
Р.В.Зимин

Чили и Организация американских государств (1990—2018 гг.)

В статье рассматривается чилийский опыт участия в работе Организации американских государств в период с момента возвращения страны к демократии в 1990 г. до 2018 г. Автор приводит оценки, данные чилийскими политиками Саммитам Америк, состоявшихся в указанный период. Особое внимание уделяется периодизации внешней политики Сантьяго в привязке к конкретным инициативам, выдвигавшимся чилийской дипломатией в рамках организации.

Ключевые слова: Организация американских государств, Саммит Америк, Чили, многосторонняя дипломатия.

DOI: 10.31857/S0044748X0005099-7

В 1990 г., после падения диктатуры генерала Аугусто Пиночета (1973—1990), Республика Чили встала на путь кардинальных перемен. В стране начались расследования преступлений, совершенных в годы диктатуры, был начат длительный процесс национального примирения, осуществлялось поэтапное внедрение электоральных механизмов, характерных для демократических стран. Важной составляющей перехода от диктатуры к демократии стало возвращение государства в глобальную политику на правах «рукопожатного партнера». Условно внешнеполитическую деятельность демократического периода развития Чили можно разделить на два этапа. Первый, с 1990 по 2005 г., характеризовался активной реинтеграцией Чили в международную систему, поиском своей ниши, то есть тех проблем актуальной повестки дня, в решение которых государство могло внести наиболее существенный вклад. Среди них — содействие экономическому и социальному развитию развивающихся стран, свободная торговля, защита окружающей среды и охрана морских пространств, гендерное равенство, права человека (в частности, ЛГБТИ) и др. Во второй период —

Роман Вадимович Зимин — магистр международных отношений МГИМО МИД России, третий секретарь Посольства России на Кубе, соискатель кафедры истории и политики стран Европы и Америки МГИМО МИД России (romzimin@gmail.com).

с 2005 по 2018 г. — чилийская дипломатия укрепляла позиции страны, отдавая приоритет направлениям, определенным во время предыдущего периода.

В реалиях Западного полушария по ряду причин основная работа по реинтеграции страны в региональную подсистему международных отношений осуществлялась через Организацию американских государств (ОАГ). Во-первых, официальный Сантьяго традиционно и неизменно рассматривал ОАГ в качестве основной региональной структуры для ведения многостороннего диалога в полушарии в силу репрезентативности членского состава (в объединении были представлены все государства полушария, кроме Кубы). Во-вторых, работа Чили в рамках ОАГ происходила весьма интенсивно, так как во времена диктатуры Пиночета организация оставалась одной из немногих многосторонних площадок, где чилийские дипломаты не чувствовали себя в изоляции. В-третьих, в понимании Сантьяго работа ОАГ велась по практически универсальной повестке. В рамках этой повестки были задействованы органы, которые можно было использовать как для обмена национальным опытом в различных областях, так и для предоставления технической поддержки по отдельным вопросам (например, организация электоральных процессов), а также для разработки общерегиональных мер (к таковым, к примеру, относится Межамериканская комиссия по делам женщин)¹. Более того, во всех редакциях чилийских документов, относящихся к внешнеполитическому планированию 1990—2017 г., задача укрепления роли организации в регионе упоминается в числе приоритетных².

ЧИЛИ В ОАГ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Деятельность ОАГ зиждется на четырех столпах: демократия, права человека, безопасность и развитие³, которым Чили с 1990-х годов уделяет самое пристальное внимание. Хронологически момент возвращения Чили к демократии в начале 1990-х совпал с реактивацией деятельности самой ОАГ. Немаловажную роль в этом сыграла и чилийская сторона как хозяйка XXI Генеральной ассамблеи организации (г. Сантьяго, Чили, 3-8 июня 1991 г.). Именно на ней была принята Резолюция № 1080, получившая название «Демократический компромисс», в которой все 34 государства-участника заявляли о приверженности демократическим принципам. По мнению многих латиноамериканских экспертов документ имел ключевое значение для распространения демократии в Западном полушарии⁴. Ассамблея была примечательна и тем, что на ней был дан старт практике (впоследствии ставшей постоянной), в рамках которой представители ОАГ осуществляли наблюдение за электоральными процессами в государствах региона. Обсуждались также совместные инициативы по борьбе с наркотрафиком, защите прав человека и окружающей среды.

Стремление защищать основные права и свободы человека в качестве одного из стержневых элементов внешнеполитического курса Сантьяго постпиночетовского периода в сочетании с успешным проведением Генас-

самблеи ОАГ в 1991 г. послужили толчком к активному включению Чили в работу над документом, который впоследствии станет известен как Межамериканская демократическая хартия (принята 11 сентября 2001 г. в Лиме, Перу). Роль чилийской дипломатии заключалась в том, чтобы рецензировать первоначальный текст, подготовленный перуанской стороной, и вносить в него точечные корректировки. При этом именно в Сантьяго настояли на том, что хартия должна представлять собой отдельный документ, а не быть набором поправок к уставу ОАГ⁵. «Побочным эффектом» стало то, что документ не был юридически обязывающим, а имел, скорее, политическое и моральное значение⁶, что не раз «выходило боком» присоединившимся к нему сторонам, в частности, во время венесуэльского кризиса, начавшегося в 2014 г. В этой связи Чили всегда выступала за укрепление положений и общего статуса хартии.

С исторической точки зрения участие Чили в деятельности ОАГ в 1990—2018 г. можно разделить на несколько этапов. На первом из них — с 1990 по 2005 г. — внимание уделялось, прежде всего, вопросам демократии, безопасности и образования, в целом он характеризовался общим «оживлением» участия чилийских представителей в работе организации. На втором этапе, с 2005 по 2015 г., на посту генерального секретаря организации находился известный чилийский дипломат, экс-министр иностранных дел и экс-министр внутренних дел, видный деятель Социалистической партии Чили (Partido Socialista de Chile, PSCh) Хосе Мигель Инсульса. В тот период организация участвовала в урегулировании более десятка региональных кризисов, ее наблюдатели присутствовали более чем на 50 выборах разного уровня. Благодаря активной роли Инсульсы в ходе XXXIX сессии Генассамблеи ОАГ 2009 г. было принято историческое решение об отмене постановления 1962 г. об исключении Кубы из организации, что было горячо поддержано Сантьяго и, по мнению многих, повысило инклюзивность межамериканской подсистемы международных отношений⁷. Другими важными аспектами пребывания Х.М.Инсульсы на упомянутом высоком посту стали его роль гаранта общенационального перемирия в Сальвадоре в 2012 г. во время противостояния между правительством страны и международной преступной группировкой «Mara Salvatrucha», а также усилия руководителя ОАГ по «оказанию содействия в обеспечении суверенитета Парагвая» в ходе политического кризиса, разразившегося в этой стране в 2012—2013 гг., за что он был удостоен Национального ордена за заслуги им. Хосе Фалькона. Человеку левых взглядов, Х.М.Инсульсе благодаря его авторитету и тонкому дипломатическому чутью удавалось не только ограждать государства «левого поворота» (главным образом, Венесуэлу) от нападок США, но и обеспечивать идеологическое равновесие внутри организации, что позволяло достигать существенных подвижек в деле разрешения упомянутых выше кризисных ситуаций.

Во время председательства Чили в постоянном совете ОАГ в июле — сентябре 2009 г. представители страны внесли ощутимый вклад в разрешение кризиса в Гондурасе в середине 2009 г., который начался в результате военного переворота и свержения вооруженными силами законно избран-

ного президента Мануэля Селайи. Сам Х.М.Инсульса, в частности, осудил происходившие там события, заявив, что «если в течение 72 часов свергнутый президент не вернется на свой пост, ОАГ приостановит членство Гондураса в организации».

В 2006 г. при непосредственном участии Чили совместными усилиями был утвержден План действий по борьбе с транснациональной организованной преступностью, а в 2014 г. принята резолюция по борьбе с распространением наркотиков на американском континенте. Основное внимание при этом уделялось развитию мультилатерализма в рамках организации, укреплению в регионе режима правового государства и его институтов, продвижению тематики гендерного равенства, развитию существующей в ОАГ системы многоуровневой безопасности, включающей гражданскую безопасность, борьбу с оргпреступностью, противодействие наркотрафику⁸.

Третий этап — с 2016 по 2018 г. — примечателен попытками чилийской стороны способствовать сохранению авторитета ОАГ как эффективной диалоговой площадки в свете обострения кризиса в Венесуэле. В 2017 г. Чили присоединилась к «античавистскому» лагерю после публичной поддержки Каракасом притязаний Боливии на получение суверенного выхода к океану за счет отторжения части чилийской территории⁹.

Вместе с тем уже с 2010 г. наблюдается характерная тенденция к снижению внимания высшего чилийского руководства к деятельности организации. Так, президент страны с 2010 по 2017 г. Мишель Бачелет (2006—2010, 2014—2018) лишь один раз выступала на Постоянном совете ОАГ в 2014 г. По сравнению с предыдущими периодами резко снизилось число публикаций по тематике ОАГ в ведущих аналитических изданиях Чили, уменьшилось внимание чилийских СМИ к заседаниям Постоянного совета и Генеральным ассамблеям. Наряду с этим некоторые представители чилийского экспертного сообщества высказывают мнение, что ОАГ пребывает в «летаргическом сне». Среди причин называются, в частности, недостаточное финансирование Межамериканской комиссии по правам человека (МКПЧ) и Межамериканского суда по правам человека (МСПЧ) при ОАГ, которые не слишком активно реагируют на якобы неоспоримые случаи нарушения прав человека в Венесуэле. При этом тональность заявлений чилийского руководства свидетельствует о том, что проблема действительно актуальна: неслучайно в ходе выступления на 46-й сессии Генассамблеи ОАГ, прошедшей с 13 по 15 июня 2016 г. в г. Санто-Доминго (Доминиканская Республика), министр иностранных дел Чили Эральдо Муньос подчеркнул, что чилийская сторона готова полностью выполнить взятые на себя обязательства по внесению взносов в фонды МКПЧ и МСПЧ¹⁰.

Характерным для всего рассматриваемого периода является то, что Чили неизменно выступает против использования многосторонней площадки ОАГ для решения вопросов, входящих в сферу исключительно двусторонних отношений. В качестве примера можно привести попытки Боливии вынести на общий форум проблему территориальных претензий к Чили по вопросу о предоставлении суверенного выхода к океану, которые имели

место и в 2000-х, и в 2010-х годах. Несмотря на это, официальная чилийская позиция оставалась, по сути, неизменной: ОАГ — влиятельная международная организация, и только с использованием ее механизмов возможны коллективные действия в Западном полушарии. При этом новые интеграционные блоки, возникающие на этом географическом пространстве, делают систему межамериканского сотрудничества более разветвленной¹¹.

ЧИЛИ НА САММИТАХ АМЕРИК 1994—2018 ГОДАХ

Практика проведения саммитов высокого уровня с участием руководителей государств и правительств стран региона под эгидой ОАГ, берущая начало в 1990-е годы, стала в свое время еще одним свидетельством развития организации, укрепления ее потенциала с прицелом на консолидацию экономических связей между государствами Западного полушария. Известно, что первоначальная задумка администрации президента США Билла Клинтона (1993—2001) состояла в использовании саммитов Америк для согласования проекта Американской зоны свободной торговли (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), который был предложен президентом США Джорджем Бушем-старшим (1989—1993) в 1989 г.¹² В таблице приведен полный перечень Саммитов Америк, прошедших в рамках рассматриваемого нами исторического периода.

САММИТЫ АМЕРИК С 1994 ПО 2018 г.

Название саммита	Даты	Место проведения
I саммит Америк	9 — 11 декабря 1994 г.	Майами, США
II саммит Америк	18 — 19 апреля 1998 г.	Сантьяго, Чили
III саммит Америк	20 — 22 апреля 2001 г.	Квебек, Канада
IV саммит Америк	4 — 5 ноября 2005 г.	Мар-дель-Плата, Аргентина
V саммит Америк	17 — 19 апреля 2009 г.	Порт-оф-Спейн, Тринидад и Тобаго
VI саммит Америк	14 — 15 апреля 2012 г.	Картахена, Колумбия
VII саммит Америк	10 — 11 апреля 2015 г.	Панама, Панама
VIII саммит Америк	14 — 15 апреля 2018 г.	Лима, Перу

Источник: Таблица составлена автором.

Стоит отметить, что идея создания ALCA сразу была горячо поддержана чилийским руководством, которое еще с начала 1990-х годов избрала стратегию заключения соглашений о свободной торговле (ССТ) с регионами мира в качестве стержневой для проведения политики экономической открытости, которая воспринималась Сантьяго как один из важнейших

элементов реинтеграции Чили в международную систему¹³. Соответственно, правительство Чили позитивно отнеслось к решению саммита в Майами о необходимости начать процесс согласования регионального ССТ¹⁴, а также высоко оценило предложение партнеров из США присоединиться к Североамериканскому соглашению о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA)¹⁵.

На Втором саммите, состоявшемся в г. Сантьяго, правительство Чили во многом само задавало тон. И, хотя основной акцент власти попытались сделать на тематике образования и борьбы с бедностью (через обеспечение свободного и равного доступа к обучению, кредитам для малого и среднего бизнеса, а также рабочим местам), главным достижением мероприятия, как отмечают чилийские эксперты, стал официальный старт переговоров по созданию ALCA¹⁶. Отдельно обсуждались вопросы демократии: чилийцы стремились закрепить прорывные договоренности Генассамблеи ОАГ 1991 г. и продвигали идею развития судебной системы государств — членов организации¹⁷.

Третий саммит, прошедший в г. Квебек, по сути продолжал демократическую тематику и стал своего рода решающим шагом на пути к подписанию Межамериканской демократической хартии. Аргентинский же саммит 2005 г. известен окончательным провалом идеи ALCA из-за позиции государств — членов Общего рынка стран Южного конуса (Mercado Común del Sur, Mercosur) — Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая, не согласившихся с отказом США от протекционистских мер в вопросах доступа иностранной сельскохозяйственной продукции на американский рынок. Несмотря на, казалось бы, неизбежное разочарование Сантьяго, там довольно сдержанно отреагировали на это решение. Дело в том, что к тому времени Чили уже успела подписать ССТ с США (2003 г.)¹⁸, Канадой (1996 г.)¹⁹ и рядом стран Центральной Америки, а также вела переговоры об аналогичных соглашениях с рядом других государств полушария.

Главными темами Пятого и Шестого саммитов стали, соответственно, борьба с бедностью и региональная интеграция. Наиболее активное участие чилийская сторона приняла именно в VI саммите, где также обсуждались проблемы восстановления Гаити после разрушительного землетрясения и последовавшего за ним гуманитарного кризиса (Чили активно участвовала там в миротворческой миссии ООН) и осуществлялась подготовка к снятию санкций с Кубы.

Ранее упомянутая тенденция к снижению интереса чилийской стороны к ОАГ наглядно проявилась во время панамского саммита 2015 г. Президент Чили М.Бачелет не присутствовала на мероприятии, несмотря на его историческое значение: именно на нем состоялась встреча президента США Барака Обамы (2009—2017) с кубинским лидером Раулем Кастро (2008—2018), ознаменовавшая потепление в отношениях между Вашингтоном и Гаваной. Ситуация коренным образом изменилась в преддверии лимского саммита Америк, состоявшегося в апреле 2018 г. Новое руководство Чили во главе с Себастьяном Пиньерой (2010—2014, 2018 — н/в) заняло самую активную позицию в подготовке и проведении форума. От-

личительной чертой встречи было повышенное внимание не только к региональным, но и к международным проблемам. В первую очередь речь идет о решении президента США Дональда Трампа (2017 — н/в) нанести ракетный удар в ответ на якобы имевший место факт применения химического оружия сирийскими правительственными вооруженными силами в г. Думе (Сирия).

Важно отметить, что, по сути, чилийский лидер впервые высказался по вопросу о столь далекой в географическом плане стране на площадке Саммита Америк. Ранее заявления по сирийской проблематике звучали, главным образом, на официальных медиаресурсах МИД Чили. Интересно, что в своих тезисах С.Пиньера, пусть и косвенно, выступил в поддержку американской атаки, которая была, в его понимании, вынужденной мерой, и призвал Россию и Иран повлиять на сирийского президента Башара Асада (2000 — н/в) «с целью не допустить в будущем атак против его собственного народа с использованием химического оружия»²⁰. Обсуждение вопросов, связанных с Сирией, отодвинуло на второй план венесуэльский кризис и миграционную проблематику, хотя этому на саммите также было уделено достаточно времени.

При этом чилийские аналитики заметили, что на контрасте с возрождением интереса Сантьяго к Саммитам Америк внимание к ним со стороны Вашингтона ослабло (Трамп не участвовал в форуме, направив вместо себя вице-президента Майка Пенса). Внешняя политика нового руководства США, как отмечали в Чили, чрезвычайно далека от первоначальной клинтоновской задумки о создании ALCA и развитии многостороннего сотрудничества с государствами региона. Администрация Трампа «предпочитает многосторонней дипломатии двустороннюю», что объясняет и отказ США от участия в Транстихоокеанском партнерстве (Trans-Pacific Partnership, TPP), и их прохладное отношение к развитию региональных интеграционных объединений без участия Вашингтона.

Чилийцы отмечают еще один факт, не позволивший лимскому саммиту, прошедшему под девизом «Демократическое управление перед лицом коррупции», стать прорывным. По иронии судьбы за три недели до саммита тогдашний президент Перу Педро Пабло Кучински (2016—2018) был вынужден уйти в отставку из-за обвинений в участии в финансовых махинациях. В этой связи, как отмечают чилийские аналитики, «57 пунктов итоговой декларации саммита во многом потеряли свою значимость»²¹.

В заключение представим некоторые выводы относительно участия Чили в работе ОАГ в рассматриваемый период. Во-первых, следует отметить, что работа в этой организации и на саммитах Америк стала для страны прекрасной возможностью развития контактов не только с латиноамериканскими странами, но и с «большим братом» в лице США, присутствие которого в регионе исторически было весьма ощутимым. Во-вторых, ОАГ неизменно оставалась для Сантьяго основным региональным форумом и одной из приоритетных точек приложения усилий национальной диплома-

тии, которая сыграла важную роль в процессе реинтеграции Чили в систему международных отношений после возвращения страны к демократии. В-третьих, чилийская сторона всегда рассматривала ОАГ как региональную площадку, призванную решать общие проблемы Западного полушария. Опираясь на этот тезис, Сантьяго выступал против использования организации для обсуждения двусторонних вопросов, не имеющих очевидной региональной проекции (как это происходило в случае с территориальными спорами). Наконец, при всей важности роли ОАГ Чили не воспринимала ее как единственную многостороннюю площадку для обсуждения проблем региона, охотно и активно участвуя в иных региональных объединениях, таких как Сообщество латиноамериканских и карибских государств (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC) и Союз южноамериканских государств (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur), показывая тем самым, что определенный спектр вопросов может и должен решаться латиноамериканцами без «надзора» со стороны США.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ M.A r t a z a, C.R o s s. La política exterior de Chile, 1990–2009. Del aislamiento a la integración global. Santiago, 2012, p. 179.

² Principios de la Política Exterior Chilena. — Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2014. — Available at: <http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20080802/pags/20080802194424.html> (accessed on 13.02.2014).

³ Л.В.Х а д о р и ч. Социальное и экономическое развитие Западного полушария: достижения и проблемы ОАГ. — Ибероамериканские тетради, 2014, № 3 (5), с. 118 [L.V.Hadorich. Sotsialnoe i ekonomicheskoe razvitije Zapadnogo polusharija: dostizhenija i problemy OAG] [Social and economic development of the Western hemisphere: achievements and problems of the OAS] Iberoamerikanskije tetradi, 2014, N 3 (5), p. 118.

⁴ M.A r t a z a, C.R o s s. Op. cit., p. 145–147.

⁵ La Carta Democrática Interamericana: Visión de la Misión de Chile ante la OEA en su primer aniversario. — Revista Diplomacia, Santiago, 2003, N 94, p. 12.

⁶ U.F i g u e r o a. La OEA y la Evolución Democrática del Continente. — Revista Diplomacia, 2002, N 90, p. 13.

⁷ José Miguel Insulza, Secretary General of the Organization of American States Opening ceremony of the VII Summit of the Americas. — Organization of the American States, 2015. — Available at: http://www.oas.org/en/media_center/speech.asp?scodigo=15-0023 (accessed on 12.12.2018).

⁸ Memoria Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile 2010. Santiago, Academia Diplomática, 2010, p. 256.

⁹ ALBA apoya a Bolivia y hay alerta a la reacción chilena. — El Deber, 07.III.2017. — Available at: <https://www.eldeber.com.bo/bolivia/ALBA-apoya-a-Bolivia-y-hay-alerta-a-la-reaccion-chilena-20170306-0116.html> (accessed on 11.11.2018).

¹⁰ Canciller Muñoz realizó positivo balance de la Asamblea General de la OEA: «Nuestros mensajes han sido escuchados» // Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, 2016. — Available at: <https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20160615/pags/20160615185431.html> (accessed on 13.12.2018).

¹¹ H.M u ñ o z. Vocación de Paz. La Política Exterior de Chile. Santiago, 2016, p. 80.

¹² U.F i g u e r o a. Op. cit., p. 15.

¹³ G.G a r r i d o. Exportaciones chilenas: un caso de apertura al mundo. — Revista Diplomacia, 1992, N 60, p. 30–31.

¹⁴ Plan de Acción, Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 1 de diciembre de 1994. — Organización de los Estados Americanos, 1994. — Available at: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_sp.pdf (accessed on 11.02.2019).

¹⁵ J.S o m a v í a, P.O y a r c e. Chile Actor del Sistema Multilateral Una Tradición Nacional. Santiago, 2018, p. 879.

¹⁶ Second Summit of the Americas, Santiago Declaration, April 18–19, 1998. — Organization of American States. 1998. — Available at: http://www.summit-america.org/ii_summit/ii_summit_dec_en.pdf (accessed on 01.02.2019).

¹⁷ M.S.A l v e a r. Chile y la III Cumbre de las Americas: desde Santiago hasta Quebec. — Revista Diplomacia, 2001, N 86, p. 6.

¹⁸ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. — Dirección de asuntos económicos y comerciales. 2003. — Available at: <http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2010/12/Tratado-EE.UU-I-OPT2.pdf> (accessed on 23.02.2014).

¹⁹ Tratado de Libre Comercio Chile – Canadá. — Dirección de asuntos económicos y comerciales. 1996. — Available at: http://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2010/03/TLC-CHILE-CANAD%C3%81_baja.pdf (accessed on 20.04.2014).

²⁰ M.C.R o m e r o. Presidente Piñera llega a Chile tras participar de la VIII Cumbre de Las Américas. — Diario El Mercurio, 14.IV.2018. — Available at: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/14/902559/Presidente-Pinera-llega-a-Chile-tras-participar-de-la-VIII-Cumbre-de-Las-Américas.html> (accessed on 15.02.2019).

²¹ J.H e i n e. Una Cumbre de las Américas a la deriva. — Diario La Tercera, 18.IV.2018, p. 8.

Roman V. Zimin (romzimin@gmail.com)

Master degree (2014), MGIMO–University, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 3rd Secretary of the Embassy of the Russian Federation to the Republic of Cuba, post-graduate student of European and American Countries' History and Politics of MGIMO–University, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

Chile and the Organization of American States (1990—2018)

Abstract. The article studies the Chilean experience of the participation in the activity of the Organization of American States (OAS) from the return of the country to democracy in 1990 till 2018. The author describes Chilean vision towards the Summits of the Americas which took place during this period; special attention is paid to the periodization of the foreign policy of Santiago in correlation with specific initiatives taken by the Chilean diplomacy within the framework of the Organization.

Key words: Organization of American States, OAS, Summit of the Americas, Chile, multilateral diplomacy.