

УДК: 327.7; 341.24

DOI: 10.31857/S268667300010962-8

## **Канада в ООН: достижения и проблемы**

**Е.В. Израелян**

*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)*

*Российская Федерация 121069 Москва, Хлебный пер.2/3*

*ORCID: 0000-0002-9491-4633 e-mail: evgenia\_vik13@mail.ru*

*Статья поступила в редакцию 15.07.2020.*

---

**Резюме:** 75-летний юбилей Организации Объединённых Наций – важное событие для Канады. Она была одним из государств – учредителей этой международной организации, а затем принимала самое активное участие в её работе. В статье рассматриваются как успехи, так и неудачи канадской дипломатии в ООН. Показаны факторы, влияющие на политический курс Оттавы. Особое внимание уделено недавним событиям – проигрышу Канады на выборах непостоянных членов СБ ООН в 2020 году.

В годы расцвета мультилатерализма Канада выступала с новаторскими идеями и конструктивными предложениями, вошедшими в арсенал ООН. В условиях строительства новой политической модели мира и меняющегося формата международных институтов в XXI веке роль Канады в ООН снизилась. Ослабел и интерес Оттавы к деятельности Организации. Несмотря на то что Канада по-прежнему входит в десятку крупнейших доноров в бюджет ООН, её участие в основных направлениях международной деятельности (поддержание мира и помощь развитию) стало незначительным. О вытеснении Канады из числа влиятельных игроков на международном поле свидетельствовал её проигрыш на выборах непостоянных членов СБ ООН в 2020 г. Растущее внимание канадского руководства привлекают партнёрства и коалиции нового типа - «Большая семерка» и «Большая двадцатка». Эти группировки открывают Оттаве возможности для восстановления утерянных позиций Канады.

**Ключевые слова:** ООН, выборы в СБ ООН, внешняя политика Канады, канадская дипломатия, Джастин Трюдо, мультилатерализм, миротворчество, международная помощь развитию, права человека

**Для цитирования:** Израелян Е.В. Канада в ООН: достижения и проблемы. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2020; 50 (9): 5-21.

DOI: 10.31857/S268667300010962-8

---

## **Canada at the United Nations: Achievements and Challenges**

**Evgenia V. Issraelyan**

*Institute for the U.S. and Canadian Studies,  
Russian Academy of Sciences, Khlebny per., 2/3  
Moscow 121069 Russian Federation*

*ORCID: 0000-0002-9491-4633 e-mail: evgenia\_vik13@mail.ru*

*Received 15.07.2020.*

**Abstract:** The 75th anniversary of the United Nations is an important event for Canada. This country was one of the founders of the UN, and then played a vigorous role in its activities. The article looks at both the successes and failures of Canadian diplomacy in the UN, and examines factors influencing the political course of Ottawa. Special attention is paid to recent events – the loss of Canada at the elections of non-permanent members of the UNSC in 2020.

In the golden age of multilateralism, Canada has come up with innovative ideas and constructive proposals which were appreciated by the international community and became part of UN policy. In the XXI century Canada's role in the UN has declined. Ottawa's interest in the organization's activities has also waned. Although Canada is still one of the top ten donors to the UN budget, its participation in the main international activities (peacekeeping and development assistance) has become insignificant. Canada was ousted from the ranks of influential international actors during the election of non-permanent members of the UNSC in 2020. At this stage, the government pays growing attention to the new type of partnerships and coalitions - the G-7 and G-20. These groupings open up opportunities for Ottawa to recover lost positions.

**Keywords:** United Nations, elections of non-permanent members in the UN Security Council, Canadian foreign policy, Canadian diplomacy, Justin Trudeau, multilateralism, peacekeeping, development assistance, human rights.

**For citation:** Evgenia V. Issraelyan. Canada at the United Nations: Achievements and Challenges. *USA & Canada : Economics, Politics, Culture* 2020; 50 (9): 5-21. DOI: 10.31857/S268667300010962-8

## ВВЕДЕНИЕ

В 2020 г. международное сообщество отмечает 75-летний юбилей Организации Объединенных Наций. Это важное событие для Канады, которая была в числе стран-учредительниц, а затем принимала активное участие в деятельности этой главной международной организации. Основное внимание канадцев сосредоточено на вопросах гуманитарного, социального и экономического сотрудничества, а также на разработке норм и стандартов международного права.

Юбилейные даты и годовщины – время торжественных мероприятий, а также подведения итогов, оценки достижений и работы над ошибками. В деятельности Канады в рамках ООН были и успехи, и неудачи. В статье рассматриваются факторы, влияющие на политический курс Оттавы. Особое внимание уделено недавнему проигрышу Канады на выборах непостоянных членов СБ ООН.

Канадские учёные и политики были основоположниками ряда теорий, элементы которых стали фундаментальными принципами международной политики и деятельности ООН. Среди них теории мультилатерализма, многосторонней дипломатии, «безопасности личности», «ответственности по защите». С помощью канадских дипломатов были заложены основы курса, использующего правовые методы решения международных вопросов и механизмы «мягкой силы». Инициативы Канады нередко помогали найти развязки самых сложных проблем, а иногда ограничивали наиболее агрессивные планы США.

Важен и практический вклад канадской дипломатии. Применявшиеся ею инструменты и приёмы, стали образцами для профессионалов. А имена таких государственных деятелей Канады как Лестер Пирсон, Норман Робертсон, Хьюм

Ронг, Ллойд Эксуорзи, в разное время участвовавших в работе ООН и создавших её мировую репутацию, приобрели всемирную известность.

В последние десятилетия репутация Канады в мире заметно «потускнела». Это связано, во-первых, со снижением значения старых международных институтов – самой ООН, Бреттон-Вудской системы и др., на которые традиционно ориентировалась Оттава. Они оказались недостаточно дееспособными перед новыми вызовами, в том числе, и перед пандемией коронавируса. Во-вторых, с изменением общей конфигурации международных отношений, появлением новых центров влияния, вытеснивших Канаду из числа перворазрядных игроков. В-третьих, с политикой премьер-министра Стивена Харпера (2006–2015гг.), отказавшегося от выполнения Канадой части её многосторонних обязательств. А Джастину Трюдо, пришедшему на смену С. Харперу, несмотря на предвыборные обещания, не удалось вернуть прежний блеск международному имиджу страны. Об этом свидетельствовал проигрыш Канады в борьбе за место непостоянного члена СБ ООН.

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ

Канада была одной из 50 стран, участвовавших в 1945 г. в учредительной конференции ООН в Сан-Франциско. В резолюции, принятой канадским парламентом незадолго до конференции, говорилось: «Создание эффективной международной организации по сохранению мира и безопасности является жизненно важным для Канады и для будущего благополучия человечества. В интересах Канады стать членом такой организации» [Канада в 1918-1945, 1976: 481]. В Сан-Франциско Канада была представлена во всех комитетах и группах, где её делегации отстаивали особый статус государства «среднего ранга». Отметим, что в годы Второй мировой войны позиции Канады в мире заметно укрепились благодаря её участию в антигитлеровской коалиции и сотрудничеству с США и Великобританией в Манхэттенском проекте создания атомной бомбы.

Научной основой политики Канады в международных организациях послужил так называемый либеральный интернационализм (*liberal internationalism*), который оформился как научное течение во время «золотого десятилетия» канадской дипломатии (1940–1950-е годы) и до сих пор остаётся одним из ключевых направлений внешней политики страны и важным инструментом академического анализа.

Особую роль в учении либерального интернационализма играет теория мультилатерализма. Её авторами были такие известные канадские политики и дипломаты, как Л. Сен-Лоран, Л. Пирсон, Э. Рейд, Дж. Холмс. Они считали многостороннюю дипломатию главным способом обеспечения мира и экономического процветания. Мультилатерализм рассматривался ими с различных ракурсов: как метод интегрирования Канады в международную политику и оказания влияния на её формирование; как гарантия национальной безопасности; как способ демонстрации канадской идентичности.

Канадский мультилатерализм имеет и выраженную гуманитарную направленность. Введённое в научный оборот понятие «человеческий интернационализм» (*humane internationalism*) подразумевало международную деятельность, направленную на защиту прав населения в зонах конфликтов и осуществляемую ненасильственными методами. Такой человекоцентричный подход опирался на ценностные ориентиры – неприятие силовых способов решения проблем, толерантность к многообразию, гендерное равенство.

Представители этого течения предлагали модель либерального интернационализма в качестве образца успешного поведения на международной арене, в противовес американскому силовому одностороннему подходу. При этом формат многосторонней дипломатии пропагандировался как наилучший для защиты интересов страны «среднего ранга», имеющей сверхдержаву в качестве ближайшего соседа [подробнее: Израелян Е.В., Соколов В.И. 2014: 72-94].

Идеология мультилатерализма послужила основой для формирования в МИД Канады концепций функционализма и «средней державы». Центральным их положением была идея о разной мере ответственности и влияния, которыми должны обладать члены международного сообщества в различных сферах мировой политики [подробнее: Израелян Е.В.: 2017: 141-151]. Были разработаны три основных градации: великие, средние и малые государства. Канада получила престижный ранг средней державы, соответствовавший её новому положению в мире (после Второй мировой войны) и отвечавший её национальным интересам.

## **КАНАДСКИЕ «НИШИ»: МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, МИРОТВОРЧЕСТВО, ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО**

С самого начала Канада привнесла собственное видение в деятельность ООН. В первые послевоенные годы внимание канадских делегаций было приковано к *выработке международных правовых и организационных основ*. В этой области Канада накопила исключительный опыт, поскольку, с одной стороны, становление нации происходило в сложной динамике борьбы за автономию в рамках Британской империи и, другой - в процессе формирования отношений со стремительно развивающимся южным соседом. Геополитическая ситуация диктовала свои правила, побуждая Канаду с её несопоставимо меньшими, чем у партнёров, военными и экономическими возможностями, максимально использовать легитимные инструменты оформления отношений с внешним миром. Позиция канадской делегации была учтена при написании статьи 23 Устава ООН, определяющей критерии избрания непостоянных членов Совета Безопасности ООН [1: Глава V, статья 23], и статьи 44 о процедуре принятия решений этим Советом в случае применения силы [1: Глава VII, статья 44]

Многие канадские предложения касались работы специализированных учреждений ООН. Будучи одним из крупнейших в мире центров иммиграции, Канада является многонациональным государством (свыше 200 этнических групп) и с 1970-х годов проводит политику многокультурности. Уделяя суще-

ственное внимание вопросам образования и культурной самобытности различных этносов, Оттава стремится развивать международные контакты в рамках ЮНЕСКО и других культурных учреждений ООН.

Канадцы также постарались расширить полномочия и функции Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Интерес к вопросам социально-экономического сотрудничества был связан с активным участием Канады в международных торгово-инвестиционных обменах и высокой зависимостью от внешних деловых связей.

В годы холодной войны и после её окончания канадские представители продолжали деятельность, направленную на укрепление договорно-правовой базы международных институтов. Канада стала лидером группы стран «среднего ранга», выступивших за создание Международного уголовного суда (МУС), образованного в 1998 г. и начавшего работу с 2002 г. Особую роль в подготовке учредительной конференции и разработке Римского статута МУС сыграл признанный специалист в сфере международного гуманитарного и уголовного права канадец Филипп Киш. О его международном авторитете говорит тот факт, что он входил в первый состав МУС и дважды был избран его председателем (в 2003–2009 гг.). В 2000 г. Канада стала первой страной, инкорпорировавшей Римский статут в национальное законодательство. Добавим, что компетентность и высокий профессионализм канадских юристов, работавших в Международных трибуналах по Руанде и бывшей Югославии, а также бескомпромиссность главного обвинителя канадки Луизы Арбур на этих процессах принесли Канаде заслуженную известность.

В фокусе канадской дипломатии были также вопросы совершенствования процедуры и методов работы органов ООН. Канадцы стремились придать большую открытость и прозрачность международным дискуссиям, по возможности расширить состав участников заседаний СБ ООН, усовершенствовать систему мониторинга эффективности международных санкций и проверки договорённостей по ограничению гонки вооружений. Как отмечает профессор университета Манитобы Андреа Чаррон, канадцев недаром часто просят возглавить работу комитетов Генеральных Ассамблей и СБ ООН по подготовке и согласованию резолюций [Charron A. 2018: 252-253.], где они пользуются репутацией мастеров своего дела.

Канадские специалисты и дипломаты сыграли существенную роль в формировании международного законодательства по морскому праву и обеспечению суверенитета в Арктике, приложили руку и к разработке некоторых соглашений и договоров об ограничении гонки вооружений.

Отдельного упоминания заслуживает так называемая Оттавская Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (*Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*), подготовленная канадской стороной и подписанная в 1997 г. в Оттаве.

Главной внешнеполитической нишей Канады в годы холодной войны было *поддержание мира и миротворчество* (peacekeeping and peacebuilding). До сих пор самой известной международной инициативой Канады остаётся предложение о создании Первых Чрезвычайных вооруженных сил ООН (*United Nations Emergency Force*) для урегулирования Суэцкого кризиса 1956 г. Помнят в Канаде и блестящего дипломата, позднее – премьер-министра Канады Лестера Пирсона, лауреата Нобелевской премии мира, присужденной ему за урегулирование этого конфликта.

Канадцы играли ведущую роль как в операциях по поддержанию мира (ОПМ), так и в разработке концептуальных основ урегулирования конфликтов. «Голубые каски» из Канады входили в состав всех ОПМ 1950-х – 1990-х годов, формируя его основу или значительную часть, а также нередко выступали инициаторами миротворческих миссий. Канадские подразделения почти всегда были небольшими по численности, но отлично подготовленными, и нередко из их состава назначались командующие подразделениями. Например, канадец генерал-лейтенант Эдсон Льюис Бёрнс командовал подразделением Первых чрезвычайных сил ООН в зоне Суэцкого канала в 1956-1959 гг. Участвуя в миротворчестве, Канада преследовала такие цели как обеспечение национальной и глобальной безопасности, возможность получения дивидендов в канадско-американских отношениях, повышение авторитета в мире, развитие торгово-экономического сотрудничества со странами, пережившими конфликты. Не менее важен и внутривнутриполитический аспект: миротворчество воспринимается населением как часть канадской идентичности, пользуется его устойчивой поддержкой и способствует национальному единству.

*Защита прав человека* – ещё один ключевой элемент международной политики Канады, включая её деятельность в ООН. В отличие от США Канада является участницей всех основополагающих международных соглашений по правозащитной тематике. Кроме того, страна была представлена во многих международных органах по этим вопросам: в Комиссии по правам человека, созданной в 1946 г. при ЭКОСОС, в Совете ООН по правам человека, в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека. Стоит отметить, что канадцы нередко занимали в этой сфере первоклассные позиции. Так, профессор Макгилльского университета Джон Хамфри входил в число основных разработчиков Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Жюль Дешен – в прошлом один из ведущих судей Международного трибунала по бывшей Югославии, а упомянутая выше Луиза Арбур в 2004–2008 гг. занимала должность Верховного комиссара ООН по правам человека.

Особенностью политики Канады по правам человека является ориентированность на защиту прав определённых групп населения, таких как женщины, дети, инвалиды, этнические, расовые и сексуальные меньшинства, беженцы. Известно, что учёт интересов всех слоёв населения – признак развитой демократии. Следуя этому принципу, канадское правительство не раз выступало с новатор-

скими инициативами в правозащитной сфере, придавая особенно важное значение соблюдению прав человека в условиях вооружённых конфликтов. Такой подход Оттавы нашёл отражение в концепциях «безопасности личности» и «ответственности по защите» (1990-е годы). Их разработка связана с именем одного из самых неординарных канадских политиков, министра иностранных дел Л. Эксуорзи (на этом посту в 1996–2000 гг.).

Главные положения концепций сводились к тому, что стирание государственных границ, размывание понятия национального суверенитета приводит к смещению основного акцента с безопасности государства на безопасность личности. Именно безопасность личности была поставлена канадскими разработчиками концепции в центр мировой политики. Как утверждал Л. Эксуорзи, безопасность личности далеко не всегда вытекает из безопасности государства, более того, само государство может стать источником опасности для человека. Отсюда вытекал действительно революционный вывод: в случае нарушения государством своих обязательств перед народом международное сообщество должно урегулировать гуманитарный кризис, используя все возможные средства, в том числе и применение силы. Иными словами, признавалась ответственность международного сообщества за безопасность людей.

После длительных и острых дебатов принцип «ответственности по защите», в том числе возможность применения силы, вошли в заключительный документ Всемирного саммита 2005 г. (*2005 World Summit Outcome*), проходившего в Нью-Йорке [2]. Однако эти принципы были приняты лишь как добровольные обязательства его участников, так как на саммите не был достигнут консенсус относительно легитимности гуманитарных интервенций и правомочности многосторонних институтов решать вопросы о вооружённом вмешательстве. В документе оговаривалось, что силовые методы будут использоваться только тогда, когда мирные средства исчерпаны. Несмотря на факультативный характер принятых обязательств, результаты саммита были расценены политическими кругами Оттавы как её крупный внешнеполитический успех, а «ответственность по защите личности» стала своего рода канадским брэндом.

Приоритетным направлением международной деятельности Канады стало *продвижение прав женщин и гендерного равенства*. Канаде принадлежат конструктивные инициативы в сфере разработки гендерного анализа, усовершенствования институциональных механизмов по положению женщин, защиты интересов наиболее уязвимых групп женского населения — беженок, женщин-инвалидов, представительниц этнических меньшинств. Наибольшее признание получили предложения Оттавы по борьбе с насилием. В 1993 г. с подачи канадской делегации Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию об искоренении насилия в отношении женщин (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*) и учредила должность специального докладчика по этим вопросам.

Обеспечение гендерного равенства стало «фирменным знаком» внутренней и внешней политики Джастина Трюдо. О её успехах в данной области свидетельствует тот факт, что по результатам исследования еженедельника «Ю.С. ньюс энд Уорлд рипорт» [3] Канада вошла в пятерку государств, создавших наиболее благоприятные условия для жизнедеятельности женщин\*.

Гендерный компонент присутствует и в ключевых направлениях внешнеполитического курса Канады – дипломатии, торговле, миротворчестве и даже в военной политике. Достаточно упомянуть, что государственная программа помощи развитию, принятая Оттавой в 2017 г., официально называется «феминистской». Она направлена на внедрение принципа гендерного равенства во все без исключения виды помощи, которые предоставляются Канадой [4]. Вслед за Канадой схожие программы стали проводить Франция, а также Мексика – первая среди латиноамериканских стран.

## ПОТЕРЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ РЕПУТАЦИИ?

Анализ показывает, что самые известные международные достижения и инициативы Канады пришлись на период холодной войны. Изменение архитектуры мира на рубеже XX–XXI веков, превращение его в полицентричный, появление стремительно развивающихся рыночных экономик привели к уменьшению политической и экономической роли Канады в международных отношениях. Параллельно наблюдалось ослабление авторитета «старых» организационных структур, прежде всего ООН, которые далеко не всегда справлялись с новыми вызовами и угрозами. Канадские политики и учёные заговорили об отступлении от мультилатералистской традиции, о потере международной репутации страны, о том, что Канада – больше не «средняя», а просто региональная держава. Для доказательства приводились следующие аргументы:

Во-первых, *резкое снижение участия Канады в миротворчестве* («пискипинг» – *peacekeeping*). Лидерство страны осталось в далёком прошлом, а в наши дни канадские контингенты задействованы менее чем в половине миротворческих операций под флагом ООН (в шести из 13 текущих ОПМ). Сильно сократилась и численность канадских военнослужащих. В годы «расцвета» мультилатерализма Оттава направляла в конфликтные зоны до 3 000 «голубых касок». Сейчас эти цифры упали в разы. После завершения участия Канады в операции в Мали (июль 2018 – август 2019 г.) общая численность канадских миротворцев составляет всего 43 человека. Для сравнения: самые крупные миротворческие контингенты насчитывают 6658 (из Эфиопии) и 6435 человек (из Бангладеш). Значительно опережают Канаду и члены «Большой семёрки» – Франция (697), Германия (527 человек) [5]. Обращает на себя внимание и комплектование канадского контингента: из 43 человек – 14 полицейских, восемь военных экспер-

---

\*В рейтинге участвовали 73 государства, которые оценивались по шкале факторов, включающих соблюдение прав человека; равенство доходов различных гендерных групп; безопасность, и другие.

тов, остальные – офицеры, занимающие руководящие позиции. Это означает, что канадские миротворцы не предназначены для выполнения боевых задач.

В последние годы военное ведомство Канады внесло кардинальные изменения в концепцию миротворчества. Главный фокус передвинут с участия канадских военнослужащих в боевых операциях на их присутствие в тренингах, обучении, посредничестве, руководстве и постконфликтном восстановлении. Такой подход, по мнению стратегов, позволяет сэкономить средства и избежать человеческих потерь (в ОПМ погибли свыше 120 канадцев – один из самых высоких показателей среди стран НАТО). Справедливости ради отметим, что Канада, как и прежде, расходует на пискипинг значительные финансовые средства. Она входит в десятку крупнейших спонсоров бюджета миротворческих операций ООН и занимает 6-ое место среди доноров Фонда миростроительства (*United Nations Peacebuilding Fund*) [6]. Однако аналитики и оппозиция считают это явно недостаточным. Критикуя правительство за отклонение от традиции классического миротворчества, они отмечают, что «самым дорогостоящим, самым необходимым и самым заметным вкладом в ОПМ является предоставление рядовых военнослужащих для ведения наземных боевых действий» [7].

Во-вторых, *падение рейтинга Канады как международного донора*. Если в XX веке Канада занимала ведущие позиции в донорском сообществе, то в XXI веке её взносы в международную «копилку» не отличаются щедростью. Статистика показывает, что доля официальной помощи в ВВП Канады значительно ниже среднего показателя по странам ОЭСР. По данным на 2019 г., она составляла лишь 0,27%. Для сравнения: Швеция выделяла 0,99%, Германия – 0,6%, Нидерланды – 0,59% ВВП [8]. Критики внешней политики Оттавы считают, что бюджет широко разрекламированной Феминистской программы помощи развитию занижен и называют её «фиговым листком» из-за отсутствия надлежащих ассигнований [Brown S., Swiss L. 2017: 117-132].

Вместе с тем следует отметить, что в условиях пандемии коронавируса Канада проявила заметную активность, выделив на борьбу с ней дополнительные и, по канадским меркам, немалые средства, опередив по объёму финансирования Фонда ООН по борьбе с коронавирусом Норвегию, Швецию, Швейцарию, Финляндию, Францию и Австрию. Канада также инвестирует в оба фонда ВОЗ по борьбе с пандемией, особенно в Резервный фонд по чрезвычайным ситуациям, где она входит в семёрку основных доноров [9]. Понятно, что её материальный вклад в международный финансовый задел противодействия эпидемии несопоставим с пожертвованиями таких «тяжеловесов» как США, Великобритания, Германия и Япония. Тем не менее, он вполне соответствует её месту в мировых экономических рейтингах и политическому статусу «средней державы».

Политика Канады в области помощи развитию уже не первый год находится под «огнём критики» как внутри страны, так и в международном донорском сообществе. Приведённые выше данные свидетельствуют о снижении интереса Оттавы к обоим направлениям классического мультилатерализма – пискипингу,

и помощи развитию. Однако следует учитывать важную особенность «донорского и миротворческого досье» Канады: предоставляя помощь и присоединяясь к ОПМ, канадцы всегда отдавали предпочтение передаче ноу-хау, опыта, разработок, методик и апробированных моделей. Поэтому позволим себе следующий комментарий: оценивая роль Канады в миротворчестве и программах помощи развитию, следует принимать во внимание не только размеры финансирования и задействованных человеческих ресурсов, но и интеллектуальный вклад в решение этих проблем.

В-третьих, *неоднократные отказы от участия в многосторонних договорённостях*, которые подрывают репутацию Канады как сторонника легитимных методов решения международных проблем. Речь идёт, прежде всего, о её одностороннем выходе в 2011 г. из Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, который Канада подписала и ратифицировала. Случай, не имевший прецедента в дипломатической практике страны и воспринятый в кулуарах ООН как демарш. Другой пример – реакция правительства на международный Договор о торговле оружием, вступивший в силу в декабре 2014 г. С самого начала Канада умело уклонялась от участия и лишь почти через пять лет присоединилась к нему. Отсрочки и уловки Оттавы вполне объяснимы: страна входит в число 15-ти крупнейших в мире поставщиков оружия [10]. Основным импортёром военного оборудования и техники из Канады является Саудовская Аравия. Поставки туда в 2019 г. составили 2,9 млрд долл. и не прекратились в 2020 году [11].

К тому же Канада не захотела одобрить поправку к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. (поправка не разрешает экспорт «грязных» отходов из Европы и США в развивающиеся азиатские страны), отказалась от ратификации более 50 конвенций Международной организации труда и не присоединилась к Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Также Канадская делегация не отдала свой голос за резолюцию, принятую ГА ООН в ноябре 2019 г., которая запрещает прославление нацизма и осквернение памятников борцов с фашизмом.

Перечень подобных отступлений от принципов мультилатерализма может быть продолжен. Интересен и другой аспект – оценка международным сообществом места и роли Канады в мире. Обратимся к совсем недавним событиям – выборам непостоянных членов СБ ООН, проходившим в июне 2020 года.

## **ФИАСКО 2020 ГОДА**

Генеральная Ассамблея ООН ежегодно избирает на двухлетний срок пять из 15-ти непостоянных членов Совета Безопасности. Это важное событие в повестке дня мирового сообщества, так как СБ ООН – главная структура, принимающая решения о мерах по поддержанию или восстановлению международной безопасности. Пятнадцать непостоянных членов СБ представляют основные регионы мира. Канада входит в группу западноевропейских и других развитых стран.

Роль непостоянных членов в работе СБ весьма существенна. Если члены пяти постоянных членов СБ ООН, обладающие правом вето, не используют его, то для принятия решений нужно девять голосов непостоянных членов\*\*. В этих случаях позиции непостоянных членов могут решать исход голосования [1: Глава V. Статья 27]. Кроме того, глава делегации члена СБ становится его председателем (на основе принципа ежемесячной ротации) и получает возможность влиять на повестку дня. Другой вариант – возглавить один из многочисленных комитетов СБ и добиваться в его рамках поставленных целей. Так действовали представители Канады в 2000 г., взяв на себя руководство Комитетом Совета Безопасности по санкциям в отношении УНИТА (Ангола). Кроме того, избрание страны в СБ ООН позволяет ей расширить контакты, повысить политический вес и укрепить международную репутацию.

Во время выборов председателя 75-й сессии ГА и пяти непостоянных членов Совбеза в июне 2020 г. мировое сообщество столкнулось с рядом новаций. В частности, представители делегаций 193 стран – членов ООН должны были прибывать поодиночке в назначенное время. Такой режим был не удобен Канаде, которая привыкла лоббировать и вести кулуарные переговоры. 75-я сессия ГА ООН откроется в срок, 15 сентября, но главы государств и правительств, скорее всего, не приедут в Нью-Йорк из-за ковид-19.

Новый после выборов 2020 г. состав Совета Безопасности ООН работает в необычных условиях. Во-первых, пандемия коронавируса определяет формат работы и находится в центре проходящих дискуссий. Во-вторых, деятельность Совета осложнена из-за резко обострившихся разногласий между его постоянными членами. Как отмечает сотрудница канадского Института глобальных отношений А. Чаррон, противоречия достигли в настоящее время наивысшей точки за всё время после окончания холодной войны [Charron, A. 2020. UN Security Council Elections: A Primer for Canada]. До июля 2020 г. Совбез не смог согласовать текст резолюции по теме коронавируса, упуская редкий шанс заложить основы сотрудничества для борьбы с эпидемией. Обсуждение проекта резолюции по этому вопросу протекало в условиях жёсткого торгово-экономического и политического противостояния между Китаем и США, характерного для их двусторонних отношений последних лет. Сначала оно вылилось в разногласия между двумя странами относительно определения происхождения вируса. (США настаивали на том, что вирус надо называть «китайским» или «уханьским»). Затем спор разгорелся вокруг вопроса о роли ВОЗ в борьбе с коронавирусом. Прения затянулись на три с лишним месяца. В итоге была принята резолюция, не содержащая упоминаний о ВОЗ и об источнике коронавирусной инфекции.

Кроме того, углубляется «водораздел» между Вашингтоном и европейскими союзниками по НАТО, не согласными с его военно-политической стратегией и

---

\*\*Если голосуются процедурные вопросы, необходимо девять голосов, а по всем другим вопросам – те же девять голосов, но включая совпадающие голоса постоянных членов СБ ООН.

принципами политики «Америка прежде всего». Наблюдаются столкновения подходов России и других членов «пятерки».

Несмотря на сложность и непредсказуемость ситуации в мире, Оттава включилась в соревнование за привилегированное место за столом заседаний СБ ООН. Дж. Трюдо объявил о решении выдвинуть кандидатуру Канады на избрание в состав непостоянных членов вскоре после своей блестящей победы на федеральных выборах в Канаде в 2015 г. Либералы рассчитывали на успех, который принёс бы им серьёзные политические дивиденды, особенно с учётом унижительного проигрыша в борьбе за это кресло при консервативном правительстве С. Харпера в 2010 году.

Канада не впервые участвовала в номинации – она была представлена в СБ ООН шесть раз, а по общей длительности срока пребывания в нём входит в десятку лидеров. Были у Канады и неудачные кампании – первая, в 1946 г., когда она вынуждена была выйти из игры после третьего тура, уступив Австралии. В 2010 г. в первом раунде голосования её опередила Германия, а во втором – с очень большим перевесом голосов – Португалия. (Для справки: почётное место в СБ получает страна, набравшая по результатам не менее двух третей голосов государств – членов ООН; в 2020 г. это составило не менее 128 из 193). Голосование является тайным, а число туров не ограничено.

Выборы 2020 г. также закончились для Канады поражением. Их результат был еще более провальным, чем предыдущие неудачи. Канадская делегация не прошла даже во второй тур – её соперники Норвегия и Ирландия получили 130 и 128 голосов соответственно. И ещё одно сопоставление: в 2010 г. Канаду поддержали 114 государств, а в 2020 г. – всего 108 [12]. И это несмотря на то что С. Харпер прослыл «нарушителем» мультилатералистской тенденции, а Дж. Трюдо позиционировал себя либеральным интернационалистом.

Чем объяснить столь крупный провал канадской дипломатии? Новой расстановкой сил в международной мозаике? Просчётами нынешнего канадского руководства на внешнеполитическом направлении? Личными промахами Дж. Трюдо? Во всяком случае, результат не был для канадцев сюрпризом, его предсказывали многие политики, эксперты и СМИ. Представляется, что можно обозначить как объективные, так и субъективные факторы, оказавшие воздействие на сложившуюся ситуацию.

К объективным факторам отнесём прежде всего новые геополитические реалии современного миропорядка, о которых говорилось выше (изменение архитектуры мира, снижение значения «старых» международных институтов). Во-вторых, ослабление мультилатералистской традиции во внешней политике Канады. Начавшееся при консерваторах во главе с С. Харпером, оно продолжилось при Дж. Трюдо. Либералам не удалось выполнить обещание активизировать роль Канады в мире, о чём свидетельствует её маргинальное участие в миротворчестве, в программах помощи развитию, в разработке новых многосторонних соглашений. Частично это произошло из-за обострения канадско-американских отношений

после прихода к власти Д. Трампа, которые сконцентрировали на себе большую часть ресурсов, усилий и времени канадского руководства.

Среди субъективных факторов выделим, во-первых, сильные **позиции** в мировом сообществе двух других кандидатов от группы западноевропейских стран – Норвегии и Ирландии. Все три номинанта имеют схожий статус в международной таблице о рангах и многолетний стаж членства в ООН. Преимуществами Канады является её принадлежность к таким важнейшим структурам, как «Большая семёрка», «Большая двадцатка» и Франкофония. Норвегия и Канада входят в НАТО, а Ирландия – в ЕС (Ирландия, скорее всего, получила наибольшую поддержку от его членов). По основным показателям вклада в международные отношения – участию в миротворчестве и объёмам помощи развитию – Канада явно уступала другим номинантам. Миротворческий контингент Ирландии насчитывает 527 человек, Норвегии – 67 [13], а Канады, как отмечалось выше – 43 человек. Заметный разрыв наблюдается и в показателях соотношения объёмов донорской помощи и валового национального дохода; повторим: у Норвегии – 1,02%, у Ирландии – 0,31%, у Канады – всего 0.27% [8]. У Норвегии и Ирландии был ещё один «козырь». В отличие от канадской делегации, которую возглавлял мужчина – Марк-Андре Бланшар, представителями Норвегии и Ирландии в ООН были женщины – Мона Юль и Джеральдин Бёрн Нейсон. На момент выборов в Совбез его состав, как обычно, был преимущественно мужским (весной 2019 г. среди его 15 представителей было только две женщины – главы делегаций Великобритании и Польши). Включение Юль и Нейсон в работу сделало бы его состав более гендерно-сбалансированным и способствовало бы внедрению принципов гендерного равенства в дипломатическую службу.

Во-вторых, отметим слабую поддержку кандидатуры Канады со стороны других государств. Поскольку голосование на выборах в СБ ООН тайное, мы можем основываться на собственных гипотезах и предположениях экспертов. Понятно, что ни Россия, ни Китай не высказались в пользу Канады. Россия – из-за фактически полностью прерванного двустороннего диалога после событий на Украине. Китай – в связи с резким ухудшением отношений между Оттавой и Пекином после ареста в Ванкувере финансового директора «Хуавей» М. Ваньчжоу в 2018 году.

Канада – самый надёжный партнёр и союзник США в структурах ООН: за время пребывания Канады в составе Совбеза её представитель отдал свой голос за 307 резолюций из 318, большинство из которых вносились США [15]. Подобная лояльность могла склонить Д. Трампа к одобрению кандидатуры Канады на нынешних выборах. А другие члены «пятерки» – Великобритания и Франция, по мнению политологов, отдали предпочтение западноевропейским номинантам.

Скорее всего, государства Ближнего и Среднего Востока, также были против участия Канады в заседаниях СБ. Известно, что одной из отличительных черт внешней политики Канады в последние десятилетия была безоговорочная поддержка Израиля в ближневосточном конфликте. С 2000 г. Канада проголосовала

против 166 резолюций ГА ООН, осуждавших политику Израиля в отношении Палестины [14]. Мало кого обманула неловкая попытка Оттавы сгладить противоречия, когда в ноябре 2019 г. она присоединилась к резолюции о праве палестинского народа на самоопределение.

Из-за однозначной ставки на Израиль Канаде не удалось выстроить отношения и с Группой-77, крупнейшим и очень влиятельным межгосударственным объединением развивающихся стран в рамках ООН, ориентированным на Палестину. В настоящее время в него входят свыше 130 государств. Кроме разногласий по ближневосточному вопросу, камнем преткновения между Канадой и некоторыми из них стало отношение к финансированию репродуктивных прав женщин, которое является одним из направлений канадских программ помощи.

Поляризация сил в Латинской Америке в контексте кризиса в Венесуэле также могла отразиться на итогах голосования. Канада является членом и играет активную роль в группе Лима, созданной в 2017 г. для разрешения внутривнутриполитического конфликта в Венесуэле.

В-третьих, к субъективным факторам, повлиявшим на исход выборов 2020 г., следует также отнести недостатки организации кампании и личные промахи Трюдо. Обозреватели едины во мнении, что Канада сильно опоздала с вступлением в соревнование и её приоритеты и цели были плохо продуманы и нечетко изложены, а встречи и лоббирование – неумело спланированы и проводились впопыхах [Charron A. 2020]. Наблюдалось и заметное падение рейтинга самого Дж. Трюдо. Поначалу декларированные им либеральные ценности, харизма и имя его отца, знаменитого Пьера Элиота Трюдо, премьер-министра Канады в 1968-1984 гг. способствовали небывалому всплеску его популярности. Однако вскоре всё изменилось, ему стали ставить в вину поверхностность, эпатажные нарушения правил процедуры и этикета, любовь к внешним эффектам и фотосессиям. В перечне внешнеполитических осечек Трюдо обычно фигурирует его визит в Индию в феврале 2018 г., который чуть не закончился конфликтом из-за приглашения на приём канадца, связанного с сикхскими сепаратистами. Не прошли даром и скандалы, развернувшиеся во время федеральных выборов в Канаде 2019 году\*\*\*.

Совокупность объективных и субъективных факторов обусловили фиаско Канады в борьбе за место в престижном международном органе. Существенное влияние на результаты голосования оказала и петиция, адресованная дипломатам ООН, которую подписали свыше 150 канадских и международных НПО, бывших политиков, учёных, общественных деятелей [Canada Does Not Deserve a Seat on the UN Security Council, 2020]. В ней под «огонь критики» попали многие аспекты внешнеполитической деятельности Оттавы. Основной вывод авторов сводился к тому, что Канада не заслуживает кресла за столом заседаний в СБ ООН.

---

\*\*\* Речь идёт об обвинении Дж. Трюдо в причастности к скандалу вокруг строительной компании Эс-эн-си Лавалин, и о так называемом «браунфейсе», когда из-за ставшей достоянием публики фотографии с раскрашенным чёрной краской лицом ему приписали расистские настроения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мультилатерализм является константой внешнеполитического курса Канады. Участие в многосторонних организациях, прежде всего в ООН, позволяет Канаде диверсифицировать свои связи и создавать противовесы торговой и политической зависимости от США. В истории канадского мультилатерализма были яркие достижения и крупные неудачи. В годы его расцвета – в «золотое десятилетие» канадской дипломатии и в «эпоху Л. Эксуорзи» – канадские делегации выступили с новаторскими идеями и конструктивными предложениями, вошедшими в арсенал ООН.

В XXI веке значение многосторонних организаций в политике Канады сохранилось, однако мультилатерализм принимает новые формы и ракурсы. В условиях строительства новой политической модели мира и меняющегося формата международных институтов роль Канады в ООН снизилась. Судя по всему, ослабел и интерес Оттавы к деятельности организации. Несмотря на то что Канада по-прежнему входит в десятку крупнейших доноров бюджета ООН, её участие в основных направлениях международной деятельности (миротворчество и помощь развитию) стало незначительным. Растущее внимание канадского руководства привлекают партнёрства и коалиции нового типа – Большая семёрка(G-7) и Большая двадцатка(G-20). Участие в этих группировках открывает Оттаве возможности для восстановления утерянных позиций.

О вытеснении Канады из числа значимых игроков на международном поле свидетельствовал её проигрыш на выборах непостоянных членов СБ ООН 2020 г. В Канаде болезненно отреагировали на неудачу. В ходе развернувшихся политических и научных дискуссий обсуждаются модернизация внешнеполитического курса страны, ошибки и просчеты прошедшей выборной кампании, направления реформирования ООН. В контексте звучащей резкой критики в адрес ООН приведём в качестве эпилога цитату её генерального секретаря Д. Хаммаршёльда (1953–1961 гг.): «ООН была создана не для того, чтобы привести человечество в рай, а чтобы спасти его от ада» [16]. Многие в Канаде разделяют эту точку зрения и считают, что хоть ООН и не безупречна, но лучше неё пока нет ничего.

## ИСТОЧНИКИ

1. Устав Организации Объединённых Наций. Available at: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (accessed 5.07.2020).
2. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года. Available at: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/outcome2005\\_ch4.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005_ch4.shtml) (accessed: 9.06.2019).
3. Canada ranked 5th best country in the world for women. *Daily Hive Staff*, January 15, 2020. Available at: <https://dailyhive.com/montreal/canada-best-country-women-us-news-2020> (accessed 9.06.2020).

4. Canada launches new Feminist International Assistance Policy. // News Release. Global Affairs, 2017, June 9, Ottawa. Available at: [https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/canada\\_launches\\_newfeministinternationalassistancepolicy.html](https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/canada_launches_newfeministinternationalassistancepolicy.html) (accessed 15.02.2020).

5. United Nations Peacekeeping. Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations. As of March 31, 2020. Available at: <https://peacekeeping.un.org/ru/troop-and-police-contributors> (accessed 1.07.2020).

6. United Nations Peacekeeping. How we are funded. Available at: <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> (accessed: 9.06.2020).

7. Moss N. Sajjan, Champagne charged with expanding Canada's UN commitment, but will there be more troops on the ground? *The Hill Times*, Dec. 18, 2019. Available at: <https://www.hilltimes.com/2019/12/18/sajjan-champagne-charged-with-expanding-canadas-un-commitment-but-will-there-be-more-troops-on-the-ground/228736>. (accessed at: 2.06.2020).

8. Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries. OECD. Paris, 16 April 2020. Available at: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf> (accessed 9.07.2020).

9. Contributions to WHO CFE for COVID-19 response. World Health Organization. Available at: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners> (accessed 8.05.2020).

10. SIPRI Arms Transfers Database. TIV of arms exports from the top 50 largest exporters, 2018-2019. Available at: [http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_toplist.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php) (accessed 10.02.2020)

11. Рождественская Я. Канада удвоила продажи оружия Саудовской Аравии вопреки мораторию // *Коммерсант*, 11.06.2020. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4377824> (accessed 10.07.2020)

12. Vigliotti, M. Canada loses bid for UN Security Council seat. June 17, 2020. Available at: <https://ipolitics.ca/2020/06/17/canada-loses-bid-for-un-security-council-seat/> (accessed: 4.07.2020).

13. Moss, N. Canada fails to win seat on UN Security Council // *The Hill Times*, June 17, 2020. Available at: <https://www.hilltimes.com/2020/06/17/canada-fails-to-win-seat-on-un-security-council-in-major-blow-to-trudeaus-foreign-policy/253297> (accessed: 20.06.2020).

14. Mugenyi, B. Ten reasons to support Ireland and Norway over Canada for UN Security Council seat // *The Hill Times*, June 15, 2020. Available at: <https://www.hilltimes.com/2020/06/15/10-reasons-to-support-ireland-and-norway-over-canada-for-the-un-security-council-seat/252334> (accessed at: 19.06.2020).

15. Tumilty R. Trudeau blames failed UN Security Council bid on late entry to race, others blame 'superficial' foreign policy // *The National Post*. June 18, 2020 Available at: <https://nationalpost.com/news/politics/trudeau-blames-failed-un-security-council-bid-on-late-entry-to-race-others-blame-superficial-foreign-policy/wcm/d2a5685c-d4a6-454c-bba4-8fda06b34161/> (accessed 19.06.2020).

16. Организация Объединенных Наций в Российской Федерации. Бюллетень ООН в России. 22 октября 2010 года. Available at: <http://www.unrussia.ru/ru/node/519>. (accessed: 12.07.2020).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Израелян Е.В. 2017. Канадская дипломатия 1940-х -1950-х годов: персоналии и подходы» // *Новая и новейшая история*, № 6, с.141–151.

Израелян Е.В., Соколов В.И. 2014. Канада: «мягкая сила» как основа внешней политики державы «среднего ранга» // *Вестник международных организаций*, т. 9. №2. с.72–94.

Канада 1918-1945. Исторический очерк. М:1976. 504 с.

## REFERENCES

Brown, S., and Swiss, L. Canada's Feminist International Assistance Policy: Game Changer or Fig Leaf? // *HOW OTTAWA SPENDS 2017-2018*. Graham, K., Maslove, A. Eds.2017, Ottawa, 210 p.

Canada 1918-1945. Historical Review. Moscow, 1976, 504 p

Canada Does Not Deserve a Seat on the UN Security Council. Canadian Foreign Policy Institute. Available at: <https://www.foreignpolicy.ca/petition> (accessed: 11.06.2020).

Charron A. Justin Trudeau's Quest for United Nations Security Council Seat // *Justin Trudeau and Canadian Foreign Policy*. Hillmer, N. and Lagassé Ph. Eds. 2018. // *Canada and International Affairs*. Palgrave Macmillan. 318 p.

Charron A. 2020. UN Security Council Elections: A Primer for Canada. Canadian Global Affairs Institute, June 2020 Available at: [https://www.cgai.ca/un\\_security\\_council\\_elections\\_a\\_primer\\_for\\_canada](https://www.cgai.ca/un_security_council_elections_a_primer_for_canada) (accessed: 10.07.2020).

Issraelyan E.V. Canadian diplomacy in 1940th – 1950th: personalities and approaches // *Modern and Contemporary History*. 2017. No 6. P.141-151

Issraelyan E.V., Sokolov V.I. Canada: Soft Power as a Basis for Middle Power Foreign Policy // *International Organizations Research Journal*. Vol. 9. No. 2. 2014. P.72-94.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Израелян Евгения Викторовна, Evgenia V. ISSRAELYAN, Candidate of Sciences (History) Leading Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences. Russian Federation 121069 Moscow, Khlebny per. 2/3.