

О.В.Нелина

ОАГ в противодействии террористической угрозе

Латиноамериканские альтернативы

Создание в Западном полушарии организаций по безопасности без участия США отражает наличие у стран Латинской Америки собственного, отличного от Вашингтона подхода в определении угроз, в том числе и террористических. Параллельно с функционированием специализированных комитетов ОАГ межлатиноамериканские структуры органично дополняют меняющуюся архитектуру безопасности региона.

Ключевые слова: международные отношения, межамериканская система, политика безопасности, «новые» угрозы безопасности, интеграция, ОАГ, Южноамериканский совет обороны.

«Каждый по отдельности и все вместе мы лишим террористические группировки возможности действовать в этом полушарии»¹. Это — фраза из декларации, одобренной Организацией американских государств (ОАГ) через десять дней после террористических актов 11 сентября 2001 г. ОАГ стала первой международной структурой, выразившей негодование по поводу этих террористических атак. Все страны Латинской Америки, за исключением Кубы, призвали к принятию жестких мер в борьбе с терроризмом.

После событий 11 сентября заметно активизировалась работа созданного в рамках ОАГ Межамериканского комитета по борьбе с терроризмом (Comité interamericano contra el terrorismo, CICTE), и вплоть до настоящего времени основная деятельность комитета направлена на усиление сотрудничества между странами в вопросах, связанных с полицейской, судебной, юридической деятельностью, а также в области обмена информацией. Важными результатами работы комитета стали разработка и подписание Межамериканской антитеррористической конвенции в 2002 г.².

Работа CICTE, зачастую остающаяся незамеченной, является необходимой составляющей антитеррористической деятельности государств Западного полушария. Под эгидой CICTE осуществляется сотрудничество стран

Оксана Владимировна Нелина — аспирантка ИЛА РАН.

в таких областях, как обмен сведениями о методах и конкретных примерах деятельности различных террористических организаций, поиск путей противодействия финансированию терроризма, а также пресечения передвижения террористов через границы, разработка новых обучающих программ и т.д. Важно то, что эти действия нацелены прежде всего на предотвращение террористической угрозы, что является очень существенным компонентом всего комплекса действий в этой сфере.

Главным препятствием эффективной работы комитетов ОАГ в противодействии террористической угрозе, на наш взгляд, является разность в восприятии между США и латиноамериканскими странами столь многогранного понятия, как «терроризм». Пытаясь вовлечь своих соседей в парадигму «глобальной войны с терроризмом» и «странами-изгоями», Вашингтон не придавал особого значения многоуровневому подходу к безопасности, которого придерживаются ведущие государства Латинской Америки. А в отсутствии общепринятого даже в пределах Западного полушария определения «терроризм» этот громкий термин оправдывает проведение выгодной внешнеполитической линии, даже если в эти рамки попадает вмешательство во внутренние дела других государств, чего так опасаются латиноамериканские страны.

Страны Латинской Америки, стараясь дистанцироваться от влияния США на проведение антитеррористической политики полушария, пытаются сформировать межлатиноамериканские структуры, целью которых явилась бы выработка единой региональной политики в области обороны и безопасности. Значимым шагом в данном направлении стала идея о создании в рамках Южноамериканского сообщества наций (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur) Южноамериканского совета обороны (Consejo de Defensa Sud-americano, CDS), возникшая у Бразилии после конфликта на границе Эквадора и Колумбии в марте 2008 г.

12 марта 2009 г. министры обороны 12 стран Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Боливия, Колумбия, Чили, Эквадор, Гайана, Суринам, Парагвай, Перу, Уругвай и Венесуэла) встретились на первом заседании CDS в Сантьяго (Чили). Саммит, названный министром обороны Чили Хосе Гони «историческим событием», был нацелен на продвижение конкретной, скоординированной межгосударственной концепции военного сотрудничества. Еще одной целью встречи было создание механизма, который обеспечивал бы «прозрачность» политики расходов на оборону каждого из государств-членов. На саммите страны выразили готовность способствовать обеспечению взаимного доверия и сглаживанию напряженности, вызванной историческими конфликтами в регионе. Министры поставили целью разработку совместных скоординированных действий латиноамериканских государств в проведении региональных и зарубежных миротворческих операций, миссиях по восстановлению региона после стихийных бедствий, а также в области гуманитарной помощи. Характерно, что вопросы о пресечении незаконного трафика наркотиков и оружия, так часто поднимаемые в контексте обеспечения безопасности Западного полушария, в повестке дня CDS отсутствовали. По словам Х.Гони, временного президента организации, «данные вопросы находятся в компетенции полицейских, а не военных органов»³.

Встрече министров в Сантьяго предшествовало несколько региональных процессов, напрямую затрагивающих способность стран прийти к общему знаменателю в вопросах обороны и безопасности. Колумбия и Венесуэла возобновили политический диалог и сотрудничество после агрессивного противостояния в ходе конфликта на границе в марте 2008 г. Еще одним моментом, привлекающим внимание государств, явилась озабоченность по поводу наращивания вооружений в Чили и Перу, что было отражено в совместном заявлении министров в виде положения о сокращении асимметрии между странами в военных расходах.

Расходы на вооружение латиноамериканских государств в 2008 г. увеличились на 25% по сравнению с предыдущим годом и на 91% — за прошлые три года⁴. Колумбия и Венесуэла, расходы которых на оборону увеличились, соответственно, на 13% и 29% в 2008 г., составляют основную часть общерегиональных показателей⁵. Бразилия как основной двигатель региональной интеграции и страна, в которой отлично развита военная промышленность, обладает также и самым большим военным потенциалом в Латинской Америке. Согласно данным Международного института стратегических исследований, ежегодные ассигнования Бразилии на оборону повысились на 32% в 2008 г. и достигли 27,5 млрд долл., что ставит ее на 12-е место в мире по этому показателю⁶. Эти статистические данные в комплексе с желанием мирного урегулирования конфликтов и выработкой единой политики безопасности, по-видимому, представляют собой сложную схему, в которой латиноамериканским государствам предстоит разобратся вместе.

Внимание к саммиту со стороны внешних акторов также стало своеобразным вкладом в формирование имиджа мероприятия. Развертывание Соединенными Штатами (после 50 лет отсутствия) Четвертого флота в июне 2008 г., недавнее посещение Чили, Бразилии и Колумбии главой Объединенного комитета начальников штабов адмиралом М.Мюлленом также стали показательными событиями в преддверии встречи министров обороны CDS. Предполагалось, что визит адмирала должен стать иллюстрацией возрастающего интереса новой администрации США к соседям по полушарию после довольно длительного безразличия со стороны администрации Дж.Буша-младшего. И вполне возможно, что нежелание некоторых латиноамериканских государств использовать в своем лексиконе понятия «безопасность» и «терроризм», спровоцированное проведением США в регионе односторонней политической линии, станет на некоторое время определенным препятствием в достижении консенсуса в вопросах безопасности среди государств — членов CDS.

Еще одним важным фактором, свидетельствующим, по мнению экспертов Совета по делам Западного полушария (Council on Hemispheric Affairs, СОНА), о растущем интересе внешних сил в расширении своего влияния в Латинской Америке, явилось желание России получить статус официального наблюдателя на саммите.

По мнению некоторых латиноамериканских аналитиков, страны Unasur должны с подозрением относиться к желанию внерегиональных акторов участвовать в делах новых интеграционных объединений государств Латинской Америки. Движущей силой формирования новой организации стало желание создать уникальный латиноамериканский подход к региональ-

ной безопасности без участия США. Таким образом, позволить России и США быть вовлеченными в процесс, пусть даже через механизм «статуса наблюдателя», по мнению экспертов СОНА, являлось бы алогичным, помешало бы достижению региональной интеграции, превратив новую организацию в очередной инструмент противостояния между двумя «сверхдержавами эпохи «холодной войны»⁷. Очевидно, что латиноамериканские государства хотят наглядно показать, что стараются дистанцироваться от США, особенно в вопросах безопасности. Но необходимо понимать, что в условиях мирового финансового кризиса странам Латинской Америки придется прислушиваться к голосу соседа по полушарию: ведь политические и военные аспекты межгосударственных отношений тесно связаны с экономическими. Таким образом, пока еще рано говорить о том, в какой степени возможна автономность CDS. И даже если возможна, то насколько эффективной будет его практическая деятельность, при том, что зависимость стран друг от друга содержит массу негативных аспектов?

Анализируя процесс создания CDS, важно иметь в виду, что межгосударственная конфронтация, помимо отрицательных последствий, имела и положительные — подтолкнула латиноамериканские страны к созданию коллективных механизмов по безопасности в регионе, тем более, что прошлый опыт наглядно показал эффективность такого вида сотрудничества. Именно поэтому предложение Инасио Лулы да Силвы по формированию организации, которая способна стать гарантом мира в регионе, вырабатывая методы решения конфликтов на встречах представителей военных структур государств Латинской Америки, было принято с воодушевлением.

Хотя некоторые критики называют зарождающуюся организацию «латиноамериканской НАТО», CDS на данный момент времени не планирует формирование вооруженных сил международного характера. Согласно мнению министра обороны Бразилии Нельсона Жобима, «организация будет служить внутрорегиональной платформой для решения конфликтов, а также средой для достижения консенсуса в сфере обороны»⁸. Первым практическим шагом CDS должна стать скорейшая выработка «плана действий», основанного на согласии всех сторон.

Несмотря на все положительные моменты, без негативной риторики не обошлось. В то время как министры обороны встречались в Сантьяго, лидеры нескольких латиноамериканских стран продолжали «решать дипломатические разногласия» посредством громких высказываний. Спустя год после военного вмешательства в дела Эквадора, министр обороны Колумбии Хуан Мануэль Сантос попытался обосновать «преследование террористов как внутри, так и вне территории собственного государства правом на самооборону» (ст. 51 Устава ООН. — *О.Н.*). Замечания Сантоса спровоцировали мгновенный ответ Уго Чавеса. Президент Венесуэлы дал понять, что не допустит повторения подобного сценария в своей стране и что возможная попытка вмешательства Колумбии будет пресечена полетами истребителей «Сухой» (закупленных в России) над территорией соседнего государства. Эти вербальные столкновения, которых страны так старались избежать на встрече министров, на некоторое время, тем не менее, доминировали на переговорах.

Саммит стал определенной проверкой на прочность отношений между государствами Латинской Америки. На нем проявились и исторические

межстрановые разногласия. Напомнило о себе соперничество между Чили и Перу: министр Х.Гони публично обвинил Лиму в неточности приведенных данных о недавних военных расходах. Заместитель министра обороны Перу Х.Бельина Асеведо, в свою очередь, дал понять, что не было причины публично оглашать цифры, так как деньги были вложены в «обновление арсенала». В этот же день возник еще один казус. Представители из Аргентины, Уругвая и Чили вспомнили о шпионском деле, в которое был вовлечен гражданин Аргентины, обвиняемый Монтевидео во взломе и использовании адресов электронной почты нескольких политических деятелей латиноамериканских стран.

Однако важно отметить, что одним из немногих существенных пунктов, по которому страны достигли абсолютного консенсуса, стало осуждение американского эмбарго в отношении Кубы. Государства объявили, что «возобновление контактов с Кубой является основным условием для позитивных изменений в климате межамериканских связей»⁹.

Предыдущие диалоги между военными представителями двух Америк были своеобразными форумами для пропаганды идей США и распространения их в рамках полушария, что представляло собой немного видоизмененный вариант межамериканских отношений периода «холодной войны». Американская сторона в лице министра обороны Дональда Рамсфелда плавно пыталась перенести все внимание на терроризм как новую внешнюю угрозу, способную объединить Западное полушарие. Таким образом, страны Латинской Америки рассматривались Вашингтоном как «важные союзники» в том случае, если разделяли и поддерживали политику «войны с терроризмом». В 2004 г. на встрече министров обороны Америк в Эквадоре Д.Рамсфельд утверждал, что эффективное противодействие «асимметричным угрозам, перед которыми оказались страны, возможно лишь при активном сотрудничестве всех элементов государства и общества»¹⁰. По-видимому, это утверждение подразумевало слияние государственных вооруженных сил и полиции с целью формирования единого аппарата безопасности, что является исторически роковым решением для Латинской Америки и вызывает противодействие со стороны латиноамериканских государств.

Если сравнивать эффективность организаций по безопасности с участием и без участия Соединенных Штатов, можно найти плюсы и минусы в обоих вариантах. Говоря о перспективах СИСТЕ как инструмента ОАГ, можно предположить, что как коллективный механизм, как организация, ставящая целью поиск общих для всех стран полушария подходов к проблеме противодействия террористической угрозе, комитет будет стабильно функционировать в течение длительного времени. То же самое можно сказать и о других инструментах межамериканской системы. Но закономерным является вопрос, насколько эффективным окажется это функционирование при том, что в международном праве, равно как и в межамериканской конвенции, отсутствует общепринятое определение терроризма, что позволяет каждому государству осуществлять антитеррористическую деятельность, руководствуясь собственными критериями в определении данной угрозы.

Что касается межлатиноамериканских структур, таких, как CDS, то для начала реализации даже некоторых из множества амбициозных целей не-

обходимо преодолеть ряд существенных препятствий. Дело в том, что структура межамериканских объединений предусматривает участие Вашингтона, который является своеобразным «внешним фактором» внутри организации, отвлекающим на себя все недовольство и спланивающим таким образом латиноамериканские государства. Как показывает практика, объединиться «против кого-то» получается гораздо проще и эффективнее, чем объединиться для достижения чего-либо. Когда же этот «внешний фактор» отсутствует, на поверхность всплывают все региональные проблемы, застарелые конфликты и споры, которых в Латинской Америке достаточно. Не преодолев эти разногласия, довольно трудно эффективно сотрудничать и единогласно принимать решения, приемлемые для всех участников объединения. CDS возник в то время, когда трения между странами Латинской Америки особенно очевидны. Дипломатический конфликт между Эквадором, Венесуэлой и Колумбией, явившийся стимулом для создания организации, на данном этапе может стать основной причиной, мешающей региональной интеграции в области безопасности. Серьезным фактором продолжает оставаться недоверие между Чили и Перу. Замечания, сделанные до и во время встречи министров обороны, ясно продемонстрировали, что внимание некоторых региональных лидеров сконцентрировано прежде всего на двусторонних ссорах, а не на разработке и реализации общей линии политики безопасности.

Кроме того, опыт интеграционных организаций в других частях мира наглядно показывает, что попытки объединения государств в области обороны довольно часто бывают тщетными. Страны — члены Европейского союза сначала развивали экономическое сотрудничество, затем создавали политический и валютный союз, что стало колоссальной базой для продвижения интеграции в других областях. Тем не менее, после более чем 50 лет сотрудничества им не удалось договориться об общей политике безопасности, даже несмотря на отсутствие в Европе межстрановых конфликтов.

Повестка дня CDS содержит много полезных пунктов и предлагает некоторые реальные формы плодотворного сотрудничества, особенно в области проведения совместных действий в случае стихийных бедствий, объединенных гуманитарных операций и по урегулированию конфликтов. Но все эти механизмы, несомненно, не в состоянии «вылечить» самую опасную региональную «болезнь» — незаконный транснациональный оборот наркотиков, сопряженный с насилием и подпитывающий терроризм («наркотерроризм»). Этот пункт очень сильно ограничивает эффективность организации как гаранта безопасности региона. Миссия CDS довольно размыта. Министры обороны использовали первую встречу на высшем уровне в Сантьяго в самых разнообразных целях: чтобы осудить американское эмбарго в отношении Кубы, вспомнить забытые разногласия, возникшие в результате исторических конфликтов, что как раз подрывает основы, на которых логически должна базироваться любая организация по безопасности.

Представляется, что список целей CDS выглядит слишком амбициозным, чтобы быть выполненным в ближайшем будущем. Несомненно, существуют некоторые перспективы объединения региона. Однако создание

общей политики безопасности как с участием США, так и без них видится довольно трудным. Кроме того, если постоянные препирательства между членами организации будут определяющей чертой встреч на высшем уровне, то CDS, вероятно, станет очередным форумом для переговоров с довольно ограниченными реальными функциями.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ United Against Terrorism. — <http://www.oas.org/Assembly2001>

² Inter-American Convention against Terrorism. Resolution adopted at the first plenary session, held on June 3, 2002. — AG/RES, 1840 (XXXII-O/02).

³ Ministros de Defensa planificarán acciones regionales. — <http://latino.msn.com/noticias>, 9 de marzo de 2009.

⁴ The International Institute of Strategic Studies. — <http://www.iiss.org/programmes/latin-american-security/>

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ The Paradox of South American Integration: The Founding of a Defense Council. — <http://www.coha.org/2009/03>

⁸ Brazil Spearheads UNASUR Defense Council, but in a Surprise move, Colombia Withdraws. — <http://www.coha.org/2008/05>

⁹ Ministros suramericanos de defensa rechazan bloqueo contra Cuba. — <http://tvcamaguey.blogspot.com/2009/03>

¹⁰ Latin America Asked to Join Security Fight. — <http://www.washington-times.com/news/2004/nov/16>