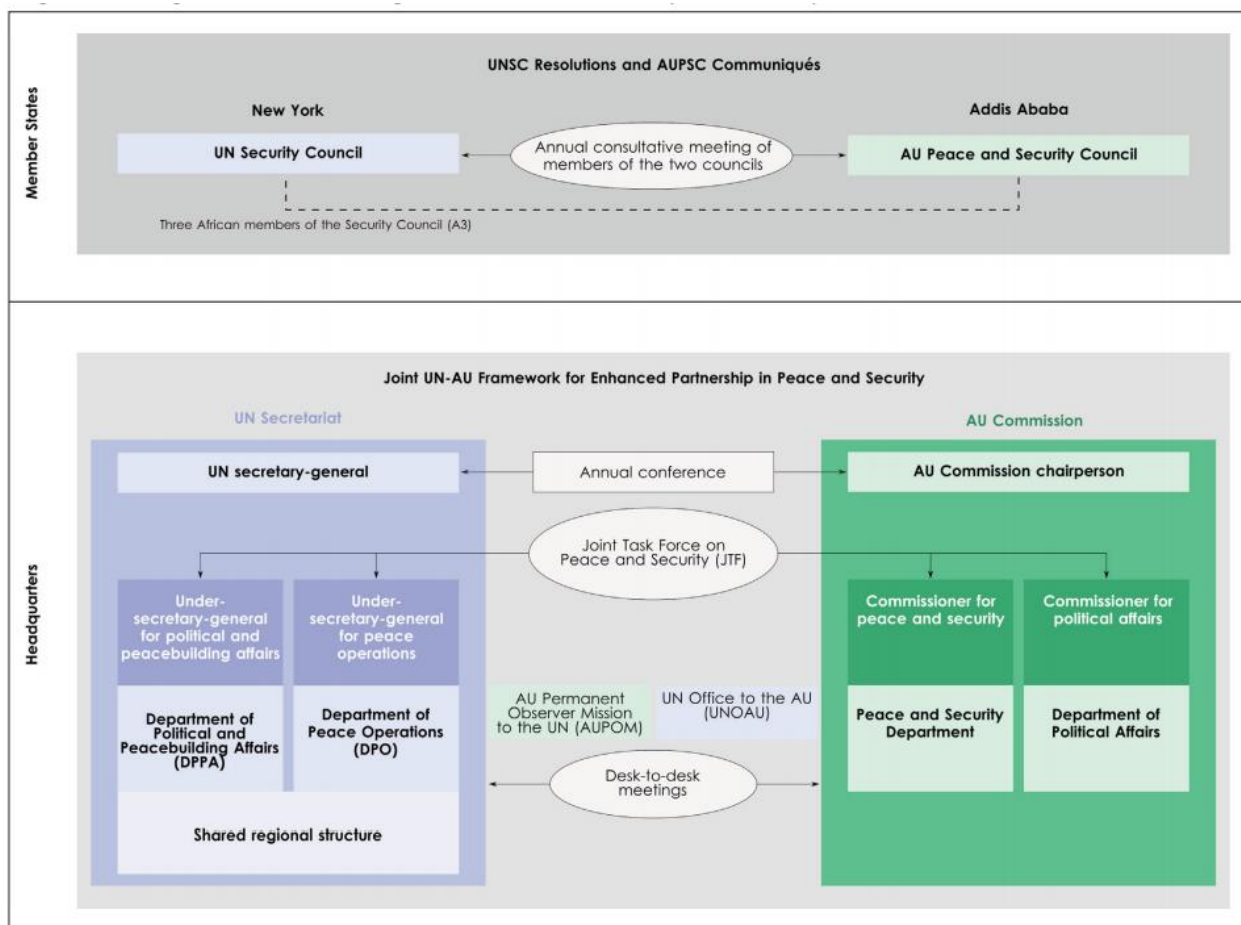
Year	Countries (bold denotes concurrent position on AUPSC)		
2004	Algeria	Benin	Angola
2005	Algeria	Benin	Tanzania
2006	Ghana	Republic of the Congo	Tanzania
2007	Ghana	Republic of the Congo	South Africa
2008	Burkina Faso	Libya	South Africa
2009	Burkina Faso	Libya	Uganda
2010	Nigeria	Gabon	Uganda
2011	Nigeria	Gabon	South Africa
2012	Morocco ³²	Togo	South Africa
2013	Morocco	Togo	Rwanda
2014	Nigeria	Chad	Rwanda
2015	Nigeria	Chad	Angola
2016	Senegal	Egypt	Angola
2017	Senegal	Egypt	Ethiopia
2018	Côte d'Ivoire	Equatorial Guinea	Ethiopia
2019	Côte d'Ivoire	Equatorial Guinea	South Africa

Держави Африки, які були членами РБ ООН 2004 – 2019 рр.

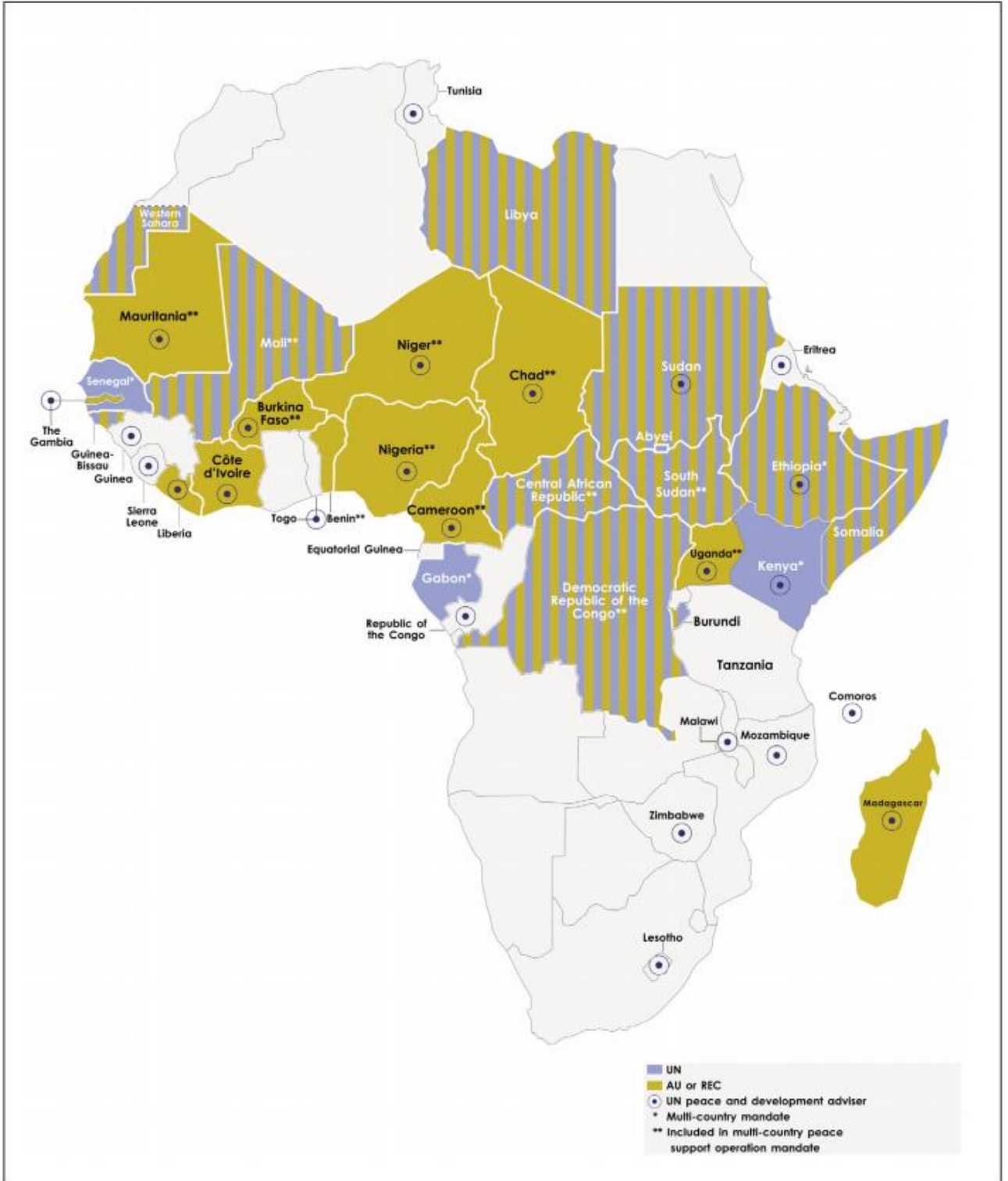
Table 2. A3 voting splits on adopted UNSC resolutions for Africa files
(January 2010–August 2019)

UNSC resolution	Topic	A3 members abstaining from vote
Resolution 2468 (2019)	UN Mission for the Referendum in Western Sahara	South Africa
Resolution 2440 (2018)	UN Mission for the Referendum in Western Sahara	Ethiopia
Resolution 2428 (2018)	South Sudan (sanctions)	Ethiopia
Resolution 2418 (2018)	South Sudan (sanctions)	Equatorial Guinea, Ethiopia
Resolution 2414 (2018)	UN Mission for the Referendum in Western Sahara	Ethiopia
Resolution 2385 (2017)	Somalia and Eritrea (sanctions)	Egypt
Resolution 2304 (2016)	UN Mission in South Sudan	Egypt
Resolution 2303 (2016)	Burundi	Angola, Egypt

Поділ голосів під час голосування у РБ ООН держав А3



Діаграма організації партнерства ООН-АС



- UN peacekeeping operation
- UN special political mission
- UN envoy or adviser
- UN country team or peace and development adviser

- AU or REC peace support operation
- AU or REC mission or liaison office
- ▷ AU or REC envoy, representative, or mediator

- * Multi-country mandate
- ** Multi-country peace support operation mandate

Burundi

- ▷ UN special envoy in Burundi
- AU human rights observers and military experts in Burundi
- AU Liaison Office in Burundi
- ▷ East African Community (EAC) mediator and facilitator of the Inter-Burundian Dialogue

Central African Republic (CAR)

- UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in CAR (MINUSCA)
- AU Mission for CAR and Central Africa (MISAC)*
- Economic Community of Central African States (ECCAS) special representative

Chad

- Lake Chad Basin Commission (LCBC) Multinational Joint Task Force against Boko Haram** (Benin, Cameroon, Chad, Niger, Nigeria)
- AU Liaison Office in Chad

Côte d'Ivoire

- AU Liaison Office in Côte d'Ivoire

Democratic Republic of the Congo (DRC)

- UN Organization Stabilization Mission in the DRC (MONUSCO)
- AU Liaison Office in the DRC
- ▷ AU Facilitator of the National Dialogue in the DRC

Ethiopia

- UN Office to the AU (UNOAU)
- ▷ UN Special Envoy for the Horn of Africa
- ▷ AU High-Level Implementation Panel (AUHIP) for Sudan and South Sudan*

Gabon

- UN Regional Office for Central Africa (UNOCA)* (Angola, Burundi, Cameroon, CAR, Chad, DRC, Republic of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Rwanda, São Tomé and Príncipe)

The Gambia

- Economic Community of West African States (ECOWAS) Military Intervention in the Gambia (ECOMIG)

Guinea-Bissau

- UN Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS)
- AU Liaison Office in Guinea-Bissau
- ECOWAS Mission in Guinea-Bissau (ECOMIB)
- ▷ ECOWAS mediator for Guinea-Bissau

Kenya

- ▷ UN special envoy for the Great Lakes Region* (Angola, Burundi, CAR, DRC, Republic of the Congo, Kenya, Rwanda, Sudan, South Africa, South Sudan, Tanzania, Uganda, Zambia)

Liberia

- AU Liaison Office in Liberia
- ▷ AU special representative for Liberia

Libya

- UN Support Mission in Libya (UNSMIL)
- ▷ AU high representative for Libya
- AU Liaison Office in Libya

Madagascar

- AU/Southern African Development Community (SADC) Liaison Office in Madagascar

Mali

- UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)
- G5 Sahel Joint Force** (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, Niger)
- AU Mission for Mali and the Sahel (MISAHEL)*
- ▷ AU high representative for Mali and the Sahel*

Senegal

- UN Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS)* (Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Côte d'Ivoire, the Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mauritania, Mali, Niger, Nigeria, Togo)
- UN support to the Cameroon-Nigeria Mixed Commission*

Somalia

- UN Assistance Mission in Somalia (UNSOM)
- AU Mission in Somalia (AMISOM)
- ▷ Intergovernmental Authority on Development (IGAD) special envoy for Somalia

Sudan/Darfur

- UN-AU Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)
- ▷ UN special adviser to Sudan
- ▷ AU envoy to Sudan
- AU Liaison Office in Sudan

Abyei

- UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA)

South Sudan

- UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)
- AU Regional Cooperation Initiative for the Elimination of the Lord's Resistance Army** (CAR, DRC, South Sudan, Uganda)
- AU Liaison Office in South Sudan
- ▷ AU high representative for South Sudan
- IGAD-led Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission
- ▷ IGAD special envoy for South Sudan

Western Sahara

- UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)
- ▷ UN Personal Envoy to Western Sahara
- ▷ AU special envoy for Western Sahara

UN country teams with peace and development advisers

- Burkina Faso, Comoros, Cameroon, Chad, Republic of the Congo, Côte d'Ivoire, Eritrea, Ethiopia, Guinea, the Gambia, Kenya, Liberia, Lesotho, Malawi, Mauritania, Madagascar, Mozambique, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Sudan, Togo, Tunisia, Uganda, Zimbabwe

Мирні операції ООН, АС та РЕС в Африці та місце перебування Радників з питань миру та розвитку ООН