

Л.В.Хадорич

Координационные механизмы в области обороны и безопасности Западного полушария

Межамериканский совет обороны vs. Южноамериканский совет обороны?

При согласии малые дела растут, при несогласии великие дела разрушаются.

Гай Саллюстий Крисп

Завершение холодной войны для Западного полушария означало существенные трансформации в политико-идеологических основах функционирования межамериканской системы, которая избавилась от довлеющей «коммунистической угрозы» и могла быть переориентирована на решение региональных проблем. Демократизация политических режимов в регионе привела к переосмыслению традиционной повышенной роли военных. Встал вопрос об установлении гражданского контроля над вооруженными силами.

Ключевые слова: межамериканская система, ОАГ, оборона, безопасность.

ИЗМЕНЕНИЕ СТАТУСА МЕЖАМЕРИКАНСКОГО СОВЕТА ОБОРОНЫ

Демократизация в Латинской Америке и оживление деятельности Организации американских государств (ОАГ) способствовали поиску новых парадигм в области обороны и безопасности. Создание в рамках ОАГ подразделений, ответственных за решение вопросов обороны и безопасности, в том числе Комитета по безопасности в Западном полушарии в 1992 г. и Секретариата по всеобщей безопасности в 2005 г., свидетельствует о выработке новых более эффективных механизмов взаимодействия.

Лилия Вячеславовна Хадорич — аспирантка Санкт-Петербургского государственного университета (lkhadorich@gmail.com).

Статья победителя конкурса молодых исследователей, прошедшего в рамках конференции «Россия и Иbero-Америка в глобализирующемся мире: история и современность», состоявшейся в Санкт-Петербурге 26—28 сентября 2103 г.

Особое значение в этом процессе имеет принятие в ходе 32-й внеочередной сессии Генеральной ассамблеи (ГА) ОАГ в марте 2006 г. резолюции о статусе Межамериканского совета обороны (МСО), в соответствии с которой МСО становится технически автономным органом ОАГ, обязанным в пределах своей компетенции исполнять решения ГА ОАГ и Постоянного совета ОАГ.

МСО был официально создан еще 30 марта 1942 г. в соответствии с Резолюцией № XXXIX, принятой на Консультативном совещании министров иностранных дел американских государств в Рио-де-Жанейро (Бразилия) в январе 1942 г. МСО должен был стать форумом для обмена мнениями, изучения проблем и выработки рекомендаций по осуществлению обороны полушария, способствуя тем самым тесному сотрудничеству между военными, военно-морскими и военно-воздушными силами американских государств¹.

МСО создавался как координационный орган по вопросам обороны и безопасности, но долгие годы эффективность данного института вызывала сомнения у государств-членов. В МСО видели не что иное, как военизированный клуб США. А год работы представителей государств-членов в Вашингтоне рассматривался как продолжительный отпуск для них и их семей².

Принятие Резолюции № XXXII-E/06 о статусе МСО решило проблему правовой и институциональной связи между МСО и ОАГ. В документе особо подчеркиваются значение принципа гражданского контроля над вооруженными силами и отсутствие у МСО оперативных функций³. МСО состоит из секретариата, совета представителей и Межамериканского колледжа обороны, который был создан в 1962 г. В МСО входят 27 государств*. Впервые МСО получает право выбирать председателя, вице-председателя и других высокопоставленных чиновников вместо того, чтобы утверждать кандидатуры, предложенные США. На протяжении 64 лет МСО возглавлялся американскими офицерами, но уже в 2006 г. на пост председателя МСО избирается бразилец Хорхе Армандо Рибейро⁴.

Среди задач, определенных резолюцией, значатся обеспечение технического и образовательного консультирования по вопросам обороны и безопасности, в том числе по уничтожению боеприпасов, разминированию, оказанию гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий, формулированию национальных оборонных документов и проч.; содействие сотрудничеству между военными и гражданскими чиновниками государств-членов; проведение специальных курсов для военных и гражданских чиновников по проблемам обороны и безопасности в Межамериканском колледже обороны и др.⁵.

Как следует из стратегического плана МСО на 2012—2013 гг., кроме конкретных мероприятий по реализации определенных программ в рамках компетенции МСО особое значение имеют интегрирование МСО в ОАГ и установление более тесного взаимодействия с такими органами ОАГ, как Комитет по безопасности в Западном полушарии и Секретариат по всеобщей безопасности. В плане поставлены следующие цели: усиление взаимодействия между гражданскими и военными структурами и повышение роли дипломатов в деятельности МСО⁶. Представляется, что такие положения обусловлены необходимостью укреплять доверие государств-членов

* Антигуа и Барбуда, Аргентина, Барбадос, Белиз, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Канада, Колумбия, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, США, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Чили, Эквадор, Ямайка.

к МСО и преодолеть исторически сложившуюся, ввиду военно-гражданского противостояния, отчужденность МСО, которая негативно сказывается на его эффективности.

Как отмечает сотрудник центра стратегических исследований американского Национального университета обороны Дж.Коуп, в силу того, что проблемы обороны и безопасности больше не находятся в монопольном ведении военных структур, существенный прорыв в деятельности МСО могло бы обеспечить повышение роли гражданских чиновников, в том числе и их участие в делегациях, представляющих в МСО стран-участниц⁷. Однако большинство делегаций возглавляется военными и не имеют тесного контакта с официальными представителями своих государств в ОАГ, за исключением представителя Антигуа и Барбуды — Деборы Лоуэлл, которая, являясь постоянным представителем в ОАГ и кадровым дипломатом, также возглавляет делегацию Антигуа и Барбуды в МСО.

Ряд государств региона четко дифференцирует роли военных структур, отвечающих за решение вопросов обороны, и структур, занимающихся проблемами безопасности (полиция), поэтому МСО необходимо продемонстрировать способность военных структур адаптироваться к современному восприятию угроз безопасности в регионе в соответствии с принципами, провозглашенными в Декларации безопасности Америк 2003 г.

Военизированность МСО негативно отражается на деятельности ОАГ, поэтому даже с принятием резолюции о статусе МСО вопрос о его реформировании, как и о реформировании межамериканской системы обороны в целом, продолжает оставаться в повестке дня. Так, декларация, принятая по результатам X Конференции министров обороны американских государств в 2012 г. в Пунто-дель-Эсте (Уругвай), содержит просьбу, адресованную Постоянному совету ОАГ, провести заседания с участием представителей министерств обороны американских государств для обсуждения будущего межамериканской системы обороны⁸.

Уровень сотрудничества между участниками МСО остается довольно низким, несмотря на то, что в рамках межамериканской системы существует ограниченное число механизмов и форумов, призванных осуществлять взаимодействие государств в области обороны и безопасности. Во многом это становится причиной того, что южные соседи США ищут новые способы решения задач в области обороны и безопасности.

ЮЖНОАМЕРИКАНСКИЙ СОВЕТ ОБОРОНЫ — НОВЫЙ КОНСУЛЬТАЦИОННЫЙ И КООРДИНАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ

В начале XXI в. латиноамериканская политическая интеграция достигла нового уровня. Южноамериканские государства начинают предпринимать шаги по созданию механизмов раннего реагирования на кризисные ситуации в регионе. Нельзя утверждать, что таких попыток не было ранее, достаточно вспомнить региональные конференции по мерам укрепления доверия и безопасности (Сантьяго, ноябрь 1995 г., Сан-Сальвадор, февраль 1998 г.) или Декларацию о зоне мира, принятую в рамках Общего рынка стран Южного конуса (Mercado Común del Sur, Mercosur) в 1998 г. Но именно в начале XXI в. латиноамериканские страны столкнулись с реаль-

ной необходимостью достичь нового уровня сотрудничества. Начался поиск конкретных способов реализации двустороннего и многостороннего взаимодействия в области обороны, которое предполагало бы укрепление связей между вооруженными силами государств, осуществление совместных учений, участие в миротворческих операциях ООН и др.

В 2005 г. президент Бразилии И.Лула да Силва выдвинул идею создания в Южной Америке автономного полюса мировой политики — Союза южноамериканских наций (*Unión de las Naciones del Sur, Unasur*), в состав которого вошли 12 стран*. А в ходе встречи глав государств Unasur в Бразилии в декабре 2008 г. было принято решение о формировании Южноамериканского совета обороны (ЮАСО) с целью укрепления доверия между государствами и предотвращения конфликтов, подобных тому, что возник между Колумбией и Эквадором в результате проведения колумбийскими войсками операции против боевиков ФАРК на территории Эквадора.

ЮАСО представляет собой консультативное, кооперационное и координационное агентство по вопросам безопасности и соответствует положениям договора об учреждении Unasur, а также руководствуется в своей деятельности принципами, провозглашенными в рамках ООН и ОАГ. ЮАСО стремится укреплять демократические институты и правовые основы государства, соблюдать права человека, уважать суверенитет, территориальную целостность государств и принцип невмешательства во внутренние дела⁹.

Основными целями ЮАСО, зафиксированными в статье 4 Статута об учреждении совета, являются: превращение Южной Америки в зону мира, основанную на демократической стабильности и всестороннем развитии народов, содействуя тем самым всеобщему миру; создание южноамериканских стандартов в военной сфере с учетом субрегиональных и национальных особенностей, способствуя таким образом укреплению единства государств Латинской Америки и Карибского бассейна; достижение согласия в вопросах укрепления регионального сотрудничества в области обороны¹⁰.

Кроме того, в статье 5 определены специальные цели ЮАСО, среди которых: проведение анализа и дискуссий в целях выработки общих позиций участников по проблемам обороны; интенсификация информационного обмена; укрепление позиции региона на международных форумах, посвященных вопросам обороны, развитие мер по упрочению доверия; обмен опытом в сфере подготовки профессиональных кадров¹¹.

Поставленных целей предполагается достичь за счет реализации принимаемых планов действий. План действий 2013 г. состоит из конкретных инициатив, объединенных в четыре основных направления: оборонная политика; военное сотрудничество, гуманитарные и миротворческие операции; оборонная промышленность и оборонные технологии; образование и профессиональная подготовка¹².

Согласно учредительным документам, в состав ЮАСО входят министры обороны государств-членов, которые встречаются ежегодно; исполнительный орган, возглавляемый заместителями министров обороны; председатель совета, осуществляющий координацию деятельности; секретариат и рабочие группы, сформированные для решения специальных задач¹³.

* Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Парагвай (членство приостановлено), Перу, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор.

Цели ЮАСО имеют как внутрирегиональную, так и внерегиональную направленность, что, с одной стороны, способствует укреплению роли стран Латинской Америки и Карибского бассейна на международной арене, а с другой — усилению позиций отдельных государств на региональном уровне. Все это отвечает интересам Бразилии, которая и стала инициатором создания ЮАСО. Так, Национальная стратегия обороны Бразилии содержит положения о необходимости стимулирования региональной интеграции в Латинской Америке, «которая будет способствовать укреплению обороны страны, а также позволит ей выстраивать военное сотрудничество в регионе и интеграцию оборонной промышленности. Интеграция уменьшит количество возможных конфликтов... Бразилия, наряду с другими государствами, стремится к строительству южноамериканского единства. ЮАСО... создаст консультативный механизм... в котором не должно участвовать никакое другое внерегиональное государство»¹⁴.

Бразилия избрала для себя определенную тактику: укреплять свои позиции на глобальном уровне путем усиления регионального влияния. С помощью Unasur и ЮАСО она может реализовать свои гегемонистские амбиции, активно воздействовать на развитие Латинской Америки и контролировать определенные очаги напряженности, например, район Амазонки или Южной Атлантики. Кроме того, сотрудничество в рамках ЮАСО способствует снижению технологической зависимости Бразилии от США в области вооружений.

С целью укрепления взаимодействия под эгидой ЮАСО в 2009 г. создается Центр стратегических оборонных исследований, который должен обеспечить усиление роли гражданских структур в решении вопросов обороны¹⁵. А в 2012 г. появились мнения экспертов о том, что для реализации целей ЮАСО необходимо создать Южноамериканский колледж обороны¹⁶.

Успехи, достигнутые ЮАСО, уже были положительно оценены на IX Конференции министров обороны американских государств в 2010 г. в Санта-Крус-де-ла-Сьерра (Боливия). В тексте итоговой декларации содержатся положения о том, что деятельность ЮАСО позитивно влияет на развитие сотрудничества в области обороны и безопасности и способствует укреплению доверия между государствами региона. Отмечены также усилия ЮАСО по созданию методик оценки расходов на оборону и отчетности в этой области, которые должны лечь в основу аналогичной методологии для всего Западного полушария¹⁷.

Вместе с тем нельзя не сказать о том, что при всех достижениях государств — членов Unasur в сфере сотрудничества по вопросам обороны существуют и определенные проблемы. Например, нежелание Бразилии и Венесуэлы раскрывать информацию о своих оборонных бюджетах или территориальные претензии Боливии и Перу к Чили¹⁸.

Осложнить взаимодействие в рамках ЮАСО может также тот факт, что все 12 стран-участниц, в соответствии со своими национальными приоритетами в области обороны и безопасности, имеют двусторонние соглашения о сотрудничестве в этой сфере с другими государствами, в том числе внерегиональными. Как отмечает глава перуанской делегации в ЮАСО Андрес Акоста, такие региональные объединения, как ЮАСО, могут способствовать оживлению МСО, у которого, по его мнению, в настоящее время

мя нет конкретных задач. «Я полагаю, что ЮАСО — это хорошее дополнение к МСО», — считает он¹⁹.

Так или иначе ОАГ и ее органы остаются центральным элементом меж-американской системы, но расширение регионального инструментария за счет субрегиональных институтов, таких как ЮАСО, позволит более эффективно решать конкретные региональные задачи. А изменение статуса МСО и укрепление доверия государств Латинской Америки к этому институту может оказать положительное влияние на ОАГ в целом, повышая эффективность работы организации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ <http://iadb.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid>

² <http://www.coha.org/the-south-american-defense-council-unasur-the-latin-american-military-and-the-region's-political-process/>

³ Statutes IADB. March 15, 2006. — <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQoK0EwbDF1Wlh3TER1Y1k/edit?pli=1>

⁴ J.A. C o p e. Reforming the Inter-American Defense Board. — <http://www.ndu.edu/press/inter-american-defense-board.html>

⁵ https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwbDF1Wlh3TER1Y1k/edit?pli=1

⁶ <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP29230E.pdf>

⁷ J.A.C o p e. Op. cit.

⁸ Declaration of Punta del Este, October 10, 2012. — http://www.mdn.gub.uy/public/files/declaracion_final_ing_pdf_508ae1c60e.pdf

⁹ http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid

¹⁰ Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 11 de Diciembre de 2008. — http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&

¹¹ Ibidem.

¹² http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=567&Itemid

¹³ http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid

¹⁴ National Strategy of Defense. Peace and Security for Brazil — http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_ingles.pdf

¹⁵ J.M.U g a r t e. El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas. — http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf

¹⁶ <http://tiempo.infonews.com/2012/11/30/editorial-91899-la-necesidad-de-un-colegio-suramericano-de-defensa.php>

¹⁷ Declaration of Santa Cruz de la Sierra, November 25, 2010. — <http://www.state.gov/p/wha/rls/152302.htm>

¹⁸ http://www.opeak.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=10192:global-insider-unasur-defense-agencies-search-for-relevance&Itemid=123

¹⁹ http://dialogo-americas.com/en_GB/articles/rmisa/features/regional_news/2012/12/17/chauvin-unasur-reforms