

Н.С. ЕВТИХЕВИЧ*

ТРАДИЦИИ КАНАДСКОЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ (К 100-летию МИД Канады)

Внешнеполитическая деятельность Канады началась ещё в эпоху зависимости от Великобритании, в 1909 г. В текущем году дипломатическое ведомство Канады отмечает свой 100-летний юбилей, пройдя путь от скромного офиса с шестью сотрудниками (располагавшегося на втором этаже над мужской парикмахерской на одной из улиц Оттавы) до крупного правительственного учреждения, насчитывающего в наши дни 9 700 сотрудников. С 1973 г. главное управление МИД размещается в центре канадской столицы в большом здании, носящем имя Л. Пирсона – в честь выдающегося министра иностранных дел (1948–1957 гг.) и премьер-министра (1963–1968 гг.) страны. Сегодня МИД Канады имеет 13 представительств на территории Канады, 168 дипломатических миссий в 109 странах мира, в том числе девять – в международных организациях¹. Такая трансформация отражает и изменение роли Канады в мире.

Название ведомства не раз менялось. Изначально это было Министерство внешних сношений. Слово «иностраннных» не использовалось умышленно, так как дипломатическая деятельность Канады осуществлялась под контролем Великобритании. Нынешнее официальное название – Министерство иностранных дел и международной торговли (МИДИМТ) – было закреплено спустя более чем полвека после того, как Канада обрела право на самостоятельную внешнюю политику.

Формально это право она получила лишь в 1931 г. в результате принятия парламентом Великобритании Вестминстерского статута, закрепившего решения имперских конференций 1926 и 1930 гг. о юридическом уравнивании доминионов с метрополией во всех правах². До принятия этого документа Канада осуществляла свою внешнеполитическую деятельность через Лондон. Фактически же самостоятельную и активную внешнюю политику она начала проводить только после окончания Второй мировой войны.

Внешняя политика Канады имеет ряд особенностей, отличающих её в положительном смысле от других стран. Прежде всего, для неё характерно отсутствие милитаристских настроений и традиций, она привержена многосторонним действиям в рамках международных институтов. В мировом сообществе

* **ЕВТИХЕВИЧ Наталья Сергеевна** – аспирантка ИСКРАН. Copyright © 2009.

¹ Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)
(http://www.international.gc.ca/history-histoire/departement-ministere/index.aspx?menu_id=10&menu=R).

² Большая советская энциклопедия-on line (<http://bse.sci-ib.com/article004508.html>).

ве Канада пользуется репутацией сторонника политических методов разрешения споров и конфликтов, она строит свою политику на принципе открытости – к иностранным инвестициям, торговле, приёму иммигрантов, к культурным и информационным обменам. Характерные для Канады черты – мультикультурализм³ и соблюдение прав меньшинств. Её внешняя политика учитывает национальные ценности, привлекательные для канадцев и пользующиеся популярностью за рубежом. К ним относятся: следование принципам демократии, социальной справедливости, охрана окружающей среды, уважение прав человека, толерантность к многообразию, развитое гражданское общество и его вовлечённость в политический процесс⁴. Эти ценности и идеалы, разделяемые большинством канадского многонационального и многоконфессионального общества, создают важную предпосылку формирования внешней политики страны. Именно это подчёркивал государственный секретарь Канады Луи Сен-Лоран (1946–1948), позднее и премьер-министр (1948–1957), в своей знаменитой лекции в Торонтском университете ещё в 1947 году⁵.

На заре существования МИД Канады большой вклад в его развитие внёс заместитель министра по внешним сношениям О. Скелтон (1925–1941 гг.), сам отличавшийся честолюбием и продвигавший по службе талантливых специалистов, среди которых были в том числе два будущих генерал-губернатора – Дж. Ванье и Ж. Леже, а также Л. Пирсон.

Рост активности и бурное развитие дипломатической деятельности Канады приходится на годы Второй мировой войны. Тогда были открыты канадские дипломатические представительства в Австралии, Ирландии, Новой Зеландии, Южной Африке, во всех странах – союзниках Британского содружества. В 1942 г. были установлены дипломатические отношения с СССР (с Российской Федерацией – 25 декабря 1991 г.). В 1943 г. начало функционировать Генеральное консульство в Нью-Йорке (посольство Канады в США было открыто ещё в 1927 г.). В период войны из-за осложнившихся связей с Европой существенно вырастает значение стран Латинской Америки как рынка для канадского экспорта и источника ресурсов, и Оттава открывает свои представительства в Бразилии, Аргентине, Мексике, Перу, на Кубе, в Венесуэле, одновременно делая всё, чтобы не допустить втягивания латиноамериканских государств в войну на стороне Германии⁶.

В годы Второй мировой войны значительно укрепились позиции Канады в мировой экономике, политике, военной сфере. Она внесла весомый вклад в победу союзников и, можно сказать, совершила поворот от изоляционизма к интернационализму во внешней политике. Канадские дипломаты принимали активное участие в формировании послевоенного миропорядка, в создании ООН. В этот период Канада находилась в специфическом положении – она уже вы-

³ Подробнее об этом см: В л а д и м и р о в а М.А. Иммиграция и многокультурность канадского общества. – «США ♦ Канада», 2006, № 5; Щ у к и н а Т.А. Политика Канады по сохранению культурно-исторического наследия. – «США ♦ Канада», 2008, № 9.

⁴ См.: И с р а э л я н Е.В. Диалог государства и общественности: опыт Канады. – «США ♦ Канада», 2006, № 4.

⁵ http://www.cdhowe.org/pdf/benefactors_lecture_2003.pdf

⁶ 100 year Anniversary: Celebrating Our Past, Embracing Our Future
(http://www.international.gc.ca/history-histoire/100/index.aspx?menu_id=1&menu=R).

шла из тени своей бывшей метрополии Великобритании, но ещё не превратилась в ближайшего военно-стратегического союзника США.

После Второй мировой войны Канада приобрела статус державы «средней величины» и оставалась ею в течение всего периода «холодной войны». Эпитет «средний» имел два значения. Во-первых, говорил о месте Канады в мировой иерархии государств. Как подчёркивал исследователь канадской внешней политики К. Мелакопидес, Канада не принадлежит ни к группе великих держав, ни к бедным и слабым странам «третьего мира»⁷. Во-вторых, статус державы «средней величины» закреплял за Канадой особую роль – роль посредника, которая заключается в улаживании межгосударственных конфликтов и в применении новаторских дипломатических приёмов. Эта деятельность осуществляется МИД Канады

Наиболее известный пример в урегулировании межгосударственных конфликтов – инициатива Л. Пирсона по созданию Чрезвычайных сил ООН для разрешения Суэцкого кризиса путём физического разъединения воюющих сторон и обеспечения необходимых условий для мирных переговоров. За эту деятельность Л. Пирсон был удостоен Нобелевской премии мира 1957 г. Акция на Суэце заложила основу миротворчества, которое стало международной визитной карточкой Канады и отличительной чертой её внешней политики. В мире закрепился образ Канады как миротворца и опытного переговорщика.

1947–1957 годы называют «золотым веком» канадской дипломатии. Во многом это заслуга Л. Пирсона. В 1953 г. журнал «Экономист», отдавая должное качеству дипломатической деятельности представителей Канады за рубежом, писал: «Если позволительно характеризовать в общем дипломатическую службу какой-либо страны, было бы справедливо отметить, что представители Канады оказывают влияние и пользуются авторитетом, намного превосходящим размеры и мощь своей страны...Главная причина [этого] личные качества и профессионализм самих людей»⁸.

В годы, когда премьер-министром был Дж. Дифенбейкер (1957–1963), росла значимость и других министерств в проведении внешней политики. Важным аспектом этой деятельности становится предоставление помощи развитию, которое осуществлялось через специально созданное Бюро иностранной помощи (*External Aid Office*). Впоследствии помощь на цели развития стала одним из ключевых направлений канадской внешней политики, и Канада в этой области приобрела богатейший опыт.

Исторически сложилось так, что по сравнению со многими другими государствами общественность в Канаде оказывает значительное влияние на процесс принятия решений, в том числе и внешнеполитических. Эта тенденция усилилась в 1960-е годы в период «Тихой революции» в Квебеке, когда под угрозой оказалось национальное единство страны и государству требовались политические решения, учитывающие взгляды и интересы всех сторон. Ситуация в стране наложила отпечаток и на работу Министерства иностранных

⁷ Melakopides C. Pragmatic Idealism. Canadian Foreign Policy 1945–1995. Montreal, Kingston, 1998, p. 29.

⁸ Цит. по: Cohen A. While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World. Toronto, 2003, p. 130.

дел. Были установлены более близкие отношения с Францией и франкоговорящими странами. Министерство разработало ряд культурных программ для таких стран. В те годы премьер-министром был Л. Пирсон, а министром иностранных дел П. Мартин-старший (1963–1968). Канада активно расширяла своё присутствие за рубежом: были установлены дипломатические отношения с 25-ю государствами Азии, Африки, Восточной Европы.

Значительные изменения в стиле проведения внешней политики происходят в период пребывания у власти премьер-министра П. Трюдо, взявшего её почти целиком в собственные руки⁹. Выработкой внешнеполитических решений стали заниматься Управление премьер-министра и Управление Тайного совета. Значение же и роль Министерства иностранных дел в принятии и реализации решений на том этапе заметно сократились по сравнению с началом послевоенного периода и периодами пребывания у власти Л. Сен-Лорана, П. Дифенбейкера и Л. Пирсона. При премьер-министрах П. Трюдо (1968–1979 и 1980–1984),¹⁰ Б. Малруни (1984–1993), Ж. Кретьене (1993–2002), П. Мартинемл. (2003–2005) и вступившем на этот пост в 2006 г. С. Харпере ключевой фигурой в проведении внешней политики всё больше становится сам премьер-министр¹¹.

Важной вехой в истории развития Министерства иностранных дел стал 1982 год, когда значительно расширились его функции: в сферу юрисдикции министерства вошли вопросы международной торговли, экспорта, иммиграционной политики, предоставления помощи на цели развития. И с этого же года оно получило название «Министерство внешних сношений и международной торговли». Однако в конце 1980-х – начале 1990-х годов для оптимизации работы было решено сосредоточиться на главных вопросах – внешней политике и внешней торговле. Вопросы иммиграции и иностранной помощи были выведены из сферы деятельности министерства. В 1985 г. был принят закон «О Министерстве иностранных дел и международной торговли»¹², который до сих пор регулирует всю эту деятельность. Время от времени в закон вносятся поправки в соответствии с текущими реалиями. Закон закрепляет полномочия министров и мандат ведомства. Обязанности министерства подразумевают реализацию такой внешней политики, которая: соответствует национальным ценностям и отвечает национальным интересам Канады; нацелена на укрепление торговых связей и соглашений; способствует обеспечению свободного и равноправного доступа на рынки на двустороннем, региональном и глобальном уровнях; предполагает работу с правительственными и неправительственными организациями для реализации экономических возможностей и безопасности канадцев как на территории страны, так и за её пределами.

⁹ Kirton J. Canadian Foreign Policy in a Changing World. First Canadian Edition. Toronto, 2007, p. 215.

¹⁰ См. об этом выдающемся государственном деятеле Канады: Молочков С.Ф. Внешняя политика Канады в 70-е годы. – «США – ЭПИ», 1979, № 3; его же. Пьер Трюдо уходит в историю. – «США ♡ Канада», 2000, № 12.

¹¹ Kirton J. Op. cit.

¹² Department of Foreign Affairs and International Trade Act, 1985 (<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/E-22///en>).

Конец 1980-х и 1990-е годы были непростым временем для министерства и внешней политики в целом. В 1990-е происходила трансформация мирового порядка, потребовавшая серьёзных изменений и от канадской дипломатии. Непрерывающиеся гражданские войны, вооружённые конфликты в мире, несоблюдение прав человека выдвинули на первый план вопросы безопасности. В тот период Канада столкнулась с проблемой бюджетного дефицита и необходимостью её кардинального разрешения. Средства, выделявшиеся на внешнеполитическую деятельность, были резко уменьшены, в ведомстве прошла волна сокращений персонала. Тем не менее именно тогда Канада была наиболее активна в мире.

В значительной степени заслуга в этом принадлежала Л. Эксуорзи (1996–2000), который становится во главе внешнеполитического ведомства. В силу сложной финансовой ситуации было решено сосредоточиться только на тех направлениях, где Канада могла бы внести свой весомый вклад. Для этого потребовалось выработать такую концепцию дипломатии, которая подчёркивала бы значимую роль Канады на мировой арене, что и удалось сделать Л. Эксуорзи. Политолог Э. Купер назвал её «нишевой дипломатией» (*niche diplomacy*)¹³, подчёркивающей выборочный подход к участию Канады в мировой политике. Суть концепции Л. Эксуорзи заключалась в приоритетности «безопасности личности» перед безопасностью государства. Это, прежде всего, инициативы, направленные на защиту гражданского населения от насилия и угроз, возникающих в ходе внутренних вооружённых конфликтов, и развитие гуманитарного права. Министерство иностранных дел выработало несколько приоритетных направлений внешней политики, объединённых идеей «безопасности личности». В частности, Канада развернула кампанию за ратификацию и вступление в силу Договора о запрещении использования и производства противопехотных мин, подписанного в Оттаве в декабре 1997 г. (вступил в силу в 1998 г.); внесла большой вклад в создание Международного уголовного суда (1998 г.); выступила с инициативами по созданию Международной коалиции по безопасности личности (*Human Security Network*), а также Специальной комиссии ООН по гуманитарным интервенциям и суверенитету (1999–2000 гг.)¹⁴. В целом деятельность Л. Эксуорзи во главе канадской внешней политики способствовала укреплению международного престижа Канады в не самое благоприятное для неё время с точки зрения экономической ситуации. Эта деятельность была высоко оценена международным сообществом: Л. Эксуорзи выдвигался на Нобелевскую премию мира.

С конца 1990-х годов наблюдалось некоторое ослабление позиций Канады на мировой арене, что стало особенно заметно после трагических событий 11 сентября 2001 г. Ряд экспертов выразили мнение, что статус державы «средней величины» устарел и, вероятнее всего, не соответствует балансу сил

¹³ Cooper A. Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions. Scarborough, 1997.

¹⁴ Подробнее об этом см.: К а с ь я н о в а А.А. Канада и «безопасность личности»: концепция и политика. – «США ♦ Канада», 2002, № 8.

в XXI веке¹⁵. Перед МИДИМТ встала задача выработать концепцию новой роли для страны и определить приоритеты её внешней политики.

Пришедшее к власти в 2003 г. либеральное правительство П. Мартина-мл. считало, что стране необходим сильный и эффективный внешнеполитический механизм. «Оздоровление» дипломатической службы стало одной из его приоритетных задач. В 2003 г. Министерство иностранных дел и международной торговли вновь было разделено на два ведомства. П. Мартин полагал, что тем самым интересы внешней политики и внешней торговли страны будут реализованы с большим успехом. Осуществление данного решения потребовало крупных финансовых затрат: 2,25 млн. канадских долл. одновременно и 10 млн. ежегодно вплоть до 2006 г. Парламент не одобрил таких затрат. К тому же некоторые наблюдатели считали, что предложение о разделе МИДИМТ было направлено на подрыв его влияния. Но правительство, тем не менее, завершило раздел.

Кроме того, П. Мартин предложил стране роль «образцового гражданина мира XXI века». Это предложение было изложено в правительственном Заявлении по международной политике Канады 2005 г. В разработке документа активное участие принимало и внешнеполитическое ведомство. Предполагалось, что Канада может быть «образцовым гражданином мира» в двух аспектах: 1) служить образцом построения и развития либеральных демократий XXI века, создания эффективных государственных институтов и системы управления; 2) показать пример в формировании сильных стабильных обществ, таких как канадское, которое отличается высокой толерантностью и законопослушанием¹⁶.

После победы консерваторов на очередных выборах в конце 2005 г. и ухода П. Мартина-мл. с поста премьер-министра его весьма неординарное предложение было положено под сукно и, обсуждение статуса «образцового гражданина мира» практически прекратилось. Но вопрос о роли и месте Канады в современной системе международных отношений остаётся открытым. Не принёс успеха и раздел МИДИМТ на два ведомства: он не прибавил эффективности внешнеполитическому механизму, потребовав, тем не менее, значительных финансовых затрат.

В 2006 г. новое канадское правительство во главе с консерватором С. Харпером приняло решение о воссоздании МИДИМТ. После событий 11 сентября 2001 г. вопросы терроризма, политики в отношении так называемых «нестабильных» и «несостоявшихся» государств, операция в Афганистане и разрешение сложившейся в этой стране ситуации гуманитарного кризиса¹⁷ вошли в список ключевых направлений деятельности канадской дипломатии. Причём, как полагают канадские официальные лица и некоторые эксперты, участие Оттавы в решении международных гуманитарных проблем могло бы стать

¹⁵ См., например: Molot M. Where Do We, Should We, or Can We Sit? A Review of Canadian Foreign Policy Literature. In: Reading in Canadian Foreign Policy. Ed. by D. Bratt, C. Kukuchia. N.Y., 2007, pp. 62–75.

¹⁶ Welsh J. At Home in the World: Canada's Global Vision for the XXI Century. Toronto, 2005, p. 190.

¹⁷ См.: материал научной конференции «Афганистан – поворотный момент в системе международных отношений XXI века». – «США ♦ Канада», 2008, № 7.

перспективным направлением политики Канады, обеспечивающим ей роль лидера в данной области и определяющим её положение в мире.

Выполнение новой роли во многом связывают с реализацией подхода «трёх Д(d)» – по первым буквам английских слов *diplomacy* (дипломатия), *development* (развитие), *defence* (оборона) или, как его называют в правительстве С. Харпера, «комплексного подхода» к вопросам миростроительства и стабилизации внутренней ситуации «несостоявшихся» и «нестабильных» государств. Этот подход предполагает действия по трём направлениям одновременно: обеспечивать оборону и безопасность, оказывать помощь развитию, налаживать дипломатические контакты и активно применять инструменты дипломатии, при постоянной координации действий и совместной работе МИДИМТ, Минобороны и Канадского агентства по международному развитию.

История внешнеполитической деятельности Канады свидетельствует о том, что страна обладает необходимым потенциалом и опытом для успеха на данном направлении. Осуществление подхода «трёх Д», или «комплексного подхода», представляет собой не просто сумму частей или действий, а деятельность в комплексе, предполагающую совместное принятие решений, выработку единой стратегии, единую линию поведения по ее реализации. Таким образом, перед МИДИМТ стоит задача налаживания более тесной координации с другими ведомствами и, вероятно, пересмотра некоторых принципов собственной работы.

Надо отметить, что до С. Харпера ни один премьер-министр столь активно не стремился интегрировать деятельность трёх министерств¹⁸. Как отмечает бывший канадский посол и исследователь внешней политики Канады Дж. Нобл, «если МИДИМТ действительно удастся координировать реализацию комплексного подхода правительства, то его роль в процессе принятия внешнеполитических решений станет ключевой». Однако он сомневается, что это министерство обладает всеми необходимыми рычагами для этой функции¹⁹.

Во главе МИДИМТ стоят три руководителя – министр иностранных дел Л. Кэннон, являющийся ключевой фигурой и отвечающий за внешнеполитическую деятельность; министр международной торговли С. Дэй, занимающийся вопросами внешнеторговой и инвестиционной политики; государственный министр по делам обеих (Северной и Южной) Америк П. Кент. В министерстве существуют как функциональные, так и географические департаменты. Отдельное подразделение создано по операциям в Афганистане – так называемая оперативная группа по Афганистану.

В текущем году начата очередная реформа МИДИМТ. Как об этом говорится в Докладе о планах и приоритетах на 2009–2010 гг.²⁰, в результате проводимой реформы министерство будет полностью соответствовать реалиям XXI века и внешнеполитическим целям Канады. Вместе с тем, выделяемые по

¹⁸ Подробнее см.: Комкова Е.Г. Внешнеполитический курс Канады при правительстве С. Харпера. – «США ♦ Канада», 2008, № 11.

¹⁹ Noble J. Serving the Prime Minister's Foreign Policy Agenda. In: *Canada among Nations: What Room for Manoeuvre*. Ed. by J. Daudelin, D. Schwanen. Montreal, Kingston, 2007, p.48.

²⁰ 2009-10 Report on Plans and Priorities (http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/ext/ext01-eng.asp#so_7726_03).

бюджету финансовые средства на деятельность министерства сокращаются, что вызывает сомнения относительно достижимости заявленной в докладе цели. Так, в 2010-2011 фин. гг. бюджет МИДИМТ составит 1,9 млрд. канадских долл., что на 639 млн. меньше, чем в 2007-2008 фин. гг., когда он равнялся 2,6 млрд. долл. В то же время ожидается значительный рост бюджета на деятельность Министерства обороны – предположительно, на 2,4 млрд.²¹ И это при том, что, как отмечает бывший постоянный представитель Канады в ООН П. Хейнбекер, «на каждый доллар, потраченный на дипломатию, приобретает- ся больше безопасности, чем на доллар, потраченный на военное оснащение»²².

При С. Харпере МИДИМТ переживает нелёгкие времена и в связи с постоянными кадровыми перестановками в его руководящем звене: за три последних года сменилось четыре министра иностранных дел. Многие в Канаде надеются на большую кадровую стабильность в ближайшем будущем.

В настоящий момент ключевыми направлениями работы МИДИМТ, как об этом говорится на сайте министерства, считаются «восстановление Афганистана» и политика в отношении «нестабильных» и «несостоявшихся» государств, усиление канадского присутствия на обоих американских материках, углубление отношений с США, сохранение конкурентоспособности на новых и растущих рынках, таких как Индия и Китай.

В целом, дипломатическое ведомство Канады за 100 лет проделало долгий путь, давший немало положительных результатов. Празднование юбилея в этом году значительно по своему содержанию. Уже состоялось множество мероприятий: конференции, встречи с выдающимися политическими деятелями, «круглые столы». Мероприятия эти проходят не только в Канаде. Так, в Москве 19 июня с.г. под эгидой Российского общества изучения Канады (РОИК) и Центра североамериканских исследований Института всеобщей истории РАН прошёл «круглый стол» по теме: «К 100-летию создания МИД Канады, 1909–2009». В заседании «круглого стола» приняли участие ведущие российские специалисты по Канаде. В своих докладах и выступлениях они остановились как на исторических особенностях канадской внешней политики, так и на её современных аспектах, были освещены и взгляды лидера оппозиции М. Игнатьева, сегодняшнее состояние российско-канадских отношений и канадо-китайских отношений. Большое внимание участники «круглого стола» уделили ценностным ориентирам во внешней политике Канады, её роли в международном культурном сотрудничестве, информационной политике Оттавы.

Цель приуроченных к 100-летию МИД Канады мероприятий – не только оценить прошлое, но и заглянуть в будущее деятельности Министерства иностранных дел и международной торговли, внешнеполитического курса Канады.

²¹ Collins M. Foreign Affairs Hit with \$639 Million in Cuts. – «The Embassy», 18.03.2009.

²² Heinbecker P. The Return of Diplomacy: a Vital Investment for an Effective Voice. – «Vanguard Magazine», 1.04.2009.