Россия и Америка в XXI веке. 2013-2023

ISSN 2070-5476

URL - <http://rusus.jes.su>

Все права защищены

Выпуск 2 Том . 2018

Международные инициативы правительства Дж. Трюдо: оценки канадских экспертов

Израелян Евгения Викторовна
Институт США и Канады РАН
Российская Федерация, Москва

Аннотация

В статье рассматриваются результаты анализа международной деятельности Канады при либеральном правительстве Дж. Трюдо, находящемся у власти с ноября 2015 года. Исследования проводились канадскими мозговыми и научно-исследовательскими центрами, неправительственные организации, СМИ.

Ключевые слова: Канада, внешняя политика Канады, ООН, дипломатия, миротворчество, помощь международному развитию

Дата публикации: 11.09.2018

Ссылка для цитирования:

Израелян Е. В. Международные инициативы правительства Дж. Трюдо: оценки канадских экспертов // Россия и Америка в XXI веке. – 2018. – Выпуск 2.
URL: <https://rusus.jes.su/s207054760000017-5-1/>. DOI: 10.18254/S0000017-5-1

¹ Два с лишним года пребывания у власти либерального правительства Дж. Трюдо – вполне достаточный срок для оценки его внутренней и внешней политики. Насколько выполняются предвыборные обещания? Получают ли приоритетные направления необходимое бюджетное финансирование? Каковы успехи и неудачи политики Оттавы? Что можно сделать за оставшееся до следующих федеральных выборов время? Они намечены на 21 октября 2019 г. и должны пройти не позже этой даты. Анализ результатов международной

деятельности Оттавы представили ведущие канадские мозговые и научно-исследовательские центры, неправительственные организации, СМИ.

2

Возвращается ли Канада в мировое сообщество?

Напомним, что в основе внешнеполитической платформы Либеральной партии на выборах 2015 г. лежала идея активизации роли Канады в мире. Под лозунгом «Канада возвращается» либералы обещали вернуть прежний «блеск» изрядно потускневший репутации Канады в мировом сообществе. Для этого они планировали выйти с новыми дипломатическими инициативами, возобновить участие Канады в операциях по поддержанию мира, в программах помощи международному развитию, в разработке норм международного права.

3

Для выполнения намеченной цели было решено подать заявку на принятие Канады в состав непостоянных членов Совета Безопасности ООН в 2021–2022 гг. Известно, что Генеральная Ассамблея ООН ежегодно избирает на двухлетний срок пять непостоянных членов Совета Безопасности. Критерии отбора следующие: вклад государства-номинанта в поддержание международного мира и безопасности и в другие ключевые сферы деятельности ООН, а также принцип географического распределения. Либералы рассчитывали на победу, которая должна дать им серьёзный политический капитал, особенно с учётом унижительного проигрыша на аналогичных выборах при консервативном правительстве С. Харпера в 2010 году.

4

Поначалу декларируемые Дж. Трюдо либеральный интернационализм и гуманитарные ценности, личное обаяние и семейные традиции способствовали небывалому всплеску его популярности за рубежом, установлению многочисленных новых контактов и оживлению старых связей. Как отмечает канадский исследователь М. Фишер из Канадского института изучения глобальных проблем, «для западных либеральных политиков, оказавшихся лицом к лицу с Трампом, Дж. Трюдо был единственной и последней надеждой»¹.

5

Однако через два года всё изменилось. СМИ и аналитики отмечали ставшие очевидными недостаток опыта и компетентности премьер-министра, эпатажные нарушения правил процедуры и этикета с последующими извинениями, пристрастие к внешним эффектам (к экстравагантной одежде и участию в фото сессиях). Для характеристики поведения главы правительства канадские и зарубежные СМИ стали употреблять словосочетание «дипломатия моды» (*fashion diplomacy*). Одной из первых это сделала французская газета «Ле Монд» (*Le Monde*)². Термин, относительно недавно вошедший в политический лексикон, означает использование модной одежды и аксессуаров как инструментария дипломатии, в том числе для передачи скрытых сообщений и намеков.

6

По поводу Дж. Трюдо определение нередко использовалось с отрицательной коннотацией. Особенно ироничным было освещение его поездки в Индию в феврале 2018 г., когда он и его семья (жена Софи-Грегуар и трое детей) путешествовали по стране, постоянно переодеваясь в различные национальные

индийские костюмы и произнося намастэ (индийское и непальское приветствие и прощание). Визит чуть не закончился скандалом, когда в числе приглашённых на приём к Дж. Трюдо оказался канадец, связанный с сибирскими сепаратистами и обвинённый в террористических действиях против канадского правительства. По словам индийской газеты «Дейли ньюс энд анализис», многие жители решили, что с модной дипломатией «Трюдо перестарался»³, а бывший посол Канады в Китае Д. Малруни назвал визит «самой неудачной внешнеполитической инициативой за последнее время»⁴.

⁷ По мнению экспертов, Дж. Трюдо допустил серьёзные ошибки и на саммите АТЭС в Дананге в ноябре 2017 г. (речь о них пойдёт ниже), а также не использовал возможности по продвижению торгового соглашения с Китаем во время своего визита в декабре 2017 года.

⁸ В этих условиях уверенность политической элиты в победе Канады на предстоящих выборах в СБ ООН заметно пошатнулась. Статья Э. Кэдделла, занимавшего в прошлом должность старшего консультанта МИД Канады, так и называется: «Почему Канада проиграет в борьбе за место в Совете Безопасности ООН?»⁵. Свой скептицизм относительно перспектив Канады в номинации Э. Кэдделл объясняет тремя причинами.

⁹ Во-первых, инертностью и безынициативностью канадского внешнеполитического ведомства. При подготовке к празднованию 60-й годовщины создания ООН, напоминает Кэдделл, канадская сторона активно участвовала в разработке и энергично продвигала концепцию «Ответственность по защите» (её суть вкратце можно изложить так: государство должно обеспечивать безопасность своих граждан, не допуская насилия; при неспособности власти выполнять эту функцию международное сообщество само должно вмешаться в конфликт). Благодаря настойчивости Канады многие из предложенных принципов составной частью вошли в заключительный документ Всемирного саммита 2005 года. В итоге «Ответственность по защите» стала своего рода канадским «брендом», а её поддержка расценивалась в Канаде как крупный внешнеполитический прорыв страны. В данный момент ничего подобного не происходит. Несмотря на приближающееся 75-летие ООН, Канада «безмолвствует».

¹⁰ С Кэдделлом солидарны и другие авторитетные учёные. Дж. Трент, исследователь из Оттавского университета, рекомендует создать специальное подразделение в МИД Канады, которому будет поручена разработка давно назревших реформ ООН. Поиск путей устранения недостатков и просчётов организации следует вести в тесном взаимодействии с экспертным сообществом и неправительственными организациями. Эти игроки могут представить собственное, отличное от официального видение вариантов модернизации ООН⁶.

¹¹ Идею такой синергии разделяют и «ветераны» дипломатической службы Канады – бывший министр иностранных дел Л. Эксуорзи и бывший посол Канады в ООН А. Рок⁷. Их программа преобразования ООН включает следующие меры: реформу «недееспособного» СБ ООН и передачу части его функций региональным организациям; создание постоянных резервных сил ООН; образование сети приёма мигрантов в странах, не входящих в ЕС.

12 Во-вторых, причиной неудачи Канады на выборах в СБ ООН может стать, констатирует Э. Кэдделл, неумение (или нежелание) её правительства выстроить отношения с «Группой 77». Это крупнейшее и очень влиятельное межгосударственное объединение развивающихся стран в рамках ООН и её учреждений. В настоящее время в него входят 134 государства, в том числе Китай. В последнее время коалицию стали иногда называть «Группой 77 плюс Китай».

13 Камнем преткновения между Канадой и некоторыми из государств – членов Группы стало отношение к вопросу о репродуктивных правах женщин. Традиционно канадские программы помощи развитию были ориентированы на данную проблематику. Продолжая эту линию, правительство Дж. Трюдо объявило охрану репродуктивных прав женщин и девочек приоритетным направлением канадской политики помощи международному развитию. На защиту женских прав Оттава выделила 650 млн долл. на три года⁸. В список финансируемых услуг либералы включили распространение противозачаточных средств, консультирование в области планирования семьи, сексуальное и половое просвещение, а также, что очень важно, обеспечение свободного и легального доступа к абортам.

14 Вопрос о финансировании абортов, запрещённых во многих развивающихся странах, обычно вызывает острые разногласия в донорском сообществе и среди государств – получателей помощи. Канадские консерваторы во главе с Харпером отказались включить положение о финансировании абортов в Мускокскую инициативу о предоставлении помощи развивающимся странам в создании сферы услуг по охране здоровья матери и ребёнка, которая была принята на встрече «Большой восьмёрки», состоявшейся в Канаде в 2010 году. Главную роль в её разработке и продвижении сыграло тогдашнее канадское руководство во главе с С. Харпером. Позицию либералов в пользу абортов Э. Кэдделл считает ошибочной. «Громко озвученная» новация либералов в отношении абортов оттолкнула от Канады многих членов «Группы 77», где аборт «является просто анафемой. Меньше всего они хотят, чтобы промышленно развитые страны, подобные Канаде, навязывали им свою социальную политику», – убеждён Э. Кэдделл.

15 Видимо, эти соображения были приняты во внимание командой Дж. Трюдо при подготовке саммита «Большой семёрки», который прошёл в Канаде (провинция Квебек) в июне 2018 г. Он стал одним из самых напряжённых в истории «Группы семи»: по определению экспертов, встреча проходила в формате «Большой семёрки минус один» или «Большой шестёрки плюс один» из-за открытого противостояния между президентом США и другими участниками форума. Оно завершилось отказом Д. Трампа подписать итоговое коммюнике встречи. Члены «семёрки» выступили единым фронтом против «тарифного наступления» США – введения таможенных пошлин на сталь и алюминий из стран Евросоюза, Канады, Мексики и Японии. Споры вызвало и эпатажное заявление Д. Трампа о необходимости возвращения России в состав этой группы, откуда Россия была исключена весной 2014 г. в ответ на присоединение Крыма. Нелёгкие дискуссии развернулись по иранской и корейской проблематике, другим актуальным проблемам международных отношений. Не обошлось и без личных нападок со стороны Д. Трампа на премьер-министра Канады и других

высокопоставленных лиц. Итоги этой, мягко выражаясь, «неспокойной» встречи, её ход, мотивы и позиции участников заслуживают отдельного и тщательного анализа, который не входит в задачи нашего исследования.

¹⁶ Саммит-2018 упомянут нами в контексте гендерных проблем и продвижения прав женщин, которые канадское руководство планировало сделать одной из основных тем повестки дня. В преддверии встречи в верхах был создан Консультативный совет по проблемам гендерного равенства, отвечавший за внедрение гендерного компонента во все мероприятия и обсуждаемые вопросы. На наш взгляд, несмотря на усилия принимающей стороны, гендерные вопросы не стали на встрече приоритетными – в центре дискуссий были выработка торговой политики и стратегических подходов к ключевым международным проблемам. К результатам, достигнутым на гендерном направлении, следует отнести включение в итоговое коммюнике раздела о продвижении гендерного равенства и обеспечении прав женщин. Основное внимание в нём было уделено устранению дискриминации в отношении женщин в сфере труда, образования и в экономической жизни. Был создан специальный фонд с общим бюджетом около 3,8 млрд кан. долл.⁹ Он будет финансировать образование женщин в странах, находящихся в кризисных или конфликтных ситуациях. Примечательно, что вопрос о репродуктивных правах женщин в документах саммита вообще не упоминался, что вызвало критику канадских экспертов и женских неправительственных организаций. Скорее всего, канадцы передумали продвигать вопрос о репродуктивных правах и финансирование абортов, опасаясь, как указывалось выше, вызвать новую волну недовольства у руководства развивающихся стран – членов «Группы-77» в преддверии выборов в СБ ООН. Кроме того, Оттава не захотела создавать лишние раздражители в и без того заметно охладевших канадо-американских отношениях. Как известно, Д. Трамп свернул финансирование Фонда ООН в области народонаселения и других программ, предоставляющих информацию и услуги репродуктивной медицины в развивающихся странах.

¹⁷ Возвращаясь к упомянутой выше статье Э. Кэдделла, отметим, что, в-третьих, к промахам канадской дипломатии он относит и участие Канады в коалиции стран, «объединившихся ради консенсуса». В неё входят Италия, Мексика, скандинавские страны, Испания, некоторые азиатские и латиноамериканские страны, которые возражают против принятия новых постоянных членов в СБ ООН (Бразилии, Германии, Индии и Японии) и хотят расширять его состав только за счёт непостоянных участников. Противодействие добавлению новых постоянных мест неконструктивно в целом и недальновидно с точки зрения развития партнёрств Канады с ведущими региональными лидерами, стремящимися стать полноправными членами Совета, считает Э. Кэдделл.

¹⁸ Имея таких сильных противников в борьбе за номинацию от группы западноевропейских и других развитых стран, как Норвегия – крупный донор ООН, и Ирландия, пользующаяся мощной поддержкой ЕС, Канада вполне может проиграть на выборах. Особенно если её правительство будет недооценивать значение партнёрских отношений, откупаться значительными денежными средствами, надеяться на харизму своего лидера и постоянно извиняться перед лидерами коренных жителей Канады за нарушение их прав, резюмирует Э.

Кэдделл. В этом случае обещание о «возвращении Канады» в международное сообщество окажется обманом, что нанесёт репутационный ущерб стране и предоставит новые аргументы в пользу «легковесности и ненадёжности» Дж. Трюдо как политического лидера.

19

«Табель успеваемости»

Выводы Э. Кэдделла во многом совпадают с заключениями экспертов, участвующих в исследовании «Табель успеваемости в области внешней политики» (*Foreign Policy Report Card*). Оно уже второй год проводится преподавателями и студентами школы международных отношений им. Н. Патерсона при Карлтонском университете (Оттава) и журналом «Кэнейдиан форин полиси». Оценка выводится на основании трёх критериев. *Первый критерий*: сопоставление риторики (электоральных обещаний 2015 г.) и реальности (конкретных политических действий Оттавы). *Второй критерий*: экспертная оценка эффективности внешней политики по каждому из обозначенных в проекте направлений. *Третий критерий*: степень открытости и подотчётности правительства своим гражданам при разработке внешней политики.

²⁰ За второй год пребывания у власти правительство Дж. Трюдо получило за свою внешнюю политику оценку В- (по шкале, где наивысший балл А+, а самый низкий – F). В некоторых сферах политика стала более успешной, чем в предыдущем году, в других она оказалась менее эффективной. «Действия правительства часто не соответствовали, а иногда противоречили риторике и были больше направлены на продвижение бренда Канады, чем на решение конкретных проблем», – говорилось в публикации¹⁰. Помимо общей оценки внешнеполитического «поведения» правительства, авторы выставили также «отметки» по каждому из основных направлений его международной деятельности (см. табл. 1).

²¹ Таблица 1 **Оценка эффективности деятельности правительства по основным направлениям**

<i>Направление</i>	<i>Оценка</i>
Дипломатия	В-
Торговля	В-
Помощь развитию	С
Оборона	С
Иммиграция&Беженцы	А-
Охрана окружающей среды и изменение климата	В+
Охрана общественной безопасности	В+

²² Формат данной статьи не предполагает подробного освещения всех интересных и порой неожиданных результатов исследования этого ведущего мозгового центра Канады. Остановимся на некоторых, показавшихся нам важными для понимания тенденций и динамики развития внешнеполитического дискурса страны.

23 Начнём с иммиграционной политики и приёма беженцев, сфер, которые по данным 2017 г., имели самый высокий рейтинг. Главным достижением правительства стало вступление в силу закона *C-6*. Он внёс поправки в канадский закон «О гражданстве» и в другие законодательные акты, касающиеся прав мигрантов и беженцев, что позволило Дж. Трюдо выполнить большую часть своих предвыборных обещаний. Таких как немедленное предоставление права постоянного проживания супругам канадских граждан, прибывающим в Канаду; восстановление беженцам и претендентам на статус беженца временных льгот в области здравоохранения; увеличение максимального возраста материально зависимых членов семьи с 19 до 22 лет¹¹.

24 Реакция правительства на массовое и незаконное пересечение границы беженцами с территории США также «заслуживает похвалы», пишут авторы доклада. Канадские ведомства, получившие в 2017 г. рекордное число (свыше 18 тыс.) таких ходатайств, действовали скоординировано, чётко и смогли взять ситуацию под контроль. Кроме того, официальные лица Канады сохранили доброжелательную тональность в отношении мигрантов, от которой практически отказались представители большинства других стран.

25 Канада внесла весомый вклад и в международное сотрудничество в области миграции, выступив одним из лидеров согласования позиций государств по Глобальному договору об общей ответственности за судьбу беженцев. Планируется представить его на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН осенью 2018 года. Вместе с тем, аналитики отмечали и неурегулированные вопросы, в частности, недостаток финансирования, необходимого для приёма и размещения переселенцев.

26 Достаточно «благополучной» сферой была признана деятельность правительства в области защиты окружающей среды. Крупным прорывом Трюдо стало выполнение предвыборного обязательства о введении налога на выбросы углекислого газа. Этому предшествовали долгие и нелегкие переговоры с провинциальными властями. Методом уступок и компромиссов была достигнута договорённость федерального уровня при сохранении автономии провинций. Центральное правительство будет определять федеральные целевые показатели, а право выбора способа налогообложения и окончательной ставки останется за провинциями. По мнению специалистов, этот успешный опыт согласования интересов центра и регионов должен быть использован в дальнейшем. В частности, при разработке законодательства о легализации производства и потребления марихуаны в Канаде. Важен и международный контекст экологической политики Дж. Трюдо: Канада сделала первый серьёзный шаг на пути выполнения Парижского соглашения 2015 г., по условиям которого она должна будет уменьшить к 2030 г. выбросы углекислого газа на 30% по сравнению с 2005 годом.

27 Невысокий рейтинг получила внешнеэкономическая политика Оттавы. Определённым оправданием неудач, пишут специалисты, может послужить фактически новая повестка дня международных торговых переговоров после прихода Д. Трампа к власти. Неожиданно переговоры о самом «выживании» НАФТА стали в 2017 г. бесспорным приоритетом внешней политики канадского

правительства и останутся её главным направлением в ближайшем будущем. В этой парадигме канадцы действовали достаточно продуманно и взвешенно. Собирая команду, способную наладить трудный диалог с США, в январе 2017 г. Дж. Трюдо провёл перестановки в кабинете и высших эшелонах исполнительной власти. Была сформирована команда сильных и опытных переговорщиков, различных по социальному статусу, профессиональной и партийной принадлежности. Например, чтобы усилить позиции своей страны, Дж. Трюдо пригласил к участию Р. Эмброуз, которая была временным лидером Консервативной партии и лидером официальной оппозиции в 2015–2017 гг., а также пользовался советами бывшего премьер-министра Канады консерватора Б. Малруни.

²⁸ Совместными усилиями канадцы стремились убедить не только руководителей Белого дома, но и конгрессменов, власти штатов, представителей муниципалитетов, промышленности и бизнеса в необходимости сохранения НАФТА. «Именно такая стратегия воздействия на администрацию Трампа является оптимальной, даже несмотря на усилившуюся напряжённость в отношениях в связи с перспективой введения Белым домом пошлин на ввоз стали и алюминия», заключают авторы доклада¹².

²⁹ С момента опубликования этого исследования ситуация в канадо-американских отношениях, однако, существенно ухудшилась. Главной причиной серьёзных разногласий стало, как упоминалось выше, введение Соединёнными Штатами с 1 июня с.г. таможенных пошлин на импорт канадской стали и алюминия. Для справки: Канада экспортирует в США 90% своей стали, а канадский алюминий составляет 41% американского импорта алюминиевой продукции¹³. Оттава отреагировала непривычно резко: с начала июля вступили в силу тарифы Канады на импорт американских товаров на общую сумму около 13 млрд долларов¹⁴. Аналитики заговорили об угрозе торговой войны между США и Канадой, а сам премьер-министр заявил на пресс-конференции об острой необходимости диверсифицировать внешнеэкономические связи для ослабления зависимости от Вашингтона. Стремление упрочить положение страны при отстаивании своих торговых интересов отразили и перестановки кабинета, проведённые Дж. Трюдо в июле 2018 года. Джим Кэрр, занимавший пост министра природных ресурсов, был назначен министром диверсификации международной торговли. Обратим внимание на переименование должности: предшественник Дж. Кэрра – Франсуа-Филипп Шампань, был министром внешней торговли. Деятельность Дж. Кэрра будет направлена на заключение торгового соглашения с Китаем, ратификацию договорённости с Евросоюзом и обеспечение более глубокой экономической интеграции с Латинской Америкой.

³⁰ Завершая обзор этих событий, позволим себе общее замечание. В многолетней истории американо-канадских отношений было немало политических разногласий и торговых споров, периодов напряжённости и даже конфликтности. Однако противоречия всегда разрешались мирным путём, с помощью уступок и компромиссов, так как поддержание хороших отношений с США является приоритетом любого канадского правительства. В основе достаточно гармоничного сосуществования двух стран лежит совпадение или близость их интересов по большинству международных или двусторонних

проблем. Следовательно, вполне обоснованным представляется вывод авторов исследования «Табель успеваемости» о том, что «привязка» политики Канады к внешнеполитической линии и торговому партнёрству с США сохранится и что какое-либо существенное отступление от сложившейся практики вряд ли возможно.

³¹ В отличие от преимущественно положительных экспертных оценок стратегии Дж. Трюдо на американском направлении другие аспекты его торговой политики вызвали поток критических замечаний. Это, прежде всего, касалось его отношения к заключению соглашения о Транстихоокеанском партнёрстве (ТТП). Напомним, что документ о принципиальной договорённости создать партнёрство был подписан 12 странами в 2015 году. Однако ситуация изменилась после выхода США из состава участников ТТП в январе 2017 года. Реализация подписанного соглашения была отложена на неопределённый срок.

³² Новый этап переговоров состоялся в Дананге (Вьетнам) осенью 2017 г., однако практических договорённостей не было достигнуто. Это произошло отчасти из-за отсутствия Дж. Трюдо на финальной встрече, отчасти из-за разногласий между другими участниками переговоров. Переработанный текст под новым названием «Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение для Транстихоокеанского партнёрства» (ВПТТП) был подписан в Чили 11 странами, в том числе и Канадой, в марте 2018 года.

³³ Аналитики задаются вопросом о том, почему Дж. Трюдо устранился от подписания соглашения в Дананге и так же непринужденно поддержал его два месяца спустя, в январе 2018 г., когда было сделано соответствующее заявление? Чем объяснить непоследовательность и противоречивость политики Оттавы? Было ли поведение Трюдо продуманной тактикой или просто нарушением правил коммуникации в Дананге? Тем более что окончательный текст ВПТТП мало отличался от проекта, представленного во Вьетнаме?

³⁴ В любом случае, в Дананге, по мнению специалистов, была совершена дипломатическая ошибка. Участие в ВПТТП выгодно для Канады по ряду причин. *Во-первых*, потому, что оно позволяет канадским экспортёрам получить преференциальный доступ к масштабным рынкам Японии и Юго-Восточной Азии. *Во-вторых*, потому что оно может стать главным внешнеэкономическим «резервом» в случае выхода США из НАФТА. *В-третьих*, потому, что оно даёт Канаде шанс продемонстрировать свою приверженность принципам либерализации торговли и использовать ВПТТП как образец для будущих торговых соглашений. Очевидно, что эти соображения, а также вероятность заключения соглашения без Канады, растущий риск пропустить возможность вступления в новый региональный блок не были учтены на переговорах в Дананге. Ценой вопроса стали испорченные отношения с Японией и Австралией, главы которых публично осудили отступление Канады от ранее заявленной поддержки ТТП.

³⁵ Под огонь критики попал и китайский вектор внешнеэкономической политики Канады. Декабрьский визит премьер-министра в Китай был безрезультатным. Основное внимание было уделено согласованию трудовых и

экологических стандартов и соблюдению гендерного равенства, важным, но не самым приоритетным темам торговых переговоров. Аналитики также убеждены, что команде Дж. Трюдо следовало лучше подготовиться к визиту и внимательнее изучить аналогичные положения, содержащиеся в китайско-австралийском и китайско-новозеландском договорах.

³⁶ Выводы экспертов проекта школы международных отношений имени Н. Патерсона относительно торговой политики правительства Дж. Трюдо в 2017 г. сводились к следующему. *Во-первых*, оно сконцентрировало и объединило основные усилия на переговорах НАФТА и действовало более продуманно и конструктивно, чем можно было ожидать. *Во-вторых*, на тихоокеанском направлении политическое поведение Оттавы было непредсказуемым и нестабильным. *В-третьих*, визит Дж. Трюдо в Китай был охарактеризован как «провалившийся»¹⁵.

³⁷ Следует учитывать, что при всей ценности представленных экспертных заключений они по своей сути представляют мониторинг внешнеполитической деятельности Оттавы, носят промежуточный характер и позволяют судить о ней в основном в краткосрочном плане. Этим исследованиям, отличающимся скрупулезной фиксацией и детальным обзором происходящих событий, свойственна определённая фрагментарность. Они также не содержат объяснения причин и мотивов предпринятых шагов, не рассматривают их во взаимосвязи и в глобальном контексте. Решая важную задачу сравнения реальных действий и предвыборных обязательств, «Табель успеваемости» даёт хорошую основу для будущего глубокого анализа и долгосрочного прогнозирования, которые являются задачами других исследовательских проектов.

³⁸

Миротворчество и программы помощи развитию

Как отмечалось выше, либералы рассчитывали вернуть расположение мирового сообщества путём расширения участия Канады в миротворческих операциях ООН и программах помощи международному развитию. В пункте предвыборной программы Либеральной партии, посвящённом миротворчеству, говорилось о достижениях и особенностях Канады в этой области, таких как накопленный опыт организации медицинских бригад, инженерной, авиационной и логистической поддержки, разработанные обучающие программы и тренинги для местного персонала, отличная боевая подготовка военнослужащих, а также знание ими французского языка, которое может пригодиться во франкоговорящих «горячих точках». Либералы обещали использовать этот потенциал при формировании новой миротворческой политики.

³⁹ В августе 2016 г. правительство Дж. Трюдо объявило о своей готовности направить 600 канадских военнослужащих и 150 полицейских, а также выделить 450 млн долл. для выполнения миротворческих обязательств в ООН. Место и время проведения операции не уточнялись, хотя, по сообщениям прессы, предпочтение отдавалось африканскому направлению. Рассматривались

различные варианты: Мали (наиболее частый сценарий), Южный Судан, Демократическая Республика Конго, Сомали и другие.

⁴⁰ Позиция правительства вызвала острые споры в политических, научных и общественных кругах¹⁶. Обсуждались как общие вопросы (судьба и трансформация классического миротворчества, изменение мандата военнослужащих), так и канадские проблемы (целесообразность участия Канады в миротворчестве, её «ниша» в новых операциях, контуры и параметры будущего вклада). Противники отправки канадских контингентов ссылались на трагические события 1990-х годов в Руанде и Сомали, на большие потери персонала ООН в зонах конфликта. Сторонники убеждали Оттаву не отсиживаться в стороне, сохранить роль Канады в международной повестке дня и не допустить дальнейшего усиления регионализма в её внешней политике.

⁴¹ Продолжавшиеся дебаты тормозили принятие окончательного решения. Руководство ООН ожидало, что детали канадского вклада, а именно дислокация и сроки операции будут раскрыты на саммите по миротворчеству ООН в Ванкувере в ноябре 2017 года. Однако этого не произошло. Там Оттава предложила более ограниченный, чем прежде, формат своего участия: 200 военнослужащих в составе сил быстрого реагирования, авиацию и вертолёты, которые будут перебрасываться в «горячие точки» и находиться там не более 12 месяцев. Зона размещения канадских контингентов так и не была объявлена.

⁴² Центральное место в канадской повестке дня на Ванкуверском саммите заняли вопросы предотвращения найма и использования детей-солдат и продвижения гендерной составляющей в миротворческие операции. Инициатива Элси, названная в честь первой в мире женщины авиаконструктора канадки Элизабет Макгилл, предусматривала обеспечение систематического роста числа женщин в миротворческих операциях; создание глобального фонда помощи женщинам-миротворцам; внедрение гендерного анализа во всю миротворческую деятельность¹⁷. Специалисты из школы международных отношений имени Н. Патерсона сочли эти предложения «заслуживающими позитивной оценки», но скромными, особенно на фоне неспособности правительства определиться с взятыми на себя миротворческими обязательствами¹⁸. Они критиковали Дж. Трюдо за закрытость и недемократичность процесса принятия решений в области военной политики и миротворчества. Исследователи напоминали, что именно авторитарный стиль управления С. Харпера, отсутствие транспарентности и коммуникаций с прессой были в числе важных предпосылок проигрыша консерваторов на выборах 2015 года.

⁴³ С этими экспертами согласен сотрудник Канадского Института изучения глобальных проблем Х. Кумс. Хотя такие проекты и программы, как инициатива Элси и «Женщины, мир и безопасность» вызывают одобрение, они могут быть эффективными только в дополнение к решительным действиям по установлению прочного и долгосрочного мира. Если Канада заинтересована в том, чтобы её воспринимали всерьёз в мире и в ООН, она «должна повысить ставки». Правительству следует предоставить внушительные военные подразделения и вооружения, а также внести невоенный вклад в постконфликтное развитие региона¹⁹.

⁴⁴ Долгожданное решение было принято в марте 2018 года. Канада направит в Мали два вертолёт «Чинук» (*Chinook*), четыре вертолёт «Грифон» (*Griffon*) и около 250 военных для обслуживания авиации и оказания логистической или медицинской поддержки. Канадский контингент прибудет на смену миротворцам из Германии и будет находиться в Мали в течение 12 месяцев. Дата начала операции, намеченной на август 2018 г., будет уточнена²⁰.

⁴⁵ Разъясняя позицию правительства, официальные лица Канады, представители ООН, международные и канадские эксперты отмечали, что направляя миротворцев, Канада решает сразу несколько задач. Она оказывает поддержку международному сообществу, борющемуся с сепаратистами и исламистами, начинает выполнять своё предвыборное обязательство об активизации роли Канады в миротворческих операциях ООН, внедряет гендерную составляющую в международные проекты и укрепляет свой авторитет в преддверии выборов в СБ ООН.

⁴⁶ Им возражали члены парламентской оппозиции, военные аналитики, политические и общественные деятели. Представленные аргументы сводились к следующему. Во-первых, ситуация в Мали – одна из самых опасных в мире. Начавшись с восстания туарегов, конфликт привёл к столкновению с радикальными исламистами, образованию на севере страны их оплота, вовлечению в боевые действия ведущих мировых держав, использованию в военных действиях детей в качестве солдат. СМИ обращали особое внимание на последнее обстоятельство: участие малолетних солдат оказывает тяжёлое психологическое воздействие на воюющих с ними миротворцев. Упрекая Дж. Трюдо в недалёковидности, эксперты приводили внушительные цифры. С 2013 г. по март 2018 г. в Мали погибли 162 миротворца ООН. «Отправляя наших военных в Мали, мы бросаем их в трясину», – пишет известный канадский журналист Д. Крейден. Он рекомендует правительству отойти от ставшего анахронизмом миротворчества и сосредоточить усилия на выполнении основных обязательств Канады в НАТО и НОРАД²¹.

⁴⁷ Во-вторых, участие 250 канадских военных в Мали не восстановит лидирующую роль Канады в сфере миротворчества. По данным на 31 марта 2018 г., в подобных операциях ООН служили всего 47 канадцев, что является самым низким количественным показателем в истории канадских операций по поддержанию мира. Однако «добавление» 250 военных всё равно существенно не изменит место Канады в рейтинге стран, поставляющих миротворцев. Ведущие позиции занимают Эфиопия (8331 человек), Бангладеш (7007 человек), Индия (6711 человек)²² – размеры, несопоставимые с численностью канадского контингента.

⁴⁸ В-третьих, вооружение канадских миротворцев не соответствует поставленным перед ними задачам. Военные специалисты указывали на необходимость использования в африканских миссиях тяжёлых видов оружия, (вместо предоставленных канадцам лёгких вооружений). Используя высказанные замечания, Консервативная партия выступила против запланированной операции и потребовала соответствующего голосования в парламенте.

49 На втором традиционном направлении международной деятельности Канады – оказании помощи международному развитию – также наметились определённые сдвиги. В июне 2017 г. министр М. Бибо объявила о приоритетах новой политики помощи развитию. Её название «Феминистская политика международной помощи развитию» говорило само за себя. Правительство планировало бороться с нищетой и отсталостью в мире, уделяя главное внимание защите прав девочек и женщин. Предусматривалось также внедрять гендерную составляющую во все без исключения виды деятельности, финансируемые Канадой²³. Географическое предпочтение предполагалось отдавать беднейшим странам Африки к югу от Сахары.

50 Новая концепция не была, однако, подкреплена финансовыми обязательствами и не содержала плана имплементации, что вызвало нападки НПО, работающих в развивающихся странах, экспертов и оппозиции. Они обвинили Дж. Трюдо в несерьёзном отношении к проблеме, в стремлении набрать политические очки и завоевать симпатии электората, восприимчивого к гендерной тематике.

51 «Пробел» был ликвидирован благодаря принятию федерального бюджета на 2018 г., в котором на программы помощи развитию было выделено 2 млрд долл. на пятилетний срок. Выделенная сумма представляет собой самое крупное финансирование официальной донорской помощи Канады за последние 16 лет²⁴. Большая часть канадских НПО поддержала тональность и политику Оттавы, отмечая прозрачность и открытость бюджета. Однако были высказаны и упреки правительству в скудном финансировании.

52 В заключение приведём две противоположные оценки международной деятельности Дж. Трюдо. В «Табеле успеваемости в области внешней политики» говорится: «При предыдущих либеральных правительствах Канада активно "экспортировала" свою уникальную модель федерализма, культурные и духовные ценности, достижения законодательной и судебной систем. Сегодня... кроме участия в неэффективных торговых переговорах и проведения военных тренингов в нескольких странах, Канада [в международной повестке дня. – *Е.И.*] числится "среди пропавших без вести"»²⁵. С этим жёстким вердиктом не согласен бывший канадский дипломат, ныне – вице-президент Канадского Института изучения глобальных проблем К. Робертсон, который считает, что Дж. Трюдо стал опытным лидером (сейчас он – третий по стажу пребывания у власти среди глав государств «Большой семёрки»), конструктивным интернационалистом, хорошо выстраивающим отношения с Д. Трампом²⁶.

53 Подобные «разночтения» вполне объяснимы. Осмысление места и роли Канады в мире традиционно было одним из ключевых направлений канадской политической науки. Сложились различные школы исследования внешней политики страны, действуют мозговые центры и научные кафедры при университетах. Их задача состоит в том, чтобы сделать научно обоснованные рекомендации и помочь государству либо скорректировать свой курс, либо выбрать альтернативный сценарий внешнеполитического поведения. Используя различные методики и критерии, они предлагают разное видение приоритетов и инструментов внешней политики страны.

Расхождения в трактовках объясняется также сложностью современного этапа международных отношений. Для него характерно как воздействие глобальных процессов (зарождение новой конфигурации мироустройства, сопровождающееся беспрецедентными по масштабам и глубине внутригосударственными столкновениями), так и влияние субъективных факторов (приход к власти в США Д. Трампа с его непредсказуемостью и импульсивностью). Изменившиеся реалии, к которым Канада должна адаптироваться, нуждаются в научном объяснении и нередко требуют от учёных разработки новых подходов и свежих интерпретаций.

Проведённое изучение работ канадских исследователей показало, что в научном сообществе сохраняется устойчивый интерес к международной деятельности правительства. Выводы и экспертные заключения носят в основном промежуточный и фрагментарный характер, так как период пребывания Дж. Трюдо у власти не закончен. Наряду с общепринятыми методами анализа, в научный оборот вводятся новые методики, основанные на индексации внешнеполитических мероприятий Оттавы. Ценность этих работ заключается в том, что они дают детальный обзор международных инициатив Канады и позволяют отследить эволюцию и динамику её внешнеполитической деятельности.

Foreign Policy Initiatives of the Justin Trudeau's Government: Canadian Experts' Assessments

Evgenia Issraelyan

Institute for the U.S. and Canadian Studies RAS

Russian Federation, Moscow

Abstract

The article considers the results of analysis of the J. Trudeau's government foreign policy initiatives. The research was conducted by the prominent Canadian think tanks, Universities, non-governmental organizations and mass media.

Keywords: Canada, Canadian foreign policy, UN, diplomacy, peacekeeping, foreign assistance

Date of publication: 11.09.2018

Citation link:

Issraelyan E. Foreign Policy Initiatives of the Justin Trudeau's Government: Canadian Experts' Assessments // *Russia and America in the 21st Century*. – 2018. – Issue 2.
URL: <https://rusus.jes.su/s207054760000017-5-1/>. DOI: 10.18254/S0000017-5-1