



Саммит Содружества в Перте. Австралия.

СОДРУЖЕСТВО НАЦИЙ: ПЕРЕОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТЕЙ

А.Ю. ТОЛСТУХИНА
Соискатель Дипломатической
академии МИД РФ

Ключевые слова: Содружество наций, Саммит Содружества 2011, Пертская декларация

Содружество наций (до 1947 г. Британское Содружество наций), образованное в 1946 г., согласно Сингапурской декларации о принципах Содружества 1971 г. определяется как «добровольная ассоциация независимых суверенных государств, проводящих консультации и сотрудничающих во имя общих интересов своих народов и содействия международному взаимопониманию и миру во всем мире»¹. В эту межправительственную организацию входят Великобритания и почти все ее бывшие доминионы, колонии и протектораты:

54 страны с численностью населения около 2 млрд человек. Она действует через мощную сеть различных структур, правительственных и неправительственных организаций.

У членов Содружества немало общего: схожесть ряда характеристик политических, правовых и образовательных систем, использование английского языка как посредника.

На протяжении всей своей истории Содружество стремилось совершенствовать свои форму и структуру, расширять круг интересов и задач, приспособляясь к постоянно изменяющейся международной среде.

ГЛАДКО БЫЛО НА БУМАГЕ...

В период холодной войны Содружество стремилось наладить

диалог между странами Севера и Юга². На повестке дня стояли вопросы деколонизации, помощь развивающимся странам, международная торговля. Акцент делался на межгосударственные отношения, а внутренняя политика стран-членов, их модель государственного устройства не вызывали особого интереса. Однако уже с 1964 г. в официальных документах Содружества начинают фигурировать проблемы междоусобиц отношений - активно обсуждалась ситуация в Южной Родезии, осуждался апартеид в ЮАР.

После распада СССР Содружество, освободившись от оков идеологического противоборства

двух лагерей, расширило сферу своей деятельности и интересов. На этом историческом этапе объединение ставило перед собой более амбициозные задачи. Основным приоритетом стало распространение либерально-демократических ценностей в слаборазвитых государствах.

С принятием Харарской декларации 1991 г., в которой были провозглашены такие базовые общечеловеческие ценности и принципы, как демократия, права человека, равенство, верховенство закона, надлежащее государственное управление, страны-члены организации согласились с увеличением роли Содружества и усилением степени его воздействия на внутренние дела государств³.

Появился и ряд новых вопросов, поставленных на повестку дня - защита окружающей среды, гендерное равенство, борьба с наркотрафиком и пр.

За период, начиная с саммита 1991 г. в Хараре до встречи глав правительств в 2009 г. в Тринидаде и Тобаго, было выработано немалое количество программ по содействию укреплению демокра-

тии в развивающихся странах Содружества. К таким мерам относились миссии по наблюдению за выборами, техническая помощь в проведении голосования, развитие парламентской системы и учреждение Министерской группы действия в 1995 г. для защиты демократических принципов и ценностей объединения.

Как представляется, Содружество довольно эффективно справляется со скромными задачами в деле продвижения, установления стандартов и создания норм.

Однако задача объединения - методом убеждения достичь распространения и утверждения демократии в менее развитых странах-членах во имя плодотворного сотрудничества и мира, как и следовало ожидать, оказалась чрезвычайно сложной и трудно достижимой. Содружество не имеет права проводить миротворческие и миропринудительные операции, а также накладывать экономические и иные санкции. Единственный метод воздействия на страну, нарушающую основные принципы организации, - приостановление ее членства или полное исключение.

Никогда не испытывая нехватку в декларативных заявлениях, Содружество переложило соблюдение прав человека и контроль над этим процессом на плечи национальных правительств. Оно сделало очень мало для защиты демократических ценностей. Объединение склонно оправдывать действия недемократических режимов, особенно когда региональные, экономические и прочие интересы выглядят более важными.

В странах Содружества зачастую игнорируются фундаментальные ценности и систематически нарушаются права человека. В Фиджи с 2006 г. сохраняется военная диктатура (в 2009 г. членство этого государства в Содружестве приостановлено). Бангладеш стала синонимом отсутствия надлежащего управления. В Нигерии в 2011 г. в ходе межэтнических и межконфессиональных столкновений погибло свыше 300 человек, и сотни остались без крова⁴. В Свазиленде по-прежнему существует абсолют-

ная монархия и запрещены политические партии. Этот список можно продолжить.

Как отмечают Международная комиссия юристов и организация *Human Rights Watch*, в Шри-Ланке, где состоится очередная встреча глав правительств Содружества в 2013 г., несмотря на завершение войны правительства против экстремистской сепаратистской группировки «Тигры освобождения Тамил-Илама» в 2009 гг.⁴, граждане по-прежнему подвергаются задержанию на срок до 18 месяцев без предъявления обвинения⁵.

Даже в развитых демократических странах с устоявшимися демократическими традициями не все обстоит благополучно. Как говорится в докладе МИД России «О ситуации с правами человека в ряде государств мира», в Великобритании отмечается применение незаконных и недопустимых методов ведения допроса военнопленных и жестокое обращение с заключенными⁶. Канаду обвиняют в дискриминации прав коренных жителей, а также в нарушении прав беженцев и иммигрантов.

The Times of India в январе 2008 г. поставила следующий диагноз организации: «Несмотря на попытки Содружества вновь обрести себя после распада СССР и окончания холодной войны, правда состоит в том, что внутренние противоречия в Содружестве сделали его деятельность в лучшем случае - двусмысленной, в худшем - трудной. По сути, Содружество на протяжении всей своей истории не только приостанавливает членство нарушителей, но и постоянно восстанавливает их в правах»⁷.

НАДЕЖДЫ ОПРАВДЫВАЮТСЯ

На встрече глав правительств в Тринидаде и Тобаго в 2009 г. было принято решение разработать реформы, чтобы, приведя многочисленные институты Содружества в порядок, улучшить взаимодействие и сотрудничест-

во стран-членов. Специально для этого была создана Группа выдающихся лиц (*Eminent Persons Group*), которая на протяжении двух лет занималась изучением проблем и пробелов в деятельности организации, решала задачу усиления влияния Содружества и укрепления его роли.

Большие надежды возлагались на саммит Содружества, проходивший в октябре 2011 г. в австралийском городе Перт. Перед участниками была поставлена цель - «подготовить Содружество к глобальным вызовам путем реформирования его внутренней структуры и повышения его активности»⁸.

Но Абдулла Ахмад Бадави, бывший премьер-министр Малайзии, занимающий пост председателя Группы выдающихся лиц, предупреждал, что встреча в Перте может стать провальной. Он заявил: «Нет сомнений в том, что от этой встречи глав правительств ожидают проведения реальных радикальных реформ Содружества. Но если не будут приняты рекомендации по реформированию организации, саммит будет охарактеризован не как триумф, а как провал»⁹.

Продавав огромную работу, Груша представила на саммите в Перте в 2011 г. объемный доклад под названием: «Содружество людей: время для срочных реформ», с многочисленными рекомендациями по преобразованию организации¹⁰. В докладе открыто говорилось о том, что те ценности, которые были заложены в основе Содружества, приходят в упадок, и, чтобы сохранить ассоциацию независимых государств, необходимо немедленно действовать. Едва прикрывая критику в адрес Секретариата и его чиновничьего аппарата, Груша выступила за прекращение преступной беспечности и инертности, представляющих собой наиболее серьезную угрозу актуальности и жизнеспособности организации¹¹.

На саммите в Перте были одобрены 30 и приняты к рассмотрению 12 рекомендаций группы.

Решено разработать Устав Содружества с целью воплотить принципы, содержащиеся в предыдущих декларациях и собран-

* Подробнее см.: *Листопадов Н.А.* Разгром террористов в Шри-Ланке // *Азия и Африка сегодня*, 2009, № 11 (*прим. ред.*).

ные в едином документе, который не будет иметь юридической силы. Планируется, что текст должен быть одобрен в 2012 г. по завершении консультаций в каждой стране Содружества и иных процедур. Устав будет способствовать признанию международной правосубъектности этой организации мировым сообществом.

Важное значение имеет принятие Пертской декларации о принципах продовольственной безопасности, нацеленной на всеобъемлющую помощь в решении продовольственных проблем уязвимых государств (главным образом, это касается бедных стран Африки).

Было также одобрено реформирование Министерской группы действия, усиление ее роли в поддержке демократии в странах-членах. Группа будет более активно реагировать на ряд серьезных и регулярных нарушений основных ценностей Содружества. Так же единодушно было принято решение продвигать интересы Содружества и достигать практических результатов на всех предстоящих крупнейших международных встречах (Группа 20, саммит Конференции ООН по устойчивому развитию («Рио+20»), министерские конференции Всемирной торговой организации)¹².

Однако 11 рекомендаций Группы выдающихся лиц были отвергнуты, а 43 были отложены в долгий ящик. В их числе оказались такие основные конструктивные предложения, как усилен-

ная программа мониторинга выборов, учреждение поста независимого комиссара, реформа структуры Секретариата и многие другие.

Кроме того, по инициативе ЮАР, Индии и Намибии было принято решение не публиковать доклад, так как главы этих государств скептически отнеслись к предложению учредить новый пост - пост независимого комиссара по верховенству закона, демократии и правам человека. В его обязанности вошел бы мониторинг нарушений в странах - членах Содружества, и он имел бы право требовать принятия необходимых мер в случае их обнаружения. Первый заместитель министра иностранных дел Индии Ранджан Матхаи заявил, что его страна против учреждения подобной должности, которая по сути дублировала бы работу, уже проводимую ООН, и дипломатично отметил, что такая рекомендация требует дальнейших рассмотрений и исследований¹³.

Со своей стороны Малкольм Рифкинд, член Группы выдающихся лиц от Великобритании, бывший министр иностранных дел страны, охарактеризовал как «позор» отказ лидеров опубликовать доклад. Он заявил на пресс-конференции в Перте: «Содружество столкнулось с очень серьезной проблемой. Она связана не с враждебностью или антагонизмом, а с равнодушием»¹⁴.

К этому стоит добавить, что лишь 36 из 54 стран - членов Со-

дружества приняли участие в саммите¹⁵.

Если резюмировать работу саммита, то очевидно, что никаких фундаментальных сдвигов в будущей работе Содружества не предвидится. Выборочное принятие некоторых рекомендаций общего характера не усилит его роли и влияния. Все предложения доклада Группы выдающихся лиц нуждаются в комплексной, а не выборочной реализации, так как они логично взаимосвязаны. Например, главы правительств единодушно одобрили рекомендацию активизировать деятельность генерального секретаря, но оставили для дальнейшего рассмотрения пункт о том, что он должен подготовить план работы по будущему развитию Секретариата¹⁶.

* * *

Таким образом, Содружество не сумело убедить большинство своих членов в необходимости усиления мер по защите демократических принципов, так как основная ценность этой неформальной организации для многих стран заключается не в борьбе с теми или иными нарушениями, а во взаимовыгодном сотрудничестве в экономической, технологической, культурной и иных сферах. Ассоциация независимых государств, взяв на себя ответственность - утвердить демократию на всей своей территории, используя «мягкую силу», явно переоценила свои возможности и взвалила на себя непосильное бремя.

¹ Singapore Declaration of Commonwealth Principles, 1971 - http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=141097

² Mayall J. The Contemporary Commonwealth An assessment 1965-2009. New York, 2010, p. 4.

³ Harare Commonwealth Declaration 1991 - www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=141095

⁴ Human Rights Watch. World Report 2012: Nigeria - <http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-nigeria>

⁵ Sri Lanka: 'Bait and Switch' on Emergency Law // Human Rights Watch, 7.09.2011 - <http://www.hrw.org/news/2011/09/07/sri-lanka-bait-and-switch-emergency-law>

⁶ Сайт МИД РФ. Доклад МИД России «О ситуации с правами человека в ряде государств мира» - [www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/9f9f2a6497b5822f43256a2900463456/2b4694cd44b6411e44257974003e49c4/\\$FILE/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf](http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/9f9f2a6497b5822f43256a2900463456/2b4694cd44b6411e44257974003e49c4/$FILE/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4.pdf)

⁷ Mayall J. Op. cit., p. 77.

⁸ Commonwealth Heads of Government Meeting 2011. GNOGM, 2011. Perth, Australia. Building National Resilience Building Global Resilience - http://www.chogm2011.org/sites/default/files/documents/CHOGM2011_Concept_Paper.pdf

⁹ Watt N. Commonwealth Leaders under Fire for Refusing to Publish

Human Rights Report // The Guardian, 29.10.2011 - www.guardian.co.uk/world/2011/oct/29/commonwealth-meeting-human-rights-disgrace

¹⁰ Eminent Persons Group Report - www.thecommonwealth.org/files/241620/FileName/EminentPersonsGroupReport.pdf

¹¹ Kellner P. Does the Commonwealth have a Bright Future? Yes, if it's Ready to Change // The Guardian, 29.10.2011 - <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2011/oct/29/commonwealth-future-human-rights>

¹² CHOGM 2011 Communiqué 30 October 2011 - www.thecommonwealth.org/news/34580/241632/301011communiqué.htm

¹³ Watt N. Op. cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Commonwealth Summit 2011: Leaders Told They Face Failure if Rights Reforms not Adopted // Canadian press, 29.10.2011 - http://www.huffingtonpost.ca/2011/10/29/commonwealth-summit-failure-if-consensus-not-made_n_1064860.html

¹⁶ CHOGM 2011 Perth, Australia. 'A Commonwealth of the People: Time for Urgent Reform'. Agreement by Heads of Government Regarding the Eminent Persons Group (EPG) Proposals - <http://www.thecommonwealth.org/files/241762/File e/EPGFinal.pdf>