

Конфликт между ЭКОВАС и Мали: международно-правовые и политические аспекты¹

Я.Н. Аду, А.Б. Мезяев

Аду Яо Никэз — к.ю.н., доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов (РУДН), доцент кафедры теории государства и права и конституционного права Оренбургского государственного университета, почетный профессор Уральского государственного экономического университета; 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; adu-ya@rudn.ru

Мезяев Александр Борисович — д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Университета управления «ТИСБИ», главный редактор «Казанского журнала международного права и международных отношений»; Россия, 420012, Казань, ул. Муштары, д. 13; alexmezyaev@gmail.com

Аннотация

*Последние десятилетия Республика Мали переживает беспрецедентный политический и экономический кризис, связанный с сепаратизмом и терроризмом, рядом государственных переворотов, введением санкций со стороны международных организаций. Значительную роль в урегулировании конфликта в Мали играет Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС). В то же время некоторые действия Администрации ЭКОВАС по урегулированию данного (и некоторых других) кризиса нанесли серьезный урон авторитету Сообщества. В статье рассматриваются правовые и политические аспекты кризиса в Республике Мали с 2020 г., а также действия его основных участников на межгосударственном уровне (ЭКОВАС, Республики Мали и ряда других государств, в частности Франции). На основе структурных, качественных и количественных методов оценки и сравнительного анализа решений Администрации ЭКОВАС, их правового и политического значения, политической ситуации на местах, истории урегулирования конфликтов в других западноафриканских странах (Республика Кот-д'Ивуар и др.) со стороны ЭКОВАС, АС и ООН авторы приходят к выводу о том, что Администрация ЭКОВАС действовала за пределами своих полномочий, то есть *ultra vires*. Предлагаются возможные варианты действий по преодолению сложившейся ситуации.*

Ключевые слова: ЭКОВАС, Мали, санкции, военные перевороты, урегулирование кризисов, переходные правительства, *ultra vires*

Для цитирования: Аду Я.Н., Мезяев А.Б. Конфликт между ЭКОВАС и Мали: международно-правовые и политические аспекты // Вестник международных организаций. 2023. Т. 18. № 1. С. 170–189 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2023-01-07

¹ Статья поступила в редакцию 02.11.2022.

Введение

В последние десятилетия Республика Мали переживает серьезный политический кризис, связанный с целым рядом конфликтов как внутреннего, так и международного характера. Настоящая статья посвящена анализу политических и правовых аспектов взаимодействия руководства ЭКОВАС и переходного правительства Мали, приведшего к беспрецедентным санкциям в отношении Мали как государства — члена ЭКОВАС.

Методология исследования. В основу статьи положены аналитические, юридические, исторические и дедуктивно-дескриптивные методы. Аналитический метод предполагает анализ всех специальных решений администрации ЭКОВАС по малийскому кризису в период с 2020 по 2022 г., а также отношений правительства Мали и Администрации, включая анализ деклараций различных акторов. Юридический метод заключается в оценке решений Администрации ЭКОВАС на предмет их соответствия положениям договоров ЭКОВАС. Исторический аспект методологии основан на изучении развития кризиса в сравнении с другой идентичной ситуацией в регионе, в частности на примере ситуации в Гвинее и Кот-д'Ивуаре.

Участниками конфликта в Республике Мали являются члены сепаратистских движений на севере страны. В них принимают участие различные этнические группы, прежде всего туареги [Филиппов, 2012], цель которых — создание государства Азавад. Кроме того, в конфликте участвуют различные террористические группировки, такие как «Аль-Каида в странах исламского Магриба» (АКИМ) (организация признана террористической и запрещена в Российской Федерации), «Ансар ад-Дин» (организация признана террористической и запрещена в Российской Федерации), «Движение за единство и джихад в Западной Африке», чьи нападения наносят серьезный ущерб гражданской и государственной инфраструктуре и угрожают существованию малийского государства [Филиппов, 2021]. Ситуация в северной части Мали еще более обострилась после убийства лидера ливийской революции Муаммара Каддафи в 2011 г. в результате агрессии НАТО. Ликвидация Каддафи привела к бесконтрольному распространению оружия и боеприпасов в регионе среди террористических группировок. Более того, многие этнические туареги, дезертировавшие из армии Каддафи, нашли убежище на севере Мали, в том числе примкнув к террористическим группировкам.

В начале 2013 г., во время наступления повстанцев-туарегов и террористических групп на столицу страны Бамако, правительство Мали обратилось за помощью к Франции. 11 января 2013 г. Франция начала операцию «Серваль», в результате которой движение террористических групп и сепаратистов на Бамако было остановлено. В связи с этими событиями 25 апреля 2013 г. Совет Безопасности ООН (СБ ООН) принял Резолюцию № 2100 [ООН, 2013], в соответствии с которой была создана Многопрофильная миссия ООН в Мали (МИСМА). В состав МИСМА входили французские войска и войска Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС), в том числе другие африканские страны, названные в честь возглавляемой африканцами Международной миссии поддержки в Мали (АФИМСА). 1 июля 2013 г. с целью стабилизации ситуации в стране МИСМА была преобразована в Многопрофильную комплексную миссию ООН по стабилизации в Мали (МИНУСМА).

Несмотря на усилия, предпринятые обеими сторонами, с момента своего развертывания в Мали до 2020 г. французские войска и МИНУСМА не могли одержать решающей победы над террористическими группами и обеспечить выполнение соглашения о национальном примирении между сепаратистами и центральным правительством. Отношения между новым Переходным военным правительством Мали и Францией

осложнились после того, как последняя в одностороннем порядке приняла решение о выводе своих вооруженных сил из северной части Мали.

Массовые протесты после всеобщих выборов в законодательные органы Мали в апреле 2020 г. привели к народным восстаниям, в результате которых погибли десятки и были ранены сотни людей. В стране начался политический кризис. 18 августа 2020 г. в Мали произошел очередной государственный переворот, который возглавил полковник Ассими Гойта. Президент Ибрагим Бубакар Кейта (в стране его называют по первым буквам имени – ИБК) и ряд других высших должностных лиц были арестованы. Данные события вызвали резкую реакцию Администрации (Authority) ЭКОВАС – высшего органа Сообщества. Уже на следующий день, 19 августа 2020 г., Администрация ЭКОВАС ввела персональные санкции в отношении членов военного правительства Мали, потребовав немедленного освобождения президента Кейты и других высших должностных лиц, а также восстановления конституционного порядка и возвращения к гражданскому управлению путем проведения всеобщих выборов в течение 18 месяцев. 9 января 2022 г., на саммите ЭКОВАС в Аккре, Администрация Сообщества приняла решение ввести санкции в отношении Мали из-за нежелания военных властей соблюдать график всеобщих выборов, установленный ЭКОВАС. В отношении Мали как государства – члена ЭКОВАС были введены следующие санкции:

1. Вызов государствами – членами ЭКОВАС для консультаций своих послов, аккредитованных в Республике Мали.
2. Закрытие сухопутных и воздушных границ между странами ЭКОВАС и Республикой Мали.
3. Приостановление всех торговых и финансовых операций между странами ЭКОВАС и Республикой Мали, за исключением продуктов питания, фармацевтических препаратов, предметов медицинского назначения и оборудования, включая материалы для борьбы с COVID-19, нефтепродуктов и электроэнергии.
4. Замораживание активов Республики Мали в центральных банках стран ЭКОВАС.
5. Замораживание активов Республики Мали и государственных предприятий и полугосударственных предприятий в коммерческих банках.
6. Приостановление любой финансовой помощи Республике Мали, а также операций со всеми финансовыми учреждениями, в частности EBID и BOAD [ECOWAS, 2020d].

Отметим, что ведущую роль в принятии решения о введении санкций сыграла Франция. Перед саммитом ЭКОВАС официальные лица Франции, включая президента Эммануэля Макрона [Bendhaou, 2022], министра иностранных дел Жан-Ив Ле Дриана [Le Point, 2022] и министра обороны Флоренс Парли [Perelman, Alexandre, 2021], заявили, что Франция совместно с ЭКОВАС примет все необходимые меры для противодействия военной власти.

Военные власти Мали потребовали от Франции покинуть страну после одностороннего решения президента Макрона уйти из северной части страны. Переходное правительство Мали подозревало французские вооруженные силы в сотрудничестве с террористическими группировками – это стало одной из основных причин кризиса между двумя странами. Действительно, французские войска в Мали неоднократно препятствовали успешным операциям малийских войск против повстанцев и террористов, а в ряде случаев даже не позволяли малийской военной авиации подняться в воздух [Batako, 2022]. Малийские власти прямо обвинили французские войска в обучении и усилении террористических групп [IRIS, 2021]. Ситуация обострилась еще больше, когда малийское переходное правительство решило обратиться за помощью в

обеспечении безопасности в стране к другим государствам. Франция, бывшая колониальная держава, сочла решение правительства Мали обратиться к России неприемлемым. Используя свое влияние на Администрацию ЭКОВАС, Франция стала одним из основных акторов в противостоянии ЭКОВАС и Мали.

Международно-правовые и политические аспекты кризиса в Мали

Для уяснения юридических и политических оснований конфликта между ЭКОВАС и Мали прежде всего необходимо обратиться к хронологии событий, которые привели к критическому развитию ситуации.

5 июня 2020 г., в результате спорного постановления Конституционного суда Мали по 30 оспариваемым мандатам в пользу правящей партии, возник общественно-политический кризис. В этот же день было создано Объединение движения патриотических сил (М5-РФП), в состав которого вошли различные оппозиционные силы, религиозные организации и представители гражданского общества [Government of the Republic of Mali, 2021b]. 20 июня 2020 г. Генеральный секретарь ООН А. Гутерриш, выразив обеспокоенность ситуацией, призвал вовлеченные стороны к умиротворению [UN, 2020]. Массовые акции протеста в Бамако против результатов выборов в законодательные органы 10, 11 и 12 июля 2020 г. привели к гибели десятков людей. 15–19 июля 2020 г. Администрация ЭКОВАС поручила своим посредникам Г. Джонатану (бывшему президенту Федеративной Республики Нигерия) и Ж.-К. Касси Бру (президенту Комиссии ЭКОВАС) восстановить диалог между политическими деятелями Мали [ECOWAS, 2020c]. Посредники встретились с президентом Мали Кейтой, членами его кабинета и другими политическими деятелями, призвали стороны к диалогу и подтвердили готовность ЭКОВАС оказать помощь Мали [ECOWAS, 2020c].

В ходе встречи представители оппозиции высказали свое мнение относительно общественно-политической ситуации и сделали следующие предложения:

1. Отставка президента Кейты.
2. Роспуск Конституционного суда.
3. Установление переходного режима в Мали.
4. Создание независимой следственной комиссии для выяснения причин гибели участников акций протеста 10, 11 и 12 июля 2020 г.
5. Освобождение лидера оппозиции Сумаилы Сиссе, арестованного во время выборов в законодательные органы [ECOWAS, 2020b].

23 июля 2020 г. Бамако посетила Высшая группа глав государств и правительств ЭКОВАС (в группу входили: президент Нигера М. Иссуфу – в качестве страны – председателя ЭКОВАС, президент Ганы Н. Аддо Акуффо, президент Кот-д’Ивуара А. Уаттара, президент Нигерии М. Бухари и президент Сенегала М. Салл). Во время визита Группа провела несколько встреч с президентом Мали Кейтой и членами его кабинета, а также с представителями оппозиции и гражданского общества. Из-за срочности, необходимой для разрешения ситуации, Группа решила принять решение о рассмотрении наиболее важных вопросов, касающихся предмета, на следующем заседании [ECOWAS, 2020b]. В ответ на предложения, выдвинутые оппозицией, Администрация ЭКОВАС приняла следующие решения:

1. Рекомендовала исключить избранных парламентариев, чьи мандаты оспариваются политическими деятелями.

2. В отношении роспуска Конституционного суда: рекомендовала только изменение его состава.

3. В отношении отставки президента Кейты: призвала создать новое открытое правительство для всех участников (50% мест для правящей партии, 30% – для оппозиционных партий и 20% – для гражданского общества).

4. В отношении создания независимой следственной комиссии по выяснению причин гибели протестующих 10, 11 и 12 июля 2020 г.: провести немедленное расследование для установления причин и определения ответственности сторон. Президент Кейта должен принять все необходимые меры для оказания помощи пострадавшим, включая финансовую компенсацию и поддержку.

Администрация ЭКОВАС настоятельно призвала правительство Мали принять все необходимые меры для освобождения лидера оппозиции Сумаилы Сиссе. Кроме того, Администрация потребовала, чтобы все стороны выполнили рекомендации в течение десяти дней; в противном случае они столкнутся с санкциями со стороны Комиссии ЭКОВАС [ECOWAS, 2020b].

18 августа 2020 г., на фоне ухудшения общественно-политической обстановки, в Мали произошел военный переворот, в ходе которого были арестованы и задержаны президент Кейта и ряд других должностных лиц. Администрация ЭКОВАС осудила переворот и предложила военным вернуться в казармы. Политических акторов призвали сохранить приверженность условиям диалога, чтобы найти оптимальное решение для выхода из кризиса. Администрация ЭКОВАС заявила о своем непризнании неконституционной смены власти [ECOWAS, 2020d].

20 августа 2020 г. Администрация ЭКОВАС приняла ряд мер, в том числе общие и специальные санкции, в отношении членов военного правительства, а также Республики Мали:

1. Отстранила Республику Мали от процесса принятия любых решений в ЭКОВАС.
2. Закрыла сухопутные и воздушные границы стран – членов ЭКОВАС с Республикой Мали.
3. Остановила все финансовые и экономические трансакции между государством – членами ЭКОВАС и Республикой Мали, за исключением продуктов первой необходимости, и призвала к целенаправленным санкциям против военного правительства [ECOWAS, 2020e].

28 августа 2020 г. Администрация ЭКОВАС провела еще одну внеочередную сессию, посвященную ситуации в Мали. На сессии было принято решение направить миссию по установлению фактов во главе с посредником ЭКОВАС с 22 по 24 августа 2020 г. В отчете посредника отмечалось, что решение уйти в отставку, принятое президентом Республики Мали Кейтой, является неуместным, однако приветствовалось его освобождение военными властями. Посредник призвал к переходу к гражданскому управлению с президентом и премьер-министром и быстрому созданию переходного правительства, которое должно действовать в течение 12 месяцев для организации президентских и парламентских выборов. Администрация ЭКОВАС отметила, что после выполнения этих требований введенные санкции должны быть постепенно сняты [ECOWAS, 2020f].

7 сентября 2020 г. в ходе 57-й внеочередной сессии ЭКОВАС в Ниамее (Республика Нигер) Администрация выразила обеспокоенность развитием ситуации в Мали, хотя и поддержала переходные власти в их стремлении найти выход из кризисной ситуации. Власти призвали Национальный совет общественного спасения (НКОС) выпол-

нить принятое 28 августа 2020 г. Общее решение о переходе к гражданскому правлению [ECOWAS, 2021c].

8 сентября 2020 г. состоялось внеочередное заседание Администрации ЭКОВАС относительно ситуации в Гвинейской Республике, где 5 сентября 2020 г. произошел военный переворот, во время которого был свергнут президент Альфа Конде. С этой целью Администрация предложила принять в отношении Гвинеи следующие меры:

1. Немедленно отстранить Гвинею от участия во всех руководящих органах ЭКОВАС.
2. Немедленно направить в Гвинею миссию ЭКОВАС высокого уровня для оценки ситуации.
3. Поручить Администрации проанализировать положение в Гвинейской Республике и отчет миссии по оценке ситуации [ECOWAS, 2021c].

Санкции, введенные Администрацией, были признаны справедливыми по сравнению с санкциями, введенными в отношении Мали. В этот период вопрос о санкциях против Мали был рассмотрен вновь. Администрация выразила удовлетворение в связи с отменой военным правительством ограничений, наложенных на бывшего президента и премьер-министра [ECOWAS, 2020a].

21 сентября 2020 г. главой переходной власти был назначен Ба Н'Дау, а премьер-министром Моктар Уан. Оба вступили в должность 25 сентября 2020 г. С 23 по 25 сентября 2020 г. специальные посредники по урегулированию конфликта в Мали встречались с различными представителями властей переходного периода для оценки прогресса и решений, принятых 20 и 28 августа 2020 г. Посредник ЭКОВАС заявил, что санкции должны быть сняты после приведения к присяге гражданского переходного президента [ECOWAS, 2020g]. При этом посредник приветствовал принятие Переходной хартии 1 октября 2020 г. [Government of the Republic of Mali, 2020].

11 октября 2020 г. в рамках посредничества ЭКОВАС глава Администрации ЭКОВАС президент Ганы Н. Акуфо-Аддо и официальные лица Сообщества встретились с переходными властями в Мали, чтобы выразить поддержку политическому процессу в стране. В ходе визита посредники встретились с президентом переходного периода Ба Н'Дау, вице-президентом Ассими Гоитой и премьер-министром Моктаром Уаном. Глава Администрации оценил прогресс, достигнутый переходной властью путем освобождения политических заключенных, создания гражданской переходной власти и принятия Переходной хартии, как положительный. Он также отметил создание Национального переходного совета и поддержал этот процесс [ECOWAS, 2021d].

23 января 2021 г. Администрация ЭКОВАС на своем внеочередном заседании выразила озабоченность по поводу ситуации в Мали, осудила аресты людей, подозреваемых в нарушении национальной безопасности, призвала к мирному переходу власти в Мали и соблюдению графика проведения выборов. Администрация также выразила обеспокоенность по поводу того, что НКОС не был распущен [ECOWAS, 2021b]. **25 мая 2021 г.** военные власти арестовали президента Ба Н'Дау и премьер-министра М. Уана в связи с подозрением в выводе военного персонала из нового переходного правительства, что привело к отставке переходного правительства в этот же день [Government of the Republic of Mali, 2021b]. **30 мая 2021 г.** в Аккре (Гана) состоялся внеочередной саммит Администрации ЭКОВАС в связи с арестом гражданского переходного президента, премьер-министра и других официальных лиц. Администрация призвала к немедленному освобождению арестованных, заявив, что эти действия противоречат положениям Переходной хартии Мали и международным обязательствам страны. Администрация вновь призвала все стороны сохранять статус-кво и уважать избиратель-

ную систему [Абашидзе и др., 2023], как было предложено до отстранения Мали от участия в ЭКОВАС [ECOWAS, 2021c].

7 июня 2021 г. лидер военного переворота полковник А. Гоита был официально назначен Конституционным судом переходным президентом, а Чогель Кокалла Маига — премьер-министром [Government of the Republic of Mali, 2021a]. С 8 по 9 июня 2021 г., в соответствии с рекомендацией Администрации ЭКОВАС во время саммита 30 мая 2021 г., посредник посетил Мали для ознакомления со стратегией, используемой новым местным правительством, и ходом реализации достигнутых ранее договоренностей. Посредник встретился с различными заинтересованными сторонами и призвал их к совместной работе по восстановлению демократии в соответствии с принципами ЭКОВАС [ECOWAS, 2021d]. 19 июня 2021 г. по итогам ознакомления с докладом посредника на 59-й внеочередной сессии Администрации ЭКОВАС в Аккре было принято к сведению назначение гражданского премьер-министра Маиги, формирование нового правительства и обязательство соблюдать график выборов в феврале 2022 г. Администрация ЭКОВАС рекомендовала Комиссии Сообщества создать избирательный механизм, который был бы свободен от злоупотреблений на выборах [ECOWAS, 2021a], а также рекомендовала всем сторонам соблюдать положения Алжирского соглашения [Algiers Treaty, 2015].

С 5 по 7 сентября 2021 г. посредник ЭКОВАС посетил Мали, чтобы убедиться в прогрессе и подтвердить участие ЭКОВАС в поддержке местных властей. Посредники также посетили президента и премьер-министра переходного периода, одобрили освобождение бывшего временного президента Ба Н'Дау и премьер-министра Уана. Кроме того, они выразили обеспокоенность по поводу задержки выработки конкретных мер и графика предполагаемых выборов. Тем не менее посредники положительно оценили принятие переходными властями решений Администрации ЭКОВАС [ECOWAS, 2021d]. 8 сентября 2021 г., после получения отчета посредника о его поездке с 5 по 7 сентября, Администрация выразила удовлетворение относительным спокойствием и стабильностью в стране, и особенно освобождением некоторых задержанных политических деятелей. Однако она была обеспокоена в связи с отсутствием планирования и подготовки к выполнению графика президентских выборов 22 февраля 2022 г. Поэтому Администрация настоятельно призвала переходные власти задействовать все механизмы для обеспечения мирных, свободных и честных президентских выборов [ECOWAS, 2021e]. 16 сентября 2021 г. на внеочередном заседании Администрация ЭКОВАС рассмотрела два важных вопроса, касающихся общественно-политической ситуации, сложившейся в Гвинее и Мали. В отношении Мали Администрация выразила обеспокоенность медленными темпами избирательного процесса и настоятельно призвала переходные власти представить график предстоящих президентских выборов. Было принято решение ввести целенаправленные санкции в отношении лиц, тем или иным образом препятствующих проведению выборов в соответствии с графиком. Администрация также осудила продолжающиеся аресты и задержания политических деятелей переходной властью и призвала вовлеченные стороны соблюдать международное право и права человека. Администрацию ЭКОВАС обеспокоило решение Мали пригласить в страну российскую ЧВК «Вагнер», поскольку якобы это может негативно сказаться на безопасности в регионе [ECOWAS, 2022]. 20 октября 2021 г. официально была создана Национальная комиссия по возрождению в Мали (НКВМ) для разрешения кризиса в Мали на переходный период [Government of the Republic of Mali, 2021b]. 30 декабря 2021 г. НКВМ рекомендовал переходный период в стране от 6 месяцев до 5 лет [Government of the Republic of Mali, 2021b].

9 января 2022 г. Администрация ЭКОВАС провела внеочередное заседание по ситуации в Мали в связи с предложением переходного правительства назначить президентские выборы на декабрь 2025 г. и сочла новый срок выборов неприемлемым. Администрация приняла решение сохранить санкции, наложенные на членов переходного правительства, и, кроме того, ввела новые экономические и финансовые санкции в отношении государства, которые вступили в силу немедленно:

1. Вызов для консультаций государствами – членами ЭКОВАС своих послов, аккредитованных в Мали.
2. Закрытие сухопутных и воздушных границ между странами – членами ЭКОВАС и Мали.
3. Приостановление всех коммерческих и финансовых операций между государствами – членами ЭКОВАС и Мали, за исключением продуктов питания, фармацевтических препаратов, предметов медицинского назначения и оборудования, включая материалы для борьбы с COVID-19, нефтепродукты и электроэнергию.
4. Замораживание активов Республики Мали в центральных банках ЭКОВАС.
5. Замораживание активов Республики Мали, государственных и полугосударственных предприятий в коммерческих банках.
6. Приостановление любой финансовой помощи и операций со всеми финансовыми учреждениями, в частности EBID и BOAD [ECOWAS, 2020e].

Международно-правовые аспекты кризиса в отношениях между Мали и ЭКОВАС

Главная правовая проблема кризиса во взаимоотношениях между Республикой Мали и ЭКОВАС состоит в характере тех санкций, которые были наложены на Мали Администрацией ЭКОВАС. В этой связи возникают три главных вопроса:

1. Обладает ли ЭКОВАС, его Администрация или какие-либо иные органы данной организации полномочиями вводить санкции в отношении государств-членов?
2. Какие санкции могут быть применены к странам-членам за нарушение положений договоров ЭКОВАС?
3. Действовал ли орган ЭКОВАС *ultra vires*, вводя такие санкции в отношении Республики Мали?

Обладает ли ЭКОВАС, его Администрация или какие-либо иные органы данной организации полномочиями вводить санкции против Мали?

Администрация ЭКОВАС является высшим органом организации в соответствии с договором об образовании Экономического сообщества государств Западной Африки [ECOWAS, 1993]. Согласно положениям данного договора, Администрация (*The Authority*) несет ответственность за общее руководство и контроль над Сообществом и принимает все меры для обеспечения его прогрессивного развития и реализации его целей.

В соответствии со ст. 7 (2) Договора ЭКОВАС, Администрация наделена преимущественными полномочиями действовать в качестве высшего органа, если так решит большинство членов: «Если иное не предусмотрено настоящим Договором или Протоколом, решения Администрации принимаются в зависимости от рассматриваемого вопроса единогласно или большинством в две трети голосов государств-членов».

Статья 77 Договора ЭКОВАС также гласит: «Если государство-член не выполняет свои обязательства перед Сообществом, Администрация может принять решение о наложении санкций на это государство-член».

В соответствии со ст. 45 (2) Протокола о демократии и надлежащем управлении, решение о санкциях принимается Администрацией, если государство не соблюдает положения Протокола. Таким образом, ответ на первый вопрос, поставленный нами, будет положительным: Администрация ЭКОВАС обладает полномочиями вводить санкции в отношении государств — членов Сообщества.

Какие санкции могут быть применены к странам-членам за нарушение положений договоров ЭКОВАС?

Республика Мали ратифицировала Пересмотренный договор ЭКОВАС от 1993 г. [ECOWAS, 1993]. Согласно ст. 77 Пересмотренного договора, в случае невыполнения Договора Администрация может налагать санкции, в том числе предусмотрены:

- а) приостановка новых займов или помощи Сообщества;
- б) приостановка выплат по текущим проектам или помощи по программам Сообщества;
- с) исключение кандидатур на штатные и профессиональные должности;
- г) приостановление права голоса;
- д) отстранение от участия в деятельности Сообщества.

Статья 45 гл. II Протокола ЭКОВАС о демократии и надлежащем управлении (Протокол) 2001 г. [ECOWAS, 1993] предусматривает возможность применения санкций, которые могут принимать следующие формы в порядке возрастания их строгости:

- а) отказ поддержать кандидатов, представленных заинтересованным государством-членом на выборные должности в международных организациях;
- б) отказ от организации совещаний ЭКОВАС в соответствующем государстве-члене;
- в) отстранение соответствующего государства-члена от участия во всех директивных органах ЭКОВАС.

Именно этот протокол был упомянут в качестве правового обоснования применения Администрацией ЭКОВАС санкций в отношении Мали. Договор и Протокол составляют единый документ, однако ни одна из его частей не предусматривает тех санкций, которые были применены в отношении Республики Мали.

Действовал ли орган ЭКОВАС *ultra vires*, вводя такие санкции в отношении Республики Мали?

Ни одна из составных частей договоров ЭКОВАС не предусматривает полномочий Администрации Сообщества по введению тех мер, которые были приняты в отношении Республики Мали.

а) *Вызов для консультаций государствами — членами ЭКОВАС своих послов, аккредитованных в Республике Мали.* Ни одно положение договоров ЭКОВАС не предусматривает такой возможности. Вызов для консультаций послов государств — членов международных организаций является прерогативой каждого государства.

б) *Закрытие сухопутных и воздушных границ между странами ЭКОВАС и Республикой Мали.* Ни одно из положений договоров ЭКОВАС не наделяет Администрацию правом применять такого рода меры. Следует отметить, что подобные санкции приме-

нялись ООН и Африканским союзом, которые несут особые обязательства в отношении международного мира и безопасности [Asaala, Tladi, 2022]. Во время гражданских войн [Лазутин, Лихачев, 2020] в Кот-д'Ивуаре, Гамбии, Гвинее-Бисау, Либерии, Сьерра-Леоне и других странах ООН и Африканский союз применяли в отношении этих государств соответствующие санкции [Толстых, 2021].

в) *Приостановление всех коммерческих и финансовых операций между государствами-членами ЭКОВАС и Мали*, за исключением продуктов питания, фармацевтических препаратов, предметов медицинского назначения и оборудования, включая материалы для борьбы с COVID-19, нефтепродукты и электроэнергию. Договор ЭКОВАС упоминает вопросы займов и финансовой помощи, но не запрещает коммерческие сделки. Таким образом, данная мера противоречит положениям Договора ЭКОВАС.

г) *Замораживание активов Республики Мали в центральных банках ЭКОВАС*. Активы Республики Мали в центральных банках государств – членов ЭКОВАС не представляют собой ни займы, ни финансовую помощь. Эти активы – суверенная собственность Мали. То есть их нельзя заморозить, поскольку инструменты ЭКОВАС этого не предусматривают. То же относится к *замораживанию активов Республики Мали, государственных и полугосударственных предприятий в коммерческих банках*.

д) *Приостановление Мали любой финансовой помощи и операций со всеми финансовыми учреждениями, особенно EBID и BOAD*. Договоры ЭКОВАС предусматривают отстранение страны-нарушителя от любой помощи и кредитов в финансовых учреждениях ЭКОВАС, но не во всех финансовых учреждениях. В мире множество финансовых учреждений, независимых от ЭКОВАС. В данном случае эта санкция не соответствует договорам ЭКОВАС.

Совершенно очевидно, что в отношении Республики Мали были приняты меры, которые не соответствуют договорам ЭКОВАС. Таким образом, действия Администрации ЭКОВАС представляют собой действия *ultra vires* [Абашидзе и др., 2022]. Санкции Администрации ЭКОВАС не получили подтверждения со стороны СБ ООН [Аду, 2016] в соответствии со ст. 53 Устава ООН: «...никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами без полномочий от Совета Безопасности...».

Какие действия могут быть предприняты Республикой Мали, столкнувшейся со столь серьезной проблемой?

Во-первых, Республика Мали может обратиться в Суд ЭКОВАС или другой международный судебный или арбитражный орган, для того чтобы оспорить неправомерность наложенных на нее санкций и потребовать возмещения ущерба. Требование о возмещении ущерба, причиненного Мали, возможно даже после того, как Администрация ЭКОВАС отменила санкции [ECOWAS, 2022].

Во-вторых, Республика Мали имеет право прекратить свое участие в договорах ЭКОВАС. В то же время такое решение следует принимать с осторожностью, учитывая возможные выгоды участия Мали в ЭКОВАС в экономической сфере и возможные более разрушительные для малийской экономики последствия в случае прекращения участия в деятельности Сообщества.

Политические аспекты кризиса между ЭКОВАС и Мали

Политический анализ кризисной ситуации в Мали позволяет сделать вывод о том, что Администрация ЭКОВАС могла бы справиться с ней более разумно. В первую очередь следовало попытаться разрешить конфликт дипломатическими усилиями, а затем уже – в случае неуспеха – вводить санкции.

Администрация ЭКОВАС потребовала от переходного правительства скорейшего проведения выборов и возвращения к гражданскому управлению. Это полностью соответствует договорам ЭКОВАС и другим международным обязательствам Мали. Однако вызывает вопросы навязывание властям Мали строгого графика организации президентских выборов в течение 12 месяцев.

НКП рекомендовал максимальный переходный период в пять лет. Это означает, что выборы должны быть проведены до конца декабря 2025 г. Администрация ЭКОВАС сочла пятилетний срок неприемлемым.

По мнению переходных властей Мали, ситуация в стране не позволит организовать свободные и честные выборы в короткие сроки, предписанные Администрацией ЭКОВАС. Напомним, что более 80% территории Мали находятся вне контроля малийского правительства. Малийские власти обоснованно исходили из того, что сначала необходимо обеспечить условия для проведения выборов на всей территории страны, поэтому предложили срок от 6 месяцев до 5 лет [Bamako, 2022].

Позиция переходных властей Мали выглядит вполне оправданной, поскольку предыдущие президентские выборы в Мали, организованные в 2013 г. в тех же условиях терактов и сепаратистских боевых действий, не принесли стране мира. Президентские выборы 2018 г. также не привели к решению проблем безопасности в стране.

Следует иметь в виду, что аналогичное решение ЭКОВАС уже нанесло значительный ущерб ситуации в Республике Кот-д'Ивуар после президентских выборов из-за навязанного ЭКОВАС Уагадугского соглашения [Ougadougou Agreement, 2007] под эгидой Африканского союза и ООН. Соглашение предусматривало проведение президентских выборов в ситуации, когда страна разделена на две части между воюющими сторонами. Север страны находился под контролем повстанческих группировок, поддерживающих Алассана Уаттару, а юг — под контролем регулярных национальных сил, поддерживающих президента Лорана Гбагбо. Президент Гбагбо заявил, что в этих условиях организовать президентские выборы невозможно. Он призвал руководство ЭКОВАС разоружить повстанцев и воссоединить страну до любых выборов. Однако под давлением ряда международных организаций, особенно ЭКОВАС, президент Гбагбо был вынужден пойти на проведение выборов. После второго тура президентских выборов, в котором Гбагбо противостоял Уаттаре, действующий президент оспорил результаты выборов в северных провинциях, находившихся под руководством повстанцев, выступающих за Уаттару. Он утверждал, что количество избирателей в северной части, поддерживающих Уаттару, больше, чем количество людей, зарегистрированных в избирательном списке. К сожалению, он не смог этого доказать, так как север все еще контролировался повстанцами. Более того, международное сообщество и особенно ООН были против такого подхода, несмотря на то, что такая международная практика существовала. По этой причине президент Гбагбо отказался признать итоги выборов и настаивал на пересчете голосов. Однако сторонники Уаттары при поддержке ЭКОВАС отказались это сделать. В итоге в Кот-д'Ивуаре начался так называемый постизбирательный кризис [Букуру, 2021], который привел к гибели тысяч людей (по официальным данным, в ходе кризиса было убито более 3 тыс. человек).

Таким образом, следует признать, что требование ЭКОВАС установить годичный срок для проведения выборов выглядит произвольным, нереалистичным, а в условиях активизации терроризма еще и представляющим угрозу для малийского общества.

Роль Франции в политическом кризисе между ЭКОВАС и Мали

В заключение следует отметить роль Франции в кризисе отношений между ЭКОВАС и Мали. Эта роль представляется нам значительной и чрезвычайно деструктивной. В свое время власти Мали пригласили Францию для оказания помощи в борьбе с терроризмом и сепаратизмом, которые поставили под угрозу национальную безопасность страны. Однако приоритетом Франции, бывшей колониальной державы, всегда были собственные геополитические интересы в регионе, а не интересы Мали [Lachica, 2021; Магадеев, 2022]. Республика Мали утратила контроль над более чем 80% своей территории именно во время присутствия французских вооруженных сил на ее территории. Эта ситуация требует критической оценки подходов Франции к контртеррористическим операциям как в Мали, так и в других странах Западной Африки.

Нынешние малийские власти выразили желание, чтобы французская армия покинула территорию Мали. Как уже отмечалось выше, подозрения в сотрудничестве с террористическими группами в Мали и их обучении вполне обоснованны [Магадеев, 2022]. Имеются факты воспрепятствования французскими войсками малийским вооруженным силам в борьбе с повстанцами и террористическими группами. Все это следует оценивать в контексте роли Франции в руандийском кризисе [Меязев, 2005; Ancel, 2018; Lachica, 2021], а также в других кризисах в Африке (Кот-д'Ивуар и др.). Обстановка ухудшилась, когда малийские власти решили сотрудничать с другими государствами, особенно с Россией, чтобы справиться с ситуацией. Франция сочла неприемлемым обращение Мали к российской ЧВК «Вагнер» [Магадеев, 2022]. При этом Франция пытается проводить свою неоколониальную политику, вовлекая ООН, Европейский союз, Африканский союз и особенно ЭКОВАС. Так, Европейский союз под давлением Франции принял ряд санкций против Мали и российской ЧВК «Вагнер» [EU, 2021]. Есть основания полагать, что санкции Администрации ЭКОВАС против Мали были введены под давлением Франции. Министр обороны Франции Флоранс Парли объявила об этих санкциях еще до того, как Администрация ЭКОВАС приняла такое решение [Perelman, Alexandre, 2021]. Франция также использует свой статус соавтора проектов резолюций в СБ ООН для продвижения собственных интересов в Мали [Strakes, 2016; Бокерия, 2022].

Премьер-министр Мали Ч.К. Майга свидетельствует, что представители страны не допускаются к участию в разработке проектов резолюций СБ ООН по Мали. Фактически Франция заменила собой малийское правительство, используя свое положение постоянного члена СБ ООН [Bamako, 2022]. Отношения между Мали и Францией находятся на самой низкой точке за всю историю. Послы обеих стран объявлены «персонами нон грата», Франция вывела свои вооруженные силы из Мали.

Можно предположить, что данный конфликт будет длительным, поскольку Франция находится в полной зависимости от ресурсов своих бывших колониальных владений. Франция не готова отказаться от притязаний на Мали, да и на всю Африку, так как примеру Мали могут последовать и другие бывшие колонии страны. Ситуация напоминает кризис отношений между Францией и Гвинеей в 1958 г., случившийся после того, как президент Гвинеи А. Секу Туре отверг предложение генерала де Голля о создании Французского сообщества Африки [Migani, 2012].

Заключение

В процессе разрешения кризиса 2020 г. в Мали Администрация ЭКОВАС обладала определенными полномочиями, предоставленными договорами Сообщества [Абашидзе и др., 2017]. Однако решение о введении конкретных санкций в отношении Республики Мали за нарушение ею международных обязательств должно приниматься в строгом соответствии с нормами международного права и конкретными договорами ЭКОВАС, а также *в интересах малийского народа* [Абашидзе и др., 2021] и без какого-либо внешнего воздействия. Причинами современного кризиса в Мали являются не только терроризм и сепаратизм, но и неокOLONIALная политика Франции в Африке [Glaser, 2016]. Франция использует все средства, включая международные организации и особенно ЭКОВАС, в качестве инструмента для укрепления своих позиций в регионе [Филиппов, 2013].

Список источников

- Абашидзе А.Х., Абдуллин А.И., Адамова Э.Р. [и др.] (2021) Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник. М.: Проспект.
- Абашидзе А.Х., Абдуллин А.И., Адамова Э.Р. [и др.] (2023) Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект».
- Абашидзе А.Х., Банис П.А., Бисултанов А.К. [и др.] (2022) Международное право: учебник для аспирантов. 2-е изд., испр. и доп. М.: Российский университет дружбы народов (РУДН).
- Аду Я.Н. (2016) Международная правовая обоснованность «межгосударственных санкций» // Евразийский юридический журнал. 2016. № 7 (98). С. 104–105.
- Бокерия С.А. (2022) Партнерство ООН и АС в области миротворчества: тенденции и проблемы // Вестник международных организаций. Т. 17. № 2. С. 189–207 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-02-08>.
- Букуру Ж.-Б. (2021) Международный уголовный суд, международный суд ООН и Демократическая Республика Конго: вопросы мира и правосудия // Казанский журнал международного права и международных отношений. № 12. С. 33–46.
- Лазутин Л.А., Лихачев М.А. (2020) Международное гуманитарное право. Война, память, справедливость (юридические и исторические аспекты). М.: Юрайт.
- Магадеев И.Э. (2022) Многосторонность как вынужденная необходимость? Эволюция французской политики в Субсахарской Африке: преемственность и новизна // Вестник международных организаций. Т. 17. № 1. С. 114–128 (на русском и английском языках). Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-01-05>.
- Мезяев А. (2005) «Международные суды» и Африка // Азия и Африка сегодня. № 11 (580). С. 14–18.
- Толстых В.Л. (2021) Практикум по международному праву: учебное пособие. М.: Международные отношения.
- Филиппов В.Р. (2012) Туареги Мали: долгий путь к миру // Азия и Африка сегодня. № 7 (660). С. 42–48.
- Филиппов В.Р. (2013) Война в Мали: тень Елисейского дворца // Международная жизнь. № 4. С. 35–56. Режим доступа: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/848> (дата обращения: 16.03.2023).
- Филиппов В.Р. (2021) Политический кризис 2020–2021 годов в Мали // Ученые записки Института Африки РАН. № 3(56). С. 42–55. Режим доступа: <https://doi.org/10.31132/2412-5717-2021-56-3-42-55>.
- Accord politique de Ouagadougou [Ougadougou Political Agreement] (Ougadougou Agreement) (2007) Режим доступа: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D38234472FEA8CD1492572C6000DA4F9-Rapport_complet.pdf (дата обращения: 05.07.2022) (in French).

Accord pour la paix et la reconciliation au Mali issu du processus d'Alger [Agreement for Peace and Reconciliation in Mali Resulting From the Algiers Process] (Algiers Treaty) (2015) Режим доступа: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Accord%20pour%20la%20Paix%20et%20la%20R%C3%A9conciliation%20au%20Mali%20-%20Issu%20du%20Processus%20d%27Alger_0.pdf (дата обращения: 05.07.2022) (in French).

Ancel G. (2018) Rwanda, la fin du silence: témoignage d'un officier français [Rwanda, the End of Silence: Testimony of a French Officer]. Paris: Les Belles Lettres (in French).

Asaala E., Tladi D. (2022) Assessing the Respective Mandates of the UN and AU in the Maintenance of International Peace and Security: Partnership and Cooperative Division of Labour or Competition? // Казанский журнал международного права и международных отношений [Kazan Journal of International Law & International Relations]. No. 13. P. 17–37. Режим доступа: http://kznjil.ru/files/kjil_13.pdf (дата обращения: 16.02.2023).

Вамako (2022) Discours de Docteur Choguel Kokalla Maiga à l'occasion de sa deuxième réunion d'échanges avec le corps diplomatique [Speech by Dr. Choguel Kokalla Maiga on the Occasion of His Second Exchange Meeting With the Diplomatic Corps]. 7 February. Режим доступа: <http://news.abamako.com/h/265863.html> (дата обращения: 21.08.2022) (in French).

Bendhaou F. (2022) La France et l'UE soutiennent les sanctions de la CEDEAO à l'encontre des dirigeants maliens // Monde. 11 January. Режим доступа: <https://www.aa.com.tr/fr/monde/la-france-et-lue-soutiennent-les-sanctions-de-la-cedeao-à-lencontre-des-dirigeants-maliens/2471300> (дата обращения: 21.02.2022) (in French)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (1993) ECOWAS Revised Treaty. 24 July. Abuja, Nigeria. Режим доступа: <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf> (дата обращения: 21.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2001) Protocol on Democracy and Good Governance (A/SP1/12/01) Supplementary to the Protocol relating to the mechanism for conflict prevention management, resolution, peacekeeping and security Executive Secretary Dakar, December 2001. Режим доступа: <https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol.pdf> (дата обращения: 21.03.2023)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020a) Communiqué Mission De La Mediation de la Cedeao Sur Le Mali [Communiqué ECOWAS Mediation Mission on Mali]. 25 September. Режим доступа: https://lefaso.net/IMG/pdf/fr.communiqué_final_mediation_au_mali_25_septembre_2020.pdf (дата обращения: 21.03.2023) (in French).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020b) Communiqué de la Cedeao Sur la Situation au Mali [Ecowas Communiqué on the Situation in Mali]. 18 August. Режим доступа: <https://www.guinee7.com/wp-content/uploads/2020/08/COMMUNIQUE-SUR-LA-SITUATION-AU-MALI-18-AOUT-2020.pdf> (дата обращения: 21.03.2023) (in French).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020c) Communiqué of ECOWAS extraordinary Summit on Mali, via virtual conference. 27 July. Режим доступа: <https://globalupfront.com/2020/07/27/communiqué-of-ecowas-extraordinary-summit-on-mali-via-virtual-conference-on-july-27th-2020/> (дата обращения: 21.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020d) Declaration of Ecowas Heads of States and Government on Mali. 6 October. Режим доступа: <https://ecowas.int/declaration-of-ecowas-heads-of-state-and-government-on-mali/> (дата обращения: 16.02.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020e) Declaration by ECOWASHOSG on Mali. 28 August. Режим доступа: <https://ecoroadsgroup.com/declaration-by-ecowashosg-on-mali-28082020/> (дата обращения: 14.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020f) Fifty-Seventh Ordinary Session of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government. 7 September, Niamey, Republic of Niger. Final Communiqué. Режим доступа: https://araa.org/sites/default/files/news/pdf/ENG_Final%20Communiqué_57th%20Summit_07092020.pdf (дата обращения: 21.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020g) Communiqué: Mission du Président de la Conférence des Chefs d'Etats et des Gouvernements de la CEDEAO au Mali [Communiqué: Mission of

the President of the Authority of Heads of State and Government of ECOWAS to Mali]. 12 October. Available at: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Fr-Communique-Visite-Chair-in-Mali-Oct-11-CEDEAO.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021a) Communique of the ECOWAS Mediation Mission to Mali. 7 September. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/mali/communique-ecowas-mediation-mission-mali> (дата обращения: 14.03.2023)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021b) Communique Extraordinary Summit on the Political Situation in Mali, ACCRA. 30 May. Режим доступа: <https://www.ecowas.int/communique-extraordinary-summit-on-the-political-situation-in-mali/> (дата обращения: 21.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021c) ECOWAS: Final Communique of September 9, Heads of State Video Conference Meeting on Guinea. Режим доступа: <https://www.africanstar.org/ecowas-final-communique-of-september-9-2021-heads-of-state-video-conference-meeting-on-guinea/> (дата обращения: 21.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021d) Fifty – Ninth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. Final Communique. 19 June, Accra, Republic of Ghana. Режим доступа: https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/2021-06-20-uk_final_communique-venghlish.pdf (дата обращения: 21.03.2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021e) Fifty-Eighth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. Final communique. 23 January: https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/communique_final_58th_ahsg_vf_0.pdf (дата обращения: 14.03.2023)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2022) Final Communique: 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Mali, Accra, Republic of Ghana. 9 January. Режим доступа: <https://reliefweb.int/report/mali/final-communique-4th-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government> (дата обращения: 21.03.2023).

European Union (2021) EU Imposes Restrictive Measures Against the Wagner Group. Council of the EU Press Release 929/21. 13 December. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/13/eu-imposes-restrictive-measures-against-the-wagner-group/pdf> (дата обращения: 03.07.2022).

Glaser A. (2016) *Arrogant comme un français en Afrique [Arrogant like a Frenchman in Africa]*. Paris: Fayard, 2016 (in French).

Government of the Republic of Mali (2020) Décret No 2020-0072/PT-RM du 1er Octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition [Decree No 2020.0072/PT.RM of 1 October 2020 Promulgating the Transition Charter]. Journal Officiel de la République du Mali, Special No. 17. Режим доступа: <https://sgg-mali.ml/JO/2020/mali-jo-2020-17-sp.pdf> (дата обращения: 16.02.2023) (in French).

Government of the Republic of Mali (2021a) Plan d'action du gouvernement de transition, 2021–2022 [Plan of Action of the Transitional Government, 2021–2022]. Primature, Cabinet of the Prime Minister. Режим доступа: https://primature.ml/wp-content/uploads/2021/09/PAG-21-22-TRANSITION-V2-2021-07-26-Von_Compresse.pdf (дата обращения: 03.07.2022) (in French).

Government of the Republic of Mali (2021b) Termes de reference des assises nationales de la refondation (A.N.R.) [Terms of Reference for the National Conferences for Refoundation (A.N.R.)] // Ministry of State Refoundation, 20 October. Режим доступа: <https://ambamali.ca/wp-content/uploads/2021/12/Tdrs-ANRs-Version-valid%C2%AE%EF%B8%8Fe-au-Conseil-des-Ministres-du-20-October-2021-1.pdf> (дата обращения: 23 June 2022) (in French).

IRIS (2021) Le Mali et le repositionnement militaire français [Mali and the French Military Repositioning] // Analyses (Institut de Relations Internationales et Stratégiques, IRIS). 21 October. Режим доступа: <https://www.iris-france.org/161974-le-mali-et-le-repositionnement-militaire-francais/> (дата обращения: 03.07.2022) (in French).

Lachica A. (2021) Revisiting the Rwandan Genocide: Reflections on the France-Led Humanitarian Intervention // *Geopolitics Quarterly*. Vol. 16. No. 4. P. 101–15. Режим доступа: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.1735.4331.1399.16.60.5.7>.

Le Point (2022) L'Europe prépare des sanctions contre la junte malienne (Le Drian) [Europe Is Preparing Sanctions Against the Malian Junta (Le Drian)]. 12 January. Режим доступа: https://www.lepoint.fr/societe/l-europe-prepare-des-sanctions-contre-la-junte-malienne-le-drian-12-01-2022-2460278_23.php#11 (дата обращения: 16.02.2023) (in French).

Migani G. (2012) Sékou Touré et la contestation de l'ordre colonial en Afrique sub-saharienne, 1958–1963 [Sékou Touré and the Contestation of the Colonial Order in Sub-Saharan Africa, 1958–1963] // *Monde(s)*. No. 2. P. 257–273. Режим доступа: <https://www.cairn.info/revue-mondes1-2012-2-page-257.htm> (дата обращения: 19.09.2022) (in French).

Perelman M., Alexandre F. (2021) Florence Parly: la présence du groupe Wagner au Mali serait “inacceptable” [Florence Parly: The Presence of the Wagner Group in Mali Would Be “Unacceptable”] // *L'Entretien*. 6 December. Режим доступа: <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/l-entretien/20211206-florence-parly-la-pr%C3%A9sence-du-groupe-wagner-au-mali-serait-inacceptable> (дата обращения: 03.07.2022) (in French).

Strakes E.J. (2016) A Political Geographic Analysis of Developing State Systems // *Geopolitics Quarterly*. Vol. 11. Issue 40. P. 61–84. Режим доступа: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.17354331.1394.11.40.3.0>.

United Nations (UN) (2013) Security Council Security Council Establishes Peacekeeping Force for Mali Effective 1 July, Unanimously Adopting Resolution 2100 (2013). Security Council Meetings Coverage SC/10987. 25 April. Режим доступа: <https://www.un.org/press/en/2013/sc10987.doc.htm> (дата обращения: 03.07.2022).

United Nations (UN) (2020) The UN Secretary-General Has Appealed for Calm in Mali, Following Protests in the Capital, Bamako, on Friday // *UN News*. 20 June. Режим доступа: <https://news.un.org/en/story/2020/06/1066762> (дата обращения: 22.08.2022).

The Conflict Between ECOWAS and Mali: International Legal and Political Aspects¹

Y.N. Adu, A. Mezyaev

Yao Nikez Adu – PhD, Dr. of Law, Associate Professor, RUDN University, Orenburg State University, Honorary Professor of Ural State University of Economy; 6 Miklukho-Maklaya Ulitsa, Moscow, 117198, Russia; adu-ya@rudn.ru

Alexander Mezyaev – Doctor of Legal Science, Professor, Head of Department of Constitutional and International Law, University of Management “TISBI”, Kazan, Russia; Editor-in-Chief of the Kazan Journal of International Law and International Relations; 13 Mushtari Ulitsa, Kazan, 420012, Russia; alexmezyaev@gmail.com

Abstract

In recent decades, Mali has faced an unprecedented political and economic crisis due to coups, terrorist and separatist threats, and international sanctions. The role of the Economic Community of West African States (ECOWAS) as a sub-regional organization involved in the management of the Malian conflict is paramount. However, the influence of France in decision-making in the context of sanctions imposed on Mali by ECOWAS affected the authority of the West African organization. The role of France as a former colonial power in this crisis is indisputable in the context of its geopolitical engagement with its former colonies in Africa and particularly in West Africa.

This article analyzes the course of the crisis, the role of the actors involved (ECOWAS, Mali, and France), and the political and legal scopes of the crisis. On the basis of structural, qualitative, and quantitative methods of assessment and comparative analyses of the ECOWAS Authority's decisions, their legal and political meanings, the political situation on the ground, the history of conflict management in neighbouring countries such as Côte d'Ivoire and other West African states by ECOWAS, the African Union (AU), and the United Nations (UN), and the role of France in the crisis, the authors conclude that the ECOWAS Authority has played an important role in restoring political order in Mali. However, the authors note the failure of the Authority to reach a political agreement. Moreover, the authors agree that the ECOWAS Authority has reacted ultra vires to the Malian crisis vis-à-vis the power that is conferred by the ECOWAS instruments. And, the Authority's blunder was not without French interference.

Keywords: ECOWAS, Mali, sanctions, crisis management, military coup, transitional governments, ultra vires

For citation: Adu Y.N., Mezyaev A. (2023) The Conflict Between ECOWAS and Mali: International Legal and Political Aspects. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 1, pp. 170–189 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-01-07

References

- Abashidze A.Kh., Abdullin A.I., Adamova E.R. et al. (2023) *Mezhdunarodnaya i vnutrigosudarstvennaya zashchita prav cheloveka [International and Intrastate Protection of Human Rights: Textbook]*. Moscow: Limited Liability Company “Prospekt” (in Russian).
- Abashidze A.Kh., Abdullin A.I., Adamova E.R., Akkhamova I.L., Aliyev Z.G., Amirov K.F., Amirova R.R., Antonov I.O., Arslanov K.M., Bakulina L.V., Bakulina L.T., Bukhmin S.V., Valeev R.M., Gavrilov V.V., Gadelshina Z.I., Garanina I.G., Garipov R.Sh., Glushkova S.I., Gorshunov D.N., Huseynov T.I. et al. (2021) *Mezhdunarodnaya i vnutrigosudarstvennaya zashchita prav cheloveka [International and Domestic Protection of Human Rights]*. Moscow (in Russian).

¹ This article was submitted 02.11.2022.

Abashidze A.Kh., Banis P.A., Bisultanov A.K. et al. (2022) *Mezhdunarodnoe pravo: uchebnyk dlya aspirantov* [International Law: A Textbook for Postgraduate Students]. 2nd ed. Moscow: Peoples' University of Russia (RUDN University) (in Russian).

Abashidze A.Kh., Golovanov A.S., Keburiya K.O., Kiseleva E.V., Koneva A.E., Solntsev A.M., Adu Ya.N., Alisieva E.S., Vorobyov D.V., Zavgorodny V.S. (2017) *Afrikanskaya sistema zashchity prav cheloveka i narodov* [African System for the Protection of Human and Peoples' Rights]. Moscow (in Russian).

Accord politique de Ouagadougou [Ougadougou Political Agreement] (Ougadougou Agreement) (2007) Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D38234472FEA8CD1492572C6000DA4F9-Rapport_complet.pdf (accessed 5 July 2022) (in French).

Accord pour la paix et la reconciliation au Mali issu du processus d'Alger [Agreement for Peace and Reconciliation in Mali Resulting From the Algiers Process] (Algiers Treaty) (2015) Available at: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Accord%20pour%20la%20Paix%20et%20la%20R%C3%A9conciliation%20au%20Mali%20-%20Issu%20du%20Processus%20d%27Alger_0.pdf (accessed 5 July 2022) (in French).

Adu Y.N. (2016) Mezhdunarodnaya pravovaya obosnovannost' "mezhdunarodnykh sankcij" [International Legal Validity of "Interstate Sanctions"]. *Evrasijskij juridicheskij zhurnal*, no 7 (98), pp. 104–5. Available at: http://crimscience.ru/wp-content/uploads/2016/04/07_-2016.pdf (accessed 16 February 2023) (in Russian).

Ancel G. (2018) Rwanda, la fin du silence: témoignage d'un officier français [Rwanda, the End of Silence: Testimony of a French Officer]. Paris: Les Belles Lettres (in French).

Asaala E., Tladi D. (2022) Assessing the Respective Mandates of the UN and AU in the Maintenance of International Peace and Security: Partnership and Cooperative Division of Labour or Competition? *Kazanskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij*, no 13, pp. 17–37. Available at: http://kznjil.ru/files/kjil_13.pdf (accessed 16 February 2023).

Bamako (2022) Discours de Docteur Choguel Kokalla Maiga à l'occasion de sa deuxième réunion d'échanges avec le corps diplomatique [Speech by Dr. Choguel Kokalla Maiga on the Occasion of His Second Exchange Meeting With the Diplomatic Corps]. 7 February. Available at: <http://news.abamako.com/h/265863.html> (accessed 21 August 2022) (in French).

Bendhaou F. (2022) La France et l'UE soutiennent les sanctions de la CEDEAO à l'encontre des dirigeants maliens. *Monde*, 11 January. Available at: <https://www.aa.com.tr/fr/monde/la-france-et-lue-soutiennent-les-sanctions-de-la-cedeao-a-lencontre-des-dirigeants-maliens/2471300> (accessed 21 February 2022) (in French).

Bokeriya S. (2022) The UN-AU Partnership in Peacekeeping: Tendencies and Problems. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 2, pp. 189–207. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-02-08>.

Bukuru J.-B. (2021) Mezhdunarodnyj ugovornyj sud, mezhdunarodnyj sud OON i Demokraticeskaya Respublika Kongo: voprosy mira i pravosudiya [The International Criminal Court, the International Court of Justice and the Democratic Republic of the Congo: Issues of Peace and Justice]. *Kazanskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij*, no 12, pp. 33–46. Available at: http://kznjil.ru/files/kjil_12.pdf (accessed 16 February 2023) (in Russian).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (1993) ECOWAS Revised Treaty, 24 July. Abuja, Nigeria. Available at: <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf> (accessed 21 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2001) Protocol on Democracy and Good Governance (A/SP1/12/01) Supplementary to the Protocol relating to the mechanism for conflict prevention management, resolution, peacekeeping and security Executive Secretary Dakar, December 2001. Available at: <https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol.pdf> (accessed 21 March 2023)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020a) Communiqué Mission De La Mediation de la Cedeao Sur Le Mali [Communiqué ECOWAS Mediation Mission on Mali], 25 September. Available at: https://lefaso.net/IMG/pdf/fr.communique_final_mediation_au_mali_25_septembre_2020.pdf (accessed 21 March 2023) (in French).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020b) Communiqué de la Cedeao Sur la Situation au Mali [Ecowas Communiqué on the Situation in Mali], 18 August. Available at: <https://www.guinee7.com/wp-content/uploads/2020/08/COMMUNIQUE-SUR-LA-SITUATION-AU-MALI-18-AOUT-2020.pdf> (accessed 21 March 2023) (in French).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020c) Communiqué of ECOWAS extraordinary Summit on Mali, via virtual conference, 27 July. Available at: <https://globalupfront.com/2020/07/27/communique-of-ecowas-extraordinary-summit-on-mali-via-virtual-conference-on-july-27th-2020/> (accessed 21 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020d) Declaration of Ecowas Heads of States and Government on Mali, 6 October. Available at: <https://ecowas.int/declaration-of-ecowas-heads-of-state-and-government-on-mali/> (accessed 16 February 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020e) Declaration by ECOWASHOSG on Mali, 28 August. Available at: <https://ecoroadsgroup.com/declaration-by-ecowashosg-on-mali-28082020/> (accessed 14 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020f) Fifty-Seventh Ordinary Session of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government, 7 September, Niamey, Republic of Niger. Final Communiqué. Available at: https://araa.org/sites/default/files/news/pdf/ENG_Final%20Communiqué_57th%20Summit_07092020.pdf (accessed 21 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2020g) Communiqué: Mission du Président de la Conférence des Chefs d'Etats et des Gouvernements de la CEDEAO au Mali [Communiqué: Mission of the President of the Authority of Heads of State and Government of ECOWAS to Mali], 12 October. Available at: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2020/10/Fr-Communiqué-Visite-Chair-in-Mali-Oct-11-CEDEAO.pdf> (accessed 01 September 2022).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021a) Communiqué of the ECOWAS Mediation Mission to Mali. 7 September. Available at: <https://reliefweb.int/report/mali/communique-ecowas-mediation-mission-mali> (accessed 14 March 2023)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021b) Communiqué Extraordinary Summit on the Political Situation in Mali, ACCRA, 30 May. Available at: <https://www.ecowas.int/communique-extraordinary-summit-on-the-political-situation-in-mali/> (accessed 21 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021c) ECOWAS: Final Communiqué of September 9, Heads of State Video Conference Meeting on Guinea. Available at: <https://www.africanstar.org/ecowas-final-communique-of-september-9-2021-heads-of-state-video-conference-meeting-on-guinea/> (accessed 21 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021d) Fifty - Ninth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. Final Communiqué. 19 June, Accra, Republic of Ghana. Available at: https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/2021-06-20-uk_final_communique-venGLISH.pdf (accessed 21 March 2023).

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2021e) Fifty-Eighth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. Final communiqué, 23 January: https://unowas.unmissions.org/sites/default/files/communique_final_58th_ahsg_vf_0.pdf (accessed 14 March 2023)

Economic Community of West African States (ECOWAS) (2022) Final Communiqué: 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Mali, Accra, Republic of Ghana, 9 January. Available at: <https://reliefweb.int/report/mali/final-communique-4th-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government> (accessed 21 March 2023).

European Union (2021) EU Imposes Restrictive Measures Against the Wagner Group. Council of the EU Press Release 929/21, 13 December. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/13/eu-imposes-restrictive-measures-against-the-wagner-group/pdf> (accessed 3 July 2022)

Filippov V.R. (2012) Tuaregi Mali: dolgij put' k miru [Tuareg Mali: A Long Way to Peace]. *Aziya i Afrika segodnya*, no 7 (660), pp. 42–8 (in Russian).

Filippov V.R. (2013) Vojna v Mali: ten' Elisejskogo dvorca [War in Mali: Shadow of the Elysee Palace]. *Mezhdunarodnaya zhizn*, no 4, pp. 35–56. Available at: <https://interaffairs.ru/jauthor/material/848> (accessed 16 February 2023) (in Russian).

Filippov V.R. (2021) Politicheskij krizis 2020–2021 godov v Mali [Political Crisis of 2020–2021 in Mali]. *Uchenye zapiski Instituta Afriki*, no 3(56), pp. 42–55. Available at: <https://doi.org/10.31132/2412-5717-2021-56-3-42-55> (in Russian).

Glaser A. (2016) Arrogant comme un français en Afrique [Arrogant Like a Frenchman in Africa]. Fayard (in French).

Government of the Republic of Mali (2020) Décret N°2020-0072/PT-RM du 1er Octobre 2020 portant promulgation de la charte de la transition [Decree No 2020.0072/PT.RM of 1 October 2020 Promulgating the Transition Charter]. Journal Officiel de la République du Mali, special no 17. Available at: <https://sgg-mali.ml/JO/2020/mali-jo-2020-17-sp.pdf> (accessed 16 February 2023) (in French).

Government of the Republic of Mali (2021a) Plan d'action du gouvernement de transition, 2021–2022 [Plan of Action of the Transitional Government, 2021–2022]. Primature, Cabinet of the Prime Minister. Available at: https://primature.ml/wp-content/uploads/2021/09/PAG-21-22-TRANSITION-V2-2021-07-26-Bon_Compresse.pdf (accessed 3 July 2022) (in French).

Government of the Republic of Mali (2021b) Termes de reference des assises nationales de la refondation (A.N.R.) [Terms of Reference for the National Conferences for Refoundation (A.N.R.)]. Ministry of State Refoundation, 20 October. Available at: <https://ambamali.ca/wp-content/uploads/2021/12/Tdrs-ANRs-Version-valid%C2%AE%EF%B8%8Fe-au-Conseil-des-Ministres-du-20-Octobre-2021-1.pdf> (accessed 23 June 2022) (in French).

IRIS (2021) Le Mali et le repositionnement militaire français [Mali and the French Military Repositioning] // Analyses (Institut de Relations Internationales et Stratégiques, IRIS). 21 October. Available at: <https://www.iris-france.org/161974-le-mali-et-le-repositionnement-militaire-francais/> (accessed 3 July 2022) (in French).

Lachica A. (2021) Revisiting the Rwandan Genocide: Reflections on the France-Led Humanitarian Intervention. *Geopolitics Quarterly*, vol. 16, no 4, pp. 101–15. Available at: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.17354331.1399.16.60.5.7>.

Lazutin L.A., Likhachev M.A. (2020) Mezhdunarodnoe gumanitarnoe pravo. Vojna, pamyat', spravedlivost' (yuridicheskie i istoricheskie aspekty) [*International Humanitarian Law: War, Memory, Justice (Legal and Historical Aspects)*]. Moscow: Yurayt (in Russian).

Le Point (2022) L'Europe prépare des sanctions contre la junte malienne (Le Drian) [Europe Is Preparing Sanctions Against the Malian Junta (Le Drian)]. 12 January. Available at: https://www.lepoint.fr/societe/l-europe-prepare-des-sanctions-contre-la-junte-malienne-le-drian-12-01-2022-2460278_23.php#11 (accessed 16 February 2023) (in French).

Magadeev I. (2022) Multilateralism as Forced Necessity? Evolution of the French Policy in Sub-Saharan Africa: Continuity and Change. *International Organisations Research Journal*, vol. 17, no 1, pp. 114–28. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2022-01-05>.

Mezyaev A. (2005) “Mezhdunarodnye sudy” i Afrika [“International Courts” and Africa]. *Aziya i Afrika segodnya*, no 11(580), pp. 14–8 (in Russian).

Migani G. (2012) Sékou Touré et la contestation de l'ordre colonial en Afrique sub-saharienne, 1958–1963 [Sékou Touré and the Contestation of the Colonial Order in Sub-Saharan Africa, 1958–1963]. *Monde(s)*, no 2, pp. 257–73. Available at: <https://www.cairn.info/revue-mondes1-2012-2-page-257.htm> (accessed 19 September 2022) (in French).

Perelman M., Alexandre F. (2021) Florence Parly: la présence du groupe Wagner au Mali serait “inacceptable” [Florence Parly: The Presence of the Wagner Group in Mali Would Be “Unacceptable”]. *L'Entretien*, 6 December. Available at: <https://www.france24.com/fr/%C3%A9missions/l-entretien/20211206-florence-parly-la-pr%C3%A9sence-du-groupe-wagner-au-mali-serait-inacceptable> (accessed 3 July 2022) (in French).

Strakes E.J. (2016) A Political Geographic Analysis of Developing State Systems. *Geopolitics Quarterly*, vol. 11, issue 40, pp. 61–84. Available at: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.17354331.1394.11.40.3.0>.

Tolstykh V.L. (2021) Praktikum po mezhdunarodnomu pravu [*Workshop on International Law*]. Moscow: International Relations (in Russian).

United Nations (UN) (2013) Security Council Security Council Establishes Peacekeeping Force for Mali Effective 1 July, Unanimously Adopting Resolution 2100 (2013). Security Council Meetings Coverage SC/10987, 25 April. Available at: <https://www.un.org/press/en/2013/sc10987.doc.htm> (accessed 3 July 2022).

United Nations (UN) (2020) The UN Secretary-General Has Appealed for Calm in Mali, Following Protests in the Capital, Bamako, on Friday. UN News, 20 June. Available at: <https://news.un.org/en/story/2020/06/1066762> (accessed 22 August 2022).