



Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

2020 Том 20 № 4

В номере: Новые параметры регионального миротворчества

Приглашенный редактор – Алекс Дж. Беллами (Университет Квинсленда, Брисбен, Австралия)

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4

<http://journals.rudn.ru/international-relations>

Научный журнал

Издается с 2001 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61203 от 30.03.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

Главный редактор

Д.А. Дегтерев, доктор политических наук, кандидат экономических наук, доцент, РУДН, г. Москва, РФ
ir@rudn.ru

Заместитель главного редактора

К.Л. Курьлев, доктор исторических наук, профессор, РУДН, г. Москва, РФ
kurylev-kp@rudn.ru

Ответственный секретарь

О.С. Чикризова, кандидат исторических наук, старший преподаватель, РУДН, г. Москва, РФ
chikrizova-os@rudn.ru

НАУЧНЫЕ РЕДАКТОРЫ:

кандидат экономических наук *Ю.А. Ильичева* (экономика), кандидат исторических наук *М.М. Агазаде* (история), *М.А. Никулин* (политика)

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Ачарья Амитаб, профессор международных отношений Школы международной службы Американского университета, г. Вашингтон, США

Беллами Алекс Дж., директор Азиатско-Тихоокеанского центра ответственности по защите, профессор по изучению проблем мира и конфликтов Университета Квинсленда (Австралия), старший советник-нерезидент Международного института мира, г. Нью-Йорк, США

Бехера Наврита Чадха, профессор кафедры политических наук Университета Дели, г. Нью-Дели, Индия

Бонд Патрик, профессор Университета Западной Капской провинции, Кейптаун, ЮАР

Воскресенский Алексей Дмитриевич, доктор политических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, директор Центра комплексного востоковедения и региональных проектов, главный редактор журнала «Сравнительная политика», г. Москва, Российская Федерация

Жильцов Сергей Сергеевич, доктор политических наук, заведующий кафедрой политологии и политической философии Дипломатической академии МИД России, редактор журнала «Проблемы постсоветского пространства», г. Москва, Российская Федерация

Иррера Даниела, доцент кафедры политических и социальных наук Университета Катании, генеральный секретарь Итальянской Ассоциации политических наук, г. Катания, Италия

Ларионова Марина Владимировна, доктор политических наук, директор Центра исследований международных институтов РАНХиГС, профессор департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, г. Москва, Российская Федерация

Маркетти Раффаэле, проректор по интернационализации, доцент международных отношений кафедры политических наук Университета ЛУИСС Гвидо Карли, г. Рим, Италия

Миттельман Джеймс, профессор Школы международной службы Американского университета, г. Вашингтон, США

Мосяков Дмитрий Валентинович, доктор исторических наук, руководитель Центра изучения стран Юго-Восточной Азии, Австралии и Океании Института востоковедения РАН, г. Москва, Российская Федерация

Мотоки Такахаши, профессор Высшей школы исследований в области международного сотрудничества Университета Кобе, президент Японского общества по международному развитию, г. Кобе, Япония

Портяков Владимир Яковлевич, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН, г. Москва, Российская Федерация

Саква Ричард, доктор политических наук, профессор Университета Кента, г. Кентербери, Великобритания

Сапронова Марина Анатольевна, доктор исторических наук, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД России, г. Москва, Российская Федерация

Тикнер Арлин Б., профессор факультета политических наук, Университет Росарио, г. Богота, Колумбия

Фитуни Леонид Леонидович, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, заместитель директора Института Африки РАН, заведующий Центром глобальных и стратегических исследований, г. Москва, Российская Федерация

Хейфец Виктор Лазаревич, доктор исторических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, представитель Института Латинской Америки РАН в Санкт-Петербурге, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Цыганков Андрей Павлович, кандидат философских наук, доктор философии, профессор Государственного университета Сан-Франциско, США

Чугров Сергей Владиславович, доктор социологических наук, профессор кафедры международной журналистики МГИМО МИД России, главный редактор журнала «Полис. Политические исследования», г. Москва, Российская Федерация

Шабига Андрей Владимирович, доктор философских наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений РУДН, г. Москва, Российская Федерация

Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

ISSN 2313-0679 (online); 2313-0660 (print)

4 выпуска в год.

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ по специальностям 07.00.15 — История международных отношений и внешней политики (исторические науки), 08.00.14 — Мировая экономика (экономические науки), 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития (политические науки).

Включен в каталог периодических изданий Ульрих (Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>), базу данных Erih Plus (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>), EBSCO.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, DOAJ, Electronic Journals Library Cyberleninka, Academia.Edu и Mendeley.

Языки: русский, английский.

Официальный сайт журнала: <http://journals.rudn.ru/international-relations>.

Цель и тематика

«Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения» – ведущий российский научный журнал, созданный в 2001 г. По своему содержанию это классический журнал по международным отношениям с особым акцентом на сотрудничество со странами СНГ, странами Глобального Юга (Азии, Африки, Латинской Америки), а также на международное образовательное сотрудничество и историю международных отношений. Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендованных ВАК РФ для публикации результатов кандидатских и докторских исследований по политическим наукам, истории и экономике. Журнал распространяется по подписке, а также рассылается в ведущие вузы РФ по международным отношениям и институты РАН. Электронный дайджест рассылается в ведущие зарубежные исследовательские центры.

Каждый из номеров имеет определенную тематическую направленность, которая задается заранее (не менее чем за 1 год). Статьи по тематике номера составляют его ядро. При этом публикуются статьи и по другим темам, в частности в постоянных рубриках журнала, к которым относятся «Мир и безопасность», «Международное экономическое сотрудничество», «Двусторонние отношения», «Международное образовательное сотрудничество». Журнал приветствует публикацию рецензий. В каждом номере в рубрике «Научные школы» размещаются академические интервью с ведущими исследователями-международниками, работающими в одной сфере, но в разных странах. Приветствуются также статьи на английском языке и статьи с выраженной исследовательской методологией, методами прикладного анализа международных отношений.

Тематический портфель на 2021 г. следующий:

№ 1 2021	Нетематический номер	До 1 декабря 2020 г.
№ 2 2021	Глобальная конкуренция между США и КНР за будущую модель мироустройства после пандемии На пути к новой биполярности или однополярности? Проамериканская и прокитайская коалиции: позиция стран «Глобального Юга». Новая стратегическая стабильность или открытая конфронтация?	До 1 февраля 2021 г.
№ 3 2021	Средиземное море как новый региональный комплекс безопасности Неоосманизм и новая энергетическая дипломатия. Взаимосвязанные конфликты (Ливия / Сирия) и позиция стран НАТО. Роль Египта и африканская агентность	До 1 мая 2021 г.
№ 4 2021	Нетематический номер	До 1 августа 2021 г.

Правила представления рукописей размещены на сайте <http://journals.rudn.ru/international-relations>.

Редактор И.Л. Панкратова
Компьютерная верстка Н.А. Ясько

Адрес редакции:

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Почтовый адрес редакции:

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
Тел.: (495) 433-03-98; e-mail: interj@rudn.ru

Подписано в печать 30.10.2020. Выход в свет 15.12.2020.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».

Тираж 500 экз. Заказ № 1045. Цена свободная

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Российский университет дружбы народов» (РУДН)

117198, Москва, Россия, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

Отпечатано в типографии ИПК РУДН

115419, Москва, Россия, ул. Орджоникидзе, д. 3,

тел. (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

© Российский университет дружбы народов, 2020



VESTNIK RUDN. INTERNATIONAL RELATIONS

2020 VOLUME 20 No. 4

In this issue: **New Modalities of Regional Peacekeeping**
Guest editor – **Alex J. Bellamy (University of Queensland, Brisbane, Australia)**

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4

<http://journals.rudn.ru/international-relations>

Founded in 2001

Founder: PEOPLES' FRIENDSHIP UNIVERSITY OF RUSSIA

EDITOR-IN-CHIEF

Dr. Denis Degtarev

RUDN University, Moscow, Russia
ir@rudn.ru

DEPUTY EDITOR

Professor, Dr. Konstantin Kurylev

RUDN University, Moscow, Russia
kurylev-kp@rudn.ru

EXECUTIVE SECRETARY

PhD Olga Chikrizova

RUDN University, Moscow, Russia
chikrizova-os@rudn.ru

SCIENTIFIC EDITORS:

PhD in Economics *Y.A. Ilicheva* (Economics), PhD in History *M.M. Aghazada* (History), *M.A. Nikulin* (Politics)

EDITORIAL BOARD

Alex J. Bellamy, Director, Asia-Pacific Responsibility Center, Professor of Peace and Conflict Studies, University of Queensland (Australia), Senior Non-Resident Advisor, International Peace Institute, New York, USA

Alexei Dmitrievich Voskressenski, Doctor of Political Sciences, Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Director, Centre for Comprehensive Chinese Studies and Regional Projects, MGIMO University, Editor-in-Chief, Comparative Politics journal, Moscow, Russian Federation

Amitav Acharya, Professor of International Relations, School of International Service, American University, Washington, USA

Andrei Pavlovich Tsygankov, PhD, Doctor of Philosophy, Professor, University of California San Francisco, San Francisco, USA

Andrei Vladimirovich Shabaga, Doctor of Philosophy, Professor, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University, Moscow, Russian Federation

Arlene B. Tickner, Professor, Department of Political Science, University of Rosario, Bogota, Colombia

Daniela Irrera, Associate Professor, Department of Political and Social Sciences, University of Catania, Secretary General of the Italian Association of Political Sciences, Catania, Italy

Dmitry Valentinovich Mosyakov, Doctor of Historical Sciences, Head, Center for Southeast Asia, Australia and Oceania, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

James H. Mittelman, Professor, School of International Service, American University, Washington, USA

Leonid Leonidovich Fituni, Doctor of Economics, Corresponding Member, Russian Academy of Sciences, Deputy Director, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Head, Centre for Global and International Studies, Moscow, Russian Federation

Marina Anatolievna Sapronova, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University, Moscow, Russian Federation

Marina Vladimirovna Larionova, Doctor of Political Sciences, Director, Centre for International Institutions Research of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor, Department of World Economy of the Faculty of World Economy and World Politics, the HSE, Moscow, Russian Federation

Navnita Chadha Behera, Professor, Department of Political Sciences, University of Delhi, New Delhi, India

Patrick Bond, Professor, University of the Western Cape, Cape Town, South African Republic

Raffaella Marchetti, Deputy Rector for Internationalization, Assistant Professor of International Relations, Department of Political Sciences, LUISS Guido Carli, Rome, Italy

Richard Sakwa, Doctor of Political Sciences, Professor, University of Kent, Canterbury, Great Britain

Sergey Sergeevich Zhiltsov, Doctor of Political Sciences, Head, Department of Political Science and Political Philosophy, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Editor, Post-Soviet Space Problems Journal, Moscow, Russian Federation

Sergey Vladislavovich Chugrov, Doctor of Sociology, Professor, Department of International Journalism, MGIMO University, Editor-in-Chief, "Polis. Political Studies" Journal, Moscow, Russian Federation

Takahashi Motoki, Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University, President of Japan Society for International Development, Kobe, Japan

Victor Lazarevich Jeifets, Doctor of Historical Sciences, Professor, Department of Theory and History of International Relations, St. Petersburg State University, Representative in St. Petersburg of the Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences, St. Petersburg, Russian Federation

Vladimir Yakovlevich Portyakov, Doctor of Economics, Chief Researcher, Institute of Far Eastern Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

VESTNIK RUDN. INTERNATIONAL RELATIONS
Published by the Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russian Federation

ISSN 2313-0679 (online); 2313-0660 (print)

4 issues per year.

Languages: Russian, English.

Indexed in Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>, Erih Plus database (<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>), EBSCO, DOAJ.

Accessible at Academia.edu, Mendeley and Russian Index of Science Citation.

Aims and Scope

Vestnik RUDN. International Relations is a leading Russian scientific journal, established in 2001 by Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), which holds a top position in terms of student's body internationalization across the CIS and the BRICS (students represent more than 150 countries of the world).

This is a classic journal on international studies with a special emphasis on cooperation with the CIS countries as well as with the Global South (Asia, Africa, and Latin America), international educational cooperation and history of international relations. The journal is distributed by subscription and also on demand to leading Russian IR experts. Electronic digest is sent to the world's leading IR research centers.

The journal is international in topic coverage, editorial board and pull of authors. Being included in the international academic discourse, the journal regularly publishes articles of world recognized experts in international and regional studies from Russia, Europe, Asia and the USA. On the other hand, the edition introduces papers by promising researchers from Asia, Africa and Latin America to present their local (national, regional) vision of world that allow elaborating a balanced approach to facing global challenges.

Each of the issues has, but is not limited to a particular thematic focus, which is set in advance (at least 1 year). Articles on the thematic focus make up the "core" of issue. At the same time other topics are also covered. Constant rubrics include "Peace and Security", "International Economic Cooperation", "Bilateral Relations", and "International Academic Cooperation". The journal welcomes the publication of reviews. Academic interviews with leading researchers on international affairs, working in one area, but in different countries are allocated in every issue in the rubric "Scientific Schools"

Upcoming issues of the Vestnik RUDN. International Relations for 2021 will deal with the following issues:

# 1 2021	Non-thematic Issue	By December 1, 2020
# 2 2021	US — China Global Rivalry for the World Order Model in the Post-Pandemic Future Towards a New Bipolarity or Unipolarity? Pro-American and pro-Chinese coalitions: position of the Global South. Towards new strategic stability or open confrontation?	By February 1, 2021
# 3 2021	Mediterranean Sea as a New Regional Security Complex Neo-Ottomanism and new energy diplomacy. Interrelated conflicts (Libya / Syria) and the position of NATO countries. The role of Egypt and African agency	By May 1, 2021
# 4 2021	Non-thematic Issue	By August 1, 2021

Vestnik RUDN. International Relations is inviting prospective contributors. Both languages are welcome for articles — English and Russian. For more information on the thematic focus of the upcoming issues of the Journal and on the rules of submitting manuscripts, visit <http://journals.rudn.ru/international-relations>.

Editor I.L. Pankratova

Computer design N.A. Yasko

Address of the Editorial Board:

3 Ordzhonikidze str., 115419 Moscow, Russia
Ph. +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Postal Address of the Editorial Board:

Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198
Ph. +7 (495) 433-03-98; e-mail: interj@rudn.ru

Printing run 500 copies. Open price.

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya str., 117198 Moscow, Russia

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze str., 115419 Moscow, Russia,
Ph. +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Bellamy A.J. In This Issue (Беллами А.Дж. В этом номере)..... 665

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ: Новые параметры регионального миротворчества

Apuuli K.Ph. The African Union and Peacekeeping in Africa: Challenges and Opportunities (Апуули К.Ф. Африканский союз и поддержание мира в Африке: вызовы и возможности).. 667

Gottschalk K. African Peacekeeping and African Integration: Current Challenges (Готтшалк К. Миротворческие операции в Африке и африканская интеграция: современные вызовы)..... 678

Ивкина Н.В. Особенности участия ФРГ в миротворческих операциях в Африке на современном этапе..... 687

Oghuvbu E.A., Oghuvbu O.B. Farmers-Herdsmen Conflict in Africa: The Case of Nigeria (Огувбу Э.А., Огувбу О.Б. Конфликт фермеров и пастухов в Африке: пример Нигерии)... 698

Корниленко А.В. Миротворческий потенциал Организации Договора о коллективной безопасности..... 707

Добринская О.А. Вопросы миротворчества во внешней политике Японии..... 721

НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ

Эволюция миротворческих операций: интервью с профессором *А.И. Никитиным* (МГИМО МИД России) / интервью брал А.С. Буторов 738

МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ

Хайдаров А.А. Мусульманское духовенство vs. власть в современном Афганистане: взгляд из Узбекистана..... 747

Крылов А.В. Террористические исламистские группировки на Синайском полуострове..... 763

ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ

Притчин С.А. Трансформация подходов Узбекистана к Афганистану после 2016 года..... 781

Aslanli K., Akgün B. Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia — Turkey High-Level Cooperation Council (Асланлы К., Акгюн Б. Институциональные механизмы внешней политики Турции: пример Совета сотрудничества высшего уровня Россия — Турция)..... 791

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ

Некрасов Б.И. Эволюция сотрудничества южноамериканских стран в бассейне реки Амазонки: от создания Договора об амазонской кооперации до подписания «Летисийского пакта»..... 805

РЕЦЕНЗИИ

- Еремин А.А.** Рецензия на книгу: Международная безопасность: глобальные и региональные акторы / отв. ред. М.М. Лебедева, Ю.А. Никитина. М.: Аспект Пресс, 2020. 320 с. 823
- Бокерия С.А.** Рецензия на книгу: Миротворчество и миролюбие в Африке. К 90-летию академика Аполлона Борисовича Давидсона: сборник статей / под ред. А.С. Балежина (отв. ред.), С.В. Мазова, И.И. Филатовой. М.: Изд-во «Весь мир», 2019. 313 с. 826
- Kostelyanets S.V.** Book review: The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa / Ed. by T. Karbo, K. Virk. Palgrave Macmillan, 2018. 498 p. 829
- Забелла А.А.** Рецензия на книги: China and Africa. Building Peace and Security Cooperation on the Continent / Ed. by C. Alden, A. Alao, C. Zhang, L. Barber. Palgrave Macmillan, 2018. 393 p.; Hodzi O. The End of China's Non-Intervention Policy in Africa. Palgrave Macmillan, 2019. 266 p. 832
- Mugabi B.** Book review: Non-Western Responses to Terrorism / Ed. by J.M. Boyle. Manchester: Manchester University Press, 2019. 504 p. 836

CONTENTS

Bellamy A.J. In This Issue	665
THEMATIC DOSSIER: New Modalities of Regional Peacekeeping	
Apuuli K.Ph. The African Union and Peacekeeping in Africa: Challenges and Opportunities.....	667
Gottschalk K. African Peacekeeping and African Integration: Current Challenges.....	678
Ivkina N.V. Germany's Participation in Peacekeeping Operations in Africa at Present	687
Oghuvbu E.A., Oghuvbu O.B. Farmers-Herdsmen Conflict in Africa: The Case of Nigeria	698
Kornilenko A.V. Peacekeeping Potential of the Collective Security Treaty Organization.....	707
Dobrinskaya O.A. Peacekeeping in Foreign Policy of Japan.....	721
SCIENTIFIC SCHOOLS	
The Evolution of Peacekeeping Operations: Interview with Professor <i>Alexander I. Nikitin</i> (MGIMO University). Interviewed by A.S. Butorov	738
PEACE AND SECURITY	
Khaydarov A.A. Muslim Clergy vs. Authority in Contemporary Afghanistan: View from Uzbekistan.....	747
Krylov A.V. Terrorist Islamist Groups on the Sinai Peninsula.....	763
BILATERAL RELATIONS	
Pritchkin S.A. Transformation of Uzbekistan's Approaches to Afghanistan after 2016.....	781
Aslanli K., Akgün B. Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia — Turkey High-Level Cooperation Council.....	791
INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS	
Nekrasov B.I. The Evolution of the Cooperation between South American Countries in the Amazon Basin: From the Development of the Amazon Cooperation Treaty to the Signing of the Leticia Pact for the Amazon.....	805
BOOK REVIEWS	
Eremin A.A. Book review: Lebedeva, M.M. & Nikitina, Y.A. (Eds.). (2020). International Security: Global and Regional Actors. Moscow: Aspekt Press publ., 320 p. (In Russian).....	823
Bokeriya S.A. Book review: Balezin, A.S., Mazov, S.V. & Filatova, I.I. (Eds.). (2019). Peacemaking and Peacekeeping in Africa. To the 90th Anniversary of Academician Apollon Borisovich Davidson. Moscow: Ves' mir publ., 313 p. (In Russian).....	826

- Kostelyanets S.V.** Book review: Karbo, T. & Virk, K. (Eds.). (2018). The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa. Palgrave Macmillan, 498 p. 829
- Zabella A.A.** Books review: Alden, C., Alao, A., Zhang, C. & Barber, L. (Eds.). (2018). China and Africa. Building Peace and Security Cooperation on the Continent. Palgrave Macmillan, 393 p.; Hodzi, O. (2019). The End of China's Non-Intervention Policy in Africa. Palgrave Macmillan, 266 p. 832
- Mugabi B.** Book review: Boyle, J.M. (Eds.). (2019). Non-Western Responses to Terrorism. Manchester: Manchester University Press, 504 p. 836

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-665-666

Редакционная статья / Editorial article

In This Issue

Alex J. Bellamy

Asia-Pacific Responsibility Center, University of Queensland, Brisbane, Australia
International Peace Institute, New York, USA

В этом номере

Алекс Дж. Беллами

Азиатско-Тихоокеанский центр ответственности по защите, Университет Квинсленда, Брисбен, Австралия
Международный институт мира, Нью-Йорк, США

Despite the optimism caused by the end of the Cold War, the international agenda is still visibly dominated by the problems of armed conflicts, both internal and regional. In response to the new character of armed conflicts new practices arose for their prevention, management, and mitigation.

The proposed issue of *Vestnik RUDN. International Relations* is fully devoted to peacekeeping issues with special focus on possibilities and mechanisms necessary to enhance the effectiveness of peacekeeping operations of regional organizations. The present issue covers the overarching issues of peacekeeping, among which — peacekeeping efforts in Africa, challenges, participants and mechanisms; and peacekeeping activities of states.

A narrow understanding of international peacekeeping mainly focuses on UN peacekeeping, implemented on the basis of the UN Charter principles. Yet in a broad sense, international peacekeeping includes all forms of international intervention into armed conflicts (from states, coalitions of states, international universal and regional organizations) in order to prevent, settle and resolve them.

Currently, academic discourse on peacekeeping focuses either on the problem of resolving conflicts and overcoming new challenges during the implementation of missions, or on the evolution of peacekeeping concept since the 1990s. This issue is special as it critically analyzes regional peacekeeping operations, using practical cases, identifies the key problems of peacekeeping, assesses the effectiveness of peacekeeping operations, and provides recommendations for improving their impact, taking into account cross-border challenges and threats.

In the paper on International Peacekeeping in the 21st Century K.P. Apuuli (Makerere University, Uganda) emphasizes that the scope of the peacekeeping activities of organizations is constantly expanding. Peacekeeping operations are supplemented to a greater extent by humanitarian missions (protection of the population and objects, demining, escorting convoys, delivery of water, essential items, food, provision of the medical assistance, etc.). At the same time, peacekeeping is witnessing a significant number of constraints. This is in particular the case of the African Union, which has gradually shifted to a hybrid type of response

© Bellamy A.J., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

within the framework of the United Nations — African Union Mission in Darfur (UNAMID).

Conflicts and terrorism are deeply rooted in the global agenda and treated as new global challenges. An increasing number of modern conflicts demonstrate the trend of intervention into the internal affairs of states. This is the core of analysis in the paper on Islamist groups on the Sinai Peninsula by of A.V. Krylov (MGIMO University, Russia). A.A. Khaydarov (Tashkent State University of Oriental Studies, Uzbekistan) reveals the role of Islam in conflict resolution in Afghanistan, while S.A. Pritchkin (IMEMO RAS, Russia) evaluates cooperation between Uzbekistan and Afghanistan.

In the paper on African Peacekeeping and African Integration K. Gottschalk (University of the Western Cape, South Africa) links African integration with the creation of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). The author argues that efforts to maintain peace and develop economic interaction between countries are the most important aspects of African integration, stressing the ineffectiveness of the mechanism of the North African Regional Force and the North African Reserve Brigade.

Peacekeeping as a special area of international interaction has taken a firm place in the global security agenda. At the same time, it faces a wide range of challenges. The effectiveness of the peacekeeping system highly depends on the role of international organizations and potential of multilateral diplomacy. A.V. Kornilenko from Russian Ministry of Defence in his paper assesses the CSTO peacekeeping activities, identifies its strengths and weaknesses, and summaries possible ways to increase the effectiveness of peacekeeping under its auspices.

The effectiveness of peacekeeping also depends on the political will of the states who frequently follow different approaches to the

nature and legitimacy of intervention in conflicts and whose goals are seem to be contradictory. The formation and evolution of the Japanese approach to peacekeeping under the auspices of the UN is presented in the article of O.A. Dobrinskaya (Diplomatic Academy, MFA of Russia). Germany's participation in the peacekeeping operations in Africa is analyzed by N.V. Ivkina (RUDN University, Russia).

The paradigm of international peacekeeping proceeds from the common approach to the intervention practice. Any interference into internal affairs of the states should be regarded as an extreme and truly necessary measure of the international community. In this regard, E.A. Oghuvbu (Covenant University, Nigeria) and O.B. Oghuvbu (Delta State University, Nigeria) argues that in Nigerian conflicts between farmers and herders form the strongest ground for disagreement having a devastating effect on the national security.

The interview with Professor N.A. Nikitin from MGIMO University (Russia) has a broad generalizing character in its description of the previous experience, but it mostly opens up new horizons for the future discourse and practice. He speaks about new models of international intervention in the conflicts which coexist and replace the peacekeeping practice of UN under the mandate of the Security Council. He expresses the hope that peacekeeping activities will remain a key instrument of resolving conflicts, since there is no real alternative to just and peaceful prevention and resolution of crises.

A variety of the newly published books on peacekeeping is reviewed. Among other — *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa*, monographs on Chinese security cooperation with African countries, as well as *Non-Western Responses to Terrorism* — edited volume issued by Manchester University. The two newest Russian books on conflicts and peace-keeping are also reviewed.

About the author: *Bellamy Alex J.* — Director, the Asia-Pacific Responsibility Center, Professor of Peace and Conflict Studies, University of Queensland (Australia), Senior Non-Resident Advisor, International Peace Institute, New York, USA (e-mail: a.bellamy@uq.edu.au).

Сведения об авторе: *Беллами Алекс Дж.* — директор Азиатско-Тихоокеанского центра ответственности по защите, профессор по изучению проблем мира и конфликтов Университета Квинсленда (Австралия), старший советник-нерезидент Международного института мира, г. Нью-Йорк, США (e-mail: a.bellamy@uq.edu.au).



**ТЕМАТИЧЕСКОЕ ДОСЬЕ:
Новые параметры регионального миротворчества**

**THEMATIC DOSSIER:
New Modalities of Regional Peacekeeping**

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-667-677

Research article / Научная статья

**The African Union and Peacekeeping in Africa:
Challenges and Opportunities**

K.Ph. Apuuli

Makerere University, Kampala, Uganda

Abstract. Africa continues to suffer from outbreaks of conflict, with evidence pointing to an increasing number of violent armed incidents. The establishment of the African Union (AU) heralded (or so it was hoped) a new era in how African conflicts are managed and resolved. Since 2003, the AU has mandated a number of peace support operations including the African Union Mission in Burundi (AMIB), the African Union Mission in Sudan (AMIS), and the African Union Mission in Somalia (AMISOM), as a means to manage conflicts on the continent. In more recent times, the organization has also authorized three operations dealing with non-state armed groups namely the Lord's Resistance Army (LRA), Boko Haram and the Sahel Region Jihadists. Whilst some of these peace support missions recorded successes in meeting their mandates, generally all of them faced or are facing a number of challenges including funding, and logistical inadequacies among others. At the same time, the AU's engagement in peacekeeping in Africa has occasioned opportunities for the organization including: increasing its capacity building in the area of conflict prevention, management and resolution; adoption of initiatives like "Silencing the Guns" aimed at lessening the outbreak of conflicts; and establishing its own funding mechanisms on how to support its mandated and authorized peace support missions among others.

Key words: African Union, funding, logistics, peacekeeping, Peace and Security Council, peace support

For citation: Apuuli, K.Ph. (2020). The African Union and Peacekeeping in Africa: Challenges and Opportunities. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 667—677. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-667-677

**Африканский союз и поддержание мира в Африке:
ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ**

К.Ф. Апуули

УниверситетMakerере, Кампала, Уганда

Африка по-прежнему страдает от вспышек конфликтов, свидетельствующих о росте числа насильственных вооруженных инцидентов. Создание Африканского союза (АС) ознаменовало (по крайней мере на

© Apuuli K.Ph., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

это надеялись) новую эру в урегулировании и разрешении африканских конфликтов. С 2003 г. в качестве средства управления конфликтами на континенте АС санкционировал ряд операций по поддержанию мира, включая миссии в Бурунди, Судане и Сомали. В более позднее время организация также утвердила три операции в отношении негосударственных вооруженных групп, таких как Господня армия сопротивления (ЖРА), «Боко Харам» и джихадисты региона Сахеля. Хотя некоторые из этих миссий добились успехов в выполнении своих задач, в целом все они столкнулись или сталкиваются с рядом трудностей, в том числе с проблемами финансирования и материально-технического обеспечения. Чтобы ослабить давление на свои ресурсы, организация начала санкционировать миротворческие миссии самопомощи, а именно: многонациональную совместную целевую группу, где объединены в основном военные из Бенина, Камеруна, Чада, Нигера и Нигерии, и объединенные силы «Сахельской группы пяти», в состав которой входят военные Буркина-Фасо, Мавритании, Мали, Нигера и Чада. В то же время участие АС в миротворческой деятельности в Африке открыло для организации новые возможности и повысило ее потенциал в области регулирования и разрешения конфликтов. Таким образом, АС принял стратегию предотвращения возникновения конфликтов с помощью таких инициатив, как «Заставить оружие замолчать», направленных на уменьшение случаев возникновения конфликтов и создание собственных механизмов финансирования, в частности для оказания поддержки своим санкционированным миссиям по поддержанию мира.

Ключевые слова: Африканский союз, финансирование, материально-техническое обеспечение, миротворчество, Совет мира и безопасности, поддержание мира

Для цитирования: *Apuuli K.Ph. The African Union and Peacekeeping in Africa: Challenges and Opportunities // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 667—677. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-667-677*

Introduction

Conflict remains rife in Africa [Ferim 2013: 149]. Since independence, many African countries have been ravaged by war. In many of these, the chief perpetrators of violence have been leaders against their own citizens. Africa's wars have cost the continent dearly in many respects. Whilst there are the obvious direct costs of armed violence — medical costs, military expenditure, the destruction of infrastructure, and the care for displaced people — which divert money from more productive uses; the indirect costs from lost opportunities are even higher [Hillier 2007: 3]. More people, especially women and children, die from the fallout of conflict than die in conflict itself. In concrete terms, for example, it has been estimated that between 1998 and 2018, violent conflicts in African resulted in the death of as many as 5 million young children — 3 million of them are infants¹.

In financial terms, one estimate has suggested that these wars have cost Africa well over USD 700 billion in damages since 2000 alone [Williams 2011: 1]. The International

Action Network on Small Arms (IANSA), OXFAM International and Saferworld have noted that Africa loses around USD 18 billion per year due to wars, civil wars, and insurgencies [Hillier 2007: 3]. On average, armed conflict shrinks an African nation's economy by 15 % by conservative estimate. According to Rita Abrahamsen, Africa's wars never end but spread like a viral pandemic, making quiet places the lonely exceptions [Abrahamsen 2013: 1].

Partly as a result of the conflict landscape in Africa, the African leadership decided to transform the Organization of African Unity (OAU) that had been established in 1963, into the African Union (AU). The Charter of the OAU established the principle of non-interference in the internal affairs of member states which meant that when internal conflicts arose, the organization could not react. The OAU's limited ability to provide a regional response (especially in preventing, managing and resolving internal conflicts) to the many problems facing the African continent, resulted in questions being raised about its sustainability in the circumstances of contemporary Africa.

Earlier in 1990, the OAU Assembly had adopted the Declaration on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the

¹ Aizenman N. The Hidden Toll of Conflicts on Kids // NPR. August 30, 2018. URL: <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2018/08/30/643410295/the-hidden-toll-of-conflict-on-kids> (accessed: 07.08.2020).

World, which formally brought all conflicts — even civil wars — under the organization’s mandate [Brubacher, Damman, Day 2017: 279]. However, many Africans continued to see the OAU as “an increasingly expensive irrelevance”² as far as conflicts in Africa were concerned. Thus, at the beginning of the new millennium of the 21st century, the OAU was transformed into the AU.

The AU was meant to be a tool to provide “African solutions to African problems”. The notion of African solutions to African problems “implies a resurgence of African renaissance... indicating a commitment by Africa leaders to retake control of the continent and being instrumental in influencing the socio-political and the economic affairs of the continent” [Ferim 2013: 143].

This article discusses the role of the AU in managing African conflicts through the peacekeeping / peacemaking tools³. In the context of the AU, peacekeeping is the deployment of an AU presence in the field, normally involving AU military and / or police personnel and frequently civilians as well⁴. Peacemaking on the other hand is action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in the AU legal instruments [Boutros-Ghali 1992]. The overall argument of the article is that whilst opportunities abound for the AU as it deals with conflicts in Africa through the mechanism of peacekeeping, numerous challenges remain including: funding, logistical inadequacies and the continued outbreaks of new conflicts in member states among others.

² Audit of the African Union // Security Council Report of the AU. 2007. URL: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20Audit%20of%20the%20AU.pdf> (accessed: 07.08.2020).

³ Note that the AU is also undertaking preventive diplomacy which is defined as “action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur”.

⁴ This is a modified definition from that of the UN as stated in Boutros Boutros-Ghali’s Report. See: [Boutros-Ghali 1992].

Context

The Constitutive Act of the AU was drafted with the issues of peace and security on top of the agenda. Part of the rationale behind dismantling the OAU and replacing it with a new AU was precisely to establish a more coherent set of conflict management mechanism [Williams 2011: 153].

In general, the major change under the AU has been a renewed emphasis on building a continental security regime that is capable of managing and resolving African conflicts [Arthur 2017: 8]. The Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union (hereinafter Protocol) establishes a peace and security architecture called the African Peace and Security Architecture (APSA) comprising structures that are supposed to promote peace and security on the continent. These include the AU Commission, Peace and Security Council (PSC), Panel of the Wise, Continental Early Warning System, African Standby Force / Military Staff Committee and Peace Fund. The Regional Economic Communities / Regional Mechanisms (RECs/RMs), the Common Security and Defence Policy and the Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) are also integral tools of the APSA. The APSA is a coherent structure which includes norms and mechanisms to effectively and capably deal with the underlying causes of conflict and their non-conventional nature and consequences [Arthur 2017: 8].

The Protocol establishes that one of the objectives of the PSC is to anticipate and prevent conflicts⁵. In circumstances where conflicts have occurred, the PSC shall have the responsibility to undertake peacemaking and peacebuilding functions for the resolution of these conflicts. Also, the Protocol established as one of the functions of the PSC as to conduct “peace support operations and intervention, pursuant to

⁵ Article 3 (b). See: Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union // African Union. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (accessed: 07.08.2020).

article 4 (h)⁶ and (j)⁷ of the Constitutive Act”⁸. Peace Support Operations (PSOs) are a function and tool of the PSC and Article 7 (1) (c) and (d) of the Protocol gives the Council powers to “authorize the mounting and deployment of peace support missions” and “lay down general guidelines for the conduct of such missions, including the mandate thereof, and undertake periodic reviews of these guidelines”⁹. PSC operations are also authorized by the UN Security Council in accordance with the UN Charter, chapter VIII, Article 53 (1) which establishes that the Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority¹⁰.

The sixth Secretary-General of the UN Boutros Boutros-Ghali argued that regional organizations peacekeeping has several advantages¹¹.

Firstly, they can render great service if their activities are undertaken in a manner consistent with the purposes and principles of the charter. In some conflicts, regional organizations can

provide enhanced legitimacy and sensitivity borne of a greater working knowledge of the relevant circumstances. Moreover, their geographical proximity should allow them to deploy and supply peacekeepers relatively quickly. According to Williams, this was the case in several West African missions during the 1990s and in Mali and CAR in the 2010s where African states from the sub-region assumed the role of first responders before UN missions took over [Williams 2017].

Secondly, regional organizations can also bring additional resources to peace operations beyond those available from the UN. In some cases, regional peace operations may be the only realistic option in conflicts where the UN declined to deploy peacekeepers. In this sense, regional arrangements can help fill some of the gaps in international conflict management left by the UN Security Council’s selective approach. For example, African organizations have responded with peace operations in the absence of UN action: Burundi, Congo-Brazzaville, and Liberia in the 1990s and Burundi, Guinea-Bissau, and Somalia in the 2000s.

Thirdly, regional organizations can also bring additional capabilities. The EU, for instance, has provided approximately 2 billion euros to African peace operations since 2004 through its African Peace Facility [Williams 2017]. Similarly, NATO has sometimes been crucial in conducting airstrikes (e.g. in Bosnia) and providing strategic lift capabilities to deploy African peacekeepers in a variety of theatres, including Darfur and Somalia.

Fourthly, in some instances, parties to a conflict may prefer the involvement of regional actors rather than the UN or other external bodies, hence the frequent calls for Arab, African, or Asian solutions to regional problems. This argument about regional legitimacy “relies on the notion that the people and governments in a region have a natural affinity with those in that geographic area and an inherent suspicion of what they perceive as outside intervention” [Diehl 2007: 541]. This has certainly been the case in a variety of conflicts, such as those in Darfur, where for four years Sudan would only

⁶ It states: the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity. See: Constitutive Act of the African Union // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (accessed: 07.08.2020).

⁷ It states: the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security. See: Constitutive Act of the African Union // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (accessed: 07.08.2020).

⁸ Article 6 (d). See: Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union // African Union. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (accessed: 07.08.2020).

⁹ See: Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union // African Union. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> (accessed: 07.08.2020).

¹⁰ See: UN Charter // United Nations. URL: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/> (accessed: 07.08.2020).

¹¹ A discussion on the advantages of regional peacekeeping are ably presented in Williams’s article “Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead” [Williams 2017]. See also: [Boutros-Ghali 1992].

permit African, and not UN, peacekeepers, and in the Caucasus, where Russia was ready to utilize the Commonwealth of Independent States (CIS) peace operations but was sceptical of UN missions.

Lastly, the region's proximity to the crisis in question means that its members have to live with the consequences of unresolved conflicts. Therefore, regional arrangements are more likely to sustain long-term peacekeeping operations.

It is within this context that the AU has undertaken / or is undertaking peacekeeping/ peacemaking in Africa. In fact, PSOs have become a major area of endeavor for the AU and its member states [Guicherd 2007: 2].

AU Peacekeeping / Peace-support Missions

Since 2003, nine AU-mandated peace support operations have been deployed including: the African Union Mission in Burundi (AMIB, 2003—2004), African Union Mission in Sudan (AMIS, 2004—2007), the African Union Mission Support to the Elections in Comoros (AMISEC, 2006), African Union Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros (MAES, 2007), African Union Mission in Somalia (AMISOM, 2007 — today), the African-led International Support Mission in Mali (AFISMA, 2013), and the African-led International Support Mission in the Central African Republic (MISCA, 2013—2014). Whilst some have been declared a success (AMISEC and AMIB), AFISMA and MISCA were transformed into UN missions, while AMIS became a hybrid mission with the UN.

Currently, the AU is singly running only one peace support mission — AMISOM, and partners with the UN to run the United Nations — African Union Mission in Darfur (UNAMID). In addition, the AU has authorized the establishment of three missions namely: the Multinational Joint Task Force (MNJTF) against Boko Haram; the G5 Sahel Joint Force and the AU-led Regional Cooperation Initiative for the elimination of the Lord's Resistance Army (RCI-LRA). Generally, the AU mandated and authorized peace missions have faced similar challenges that the author highlights.

Challenges

The AU's involvement in peacekeeping / peace-support operations is part of the fulfillment of the notion of "African solutions to African problems". Nevertheless, generally both AU mandated and authorized missions have suffered from similar challenges including funding; logistics and outbreaks of new conflicts as the old ones are managed¹². We deal with the challenges in turn.

Funding

Since the 1960s, financing African integration projects including the peacekeeping / peace-support agenda has been problematic. The African integration agenda has been characterized by a low commitment of the AU members to finance the organization's budget and the heavy reliance on external sources [Apuuli 2019: 82]. The challenge of finance has been acute especially with regard to peacekeeping. To illustrate the extent of the problem, the author cites three examples of AU peace-support missions: AMIB, AMISOM and AMIS.

As part of its efforts to monitor the ceasefire agreements provided for under the Arusha Agreement, the OAU's Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution established AMIB in February 2003¹³. The mission was subsequently inherited by the AU when it became operational. AMIB was generally mandated to oversee the implementation of the Ceasefire Agreements;

¹² Feldman has expounded on other challenges facing African peace-support missions including: use of many languages and possession of different cultures; inadequate firepower; equipment diversity; limited intelligence and communication capabilities; limited effective counter-terrorism / counter-insurgency capabilities; disease; and poorly disciplined soldiers; and Bamidele enumerates the challenges facing African peacekeeping to include: lack of coordination; insufficient soldiers in the field; misconduct by the peacekeepers; complex multidimensional operation mandates; and hostility (sic) and complex conflicts. See: [Feldman 2008; Bamidele 2013].

¹³ Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial level. Communiqué. Central Organ/MEC/AMB/Comm. (XCI), Addis Ababa // African Union. April 2, 2003. URL: <https://www.peaceau.org/uploads/comapr03.pdf> (accessed: 07.08.2020).

support disarmament and demobilization initiatives, and advise on reintegration of combatants; strive towards ensuring that conditions favorable for the establishment of a UN Peacekeeping mission; and contribute to political and economic stability in Burundi¹⁴.

AMIB was the AU's first experience in the deployment of peace operations [De Carvalho 2016: 169]. Ethiopia, Mozambique, and the Republic of South Africa were the main contributors to AMIB, with Burkina Faso, Gabon, Mali, Togo, and Tunisia also providing military observers. Whilst the total budget of the AMIB operation was estimated at USD 110 million¹⁵, by late 2003, only USD 20 million had been made available [De Carvalho 2016: 174]. According to Jackson, "international support to AMIB was minimal, thus increasing the burden on the mission" [Jackson 2006]. Generally, it has been observed that AMIB "would have been virtually impossible to establish" without the scale and flexibility of external support/funding (USD 12 million from the US and UK combined) [Bachmann 2011: 29]. Partly due to continuing financial difficulties, AMIB was succeeded by the UN operation in Burundi (ONUB) in June 2004 [Jackson 2006].

AMISOM was the fourth peace-support operation to be launched by the AU in 2007. The mission was mandated to inter alia support Somalia's fragile peace process and protect individuals involved in it; help the Transitional Federal Government (TFG) to consolidate its authority in Mogadishu; and facilitate the delivery of humanitarian assistance and the repatriation of displaced persons. Between 2007 and 2011, Uganda and Burundi were the main contributors to the mission but were subsequently joined by Djibouti, Ethiopia, Kenya and Sierra Leone¹⁶. Nevertheless, from the very

beginning the AU struggled to finance AMISOM [Apuuli 2019: 79].

In fact, according to the think tank International Crisis Group (ICG), "financial uncertainty dogged the mission"¹⁷. As a result, the organization relied on the financial assistance of the European Union (EU), several Western states and later the UN [Apuuli 2019: 79]. Between 2007 and 2015, the EU funded the AMISOM operation to the tune of not less than 1 billion euros, and has forked out a further 180 million euros annually for the cause since then [Mills, Obasanjo, Biti, Herbst 2019: 209].

Nevertheless, the AMISOM funding mechanism has been very problematic. For example, the EU has taken several decisions about how it pays AMISOM's allowances by placing a cap on the amount it pays, and adopting measures to reduce its financial risks in case the AU does not comply with the EU financial standards [Apuuli 2019: 80]. In January 2016, the EU reduced AMISOM troops allowances by 20 % per month [Apuuli 2019: 80]. Moreover, delays in the payment have resulted in some AMISOM peacekeepers going without pay for months.

Lastly, the AMIS was established in the Darfur region of Sudan in 2004, and at the time became the largest AU peace operation [Williams 2009: 101]. In early 2003 two rebel movements, the Sudan Liberation Movement / Army (SLM/A) and the Justice and Equality Movement (JEM), launched a series of attacks against Sudanese government targets in Darfur. The government retaliated by conducting a counterinsurgency campaign against the rebels and their supporters wherein its troops were supported by a variety of militia forces popularly referred to as the *janjaweed*.

By early 2004, the war in Darfur had left thousands dead, hundreds of thousands displaced from their homes, and pushed millions into the UN's category of "conflict affected people" [Williams 2009: 101]. Throughout 2004,

¹⁴ Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial level. Communiqué. Central Organ/MEC/AMB/Comm. (XCI), Addis Ababa // African Union. April 2, 2003. URL: <https://www.peaceau.org/uploads/comapr03.pdf> (accessed: 07.08.2020).

¹⁵ Williams [2009: 101] observing that AMIB's total cost was USD 134 million.

¹⁶ Due to the Ebola outbreak in West Africa in 2014, Sierra Leone withdrew from the mission.

¹⁷ The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations. Africa Report No. 286. January 31, 2020. P. 18 // International Crisis Group. URL: https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/286-price-of-peace-un-au-financing_0.pdf (accesses: 07.08.2020).

Darfur's conflict was characterized by large-scale and systematic war crimes and crimes against humanity perpetrated primarily by the government's forces and the *janjaweed* militias it supported [Williams 2009: 101]. Because the government of Sudan did not consent to a UN peace operation in Darfur it was left to the AU to play the leading role on the ground.

AMIS was mandated to monitor the N'Djamena Humanitarian Ceasefire Agreement that was concluded on 8 April 2004 between the Government of Sudan, the SLM/A, and the JEM. Whilst the mission was comprised of military observers and a small Protection Force, by 2006 its numbers on the ground peaked at around 8,000 uniformed personnel [Williams 2009: 102]. From the word go, AMIS's operations were hampered by perennial shortages of funds, a fact that prompted one commentator to observe that the initiative was 'mission impossible' [De Waal 2008]. On the whole, the AMIS operation was undermined by inter alia its "total dependence on external donors in terms of funding" [Bachmann 2011: 30].

Logistical Inadequacies

Guicherd has noted that "the element of logistics is the backbone of PSOs" [Guicherd 2007: 16]. Logistics is defined simply as "the activity of organizing the movement, equipment, and accommodation of troops". The lack of logistics capacity by AU peace-support missions must be understood in the context of the general set-up of armies in Africa. The fact is that most African countries armies were not set up to confront external threats but rather to deal with internal stability concerns [Bachmann 2011: 39]. As a result, for example, strategic heavy air and sea lift capabilities have not been deemed a necessity.

A 1997 USA government study concluded that five out of twenty African armies had no logistics at all; another eight had logistics networks that could not even support company-level units beyond their barracks, and six (small) states had limited battalion-level capabilities to perform within their home state [Neethling 1999: 39].

In effect, many African states cannot deploy in any mission outside their jurisdictions, without

external help. Uganda's deployment under AMISOM is a very instructive example. When the country decided to contribute troops to AMISOM, it could only deploy them with the help of Algeria that provided transport planes [Apuuli 2013: 84]. Burundi troops serving under AMISOM were able to deploy in theater with the logistical help (including training and transport) of the USA, Netherlands, France, Belgium, and Germany [Williams 2018: 56].

In summary, therefore, the failure to build national logistics capabilities by armies in Africa, reflects the reality that "most African states relied upon foreign intervention to protect their sovereignty and external security during two or three post-independence decades — including at times against their own national armies" [Bachmann 2011: 39]. The AU peace-support missions are thus reaping the fruits of member states failure to invest in these capabilities.

Continued Outbreaks of Conflicts on the Continent

As of July 2018, the AU had identified 21 current conflicts in the 55 AU member states¹⁸. The identified major conflict zones include: the Mano River region; the Great Lakes region; the Horn of Africa region; and the Sahel and Maghreb regions¹⁹. The AU has observed that the prevalence of conflicts and instability in Africa is attributed to seven causes namely: poverty; disruptive transitions including transitions from autocracy to democracy; lack of democracy or democratic accountability; population imbalance, and social and economic exclusion especially of the youthful population whose education levels are low; continuous violence whereby a country that has experienced large scale violence is susceptible to more of the same; bad neighborhood effect with countries

¹⁸ The African Governance Report: Promoting African Union Shared Values. 2019. P. 59 // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/36843-doc-aga_report_-_english_-_online.pdf (accessed: 07.08.2020).

¹⁹ The African Governance Report: Promoting African Union Shared Values. 2019. P. 59 // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/36843-doc-aga_report_-_english_-_online.pdf (accessed: 07.08.2020).

bordering those experiencing violence also being exposed to the same; and prevalence of poor governance²⁰.

The continued outbreaks of violence has meant that AU's peace-support / peacekeeping institutions and initiatives are always under stress. As one conflict is managed, others break out leading to the AU always acting as a fire-fighting institution. According to the Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), by 30 November 2019, 21,600 incidents of armed conflict had been recorded in Africa, an increase of 36 % at the same time the previous year²¹.

Opportunities

First of all, the AU has established a track record on how to conduct peace-support / peacekeeping operations. Under the APSA²² in general, since 2004 the PSC has sent or authorized the deployment of over 64,000 uniformed peacekeepers (army and police) to missions on the continent²³. Thus the organization is well equipped to handle any emerging situation that requires the intervention of peacekeepers.

²⁰ The African Governance Report: Promoting African Union Shared Values. 2019. P. 59 // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/36843-doc-aga_report_-_english_-_online.pdf (accessed: 07.08.2020).

²¹ Allison S. Conflict is Still Africa's Biggest Challenge in 2020 // ISS Today. January 06, 2020. URL: <https://issafrica.org/iss-today/conflict-is-still-africas-biggest-challenge-in-2020> (accessed: 08.08.2020).

²² APSA as enshrined in the Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the AU (2004), embraces an expanded and comprehensive agenda for peace and security that includes (direct and structural) conflict prevention, early warning and preventive diplomacy, peacemaking and peacebuilding, the encouragement and promotion of democratic practices, as well as intervention and humanitarian action and disaster management. APSA is structured around the following pillars: African Union Commission (AUC), the Peace and Security Council (PSC), the Continental Early Warning System (CEWS), the African Standby Force (ASF) / the Military Staff Committee (MSC), the Panel of the Wise, the Peace Fund, the regional economic communities/ regional mechanisms (RECs/RMs), the Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) policy; and the Common African Defense and Security policy.

²³ Renwick D. Peace Operations in Africa // Council on Foreign Relations. May 15, 2015. URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/peace-operations-africa> (accessed: 08.08.2020).

Secondly, the conflict landscape in Africa has changed. It has been observed that “since 2001, the scope, scale and nature of armed conflict and violence in Africa has undergone change”²⁴. Large scale wars have declined in proportion to population growth²⁵. Inter-state wars that were typical in the 1970s and 1980s (for example, the border conflicts between Ethiopia and Somalia; Algeria and Morocco; Somalia and Kenya; Chad and Libya; Uganda and Tanzania; and Eritrea and Ethiopia among others) have now become a thing of the past. Moreover, formal declarations of an end to hostilities between some of these conflicting states has been achieved. For example, in 2018, Eritrea and Ethiopia formally declared an end to their border dispute that began in 1998.

Thirdly, one of the flagship projects under the AU's Agenda 2063 is “Silencing the Guns by 2020”²⁶ which aims at ending all wars, civil conflicts, gender-based violence, violent conflicts and preventing genocide in the continent by the year 2020. The project was adopted by the 21st Ordinary Session of the Heads of State and Government of the AU in May 2013 as part of the 50th Anniversary Solemn Declaration²⁷. Silencing the Guns in Africa by 2020 is the collective responsibility of African states that should ultimately culminate in states that can enhance dignity, prosperity, and security in national, regional, and continental domains [Khadiagala 2015: 2].

²⁴ The African Governance Report: Promoting African Union Shared Values. 2019. P. 61 // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/36843-doc-aga_report_-_english_-_online.pdf (accessed: 08.08.2020).

²⁵ Ibid.

²⁶ The others are: Integrated High Speed Train Network; African Commodities Strategy; African Continental Free Trade Area; The African Passport and Free Movement of People; The Grand Inga Dam Project; Single African Air Transport Market; African Economic Forum; African Financial Institutions; The Pan African E-Network; African Outer Space Strategy; African Virtual and E-University; Cyber Security; and Great African Museum.

²⁷ 50th Anniversary Solemn Declaration // African Union. 2013. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/36205-doc-50th_anniversary_solemn_declaration_en.pdf (accessed: 08.08.2020).

The peaceful resolution of wars will contribute significantly to the goals of the Common African Position on the Post-2015 Development Agenda and the Africa Agenda 2063, both of which seek to reclaim Africa's ownership and leadership of its own development trajectory and reinvigorate the spirit of pan-Africanism and the African Renaissance that has, thus far, inspired Africa's political development and integration [Khadiagala 2015: 2]. As part of implementing the project, the AU has taken the following measures: adopted a Master Roadmap of Practical Steps to Silencing the Guns in Africa; declared the month of September as 'Africa Amnesty Month' for the surrender and collection of illegally owned weapons / arms; and appointed a High Representative for Silencing the Guns in Africa²⁸. These measures, which have been declared "steps in the right direction"²⁹, should provide a fertile ground to lessen conflict on the continent.

Lastly, the reforms (especially financial) that are underway at the AU should result in the better management of conflicts on the continent. The June 2015 AU Summit in South Africa decided that going forward, the AU members would strive to finance the AU budget as follows: 100 % operational; 75 % program and 25 % peace operations. Subsequently, the Kigali Summit in 2016 agreed to a 0.2 % levy on eligible imports from outside Africa that would initially result in rising USD 400 million in the year 2020 [Apuuli 2019: 77]. The Republic of Mauritius entered a reservation on the decision.

The Kigali decision was aimed at doing the following: provide reliable and predictable funding for continental peace and security through the Peace Fund; provide an equitable and predictable source of financing for the Union; reduce dependency on partner funds for implementation of continental development and integration programs; and relieve the pressure on

national treasuries with respect to meeting national obligations for payment of assessed contributions of the Union³⁰. The 0.2 % levy, if implemented by all the fifty five AU members, would generate up to USD 1.25 billion per year.

However, as of September 2019, there were only sixteen member states collecting the levy³¹, meaning that thirty nine are yet to start implementing the AU decision. The good news is that as of February 2020, fifty states had contributed USD154 124 812 to the AU Peace Fund³² (out of the USD 400 million target by 2021); by February 2019 they had contributed 79 % of the funds assessed to them in 2019 towards the Union's Regular Budget³³; and since 2018, member states are now financing 100 % of the AU's operational budget³⁴. Thus the financial reforms, it has been noted, "have led to various significant realizations at the AU, including... a substantial increase of the share of AU member states contribution to the budget compared to partner funding"³⁵. Whilst it is still early to make concrete conclusions, it appears the AU is on the road to financial stability, which in turn may result in the organization supporting its peace support operations better.

³⁰ What is Financing of the Union // African Union. URL: <https://au.int/en/what-financing-union> (accessed: 08.08.2020).

³¹ Silencing the Guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development // AU Handbook. February 9, 2020. P. 210. URL: https://au.int/sites/default/files/documents/31829-doc-au_handbook_2020_english_web.pdf (accessed: 08.08.2020).

³² Decisions, Declarations, Resolution and Motion // Assembly of the Union Thirty-Third Ordinary Session. February 9—10, 2020. P. 15 // African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly_au_dec_749-795_xxxiii_e.pdf (accessed: 08.08.2020).

³³ Ibid.

³⁴ Crucial Months Ahead for the AU Commission to Implement Reforms // PSC Report. June 23, 2020. URL: <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/crucial-months-ahead-for-the-au-commission-to-implement-reforms> (accessed: 08.08.2020).

³⁵ Reforms in Management of Financial Resources in Africa Are Inevitable // African Union. October 14, 2019. URL: <https://au.int/en/pressreleases/20191014/reforms-management-financial-resources-africa-are-inevitable> (accessed: 08.08.2020).

²⁸ Ramtane Lamamra of Algeria was appointed in by the Chairperson of the Commission in October 2017.

²⁹ Alusala N., Paneras R. Silencing the Guns by 2020-ambitious but Essential // ISS Today. March 14, 2018. URL: <https://issafrica.org/iss-today/silencing-the-guns-by-2020-ambitious-but-essential> (accessed: 08.08.2020).

Conclusion

The greatest challenge facing the African continent is to reverse the trend of outbreaks of conflicts. As an answer to this challenge, the AU has evolved the tool of peacekeeping / peace-support under the APSA. The AU mandated its first peace support mission in Burundi in 2003, which proved to be successful. Subsequently in the following years, the organization felt confident enough to mandate other missions in countries such as Sudan, Mali, and Central African Republic. The record of these peace support missions is chequered with all of them having suffered the challenges of funding

difficulties and logistical inadequacies among others. As a result of this, the organization came to realize that it could not continue mandating peace support missions. To relieve the pressure on its resources, the AU started authorizing self-help peace missions namely: the MNJTF, the G5 Sahel Joint Force and the RCI-LRA. Nevertheless, even the authorized peace mission have suffered from similar challenges as the mandated ones. Thus, the AU has adopted the strategy of preventing the outbreak of conflicts through initiatives such as silencing the guns, aimed at lessening instances of conflicts outbreaks.

Received / Поступила в редакцию: 10.08.2020

Accepted / Принята к публикации: 30.09.2020

References / Библиографический список

- Abrahamsen, R. (2013). Introduction: Conflict and Security in Africa. In: Abrahamsen, R. (Eds.). *Conflict and Security in Africa*. Suffolk: Currey. P. 1—13.
- Apuuli, K.P. (2013). The African Capacity for Immediate Response to Crises (AICRC) and the Establishment of the African Standby Force (ASF). *Journal of African Union Studies*, 2 (1—2), 63—88.
- Apuuli, K.P. (2019). The AU's New Financing Mechanisms: Self-financing at Last? In: Onditi, F., Ben-Nun, G., D'Alessandro, C. & Levey, Z. (Eds.). *Contemporary Africa and the Foreseeable World Order*. Lanham: Lexington Books. P. 77—93.
- Arthur, P. (2017). Promoting Security in Africa through Regional Economic Communities (RECs) and the African Union's African Peace and Security Architecture (APSA). *Insight on Africa*, 9 (1), 1—21. DOI: 10.1177/0975087816674577
- Bachmann, O. (2011). The African Standby Force: External Support to an "African Solution to African Problems"? *IDS Research Reports*, 11 (67), 1—73. DOI: 10.1111/j.2040-0217.2011.00067_2.x. URL: www.ids.ac.uk/files/dmfile/Rr67web.pdf (accessed: 06.08.2020).
- Bamidele, O. (2013). The Challenges of Peacekeeping in Africa: A Revisit. *Strategic Review for Southern Africa*, 35 (2), 117—134. URL: <https://www.up.ac.za/media/shared/Legacy/sitefiles/file/46/1322/10bamidelepp117134.pdf> (accessed: 06.08.2020).
- Boutros-Ghali, B. (1992). An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. *International Relations*, 11 (3), 201—218. DOI: 10.1177/004711789201100302
- Brubacher, M., Damman, E.K. & Day, C. (2017). The AU Task Forces: An African Response to Transnational Armed Groups. *Journal of Modern African Studies*, 55 (2), 275—299. DOI: 10.1017/S0022278X17000040
- De Carvalho, G. (2016). African Peace Operations in Burundi: A Decade of Re-Hatting Experiences. In: Aboagye, F.B. (Eds.). *A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions*. Addis Ababa: APSTA. P. 169—181.
- De Waal, A. (2008). Prospects for Peace in Darfur: A Challenge to the African Union. In: Adejumbi, S. & Olukoshi, A. (Eds.). *The African Union and New Strategies for Development in Africa*. New York: Cambria Press. P. 435—455.
- Diehl, P.F. (2007). New Roles for Regional Organizations. In: Crocker, C., Hampson, F.O. & Aall, P. (Eds.). *Leashing the Dogs of War*. Washington DC: USIP Press. P. 535—553.
- Feldman, R.L. (2008). Problems Plaguing the African Union Peacekeeping Forces. *Defense & Security Analysis*, 24 (3), 267—279. DOI: 10.1080/14751790802321388
- Ferim, V. (2013). African Solutions to African Problems: The Fault Line in Conflict Prevention in Africa. In: Muchie, M., Lukhele-Olorunju, P. & Akpor, O. (Eds.). *The African Union Ten Years After: Solving African Problems with Pan-Africanism and the African Renaissance*. Pretoria: Africa Institute of South Africa. P. 143—156.

- Guicherd, C. (2007). *The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force*. New York: IPA. P. 1—35. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/126721/au_in_sudan_eng_02_2007.pdf (accessed: 07.08.2020).
- Hillier, D. (2007). Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict. *IANSA, Oxfam International and Saferworld Briefing Paper*, 107, 1—38. URL: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/123908/bp-africas-missing-billions-111007-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 08.08.2020).
- Jackson, S. (2006). *The United Nations Operation in Burundi (ONUB) — Political and Strategic Lessons Learned*. New York: Conflict Prevention and Peace Forum. P. 1—34. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8D5EBEBA116301578525737800723F14-Full_Report.pdf (accessed: 08.08.2020).
- Khadiagala, G.M. (2015). *Silencing the Guns: Strengthening Governance to Prevent, Manage and Resolve Conflicts in Africa*. New York: International Peace Institute. P. 1—32. URL: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/05/IPI_Rpt-Silencing_the_Guns-Strengthening_Governance_Africa.pdf (accessed: 07.08.2020).
- Mills, G., Obasanjo, O., Biti, T. & Herbst, J. (2019). *Democracy Works: Turning Politics to Africa's Advantage*. London: Hurst & Company.
- Neethling, T. (1999). Towards Joint Ventures: Use of UN Observer Missions in Africa. In: Cilliers, J. & Mills, G. (Eds.). *From Peacekeeping to Complex Emergencies: Peace Support Missions in Africa*. Pretoria: South African Institute of International Affairs and the Institute for Security Studies. P. 27—44.
- Williams, P.D. (2009). The African Union's Peace Operations: A Comparative Analysis. *African Security*, 2 (2—3), 97—118. DOI: 10.1080/19362200903361937
- Williams, P.D. (2011). *War and Conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press.
- Williams, P.D. (2017). Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead. *Global Policy*, 8 (1), 124—129. DOI: 10.1111/1758-5899.12393
- Williams, P.D. (2018). *Fighting for Peace in Somalia: A History and Analysis of the African Union Mission (AMISOM), 2007—2017*. Oxford: Oxford University Press.

About the author: *Apuuli Kasaija Phillip* — PhD in International Law, Associate Professor, Department of Political Science and Public Administration, Makerere University (e-mail: phillip.kasaija@chuss.mak.ac.ug; apuulik@gmail.com).

Сведения об авторе: *Апуули Касайя Филипп* — кандидат юридических наук, доцент кафедры политологии и государственного управления УниверситетаMakerere (e-mail: phillip.kasaija@chuss.mak.ac.ug; apuulik@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-678-686

Research article / Научная статья

African Peacekeeping and African Integration: Current Challenges

K. Gottschalk

University of the Western Cape, Bellville, the Republic of South Africa

Abstract. Peacekeeping and economic union are the two most important dimensions of African integration. The first section of this article aims to analyse some current challenges to African peacekeeping, peacemaking, and African integration. The continuing Libyan civil war epitomizes the diplomatic stalemates and military stalemates which form the limits of current African peacekeeping. It exposes the North African Regional Capability and North African Standby Brigade as paper structures which do not exist operationally, and so limit the capacity of the African Union's Peace and Security Council. The military intervention of states outside Africa can polarize conflicts and escalate civil wars. Africa's colonial epoch serves as a warning of the potential dangers of foreign military bases in Africa. In parts of West Africa, states sub-contract peacemaking and anti-terrorist operations to unsupervised local militias, which are lawless at best, and commit ethnic killings at worst. African integration fares better in the economic dimension. The second section analyses African integration, with its focus on the most recent step of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA), which starts to lay the cornerstone envisaged four decades ago in the Lagos Plan of Action, and three decades ago in the Abuja Treaty for an African Economic Community. The historic track record of African continental organizations indicates that a decade will be a realistic minimum period for it to be substantially implemented. The Pan-African Payment and Settlement System will help operationalize the AfCFTA by lowering forex currency transaction charges. Severe difficulties can be predicted for future attempts to upgrade the AfCFTA into a continental customs union, and ultimately into a continental common market.

Key words: African peacekeeping, peacemaking, African integration, African Union, Peace and Security Council, African Continental Free Trade Area, Pan-African Payment and Settlement System

Acknowledgements: This article draws upon Gottschalk [2018].

For citation: Gottschalk, K. (2020). African Peacekeeping and African Integration: Current Challenges. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 678—686. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-678-686

Миротворческие операции в Африке и африканская интеграция: современные вызовы

К. Готтшальк

Университет Западно-Капской провинции, Белвилл, ЮАР

Усилия по поддержанию мира и развитию экономического взаимодействия между странами — два наиболее важных аспекта африканской интеграции. В первом разделе автор анализирует некоторые текущие вызовы африканскому миротворчеству, миростроительству и африканской интеграции. Продолжающаяся гражданская война в Ливии олицетворяет дипломатические и военные тупики, которые ограничивают нынешнюю миротворческую деятельность в Африке. Она демонстрирует, что Североафриканские региональные силы и Североафриканская резервная бригада существуют только на бумаге, а в реальности действуют неэффективно, тем самым

© Gottschalk K., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ограничивая возможности Совета мира и безопасности Африканского союза. Военное вмешательство внерегиональных акторов может поляризовать конфликты и привести к эскалации гражданских войн. Колониальная эпоха в истории Африки служит предупреждением о потенциальной опасности иностранных военных баз на континенте. В некоторых частях Западной Африки государства поручают миротворческие и антитеррористические операции неконтролируемым местным ополченцам, которые в лучшем случае действуют вне рамок закона, а в худшем — совершают убийства на этнической почве. Во втором разделе анализируется африканская интеграция с акцентом на последнем этапе создания Африканской континентальной зоны свободной торговли (АфКЗСТ), которая начинает закладывать краеугольный камень, предусмотренный четыре десятилетия назад в Лагосском плане действий и три десятилетия назад в Договоре об Африканском экономическом сообществе, подписанном в г. Абуджа. Исторический послужной список африканских континентальных организаций указывает на то, что десятилетие будет реалистичным минимальным периодом для его существенной реализации. Панафриканская система платежей и расчетов поможет ввести в действие АфКЗСТ за счет снижения комиссии за валютные транзакции. Можно предвидеть серьезные трудности в отношении будущих попыток превратить АфКЗСТ в континентальный таможенный союз и в конечном итоге в общий континентальный рынок.

Ключевые слова: африканское миротворчество, миростроительство, африканская интеграция, Африканский союз, Совет мира и безопасности, Африканская континентальная зона свободной торговли, Панафриканская система платежей и расчетов

Благодарности: Эта статья основана на ранее опубликованной работе автора [Gottschalk 2018].

Для цитирования: *Gottschalk K. African Peacekeeping and African Integration: Current Challenges // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 678—686. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-678-686*

Introduction

This article aims to analyse some current challenges to African peacekeeping and African integration. It is based on desktop research and is qualitative in method.

From the start of the Libyan civil war in the Arab Spring of 2011, divisions between African governments, and between African and Arab governments, persisted. NATO states were able to play off the Arab League, wanting strong action against Gaddafi, against the African Union (AU), which sought to mediate between the Libyan ruler and the rebels in Benghazi. In addition, the South African Government voted for the UN Security Council resolution calling for protection of Libyans against Gaddafi's repressions, which rapidly saw mission creep from NATO states [Murithi 2012: 97], culminating in the overthrow of Gaddafi.

African Peacemaking

While the African Union legally operates by a majority vote, not consensus, in its summit assemblies, it in practice avoids taking up issues where major African states have already taken opposite stands in public. One example is that when, after an international arbitration award in

2002¹, Ethiopia did not return the small rural town of Badme to Eritrea for two decades, not once did the African Union censure it. One obvious reason is that Ethiopia hosts the headquarters of both the African Union, its Peace and Security Council, and more than one other affiliate.

Another example is the dispute between Egypt and Ethiopia over the rate of filling of the newest dam on the Blue Nile river, the Grand Ethiopian Renaissance Dam. The U.S. Government became involved in mediation negotiations well before the African Union. The relevant Regional Economic Community, the Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA), which should have taken the lead under the principle of subsidiarity, has not initiated any mediation.

In recent years extra-African governments have backed opposing sides in Libya. The UN-recognized Tripoli-based Government of National Accord has attracted military and diplomatic support from Turkey and Qatar. The

¹ Reports of International Arbitral Awards. Decision Regarding Delimitation of the Border between Eritrea and Ethiopia, 13 April 2002 // United Nations. URL: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXV/83-195.pdf (accessed: 04.05.2020).

Tobruk-based Libyan National Army gets diplomatic and military support from the United Arab Emirates², Jordan and Egypt. Usually, African states regard regionalism as «a useful defence against external domination and a means of finding a collective voice» [Levine, Nagar 2016: 28], but in this case divergent views meant that this was not possible.

The African Union has attempted to negotiate³. This is constrained by the fact that individual African governments have sympathies to different sides. Other problems include that, first, the AU's African Standby Force has not been operationalized, a decade after its planned launch in 2010. Second, the African Union operates on a basis of subsidiarity. The relevant regional economic community, the Arab Maghreb Union (AMU), has failed to hold a high-level meeting since 2008, largely due to Algerian and Moroccan conflict over the issue of the Sahrawi Arab Democratic Republic, which Morocco has annexed. To circumnavigate this, the African Union sought to establish the North African Regional Capability (NARC) in 2007. This is responsible for deploying a North African Standby Brigade (NASBRIG) and runs a liaison office at the AU headquarters⁴.

The scale of the Libyan civil war would in fact require a peacemaking force totalling divisions in strength, like AMISOM, not one brigade. But even that brigade has never deployed, due to different sympathies by North African governments. This exposes the North African Regional Capability and North African Standby Brigade as paper structures which do not exist operationally, and so limit the capacity

² AU Calls for Consolidated Efforts to Face Challenges in Libya's Crisis // The Libya Observer. September 29, 2019. URL: <https://www.libyaobserver.ly/inbrief/au-calls-consolidated-efforts-face-challenges-libyas-crisis> (accessed: 29.03.2020).

³ French Sources: UAE Sent 3,000 Tons of Military Support to Haftar // The Libya Observer. February 01, 2020. URL: <https://www.libyaobserver.ly/news/french-sources-uae-sent-3000-tons-military-support-haftar> (accessed: 02.02.2020).

⁴ The Regional Economic Communities (RECs) // African Union. URL: <https://au.int/en/organs/recs> (accessed: 02.02.2020).

of the African Union's Peace and Security Council.

Third, there is policy incoherence within an individual state such as South Africa. President Cyril Ramaphosa, in his capacity as current AU chair, asked Turkey to not militarily intervene in Libya, while one South African state-owned company, DENEL, simultaneously sells munitions to Turkey⁵ which already militarily intervenes on the side of the GNA, sending it munitions.

Few of the African governments say anything in public about the Libyan war, but the consequences of these factors ensure that the AU has been marginalized in attempts at peacekeeping and peacemaking in Libya.

Similar problems also impinge on peace keeping and peacemaking in west Africa states. Insurgents are currently active in some states which are Economic Community of West Africa (ECOWAS) members, such as Burkina Faso, Mali, Niger, and Nigeria; and other states which are Economic Community of Central African States (ECCAS) members, such as the Cameroon and Chad; while Mauretania is a member of the dormant AMU. The response of states to this has been to set up *ad hoc* military missions, such as the G5 Sahel, founded in 2014, and the Multi-National Joint Task (MNJTF)⁶, founded in 1994, which overlap with memberships of at least three RECs: ECOWAS, ECCAS, and the dormant AMU. Unintended consequences include that the formal institutional relationship between the AU and an REC does not have official space for the MNJTF, G5 Sahel, and similar *ad hoc* entities. It means that individual states, rather than ECOWAS or the AU as such, drive operations.

Peacemaking has led to the establishment of some of the foreign military bases in Africa. In April 2016, the AU's Peace & Security Council called on member states to be "circumspect" when "entering into agreements" that would lead

⁵ Ebrahim S. NCACC Must Block Munitions Sold to Countries at War // The Independent Online. May 17, 2020. URL: <https://www.iol.co.za/news/opinion/ncacc-must-block-munitions-sold-to-countries-at-war-48043811> (accessed: 09.05.2020).

⁶ The Multinational Joint Task Force (MNJTF) // MNJTF. URL: <https://www.mnjtf-fmm.org> (accessed: 02.02.2020).

to the establishment of foreign military bases in their countries⁷. There are at least 27 known U.S. military outposts across Africa. At least eleven states from outside Africa have a military presence. Numerically, the largest are 7 550 French military personnel, and 6 000 US military personnel at 27 outposts⁸. One foreign country's presence was limited to only mercenaries, but what are currently termed defence contractors or consultants obviously require passports and official toleration, as in line with the foreign policy of their home state, for combat work abroad. In the colonial epoch, foreign military bases underpinned imperial rule in Africa. Even in the post-colonial half-century, scores of French military bases and interventions saw the overthrow of some Francophone rulers. Today, foreign military bases are in Africa as negotiated, to pay rental with the host governments, but the potential to undermine national and continental sovereignty always remains.

Another constraint on the capacity of sub-regional communities is “their unwillingness to surrender sovereignty to communal mechanisms, and the absence of common values amongst them” [Nathan 2013b: 187]. Nathan's analysis refers to the Southern African Development Community (SADC), but it indeed also applies to most of its peers in other parts of the continent.

Another dimension of peacemaking cannot go without consideration. Lawlessness and human rights abuses in anti-terrorist operations are daunting problems in many Sahel states. ECOMOG troops “became heavily involved in warlord politics and plunder”, nicknamed “Every Commodity and Movable Object Gone” [Taylor 2014: 234]. Power-sharing peace agreements to end civil wars come at the heavy cost that they “sanctioned impunity through amnesty, whether de jure or de facto” [Levitt 2012: 123].

⁷ Atta-Asamoah A. Proceed with Caution: Africa's Growing Foreign Military Presence // Institute for Security Studies (ISS). August 27, 2019. URL: <https://issafrica.org/iss-today/proceed-with-caution-africas-growing-foreign-military-presence> (accessed: 29.08.2019).

⁸ Turse N. Exclusive: The US Military's Plans to Cement Its Network of African Bases // Mail & Guardian. May 1, 2020. URL: <https://mg.co.za/article/2020-05-01-exclusive-the-us-militarys-plans-to-cement-its-network-of-african-bases/> (accessed: 10.05.2020).

Tacit outsourcing of the fight against jihadists to vigilante groups with scores to settle unleashes ethnic violence across the Sahel. In Burkina Faso, an ethnic Mossi militia group killed dozens of Fulani in revenge for the killing of a village chief by jihadists. 157 Fulani villagers, including women and children, were killed in Mali by Dogon armed men⁹. Scholars analysing terrorism need to also be aware of the “danger of valorization of predatory state elites” [Devon 2013: 16].

Kenyan military and police summarily executed al-Shabaab suspects¹⁰. In Nigeria, the lawless terror of the Nigerian police, army, and militias, including extra-judicial killings, alienated many citizens whose cooperation against Boko Haram¹¹ is essential to its defeat¹². One Nigerian army massacre alone killed 347 Shia Muslim followers of Zakzaky, whose corpses were dumped in a mass grave¹³. The same applies to the Malian army. Malian army abuses during counter-terrorism operations include arbitrary arrests, torture, and scores of extra-judicial executions¹⁴. One UN research monograph reports that the trigger event which

⁹ Death Toll from Attack on Mali Herders Rises to 157 // Reuters. March 27, 2019. URL: <https://www.reuters.com/article/mali-security-idAFL8N21D74X> (accessed: 29.08.2019).

¹⁰ Kenyans in Fear of Police ‘Death Squads’ // BBC. July 7, 2016. URL: <https://www.bbc.com/news/world-africa-36733808> (accessed: 29.08.2019).

¹¹ “Boko Haram” is in fact one of its slogans; its actual name is Jama’atu Ahlis Sunna Lidda’awati wal-Jihad.

¹² Taub B. Lake Chad: The World's Most Complex Humanitarian Disaster // The New Yorker. November 27, 2017. URL: <https://www.newyorker.com/magazine/2017/12/04/lake-chad-the-worlds-most-complex-humanitarian-disaster> (accessed: 01.05.2020); Matfess H. Nigeria Wakes Up to Its Vigilante Problem // The New Humanitarian. May 9, 2017. URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2017/05/09/nigeria-wakes-its-growing-vigilante-problem> (accessed: 29.08.2019). See also: [Solomon 2015: 225].

¹³ Nigeria: ‘Army Killed 347 Shia Followers of el-Zakzaky’ // Aljazeera. August 2, 2016. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2016/08/nigeria-army-killed-347-shia-followers-zakzaky-160802071409995.html> (accessed: 10.05.2020).

¹⁴ Dufka. C. Il n’y a pas d’issue militaire au borbier malien // Jeune Afrique. 19.05.2017. URL: <https://www.jeuneafrique.com/440007/politique/ny-a-dissue-militaire-borbier-malien/> (accessed: 20.04.2020).

caused 71 % of insurgents to join a violent extremist organization in Africa was state security forces' arrest or killing of a friend or family member [Ojielo et al. 2017].

Ultimately, most civil wars require a negotiated political solution for permanent peace, not just military re-conquest. In previous years, the AU used the slogan “the guns must fall silent by 2020”. In 2020 itself, they seem to have quietly shelved the words “by 2020” in that slogan.

African Integration

Since the Organisation of African Unity (OAU) was founded in 1963 with three organs, the African Union has blossomed with a proliferation of institution-building, until it now comprises over sixty organs, specialized technical agencies, and affiliate entities [Gottschalk 2012: 27].

The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) starts to lay the cornerstone for defragmenting Africa that was envisaged four decades ago in the OAU's Lagos Plan of Action, and three decades ago in the Abuja Treaty for an African Economic Community. The historic track record of African continental organizations indicates that a decade will be a realistic minimum period for it to be substantially implemented. Severe difficulties can be predicted for the scheduled future attempts to upgrade the AfCFTA into a continental customs union, and ultimately into a continental common market. Africa will not follow in detail Europe's path [Fioramonti, Mattheis 2016].

Africa's economic potential may be judged by the facts that it has 1.3 billion people, and a combined GDP of USD 3 trillion. The Treaty for an African Economic Community was signed in Abuja in 1991 and came into force in 1994. Its Article 6 and its schedule calls for a continental free trade area by 2017; a continental customs union by 2019; a continental common market by 2023, and a continental single currency by 2034. The African Continental Free Trade Area came into force legally in 2019.

It will take at least a decade to be substantially implemented. As this article goes to press, the AfCFTA still has to negotiate between

member states the rules of origin (RoO), a protocol on Non-Tariff Barriers (NTBs), and a Dispute Resolution Mechanism. Episodic setbacks will be inevitable: for example, three months *after* signing the AfCFTA, Nigeria's Government imposed a total ban on all imports from or through its neighbours Benin, Niger, and Cameroon.

To upgrade the AfCFTA into a continental customs union, one of the biggest obstacles to negotiate will be that already Morocco (in 2000), Egypt (in 2004), and Tunisia (in 2008) all signed free trade association agreements with the EU. Egypt has since 1997 also been a member of the Arab League Free Trade Union. One hundred Morocco aerospace firms participate in international supply chains. Unless a future African customs union sets at 0 % import duties from the EU, its mere establishment would require those three states to withdraw from, or at least to substantially re-negotiate their FTAs with the EU. Mangeni and Juma alert us that: “Free Trade Agreements with some third-party countries are resulting in adverse implications for the... integration programme. This trend is observed in many other AU states and is likely to come back to haunt the continent's integration process” [Mangeni, Juma 2018: 104].

The EU tried strenuously to demand in Economic Partnership Agreement negotiations that ECOWAS abandon its revenue source of levying a 0.5 % import duty on all non-ECOWAS imports, and only backed off when all ECOWAS members stood up to it [Momodu 2018: 101—102]. The East African Community (EAC) deploys a similar levy.

One scholar reminds us that non-tariff barriers are far more pernicious impediments to intra-Africa trade than tariffs¹⁵. The potential benefits of merging sub-regional free trade areas, and upgrading transport infrastructure, are in too many cases negated by corruption at borders and along the highways. The problem of extortion by police or militia serial roadblocks, each acting

¹⁵ Hartzenberg T. Some Reflections on Africa Day 2020, COVID-19 and the AfCFTA // Trade Law Centre. May 25, 2020. URL: <https://www.tralac.org/blog/article/14623-some-reflections-on-africa-day-2020-covid-19-and-the-afcfta.html> (accessed: 26.04.2020).

like feudal toll barons on the Rhine and Danube rivers, occurs in country after country.

Roadblocks by rival Kenyan police forces on the Lake Victoria to Mombasa road extort the equivalent of USD 100 from lorry drivers¹⁶. Between Côte d'Ivoire and Burkina Faso, the Abidjan-Yamoussoukro road has five roadblocks demanding bribes¹⁷. One freight company in Boksburg, South Africa, has to issue each lorry driver with the equivalent of USD 200 in US banknotes to pass roadblocks in the DRC¹⁸. Two provinces alone, North and South Kivu, in the DRC have 798 roadblocks demanding tolls [Schouten, Murari, Kubyu 2017]. The Zimbabwe police also harass drivers for bribes¹⁹ and officials demand at least USD 6²⁰.

The cumulative consequences of such corruption, as with medieval tolls, are to limit long-distance trade to only high value items. All told, corruption costs Africa an estimated 25 % of its combined national income per year [Landsberg 2013: 126].

Another problem is policy incoherency [Nathan 2013b]. For example, South Africa's Department of International Relations (DIRCO) and the Department of Trade and Industry (DTI) spent a decade negotiating first a Tripartite Free Trade Area, followed by the AfCFTA, both of which, amongst other achievements, would enable trade with no customs tariffs all the way from Cape Town to Cairo, traversing eight countries. But, simultaneously, the South African National Roads Agency Limited (SANRAL), imposed two tolls (du Toit's Kloof tunnel, and through Gauteng Province) on lorries transporting cargo between Cape Town and the

Zimbabwean border. If the remaining seven states between South Africa and Cairo were each to follow suit, a freight company would have to pay sixteen road tolls along the Cape to Cairo route, rendering overland trade unprofitable.

A cognate problem goes beyond policy incoherency. It can best be highlighted by starting with law scholars, who sometimes take treaty texts at face value. Alvarez notes of the AU and some RECs: "The treaty provisions establishing these African institutions anticipate international organisations charged with discharging the kinds of plenary executive, legislative, and even judicial powers once associated exclusively with national governments" [Alvarez 2005: 116].

Levitt judges that the AU's Charter on Democracy, Elections and Governance "is indisputably the most progressive treaty on democracy and governance in the world" [Levitt 2012: 225]. Gathii singles out the judiciaries in the ECOWAS Community Court of Justice and in the SADC Tribunal for being "exemplary in making bold decisions, which were not well received by member states" [Gathii 2011: 297] but also warns readers that "it is a truism that the legal obligations assumed under these treaties are not understood by the leaders as containing punitive sanctions for non-compliance" [Gathii 2011: 27].

Only one scholar has pointed out the bombshell revelation that no other researcher mentions. Referring to the presidential summits of AU countries, he emphasises: "The only contact many of the Assembly members had with these documents were during summits at which they were asked to approve them. A majority of them did even see the colour of the cover page or had the chance to read even the executive summary of those plans before rubber-stamping them" [Tieku 2017: 8].

The inevitable consequence is that when such treaties result in adverse consequences for them, Mugabe, for example, denounced the SADC Tribunal judgments as "nonsense... of no consequence", and led the SADC in dissolving the SADC Tribunal, and narrowing the jurisdiction of the protocol [Nathan 2013a: 876]. The head of the tribunal surmised that the

¹⁶ African Independent. January 12, 2016.

¹⁷ The 1.2 billion Opportunity. Business in Africa // The Economist. April 16, 2016. URL: http://www.economist.com/sites/default/files/20160416_af rica.pdf (accessed: 26.05.2020).

¹⁸ Sunday Times. October 3, 2010.

¹⁹ Cross E. Reflections on Corruption in Zimbabwe // Politicsweb. November 27, 2016. URL: <http://www.politicsweb.co.za/opinion/reflections-on-corruption-in-zimbabwe> (accessed: 06.05.2020).

²⁰ Manayiti O. Zimbabwe: Face to Face With Beitbridge's Daring Smuggling Syndicates // Zimbabwe Standard. December 04, 2016. URL: <http://allafrica.com/stories/201612040244.html> (accessed: 06.05.2020).

SADC-T protocol was just a gambit to get funds from the EU and others [Nathan 2013a: 883]. Likewise, two scholars concluded that the Economic Community of Central African States (ECCAS) offer “savvy regimes with another avenue through which they can access donor funding” [Palmateer, Clark 2018: 127—128]. Another writer concludes that ECOWAS, ECCAS, and COMESA “failed to achieve their integration goals” [Adebajo 2016: 63]. Vines concludes on a more optimistic note that multiple REC memberships provide more opportunities for conference diplomacy between presidents [Vines 2013: 102].

Another failure with escalating consequences is the failure to provide compensation mechanisms for least developed economies entering free trade areas, customs unions, or a common market: “Given the absence of distributional mechanisms, laissez-faire market integration increased internal disequilibria” [Zajontz, Leysens 2015: 306]. On its own, free trade can create loser regions and economic sectors, as well as winners: “For many years, certain countries like Nigeria, Kenya, Egypt and South Africa have been deemed by their partners to be benefiting more in their respective trading blocs... The lifeline of any integration undertaking is hinged on greater equity in the distribution of benefits amongst all the member countries” [Irungu 2014: 243].

The ECCAS Protocol on the Fund for Compensation for Loss of Revenue has not yet been implemented. The ECOWAS treaty of 1975 Article 50 (Article 21 in 1993 revised treaty) specified an ECOWAS Fund for Cooperation, Compensation, & Development — which no member state would fund. Instead, as next-best, the ECOWAS Bank for Investment & Development (EBID) was set up: but a bank cannot make substantive grants, only loans.

The African Economic Community Treaty of 1991, article 80, also requires founding and capitalizing a Solidarity, Development, and Compensation Fund. Three decades later, there is no trace of it. The COMESA Adjustment Facility is the only such fund that is operational — and is entirely dependent on western donors.

Even in the third largest economy on the continent, South Africa, the SA Paint

Manufacturing Association (SAPMA) has complained that the T-FTA agreement leaves them disadvantaged by the future imports of Egyptian paint with export subsidies²¹.

As the FTAs and Customs Unions which exist on paper become actually implemented, the need for such compensatory mechanisms for the least developed countries becomes more urgent. Currently, only the Southern African Customs Union (SACU) has South Africa pay *de facto* annual compensation to Botswana, Lesotho, Namibia, and eSwatini for lowering customs duties upon which they depend for government revenue. In the continental context, the oil-windfall states could capitalize such a fund.

Other states such as South Africa could offer asymmetric and variable geometry terms: soft borders for certain migrant workers; lower bank forex fees for remittances; and grants for trans-border transport and energy infrastructure, are amongst feasible modes of compensation. In the specific case of South Africa, compensation could also take the mode of providing pensions and medical aid, especially for respiratory diseases and STDs, to former migrant mine workers who after retirement, retrenchment, or medical boarding out, have returned to their family homes in Lesotho or southern Mozambique.

The signing of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) protocol makes the case for compensatory mechanisms to regions and states who lose out, more important. The AfCFTA is envisioned in both the African Economic Community treaty of 1991, and in the AU Minimum Integration Programme, as merely one stage towards a continental customs union, followed by the next stage of a continental common market. Delay in addressing this point risks a rising backlash against Pan-African integration, as is already occurring amongst some voters of countries within the European Union and led to Brexit.

²¹ Cokayne R. Exclusive: Thousands of Paint Industry Jobs at Risk // Business Report. September 15, 2017. URL: <https://www.iol.co.za/business-report/companies/exclusive-thousands-of-paint-industry-jobs-at-risk-11222099> (accessed: 06.05.2020).

The AfCFTA is still divided up into over a score of different currencies, fluctuating daily in relative value, and some of which are not freely convertible. Even in an era of bank cards, ATMs, and mobile phone money transfers, this exacts transaction costs, and does not provide stability for trade. Eight west Africa countries share the Eco, with which currency five Anglophone states have struggled unsuccessfully for over two decades to merge their own currencies. In east Africa, six states are still battling after more than a decade to merge their currencies.

One problem of what we could term practical Pan-Africanism is to lower the extortionate bank charges on exchanging foreign currencies in Southern Africa, which hurt the African diasporas of migrant workers when they remit what they can afford to their families back at home across international borders. Creating a continental currency, the Afro, to judge by the EU's travails with the Euro, could take another half a century. An immediate mitigation comes through entrepreneurs in Kenya pioneering M-Pesa, which can be sent by mobile phone across some borders, with significantly lower fees. Similar money transfer firms have sprung up in South Africa to compete against the bank charges for migrant workers remitting money across borders to their families.

The Pan-African Payment and Settlement System, launched in 2019 by the African Export and Import Bank (Afreximbank), avoids use of the dollar and other third party currency costs in transactions between African countries, and will

so save an estimated USD 5 billion per year²². This is one more incremental step towards Pan-African ways of doing trade, prior to the merging of currencies. This is one bright note, unlike the AU's "Sixth Region" for the African diaspora living abroad from the continent, which has after 2012 fallen dormant [Maloka 2019: 227, 233].

Conclusions

The classical definition of peacekeeping — to keep the peace after a ceasefire between two rival armies — has long been obsolete in Africa. The modern situation is *peacemaking*: a military intervention against one, or all, combatant sides in ongoing civil wars. This requires immeasurably larger troop commitments, and always the interveners are in it for the long haul, over a decade on average. The AU, the AMU, and the COMESA have not yet been effective in ending the Libyan civil war.

In the economic dimension of African integration, it is appropriate to invoke Braudel's *longue durée* [Edozie, Gottschalk 2014: 84] as institution-building of a continental free trade area, and sub-regional customs unions and common markets, each take a generation or two. A continental common market, and a continental single currency, will probably take half a century, evoking the AU's 2063 vision.

²² Wass S. Africa's Continent-wide Payment and Settlement System Launched // *Global Trade Review*. July 9, 2019. URL: <https://www.gtreview.com/news/africa/africas-continent-wide-payment-and-settlement-system-launched/> (accessed: 23.05.2020).

Received / Поступила в редакцию: 12.08.2020

Accepted / Принята к публикации: 21.09.2020

References / Библиографический список

- Adebajo, A. (2016). A Tale of Three Cassandras: Jean Monnet, Raul Prebisch, Adebayo Adedeji. In: Levine, D.H. & Nagar, D. (Eds.). *Region-Building in Africa. Political and Economic Challenges*. New York: Palgrave Macmillan. P. 53—67.
- Alvarez, J. (2005). *International Organisations as Law-Makers*. Oxford: Oxford University Press.
- Devon, C. (2013). The Contested Politics of Peacebuilding in Africa. In: Curtis, D. & Dzinesa, G.A. (Eds.). *Peacebuilding, Power and Politics in Africa*. Athens, Ohio: Ohio University Press. P. 1—31.
- Edozie, R. & Gottschalk, K. (2014). *The African Union's Africa: New Pan-African Initiatives in Global Governance*. East Lansing: Michigan State University Press.
- Fioramonti, L. & Mattheis, F. (2016). Is Africa Really Following Europe? An Integrated Framework for Complementary Regionalism. *Journal of Common Market Studies*, 54 (3), 1—17. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2764560 (accessed: 10.06.2020).

- Gathii, J. (2011). *African Regional Trade Agreements as Legal Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gottschalk, K. (2012). The African Union and its Sub-Regional Structures. *Journal of African Union Studies*, 1 (1), 9—39.
- Gottschalk, K. (2018). Persistent Problems in African Integration and Peace-keeping. *Journal of African Union Studies*, 7 (3), 67—89. DOI: 10.31920/2050-4306/2018/V7n3a4
- Irungu, E. (2014). The African Union and African Regional Integration. *R/evolutions Global Trends & Regional Issues*, 2 (1), 238—249.
- Landsberg, C. (2013). Peace-building as Governance. The Case of the Pan-African Ministers Conference for Public and Civil Service. In: Curtis, D. & Dzinesa, G.A. (Eds.). *Peacebuilding, Power and Politics in Africa*. Athens, Ohio: Ohio University Press. P. 121—139.
- Levine, D. & Nagar, D. (Eds.). (2016). *Region-Building in Africa. Political and Economic Challenges*. New York: Palgrave Macmillan.
- Levitt, J. (2012). *Illegal Peace in Africa. An Inquiry into the Legality of Power-Sharing with Warlords, Rebels, and Juntas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maloka, E. (2019). *When Foreign becomes Domestic. The Interplay of National Interests, Pan-Africanism, and Internationalism in South Africa's Foreign Policy*. Johannesburg: Ssali Publishing House.
- Mangeni, F. & Juma, C. (2018). *Emergent Africa. Evolution of Regional Economic Integration*. Terra Alta, WV: Headline Books.
- Momodu, R. (2018). Nationalism Underpinned by Pan-Regionalism: African Foreign Policies in ECOWAS in an Era of Anti-Globalization. In: Warner, J. & Shaw, T. (Eds.). *African Foreign Policies in International Institutions*. New York: Palgrave Macmillan. P. 95—112.
- Murithi, T. (2012). The African Union and the Libya Crisis: Situating the Responsibility to Protect in Africa. *Journal of African Union Studies*, 1 (1), 83—88.
- Nathan, L. (2013a). The Disbanding of the SADC Tribunal: A Cautionary Tale. *Human Rights Quarterly*, 35 (4), 870—892. DOI: 10.1353/hrq.2013.0059
- Nathan, L. (2013b). Synopsis of Community of Insecurity: SADC's Struggle for Peace and Security in Southern Africa. *African Security Review*, 22 (3), 181—189. DOI: 10.1080/10246029.2013.822667
- Ojielo, O. et al. (2017). Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment. *United Nations Development Programme Report*, 1—113.
- Palmateer, G. & Clark, J. (2018). The Uses (and Abuses) of the Economic Community of Central African States. The Hidden Functions of Regional Economic Community Membership for African Regimes. In: Warner, J. & Shaw, T. (Eds.). *African Foreign Policies in International Institutions*. New York: Palgrave Macmillan. P. 127—148.
- Schouten, P., Murari, J. & Kuby, S. (2017). “Everything That Moves Will Be Taxed”: The Political Economy of Roadblocks in North and South Kivu. *IPIS/DIIS Report*, 1—66.
- Solomon, H. (2015). Critical Terrorism Studies and its Implications for Africa. *Politikon. South African Journal of Political Studies*, 42 (2), 219—234. DOI: 10.1080/02589346.2015.1041671
- Taylor, R. (2014). Regional Governance in Africa. *R/evolutions Global Trends & Regional Issues*, 2 (1), 220—237.
- Tieku, T. (2017). *Governing Africa: 3D Analysis of the African Union's Performance*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Vines, A. (2013). A Decade of African Peace and Security Architecture. *International Affairs*, 89 (1), 89—109. DOI: 10.1111/1468-2346.12006
- Zajontz, T. & Leysens, A. (2015). Regionalism Revisited: A Critical-reflectivist Framework for Engaging the Changing Nature of Developing Regionalisms in Africa. *Politikon. South African Journal of Political Studies*, 42 (3), 299—323. DOI: 10.1080/02589346.2015.1104465

About the author: *Gottschalk Keith* — Political Scientist, Member (retired), the Political Studies Department, University of the Western Cape, Bellville, Republic of South Africa (e-mail: kgottschalk@uwc.ac.za).

Сведения об авторе: *Готтшалк Кит* — политолог, сотрудник (на пенсии) факультета политических исследований Университета Западно-Капской провинции, Белвилл, Южно-Африканская Республика (e-mail: kgottschalk@uwc.ac.za).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-687-697

Научная статья / Research article

Особенности участия ФРГ в миротворческих операциях в Африке на современном этапе

Н.В. Ивкина

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

Статья посвящена изучению особенностей участия Германии в миротворческих операциях ООН, ЕС и НАТО в Африке. Актуальность темы исследования обусловлена противоречивостью мнений относительно необходимости сохранения и пролонгирования большинства операций в регионе. В связи с этим рассмотрены мнения экспертов, имеющих оптимистичные и пессимистичные взгляды на данную проблему, выделены этапы эволюции миротворческой деятельности. Целью исследования является доказательство состоятельности допущения критической теории об использовании странами миротворчества в качестве инструмента реализации своих внешнеполитических устремлений. На примере анализа германских усилий по наращиванию своего военного контингента в рамках миротворческих операций ООН и сохранению позиций (вопреки наличию оппозиционно настроенных представителей Парламента) в операциях ЕС и НАТО предлагается выявить причинно-следственные связи такого поведения государства. Для достижения поставленной цели использованы метод историзма, который помог выявить проблемы прошлого, от которых Германия посредством участия в операциях международных организаций пытается избавиться, а также метод сравнительного анализа, регулирующий сопоставление усилий Германии в миссиях с ее внешнеполитическими задачами. Анализ документов рассматриваемых международных организаций, а также законодательных актов и внешнеполитических доктрин Германии позволяет оценить не только законность проведения страной операций за пределами своих границ, но и выявить приоритеты внешней политики для получения достоверных результатов при сравнении. В заключении представлены выводы об эволюции усилий Германии в миссиях ООН, ЕС и НАТО в Африке и моделях поведения страны в операциях международных организаций. Результаты исследования отражают постулаты критической теории в процессе изучения миротворческой деятельности Германии в Африке.

Ключевые слова: миротворчество, ООН, ЕС, НАТО, ФРГ, Бундесвер, критическая теория

Для цитирования: *Ивкина Н.В.* Особенности участия ФРГ в миротворческих операциях в Африке на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 687—697. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-687-697

Germany's Participation in Peacekeeping Operations in Africa at Present

N.V. Ivkina

RUDN University, Moscow, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the study of the peculiarities of Germany's participation in UN, EU and NATO peacekeeping operations in Africa. The relevance of the research topic is due to conflicting opinions about the need to preserve and prolong most operations in the region. In this regard, the opinions of experts with optimistic and pessimistic views on this problem are considered, and the stages of the evolution of peacekeeping

© Ивкина Н.В., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

activities are highlighted. The purpose of the study is to prove the validity of the assumption of the critical theory of the use of peacemaking by countries as a tool for realizing their foreign policy aspirations. Based on the analysis of German efforts to increase its military contingent in UN peacekeeping operations and maintain positions (despite the presence of oppositional representatives of the Parliament) in EU and NATO operations, it is proposed to identify the cause-and-effect relationships of such behavior. To achieve this goal, we used the method of historicism, which helped to identify the problems of the past that Germany is trying to get rid of by participating in the operations of international organizations, as well as the method of comparative analysis, which regulates the comparison of Germany's efforts in missions with its foreign policy tasks. The analysis of the documents of the international organizations under consideration, as well as legislation and foreign policy doctrines of Germany, allows us to assess not only the legality of the country's operations outside its borders, but also to identify foreign policy priorities in order to obtain reliable results when comparing them. In conclusion, we present the following conclusions: the evolution of Germany's efforts in the UN, EU and NATO missions in Africa. The results of the research reflect the postulates of critical theory in the process of studying German peacekeeping activities in Africa.

Key words: peacekeeping, UN, EU, NATO, Germany, Bundeswehr, critical theory

For citation: Ivkina, N.V. (2020). Germany's Participation in Peacekeeping Operations in Africa at Present. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 687—697. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-687-697

В последнее время в мировой политической науке и аналитике нередко звучит сомнение в том, что миротворчество является эффективным инструментом разрешения локальных конфликтов. Это связано, прежде всего, с тем, что современные конфликты все чаще приобретают затяжной характер и миссии международных организаций не достигают поставленных целей. Так, например, на первом этапе эволюции миротворчества в 1960-х гг. XX в., когда Организация Объединенных Наций (ООН) брала на себя обязательства по урегулированию споров, итогом миссии мог быть отказ одной из сторон от необоснованных притязаний, разделение спорной территории либо появление нового субъекта на карте мира. На втором этапе, охватывающем период 1970—1990-х гг., операции, решающие задачи поддержания мира после гражданских войн, также имели четко очерченные цели и видимые итоги — недопущение возникновения очередных волнений и сохранение стабильной внутривнутриполитической ситуации в отдельных странах.

Текущий, третий этап, начавшийся в 1999 г. и фокусирующийся на защите и стабилизации ситуации на мировой политической арене, отличается тем, что финальная цель очерчена лишь визуально. Не всегда понятно, чем закончится мандат по защите гражданских лиц и содействие правительству в урегулировании внутренних проблем.

Затяжные миротворческие кампании, постоянно увеличивающиеся расходы на них, рост количества жертв среди миротворческого контингента и мирного населения — все это дает повод для критики миссий. Кроме того, это вызывает определенный скептицизм исследователей относительно необходимости дальнейшей пролонгации отдельных миссий ООН [Wittig 2008: 431].

На фоне этого особый интерес вызывает позиция стран, продвигающих идею миротворчества. Одной из таких стран является Германия, которая на протяжении многих лет использует миротворчество в качестве инструмента, с помощью которого можно добиться снятия ограничений на использование своих вооруженных сил за пределами своих границ. На примере миротворческих операций в Африке предлагается рассмотреть роль Германии в миссиях под эгидой ООН и ЕС и оценить немецкий вклад и обоснование оптимистичной позиции страны по вопросу пролонгации пребывания вооруженных сил за рубежом.

Теоретико-методологическое осмысление проблемы

В качестве теоретической базы исследования для доказательства заинтересованности Германии в миротворчестве с целью реализации собственных военно-политических устремлений предлагается использовать

постулаты критической теории с опорой на работы Р. Кокса, М. Даффилда и М. Пью. Отчасти это связано с тем, что данная теория помогает решить дилемму терминологического осмысления проблемы миротворчества, очерченную в ряде работ [Greig, Diehl 2005: 621—645].

По мнению М. Пью, концептуализация понятия «операций по поддержанию мира» (peacekeeping) и связанные с ними «гуманитарные миссии» по оказанию чрезвычайной помощи — не что иное, как поддержание норм глобального управления [Pugh 2004: 39—58; Pugh 2005: 23—42]. В то же время «операции по принуждению к миру» (peace enforcement) можно представить как действия по борьбе с повстанцами и техническому оснащению средствами достижения политического и военного господства [Pugh 2004: 39—58; Tardy 2004]. Следовательно, исходя из данных определений, возникает необходимость доказательства того, что некоторые страны вопреки отсутствию видимых (технических) возможностей для миротворческой деятельности продолжают участвовать в ряде миссий, преследуя определенные внешнеполитические цели.

В то время как большинство классических и производных от них теорий концентрируются на нейтральном императиве решения проблемы с помощью миротворческих операций, критическая теория пытается доказать, что миссии являются элементом глобального управления и служат либо целям существующего мирового порядка, либо реализуют устремления отдельных держав [Duffield 2001: 18]. Представители такого подхода утверждают, что большинство стран, предоставляющих военный контингент для операций, продвигая идею устранения несправедливости и ликвидации внутривнутриполитических противоречий, на самом деле не заинтересованы в полноценном прекращении конфликта.

Роль Германии в актуальных миротворческих миссиях ООН

Единого мнения о начале современного этапа участия Германии в миротворческой деятельности не существует. Российские

исследователи предполагают, что отсчет можно вести с начала — середины 2010-х гг., когда ФРГ проникла в регион Ближнего Востока и после расширения НАТО и ЕС — на часть балканских стран, что укрепило позиции в Средиземноморье [Трунов 2018: 162].

Конкретизируя временные рамки, необходимо отметить, что на стыке 2013—2014 гг. началась фаза активного присоединения Германии к миротворческим операциям. Стоит обратить внимание на Мюнхенскую конференцию 2014 г., на которой президент Германии Йоахим Гаук выступил с приветственной речью «О роли Германии в мире: размышления об ответственности, нормах и альянсах»¹. Основной посыл заключался в том, чтобы показать, что от экономического донора, коим выступала Германия ранее, у правительства и Федерального министерства иностранных дел есть инициативы по превращению страны в одного из гарантов международного порядка и безопасности, в том числе посредством военной помощи².

Согласно Уставу ООН, агрессия Германии во Второй мировой войне и последующее поражение сделали страну «вражеским государством»³. С этого момента словом (законодательные документы) и делом (временное дистанцирование от конфликтов) немецкое правительство пытается доказать свою миролюбивость в отношении устройства мирового порядка. По Основному закону ФРГ, принятому в 1949 г., единственное упоминание о вооруженных силах зафиксировано в п. 3 ст. 4, где отмечается, что «никто не должен принуждаться к несению военной службы с оружием в руках»⁴. Впоследствии, после получения Германией возможности создания

¹ Speech to Open 50th Munich Security Conference // Der Bundespräsident. 31.01.2014. URL: <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/EN/JoachimGauck/Reden/2014/140131-Munich-Security-Conference.html> (accessed: 13.08.2020).

² Ibid.

³ Устав ООН // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-viii/index.html> (дата обращения: 12.08.2020).

⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany. 23 May 1949. Last amended on 28 March 2019 // Deutscher Bundestag. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (accessed: 13.08.2020).

вооруженных сил, закон был расширен, но с пометкой, что «они будут использоваться исключительно для обороны и только в пределах территории государства»⁵.

Несмотря на то что эта пометка сохраняется в Основном законе до сих пор, в 1994 г. Верховный Суд Германии принял решение об отмене конституционного запрета на использование вооруженных сил за пределами своей территории. По мнению ряда экспертов, это связано с тем, что после объединения ФРГ и ГДР и приобретения статуса самого большого и экономически мощного государства в Европе Германия уже не могла позволить себе сохранять статус субъекта, чьи интересы не выходят за пределы собственных границ [Stein 2000: 33—40].

Подобные изменения стали привлекать более пристальное внимание к действиям Германии в силу того, что мировое сообщество сохраняло недоверие к стране, ставшей инициатором двух мировых войн. Но с этого момента начинается поступательное движение германского Бундесвера в сторону присоединения к миротворческой деятельности ООН.

Операции в Африке занимают особое место в немецкой внешней политике в силу того, что этот регион определяется одним из приоритетных Белой книгой Германии⁶.

Говоря об актуальных миссиях ООН в Африке, следует подчеркнуть, что Германия участвует в четырех, среди которых первая и наиболее приоритетная — *Многoproфильная комплексная миссия ООН по стабилизации в Мали (MINUSMA)*, одобренная Советом Безопасности (СБ) ООН в апреле 2013 г. Основными задачами миссии являются поддержание переходного периода в Мали и стабилизация положения в стране, защита

гражданского населения, гуманитарная помощь и борьба с терроризмом⁷.

Реакция немецкого Бундестага на открытие миссии была однозначно положительной: 27 июня 2013 г. было принято решение о предоставлении воздушного коридора и транспорта для переброски необходимых средств в Мали для французских вооруженных сил⁸.

Дальнейшее расширение мандата зависело от интересов Германии в Сахеле и предоставлении возможности со стороны СБ ООН. Что касается интересов Берлина, то, по неоднократным заявлениям канцлера ФРГ Ангелы Меркель, приоритетом является инвестиционная деятельность и перспективы ее расширения, что требует прекращения войн и создания устойчивой системы безопасности в регионе⁹. Также нельзя забывать о том, что Германия с помощью своих экономических возможностей может навязать скрытую конкуренцию Франции в странах Сахеля, которые последняя по праву бывшей метрополии считает своей зоной интересов.

Что касается военно-политических приоритетов Германии, то MINUSMA стала своеобразной проверкой того, даст ли мировое сообщество бывшему «вражескому государству» возможность разворачивать военный контингент за пределами своих границ. Решение оказалось половинчатым: Германии доверили вопросы транспортировки и заправки летательных средств, разведку (используются безоружные разведывательные беспилотники типа Heron, разведывательные танки типа Fennek), снабжение, медицинскую службу и телекоммуникации¹⁰.

⁷ Поддержка политического процесса и содействие стабилизации в Мали // Операции ООН по поддержанию мира. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/mission/minusma> (дата обращения: 10.08.2020).

⁸ MINUSMA und EUTM Mali // Deutscher Bundestag. URL: https://www.bundestag.de/ausschuesse/a12_Verteidigung/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze/minusma_und_eutm_mali-542482 (accessed: 10.08.2020).

⁹ Ulrich A. Deutschlands Interessen in Westafrika // Tagesschau.de. 13.01.2020. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/deutschland-sahelzone-101.html> (accessed: 10.08.2020).

¹⁰ Der Einsatz in Mali. MINUSMA. January 2020 // Bundeswehr. URL: <https://www.bundeswehr.de/resource/>

⁵ Basic Law for the Federal Republic of Germany. 23 May 1949. Last amended on 28 March 2019 // Deutscher Bundestag. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (accessed: 13.08.2020).

⁶ Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. 2006. URL: http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/frieden/weissbuch2006/WB_2006.09.28.pdf (accessed: 15.07.2020).

Как видно, по состоянию на 2020 г., Германия так и не получила широкого мандата для ведения боевых действий в рамках миротворческой миссии MINUSMA в Мали, хотя определенные положительные сдвиги все же наблюдаются. Если раньше основные силы немецкого военного контингента базировались в лагере Кастор в Гао, а также в пункте погрузочно-разгрузочных работ в Бамако, то теперь появилась тенденция к расширению зоны ответственности до центральной части Мали. Кроме того, согласно официальной информации ООН на 30 июня 2020 г., среди европейских стран Германия занимает первое место по количеству предоставляемого военно-технического контингента, опережая при этом Францию и Великобританию¹¹. Все это говорит о том, что Германия подтверждает усилиями собственную значимость для миротворческой операции.

Германия выражает дальнейшую готовность увеличивать свой потенциал именно в рамках данной миссии. Решение о продлении принимают члены Бундестага, которым 6 мая 2020 г. Комитет по иностранным делам рекомендовал пролонгировать участие в операции в Мали в рамках ООН¹². 485 парламентариев проголосовали «за» и 144 — «против»¹³. При этом наибольшее количество несогласных с сохранением военного контингента в Мали — представители партий «Альтернатива для Германии» (AfD) и «Левые» (Die Linke)¹⁴. Представители партий объясняют свою

позицию тем, что продление и расширение мандата Бундесвера не приведет к расширению полномочий Германии в рамках миссии. Это является нецелесообразной тратой государственного бюджета, а участие немецких военных в операции подвергает их опасности из-за устаревшего снаряжения. Кроме того, прогнозируется, что операция MINUSMA может стать вторым Афганистаном¹⁵.

Второй по значимости для Германии операцией под эгидой ООН в Африке является *Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре (MINURSO)*. Миссия была учреждена в апреле 1991 г. для урегулирования ситуации между Марокко и Фронтом ПОЛИСАРИО. Германия присоединилась к миссии также в 2013 г., направив туда своих военных наблюдателей (численностью до четырех человек)¹⁶.

Таким образом, обозначилось скорее формальное, чем реальное участие Германии в многолетней миротворческой операции. Значимость участия в MINURSO для Германии определяется близостью Марокко к европейским границам, а также тем, что Берлин и до присоединения в военном плане вносил финансовую помощь в реализацию этой миссии. Так, по официальным данным, немецкое правительство с 2008 по 2012 г. предоставило добровольный взнос в размере 200 тыс. евро¹⁷. Эти усилия не пропали даром, и в 2017 г. Генеральный Секретарь ООН Антониу Гуттериш назначил представителя Германии Хорста Кёллера своим личным посланником в Западной Сахаре. В его полномочия, продлившиеся до 2019 г., входило продвижение

blob/54076/20df078036f1612b59403074b33f0d68/die-bundeswehr-in-afrika-bei-minusma-data.pdf (accessed: 10.08.2020).

¹¹ Troop and Police Contributors: Germany 2020 // United Nations Peacekeeping. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (accessed: 10.08.2020).

¹² Antrag der Bundesregierung Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) // Deutscher Bundestag. 06.05.2020. URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/190/1919004.pdf> (accessed: 10.08.2020).

¹³ Namentliche Abstimmung. Bundeswehreinsatzes in Mali (MINUSMA) (Beschlussempfehlung) // Deutscher Bundestag. 29.05.2020. URL: <https://www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung?id=674> (accessed: 02.08.2020).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Georg Pazderski: Mali droht zum zweiten Afghanistan zu werden // Alternative für Deutschland. 27.01.2017. URL: <https://www.afd.de/georg-pazderski-mali-droht-zum-zweiten-afghanistan-zu-werden/> (accessed: 10.08.2020).

¹⁶ Die Bundeswehr in die Westsahara — MINURSO // Bundeswehr. 2020. URL: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/die-bundeswehr-in-marokko> (accessed: 20.07.2020).

¹⁷ Deutsche Militärbeobachter in der Westsahara // Archiv von Bundesregierung.de. 16.10.2013. URL: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/deutsche-militaerbeobachter-in-der-westsahara-402112> (accessed: 05.08.2020).

политического диалога для урегулирования проблемы, что, бесспорно, является неким увеличением доверия к Германии как политической единице в рамках миротворческих миссий ООН.

В 2019 г. в результате очередного продления (до 31 октября 2020 г.) мандата СБ ООН Германии предстояло решить вопрос о сохранении своего минимального контингента (три наблюдателя) в миссии. Бундесвер не рекомендовал Бундестагу сохранять свой статус участника в MINURSO¹⁸. Это обусловлено тем, что немецкие военные наблюдатели не имеют права на участие в боевых действиях, следовательно, их влияние ограничено. Сторонники же продления объясняют свою позицию тем, что это является шансом для Германии остаться причастной к урегулированию конфликта в Западной Сахаре¹⁹. Кроме того, ожидается, что полномочия миссии по мониторингу соблюдения прав человека будут расширены и Германия получит в ее рамках весомые преимущества, так как оказывает гуманитарную помощь Марокко и имеет приоритетный голос при обсуждении проблем беженцев.

Последние две миссии, в которых участвует Германия, — *Миссия ООН в Южном Судане (UNMISS)* и совместная с Африканским союзом миссия *Защита гражданского населения, содействие доступу к гуманитарной помощи и поддержка политического процесса в Дарфуре (UNAMID)*. Несмотря на то что Германия присоединилась к ним значительно раньше, чем к операциям в Мали и Западной Сахаре, ее роль в них еще менее заметна. На 2019 г. немецкий военный контингент составляет всего восемь и шесть человек соответственно²⁰.

¹⁸ Die Bundeswehr in die Westsahara — MINURSO // Bundeswehr. 2020. URL: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/die-bundeswehr-in-marokko> (accessed: 20.07.2020).

¹⁹ Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) // Deutscher Bundestag. 31.01.2020. URL: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/169/1916952.pdf> (accessed: 05.08.2020).

²⁰ Germany // United Nations Peacekeeping. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/germany> (accessed: 10.08.2020).

Как видно из анализа усилий Германии по миротворческим миссиям в рамках ООН, немецкий военный контингент так и не получил доступа к осуществлению военных действий, принимая участие в операциях по поддержанию мира. Хотя Бундестаг (в основном консервативные и социал-демократическая партии, такие как ХДС/ХСС и СДПГ) поддерживает идею расширения влияния Германии в отдельных сферах миротворческой деятельности (прежде всего, речь идет о помощи в обслуживании миссий), существенного результата в обретении новых полномочий пока не наблюдается.

Однако очевидно и то, что Германия ищет возможность использовать действия в рамках миротворчества как инструмент повышения доверия к своему военно-политическому статусу. Это подтверждает идею критической теории о том, что страны в качестве первостепенной задачи ставят прозаические планы — попытку занять какое-либо место в системе глобального управления, а не высокие цели по прекращению конфликтов. Об этом говорит и составляемый ежегодно рейтинг стран, предоставляющих военный и полицейский контингент для операций (табл. 1). По данному рейтингу видно, что Германия старается укрепиться в нем и последние несколько лет демонстрирует более или менее стабильные результаты.

Таблица 1 / Table 1
Место Германии в рейтинге United Nations Peacekeeping (2013—2019 гг.) /
Germany's position in the United Nations Peacekeeping rating (2013—2019)

Год / Year	Место в рейтинге / Position in the rating
2013	49
2014	59
2015	61
2016	46
2017	34
2018	38
2019	36

Источник / Source: составлено автором по данным United Nations Peacekeeping. Troop and police contributors (2013—2019) // United Nations Peacekeeping. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (accessed: 22.08.2020)

Миссии в рамках Европейского союза и НАТО

Европейские миротворческие миссии заметно отличаются от тех, что проводятся под эгидой ООН.

Во-первых, Европейский союз (ЕС) в научных исследованиях стал восприниматься как самостоятельный актор только в начале 2000-х гг. [Bretherton, Vogler 2006; Koops 2011]. До этого его действия рассматривались в рамках усилий отдельных стран организации.

Во-вторых, хотя Европейский союз и обладает собственными вооруженными силами (EUFOR), единой европейской армии пока не существует. Поэтому в научной литературе для характеристики его миротворческого потенциала существует определение «гражданское миротворчество» [Merlingen, Ostrauskaite 2006: 16] или миростроительство [Richmond 2014: 3—5]. Оно проистекает из теории «нормативной силы» и «гражданской силы». В 1973 г. Ф. Дюшен сформулировал понятие «гражданской силы» [Duchene 1973: 4]. Собственно, он первым и высказал мнение, что Европа и есть тот самый субъект международных отношений, который полагается в первую очередь не на военные, а на гражданские средства. Соответственно, у нее есть все шансы оказывать большее влияние на мировые политические процессы при помощи политического сотрудничества и различных гражданских средств, а также коллективных слаженных действий, которые основываются на социальных гуманистических ценностях — равенстве людей, справедливости, терпимом отношении. Достижение Европы, по мнению Ф. Дюшена, заключается и в том, что «в эпоху своего упадка» регион смог стать не «колонизированной жертвой», а образцом для новой модели поведения актора на международной арене [Duchene 1973: 15].

В свою очередь, понятие «нормативной силы» было концептуализировано И. Маннерсом, который в своих исследованиях делал упор на «идеологическое воздействие международной идентичности и роли ЕС как обладателя «нормативной силы» [Manners 2009]. Он также утверждал, что ЕС — это иная, новая политическая единица, новый актор

международных отношений, который может быть представлен вне контекста военной или гражданской силы Европы [Manners 2009]. Акцент сделан на том, что «нормативная сила» ЕС — это способность влиять на международную политику с помощью универсальных норм и принципов [Whitman 1998: 37]. Все это легло в основу понимания Евросоюзом своей миротворческой миссии — приоритет отдан гражданским инструментам для достижения мира, вынужденно прибегая к военным механизмам.

Нормативные рамки миротворческой деятельности ЕС обеспечиваются Общей политикой безопасности и обороны (ОПБО, CSDP). Существует мнение о том, что европейские миссии имеют существенное значение для операций ООН в зонах конфликтов [Поорун 2020: 40]. Условно миссии, проводимые в Африке, можно разделить на три подкатегории: гражданские миссии (EUCAP Somalia, EUCAP Sahel Mali и EUCAP Sahel Niger), операции по борьбе с пиратством (EUNAVFOR Somalia), миссии по обучению (EUTM Somalia, EUTM Mali, EUTM RCA).

Основными задачами, которые Германия видит в рамках операций ЕС, являются:

- гуманитарные задачи;
- предотвращение конфликтов;
- сохранение мира;
- управление кризисами, включая меры по созданию мира и стабилизации ситуации после конфликтов²¹.

Что касается отношения к операциям ЕС за пределами своих границ, то так же, как и в случае с ООН, внутри Германии мнения разделились. Так, председатель левой фракции в Комитете по иностранным делам Ш. Либич неоднократно высказывался в отрицательном ключе о согласии Бундестага вовлечь Бундесвер в миротворчество в рамках ЕС²². Хотя

²¹ Leitlinien für die gemeinsame Beteiligung des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen. Bund-/ Länder-Arbeitsgruppe “Internationale Polizeimissionen”. 2016. S. 7.

²² Opposition sieht Klärungsbedarf bei Somalia-Einsatz // Osnabrücker Zeitung. 10.02.2014. URL: <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/449836/opposition-sieht-klarungsbedarf-bei-somalia-einsatz> (accessed: 12.08.2020).

следует отметить, что здесь прослеживаются иные причины недовольства, чем в случае с операциями ООН. Левые в целом ставят под сомнение необходимость вовлечения сил ЕС в процесс урегулирования проблем за пределами своих границ в силу того, что это дополнительные (зачастую не окупающие себя) расходы, а также отвлечение внимания от насущных европейских проблем. И, напротив, представители партий ХДС/ХСС, СДПГ выражают еврооптимистическую поддержку действиям Бундесвера. Председатель комитета по обороне Бундестага Х.-П. Бартельс еще в 2014 г. в интервью газете *Mitteldeutsche Zeitung* очертил позицию так: «Правильными являются наши действия по помощи и обучению вооруженных сил Сомали: мы помогаем им, чтобы они могли помочь себе»²³.

Разумеется, интересы Германии не сводятся исключительно к помощи африканским странам.

Во-первых, Германия крайне заинтересована в борьбе с терроризмом, наркотрафиком и нелегальной миграцией в сопредельном с ЕС регионе. Это обусловлено тем, что большая часть бюджета ЕС тратится на борьбу с этими угрозами, а Германия представляет собой основного донора.

Во-вторых, Германия активно примеряет на себя роль «хорошего международного гражданина» [Коорс 2016: 652—680], и активность в миротворческой деятельности ЕС способствует ее укреплению.

Параллельно с усилиями Германии в миротворческой деятельности ЕС необходимо рассматривать и ее потенциал в рамках НАТО. Сложность приобщения НАТО к миротворчеству заключалась в том, что среди стран — членов Альянса зачастую нет единого подхода относительно необходимости привлечения вооруженных сил организации к реализации задач за пределами зоны ответственности. С одной стороны, для реализации миротворческой миссии силами НАТО необходимо было обосновать угрозу США или

Европе (для применения ст. 5 Устава, трактующей нападение на одного члена Альянса как нападение на весь Альянс), с другой — при отсутствии консенсуса среди государств начать военную операцию было невозможно. В целях снятия такого тактического и психологического дисбаланса в понимании региональной обороны и безопасности и отказа от жесткой формулировки основного документа было принято решение, что операции, не связанные со ст. 5, будут для членов добровольными, при этом можно будет привлекать другие стороны, заинтересованные в решении конфликта [Field 1994: 9].

При этом сомнений относительно военно-политических возможностей Альянса не было, но на проведение фактических военных интервенций были согласны не все. Так, например, Франция, которая считала необходимым решать ситуацию в Косово исключительно дипломатическим путем, в результате была вовлечена в военную операцию в Боснии и Герцеговине, хотя в ноябре 1997 г. министр иностранных дел Франции Ю. Ведрин и его немецкий коллега К. Кинкель написали письмо С. Милошевичу с уверением, что готовы помочь найти политическое решение путем диалога [Weber 1999: 23; Paquez 2003].

Что касается Германии и ее отношения к миротворчеству НАТО, то она была среди тех государств, которые стремились сохранить Альянс хотя бы как гарантию от потенциальных угроз со стороны России, поэтому демонстрировала поддержку операциям за пределами зоны ответственности, в том числе в Африке. Германия принимает участие в операции «Морской страж» (*Sea Guardian*), проводимой под эгидой Альянса в Средиземном море для усиления военно-морского присутствия в регионе и заменившей операцию «Активные усилия» (*Active Endeavour*). Бундестаг одобрил операцию в сентябре 2016 г. и предложил использовать максимально возможное число военнослужащих — 650 солдат²⁴.

²³ Leitlinien für die gemeinsame Beteiligung des Bundes und der Länder an internationalen Polizeimissionen. Bund-/ Länder-Arbeitsgruppe «Internationale Polizeimissionen». 2016. S. 7.

²⁴ Sea Guardian (Mittelmeer) // Deutscher Bundestag. 2018. URL: <https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/a12/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze/sea-guardian-483786> (accessed: 12.08.2020).

В отличие от операций в рамках ООН и ЕС область применения вооруженных сил Германии более масштабна в рамках НАТО: она включает контроль воздушного пространства над Гибралтарским проливом; корабли и самолеты Бундесвера мониторят обстановку и следят за морской акваторией, проверяют суда, подозреваемые в связи с террористическими организациями.

Заключение

Опираясь на допущение критической теории об использовании мандата в миротворческих миссиях ООН, ЕС и НАТО для реализации идей внешнеполитического курса, необходимо подчеркнуть, что Германия реализует это в полном объеме. Условно эволюцию приобщения страны к миротворческим операциям в Африке можно охарактеризовать как:

1) поступательное избавление от образа «вражеской страны» (несмотря на то, что в 1973 г. Германия присоединилась к ООН и официально избавилась от этого статуса, у стран-победительниц во Второй мировой войне сохранялось недоверие к ее инициатору);

2) приобретение доверия у международного сообщества в качестве экономического донора миссий;

3) получение доступа к присоединению к миссиям в качестве технического сопровождения и военных наблюдателей;

4) приобщение немецкого военного контингента к проведению боевых действий.

Последний пункт является определяющей целью.

Модель поведения Германии в миротворческих миссиях ООН может быть охарактеризована как «прыжок на подножку уходящего поезда», то есть важно обозначить сам факт присутствия, оказывать максимально допустимую помощь и поддержку, даже

если пока нет причин рассчитывать на расширение военных полномочий. Здесь Германия активно использует исторический опыт других европейских стран, в частности Франции, которая в последний момент заняла место страны-победительницы во Второй мировой войне и со временем приобрела статус политического доминанта в ЕС.

Что касается линии поведения страны в миссиях в рамках ЕС, то здесь можно было бы ожидать от Германии большей активности в силу того, что она играет одну из ведущих ролей в организации. Однако очевидно, что гражданские миссии и охранные функции, которые приоритетны для ЕС в Африке, не помогут немецкой стороне на глобальном уровне. Здесь скорее отрабатываются навыки менеджмента в области регулирования конфликтов, которые потребуются, если Германия получит возможность присоединиться к ведению боевых действий в миротворческих операциях ООН. Также активность в европейских миссиях может быть увеличена в случае нахождения странами — членами ЕС компромисса относительно создания Единой европейской армии. Бундесвер неоднократно демонстрировал свое желание занять место лидера в такой структуре, так как в случае ее создания ЕС четко очертит свои притязания на статус полюса в многополярном мире.

Роль Германии в рамках миротворческой миссии НАТО наиболее противоречива. Следует учитывать, что сама организация создавалась в том числе как форма контроля над предотвращением возникновения реваншистских настроений в Германии. Именно поэтому ранние шаги Берлина в миротворческом процессе были осторожными и неуверенными, но, принимая во внимание подконтрольное положение страны, оказалось, что Германии удалось добиться наибольшего благоприятствования в рамках НАТО.

Поступила в редакцию / Received: 14.08.2020
Принята к публикации / Accepted: 21.09.2020

Библиографический список

Трунов Ф.О. Особенности участия Германии в урегулировании вооруженных конфликтов в Мали и Сомали // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 4. С. 160—182.

- Bretherton C., Vogler J. *The European Union as a Global Actor*. Abingdon: Routledge, 2006.
- Duchene F. *The European Community and the Uncertainties of Interdependence. A Nation Writ Large?* London: Palgrave Macmillan, 1973.
- Duffield M. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books, 2001.
- Field M.R.V. The Brussels Summit: A Military Perspective // *NATO Review*. 1994. Vol. 42. No. 1. P. 7—11. URL: <https://www.nato.int/DOCU/review/1994/9401-2.htm> (accessed: 12.08.2020).
- Greig J.M., Diehl P.D. The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma // *International Studies Quarterly*. 2005. Vol. 49. No. 4. P. 621—645.
- Koops J.A. Germany and United Nations Peacekeeping: The Cautiously Evolving Contributor // *International Peacekeeping*. 2016. Vol. 23. No. 5. P. 652—680. DOI: 10.1080/13533312.2016.1235092
- Koops J.A. *The European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's "Effective Multilateralism" with NATO and the United Nations*. Brussels: Vubpress, 2011.
- Manners I. The Concept of Normative Power in World Politics // Danish Institute for International Studies. 2009. URL: http://pure.diiis.dk/ws/files/68745/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_ (accessed: 01.03.2019).
- Merlingen M., Ostrauskaite R. *European Union Peacebuilding and Policing. Governance and the European Security and Defence Policy*. Routledge, 2006.
- Paquez A.-S. La politique de la France au Kosovo était-elle "gaulliste"? Institut européen de l'Université de Genève, 2003.
- Poopuu B. *The European Union's Brand of Peacebuilding*. Palgrave Macmillan, 2020.
- Pugh M. Peacekeeping and Critical Theory // *International Peacekeeping*. 2004. Vol. 11. No. 1. P. 39—58.
- Pugh M. The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective // *International Journal of Peace Studies*. 2005. Vol. 10. No. 2. P. 23—42.
- Richmond O.P. *The European Approach to Peacebuilding*. Palgrave Macmillan, 2014.
- Stein T. Germany's Constitution and Participation in International Peacekeeping Operations // *Asia-Pacific Review*. 2000. Vol. 7. Iss. 2. P. 33—40.
- Tardy T. *Peace Operations in World Politics after 11 September 2001*. London: Frank Cass, 2004.
- Weber H. Retour sur la guerre du Kosovo. Entretien avec Hubert Védrine // *La revue socialiste*. 1999. Vol. 10. No. 2. P. 22—43.
- Whitman R.G. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. London: Palgrave Macmillan, 1998.
- Wittig P. Deutschland als aktive Friedensmacht Plädoyer für die Unterstützung des UNO- Peacekeeping // *Zeitschrift für Politik, Neue Folge*. 2008. Vol. 55. No. 4. P. 435—443.

References

- Bretherton, C. & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. Abingdon: Routledge.
- Duchene, F. (1973). *The European Community and the Uncertainties of Interdependence. A Nation Writ Large?* London: Palgrave Macmillan.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books.
- Field, M.R.V. (1994). The Brussels Summit: A Military Perspective. *NATO Review*, 42 (1), 7—11. URL: <https://www.nato.int/DOCU/review/1994/9401-2.htm> (accessed: 12.08.2020).
- Greig, J.M. & Diehl, P.D. (2005). The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma. *International Studies Quarterly*, 49 (4), 621—645.
- Koops, J.A. (2011). *The European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's "Effective Multilateralism" with NATO and the United Nations*. Brussels: Vubpress.
- Koops, J.A. (2016). Germany and United Nations Peacekeeping: The Cautiously Evolving Contributor. *International Peacekeeping*, 23 (5), 652—680. DOI: 10.1080/13533312.2016.1235092
- Manners, I. (2009). *The Concept of Normative Power in World Politics*. Danish Institute for International Studies. URL: http://pure.diiis.dk/ws/files/68745/B09_maj_Concept_Normative_Power_World_ (accessed: 01.03.2019).
- Merlingen, M. & Ostrauskaite, R. (2006). *European Union Peacebuilding and Policing. Governance and the European Security and Defence Policy*. Routledge.
- Paquez, A.-S. (2003). *La politique de la France au Kosovo était-elle "gaulliste"?* Institut européen de l'Université de Genève. (In French).
- Poopuu, B. (2020). *The European Union's Brand of Peacebuilding*. Palgrave Macmillan.

- Pugh, M. (2004). Peacekeeping and Critical Theory. *International Peacekeeping*, 11 (1), 39—58.
- Pugh, M. (2005). The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective. *International Journal of Peace Studies*, 10 (2), 23—42.
- Richmond, O.P. (2014). *The European Approach to Peacebuilding*. Palgrave Macmillan.
- Stein, T. (2000). Germany's Constitution and Participation in International Peacekeeping Operations. *Asia-Pacific Review*, 7 (2), 33—40.
- Tardy, T. (2004). *Peace Operations in World Politics after 11 September 2001*. London: Frank Cass.
- Trunov, F.O. (2018). Features of Germany's Participation in the Settlement of Armed Conflicts in Mali and Somalia. *Current Problems of Europe*, 4, 160—182. (In Russian).
- Weber, H. (1999). Retour sur la guerre du Kosovo. Entretien avec Hubert Védérine. *La revue socialiste*, 10 (2), 22—43. (In French).
- Whitman, R.G. (1998). *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Wittig, P. (2008). Deutschland als aktive Friedensmacht Plädoyer für die Unterstützung des UNO — Peacekeeping. *Zeitschrift für Politik, Neue Folge*, 55 (4), 435—443. (In German).

Сведения об авторе: *Ивкина Наталья Викторовна* — кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: ivkina-nv@rudn.ru).

About the author: *Ivkina Natalia Viktorovna* — PhD in History, Senior Lecturer, the Department of Theory and History of International Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (e-mail: ivkina-nv@rudn.ru).



DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-698-706

Research article / Научная статья

Farmers-Herdsmen Conflict in Africa: The Case of Nigeria

E.A. Oghuvbu¹, O.B. Oghuvbu²

¹ Covenant University, Ota, Ogun State, Federal Republic of Nigeria

² Delta State University, Abraka, Delta State, Federal Republic of Nigeria

Abstract. General population growth and an increase in the number of farmers, environmental degradation, disruption of conditions for resolving land and water disputes, and the proliferation of Small Arms and Light Weapons (SALW) in the Sahel and West Africa have exacerbated the struggle for the survival and security of economic livelihoods, and in particular negatively affected relationships between shepherds and farmers in several communities in Africa. This kind of conflict between farmers and herdsmen mainly applies to Nigeria, but is also present in other African countries, especially in Mali, Burkina Faso, Chad, Senegal, Cameroon, and Côte d'Ivoire. Such conflicts are not triggered by a single reason, but are driven by a set of multi-causal factors, such as scarce resources in the face of greater need, reprisal attacks, land and climate change, etc. Obviously, in case of Nigeria this kind of conflicts have a disintegrative impact, as they lead to the inimical effects to the country's unity. The need for fostering value reorientation and restoring earlier interactive ties between herdsmen and farmers seems vital today, so that Nigerians can learn to appreciate the values that unite them more than those that separate the society.

Key words: conflict, farmers, herdsmen, National unity, Nigeria

For citation: Oghuvbu, E.A. & Oghuvbu, O.B. (2020). Farmers-Herdsmen Conflict in Africa: The Case of Nigeria. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 698—706. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-698-706

Конфликт фермеров и пастухов в Африке: пример Нигерии

Э.А. Огуббу¹, О.Б. Огуббу²

¹ Университет Ковенант, Ота, штат Огун, Нигерия

² Государственный университет Дельты, Абрака, штат Дельта, Нигерия

Общий рост населения и увеличение числа фермеров, ухудшение экологической обстановки, отсутствие условий для разрешения земельных и водных споров, а также распространение стрелкового оружия и легких вооружений (СОЛВ) в Сахеле и Западной Африке обострили борьбу за выживание, породили новые угрозы экономической безопасности, а также усугубили конфликт между фермерами и пастухами в ряде стран Африки, в том числе Нигерии, Мали, Буркина-Фасо, Чаде, Сенегале, Камеруне и Кот-д'Ивуаре. Конфликт фермеров и пастухов рассмотрен на примере Нигерии, где он принял достаточно острые формы. В исследовании использовались вторичные данные, такие как статьи в научных журналах, проектные работы, газеты, онлайн-публикации и материалы государственных структур Нигерии. Анализ показал, что конфликты между фермерами и пастухами вызваны множественными причинами, такими как нехватка ресурсов, взаимные нападения, изменение состояния земли и климата и т. д. Выявлено, что такие конфликты оказывают разрушительное влияние на обстановку внутри государства и препятствуют единству страны. В связи с этим правительству Нигерии рекомендуется проводить политику, направленную на

© Oghuvbu E.A., Oghuvbu O.B., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

поощрение терпимости по отношению к другим этническим группам, а также восстановление прежних связей между пастухами и фермерами.

Ключевые слова: конфликт, фермеры, пастухи, национальное единство, Нигерия

Для цитирования: *Oghuvbu E.A., Oghuvbu O.B. Farmers-Herdsmen Conflict in Africa: The Case of Nigeria // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 698—706. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-698-706*

Introduction

Peace in Nigeria is a crucial element needed for the co-existence and national unity, as it provides key function of the welfare of the state — to promote unity, non-violence, economic growth and human development. The menace of Fulani herdsmen in Nigeria makes the concept of peace sort of elusive. As rightly points out Muhammed, Ismaila and Bibi [2015] there is an increased rate of violence, kidnapping, insurgencies, vandalism, rape, unemployment, terrorist attacks, cultism, and arm robbery all over the world and Nigeria is not exempted in these global challenges. Mwanfufe adds that “farmers-herdsmen conflicts are equally prevalent in Cameroon, Tanzania, Sudan, Kenya, and not peculiar to only Nigeria” [Mwanfufe 2015: 3].

There have been numerous instances of farmers-herdsmen conflicts in Nigeria. These conflicts have now turn out to be heavily threatening Nigeria’s national integration, the hitherto peaceful relationship between farmers and herdsmen throughout diverse components of Nigeria is degenerating to a carnage stage, leading to destruction of lives and properties [Muhammed, Ismaila, Bibi 2015]. Attempts of the federal government to curb the incessant farmer’s herdsmen appear to be futile.

Nzeh [2015] asserts that before the present dangerous dimension of the conflict the relationship between farmers and herdsmen were quite cordial and symbiotic. He further posits that before herdsmen entry into Nigeria via the Nigeria / Cameroon border in search of pasture, the herdsmen settled in Borno / Adamawa where they found pasture. In these conditions the relationship with the farmers was peaceful by its nature, which was beneficial to both groups. In fact, the sufficiency of land for both farmers and herdsmen, given the subsistence nature of

farming and the few numbers of cows that the herdsmen breed then, made them to co-exist peacefully, avoid of unhealthy competition over scarce resources. This type of relationships, even cordiality had usually played out between farmers and herdsmen in Nigeria until recently [Goke 2018].

However, conflicts between farmers and herdsmen emanated because of the growth in population, and respective increase in the need for more farmland. The conflict is reinforced by farmer’s habit of extending the boundary in their farms to livestock path and the herdsmen’s dependency of permitting cattle to veer into the farmer’s farm to consume their flora and drop their dung either on the farm or at the pedestal course [Moritz 2010]. Thus, the farmers-herdsmen incidents in Riyom of Plateau state, in Agatu of Benue state, in Nimbo of Enugu state and the alleged kidnapping of Chief Olu Falae (who is a farmer) by suspected herdsmen in Ondo state demonstrate a new dimension of the farmers-herdsmen conflict, as it has gone beyond the level of threats to individual lives and attained the level truly threatening national unity and integration¹. The recent farmers-herdsmen attacks in Oke-Ogun area of Oyo state prove the trend. The re-occurrence of communal conflicts have however persisted to cripple the country’s integration efforts [Muhammed, Ismaila, Bibi 2015]. According to the available information, Northern Nigeria has recorded a more dose of communal conflicts than any other region [Muhammed, Ismaila, Bibi 2015]. The states where these conflicts have taken place are Benue, Nassarawa, Bauchi, Adamawa, Kaduna, Taraba, Kogi, etc... No doubt, communal

¹ Oyeyipo S., James S., Sanda, J. The New Terror Threat // This Day. May 2, 2016. URL: <https://www.thisdaylive.com/index.php/2016/05/02/the-new-terror-threat/> (accessed: 29.09.2019).

conflicts have rendered these states unstable, hazardous and uninhabitable for effective social engagement and businesses [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018]. A single attack by herdsmen on farmers on January 1st, 2018, in Benue state resulted in 73 victims, killed and buried in mass [Okoro 2018].

Conceptual Clarification and the Research Problem Statement

Farmers (agricultures) are individuals who involve in farming, raising raw materials or living organisms for food. The term therefore applies to people who do some combination of raising field orchards, poultry, crops, vineyards, or other livestock [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018]. Based on this broad definition, farmers are both the herdsmen who herd or keep livestock like cattle, goats and sheep, and crop farmers. However, farmers are the crop farmers (those who raise field crops), also called peasant farmers / subsistence cultivators.

Before spreading into about 20 states throughout West Africa and the Sahel, as well as Western Sudan and the Central African Republic, the Fulani originated from Senegambia [Okoro 2018]. In Nigeria, the people are found in large numbers although, some have migrated into the towns, and many still live as semi-nomadic herdsmen. However, these groups who own and rear livestock, such as cattle for commercial purposes, are called herdsmen.

Fulani pastoralists or Fulani herdsmen are nomadic or semi-nomadic herdsmen whose primary occupation is livestock rearing [Okoro 2018]. In pursuit of pasture and fresh water, they typically move their herds from one location to another in search of fresh water and pasture, armed by machetes, arrows, daggers, etc. to defend their livestock. The troubling thing is that the herdsmen are blocking the highways with their animals, resort to robbing, kidnapping people and holding them captive.

The herder's background, expectations and interests are no doubt at variance with that of farmers in Nigeria. They are therefore to achieve their interests and expectations by attacking the peasant farmers in the course of grazing their

herds. The causes for conflicts are different: control over land for grazing and farming, huge desertification of vegetative lands and droughts in Northern Nigeria which compel herders to migrate closer to the middle belt region and the south searching for greener pasture and water for their animals. In the course of their movement, the nomadic herdsmen settle in farming communities wherein there are green plants and water such as inside the Benue valley. In some instances, the farmers accuse the herdsmen of encroaching and destroying their farmlands and crops and contaminating their predominant supply of water. The herdsmen on their part accuse the farmers of poisoning, killing or even stealing their livestock especially cattle's and blocking of their grazing routes. The conflict has assumed worrisome dimension with the use of sophisticated weapons such as AK47 by the herdsmen who had used sticks and cutlasses while grazing.

Several farming communities in several states of Nigeria have suffered unrelenting attacks for some years. Regrettably, the conflict has even defied security measures by the Federal Government of Nigeria. Though the 1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria, as amended in Chapter II Section 14 Subsection 2 (b) states that 'the safety and welfare of the citizens will be the primary responsibility of the government'.

Antecedents of Fulani Herdsmen-Farmers Conflict in Nigeria

Fulani herdsmen and farmers clashes are dated to 2012. Before then, there has been peaceful relationship among farmers and herdsmen across the states in Nigeria, except few cases of minor misunderstandings that was not violent and took no life [Nzeh 2015; Doyin 2017].

On September 30, 2012, Mr. Benjamin Chegue, Director of Personnel Management, was killed in Isoko North Local Government Area of Delta state, and since then the spate of killings linked to farmers-herdsmen clashes had continued across the whole state.

In January 2013, Fulani herdsmen attacked some villages in Nasarawa state, killing ten

women, with more than 5000 people displaced. In November 2014, around 33 people were killed in a new assault in few villages in Nasarawa state. According to the recent Global Terrorism Index, which listed African nations as the third most terrorized countries in the world, terrorists from the Fulani ethnic group are believed to have killed in 2014 at least 1229 people in Nigeria. Together with the Boko Haram terror group, the Fulani militants were responsible for more than 7000 deaths that occurred in Nigeria in 2014. Although Boko Haram predominates in Nigeria's terrorism-related headlines, little is known about the Fulani herdsmen's attacks and abductions [Ndubuisi 2018].

More Fulani armed herdsmen attacks took place in 2016 [Doyin 2017: 65]. Thus, in February 2016, 40 more people were killed as a result of a conflict between herdsmen and farmers in Benue state, about 2000 displaced and no less than 100 were seriously injured². As result of the assault on Agatu Local Government Area of Benue state the Fulani herdsmen drove about 7000 people from six villages. The villagers complained that no military or security presence was felt, despite the heavy shooting by herdsmen. More than 200 people were killed and houses razed. In April 2016, the armed herdsmen carried out a renewed assault on Agatu with no less than 30 people dead [Ndubuisi 2018].

The southern Kaduna massacre in 2016 was another deadly attack, branded by some non-governmental organizations as genocide against indigenous Southern Kaduna. The Catholic Archdiocese of Kafanch intimated that 808 lives were claimed and assisted by the unrest in southern Kaduna state. 53 villages so far were targeted and 57 people wounded³. As governor Nasir El Rufai declared the attackers were

foreign herdsmen of the Fulani, who had avenged previous attacks on them and their cattle. Mr. Yakubu said that four local government areas had been targeted, killing 808 people and destroying 1422 homes, 16 churches, 19 shops and one primary school⁴. The Miyetti Allah Cattle Breeders Association, the herdsmen's umbrella body, states that due to the crisis in southern Kaduna it lost no less than 6000 cows [Uroko 2018: 7]. In 2017 204 people were killed in the southern Kaduna crises according to the estimations of the National Emergency Management Agency⁵. The clashes in southern Kaduna between the Fulani herdsmen and local farmers lasted for months. More recently, in Benue and Nigerian states more than 92 Nigerians have been massacred by alleged Fulani herdsmen. Before this period, attacks by Fulani pastoralists in the southern states of the nation, including Enugu, Ekiti and Ondo States, were also recorded⁶.

Causes of Farmers-Herdsmen Conflict

Many factors are deemed responsible for the disputes between farmers and Fulani herdsmen in Nigeria. As Omawumi proclaims, the "current feud started because of farming, grazing land and water"⁷. The farmers accused the herdsmen of damaging their crops by failing to control their animals while the herdsmen equally claimed that the farming communities steal their cattle [Adeleke 2018]. In recent times, illegal invasion of farmland has led to severe conflicts between them due to the harm they have caused to crops and fallow land left to replenish nutrients after long years of use [Ahmed-Gamgum 2018]. Sometimes the herdsmen's cows wander into the farmland of the farmers without permission and

² Duru P. 7000 Persons Displace in Fulani Herdsmen, Agatu Farmers Clash in Benue // *Vanguard*. February 29, 2016. URL: <https://www.vanguardngr.com/2016/02/7000-persons-displaced-in-fulani-herdsmen-agatu-farmers-clash-in-benue/> (accessed: 29.09.2019).

³ Ajjjah A. Church Says '808 Killed in Southern Kaduna' // *Premium Times*. December 29, 2016. URL: <https://www.premiumtimesng.com/news/top-news/219173-church-says-808-killed-southern-kaduna.html> (accessed: 29.09.2019).

⁴ *Ibid.*

⁵ Garba M. Nigerian Govt Says 204 Killed in Southern Kaduna Crisis // *Premium Times*. January 13, 2017. URL: <https://www.premiumtimesng.com/news/headlines/220353-nigerian-govt-says-204-killed-in-southern-kaduna-crisis.html> (accessed: 29.09.2019).

⁶ *Ibid.*

⁷ Omawumi E. History of Fulani Herdsmen and Farmers Clashes in Nigeria // *InfoGuide Nigeria*. March 23, 2016. URL: <https://infoguidenigeria.com/fulani-herdsmen-farmers-clashes/> (accessed: 29.09.2019).

kill crop nurseries or full-grown crops, which they hope will be harvested and sold. This kind of behaviour makes farmers to go after their animals, showing that the reduction in ecological space and resorts creates an environment of eco-scarcity that increases the stakes and places a premium on the resources available [Alozie 2019]. This leads to rather fierce competition and a desperate struggle for subsistence. Therefore, conflict becomes not only inevitable; it literally becomes a question of survival.

Climate change also contributes to the current dispute. The herdsmen would be forced to abandon their original dwelling to another place for greener pastures when there is an unfavourable weather. As Gleick describes, “Climate change has been tipped as the biggest single factor in causing migration and relocation of the population” [Gleick 2014]. According to the Intergovernmental Panel on Climate Change, this would impact people affected by shoreline erosion, coastal flooding, and agricultural destruction.

Expansion in farm production caused by encroachment of pastureland by farmers is also responsible for the conflict deepening. Initially not cultivated land was regarded as a potential pastureland. With the expansion in agriculture, the available pastureland has narrowed down thereby compelling the pastoralists to encroach into farmlands that were not supposed to be theirs. Where these basic needs of livelihoods of the pastoralists are not met either because of expanding land cultivation or desert encroachment, the pastoralists tend to move to some other places where they can have access to pastures [Clara 2017]. However, where they constitute more pressure to the available land resource, their presence is not always welcomed. This has been found to result into conflict with the settled people of the community.

Another reason for the incessant conflicts in the northern part of Nigeria is the ethnic-based approach towards land possession. Conroy [2014] opines that the Fulani’s view land as a common resource which cannot be personalized, while the sedentary communities usually treat land as their exclusive preserve which no other community should encroach into.

Many scholars [Gefu, Kolawole 2002; Shettima, Tar 2008; Ofuoku, Isife 2009; Abbass 2012; Odoh, Chigozie 2012; Adisa 2012; Nformi, Mary-Juliet, Engwali, Nji 2014; Mwamfupe 2015; Doyin 2017] postulate that population explosion increases demand for food and respectively for farm produce. Hence this leads to more demand for land by the farmers to be able to meet the increasing food demand and to the encroachment of livestock route by the farmers in a bid to enlarge their farms for increase farm yields. The trampling of these supposed livestock routes, which are now other people’s farms, intensified the conflict [Goke 2018; Akorede 2018].

Finally, the herdsmen’s attacks in Nigeria in some way can be explained by the lack of political will of the government to properly arrest and prosecute criminals, as in the case of attacks in Nimbo in Uzo-Uwani Local Government Area and in Enugu city in 2016 [Okoro 2018]. The Fulani herdsmen attacked farmers in Nimbo because of the misunderstanding of the borders of the pasture fields, more than 50 people were killed and the property worth thousands of naira destroyed⁸. There have been no serious arrests from that moment to the present, and the Fulani return at intervals to attack famers and villagers on their farms. Fulani herdsmen entered the farm a few months after the attacks in Nimbo and Enugu to feed their flocks, and while they were doing so, the owners of the farmland came and chased them and their cattle away. The Fulani herdsmen came to this sequel at midnight and attacked the people, killing a pregnant woman [Ajibefun 2018].

Farmers-Herdsmen Conflict: Effect on National Unity

The farmers-herdsmen conflict adversely affects Nigeria’s national unity which has been built since independence. It could be assured by firmly pursuing integration which would create

⁸ Mamah E., Ndujihe C., Nkwopara C., Ozor C. Bloodbath in Enugu as Fulani Herdsmen Kill 40 // Vanguard. April 26, 2016. URL: <https://www.vanguardngr.com/2016/04/bloodbath-enugu-fulani-herdsmen-kill-40/> (accessed: 29.09.2019).

the feeling of peace and solidarity. According to Oyedotun, national integration is presented as a mechanism that leads to political stability and sentiments of loyalty to central political institutions⁹. In their research on the assessment of the farmers-herdsmen conflicts on national integration Aliyu, Ikedinma, and Akinwande state that “national integration is the process of unifying a society that tends to make its harmonious city, based on an order that its members consider to be equitably harmonious” [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018]. They view national integration as “the attainment, within a territory of a sense of community and of institutions and practices strong enough and widespread enough to assure, for a long time dependable expectations of peaceful community” [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018].

Meanwhile some state governors have been cited as preaching the opposite — disintegration of Nigeria. For example, the Ekiti state governor, Mr. Ayodele Fayose, was allegedly accused of inciting comments capable of affecting the integration of various tribes in the country. He announced that farmers in his state should start using any means to defend themselves from militants Fulani herdsmen¹⁰. Many have misunderstood him as his instructions were calling on the farmers to take laws into their hands. In the same vein, Samuel Ortom, the Benue state governor, directed Fulani herdsmen within two days to leave Tombo-Mbalagh in the Buruku Local Government Area. He has directed security officers to force herdsmen out of the community [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018]. His defection from the opposition Peoples Democratic Party was connected similarly to the federal government’s alleged defense of herders. In early 2018, the president publicly urged individuals from the state of Benue to learn to tolerate others. The declaration by the president also appeared as a flame to the already tense situation in Benue State [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018]. Some Nigerians qualified it as

taking sides. It will take time to see if the Fulani in the northern parts of the country will not evict other tribes residing among them equally, as there has been friction within the community. The Council of State also called on President Muhammadu Buhari to urgently resolve the conflicts between farmers and herdsmen because of their threat to national unity. It is a big concern now threatening Nigeria’s unity after almost sixty years of independence [Alozie 2019].

Aside the general effects on loss of lives, animals, farm crops, there are soil erosion, poisoning of water and displacement of farmers and pastoral problems. Okoli and Atelhe [2014]; Odoh and Chigozie [2012] reported that 700 to 2000 pastoralists were expelled by the local authorities in Borno and Plateau states respectively. Thus, the minority question has been escalated. The Fulani tribe in most communities declares itself as the minority. Thereby, it claims that their rights to land (which they consider to equally own with the sedentary groups or initial settlers) access is denied by the sedentary groups. It also blames government for not providing enough support, but rather alienating them from their sources of livelihood. The crisis is now snowballing into tribal and religious clashes as witnessed in Southern Kaduna, where Christians were killed by Muslims, which was occasioned by farmers-herdsmen conflict [Aliyu, Ikedinma, Akinwande 2018]. The killings are still on and represent a true threat to national integration. There is usually counterattack in entirely unaffected places in reaction to the loss suffered in farmers-herdsmen clashes elsewhere. The killings of four herdsmen and dumping of their bodies into Ifu River on January 21, 2020 is a retaliatory attack, committed by youths of Oforachi community in Idah Local Government Area (LGA) Kogi state. The attack was made in response to the killing of the 65-year-old Godwin Egbunu in his farmland.

Conflict between farmers and herdsmen has the greatest potential to eradicate the source of livelihood as it currently aggravates the food crisis and its high costs. This happens when cattle hooves compress the farm’s soil making it less efficient for farmers and even when the

⁹ Oyedotun W. New Dimensions to the Killings of Farmers in Nigeria // *Tribune Editorial*. April 26, 2017.

¹⁰ Governor Ortom orders herdsmen to leave Benue Community // *The News*. March 29, 2017.

cattle are killing crops [Adisa, Adekunle 2010]. In the face of the increasing population's predominant disproportionate increase in food production, farmers-herdsmen have further exacerbated food security as many farmers leave the farms for fear of being mutilated or killed. Many of them shift in the process to urban centres in search of alternative means of subsistence. In doing so, they not only intensify the burden on the city's infrastructure but also remain unemployed. They have become prone instruments for perpetuating abuse and crime in society [Audu 2013].

Thus, the farmers-herdsmen conflict is now said to be of co-extensiveness (cover the same area or range) with religious and culture conflicts. This is because most farmers tend to be of the same ethnic group and mostly Christians especially in the middle belt region of Nigeria, while most pastoralists are Fulani and predominantly Muslims [Ahmed-Gamgum 2018]. In an event of a conflict between these groups, they are easily perceived as ethnic or religious conflicts because of their closeness in such lines. 2010 Jos crisis between the Hausa residents and the settlers in the area demonstrates the case. The aggression on the Hausa was easily transferred to the Fulani because it was perceived that they belong to the same religion. This misrepresentation was partly responsible for the Southern Kaduna crisis, where scores of Christians [Ahmed-Gamgum 2018] were gruesomely murdered and many churches burnt down.

Conclusion

Disputes between farmers and herdsmen are disruptive and will have far-reaching consequences for Nigeria's national unity if left unchecked quickly. These disputes inevitably destroy resources and are capable of making different tribes to be at dagger draw with each

other. It therefore calls for quick intervention from the nation's leadership. Given the incidents, causes and effects of farmers-herdsmen conflicts on national integration as earlier exemplified, the following recommendations could be put ahead:

— Offensive terms in policies and laws such as cattle colonies and anti-open grazing should be replaced.

— Value re-orientation strategy should be largely promoted to motivate Nigerians to appreciate the values that unite them more than those that divide them. Tolerance for other ethnic groups should be encouraged.

— Formulation and execution of government policies should not be taken to favour a group of people or tribe against another. As in the current case of support by the federal government towards the Fulani herdsmen.

— Alternative Dispute Resolution (ADR) could be introduced in resolving farmers-herdsmen conflicts instead of resorting to court settlement. This kind of conflict resolution can be enshrined into the country's national policies. For the ADR strategy to be effective, more powers have to be devolved to the local level and empower the local chiefs and traditional rulers. Local governments should collaborate in various ways to forestall occurrence of farmers-herdsmen conflicts. One of these ways of collaboration is the registration of immigrant herdsmen in their localities.

— Herdsmen and farmers should avoid making speeches of hate, as they inspire resentment and break unity.

— Members of the host communities and Fulani herdsmen should be communicated to the public forum and be involved in the decision-making process and allowed to engage effectively in the planning procedure for restoring peace to the majority of the communities concerned.

Received / Поступила в редакцию: 23.08.2020

Accepted / Принята к публикации: 12.10.2020

References / Библиографический список

- Abbass, I.M. (2014). No Retreat No Surrender Conflict for Survival between Fulani Pastoralists and Farmers in Northern Nigeria. *European Scientific Journal*, 8 (1), 331—346. URL: <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/4618> (accessed: 12.07.2020).
- Adeleke, M. (2018). The Increasing Spate of Killings in Nigeria: Cases, Causes and the Needful. *African Development*, 2 (2), 32—45.
- Adisa, R.S. & Adekunle, O.A. (2010). Farmer-Herdsmen Conflicts: A Factor Analysis of Socio-economic Conflict Variables among Arable Crop Farmers in North Central Nigeria. *Journal of Human Ecology*, 30 (1), 1—9. DOI: 10.1080/09709274.2010.11906266
- Adisa, R.S. (2012). Land Use Conflict between Farmers and Herdsmen — Implications for Agricultural and Rural Development in Nigeria. In: Adisa, R.S. (Eds.). *Rural Development: Contemporary Issues and Practices*. London: IntechOpen. P. 99—118. DOI: 10.5772/45787
- Ahmed-Gangum, W.A. (2018). Herdsmen and Farmers Conflict in Nigeria: Another Dimension of Insecurity. *Journal of Public Administration and Social Welfare Research*, 3, 35—62.
- Ajibefun, M.B. (2018). Social and Economic Effects of the Menace of Fulani Herdsmen Crises in Nigeria. *Journal of Educational and Social Research*, 8, 133—139. DOI: 10.2478/jesr-2018-0024
- Akorede, O.P. (2018). Implications of Farmers-Herdsmen Conflicts on Nigeria's Cohesion. *Journal of Multidisciplinary Studies*, 7 (3), 22—45.
- Aliyu, M.K., Ikinma, H.A. & Akinwande, A.E. (2018). Assessment of the Effect of Farmers-Herdsmen Conflicts on National Integration in Nigeria. *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 8 (10), 118—128. DOI: 10.30845/ijhss.v8n10p13
- Alozie, C.C. (2019). Communal Conflicts and Challenges of National Integration in Nigeria in the 21st Century. *International Journal of Social & Management Sciences*, 2 (1), 39—50. URL: <https://www.zeetarz.com/ijssms/wp-content/uploads/2019/01/The-Poverty-Syndrome-and-the-Challenges-of-National-Development-in-Contemporary-Nigeria.pdf> (accessed: 23.07.2020).
- Audu, S.D. (2013). Conflicts among Farmers and Pastoralists in Northern Nigeria Induced by Freshwater Scarcity. *Developing Country Studies*, 3 (12), 25—32.
- Clara, T.V. (2017). Insecurity, Loss of Lives and Policy Issues in Nigeria. *African Affairs*, 4 (2), 67—79.
- Conroy, S. (2014). Land Conflicts and Lethal Violence in Nigeria: Patterns, Mapping and Evolution (2006—2014). *IFRA-Nigeria Working Papers Series*, 38, 1—38.
- Doyin, T. (2017). An Empirical Investigation to Incessant Killings in Nigeria. *Journal of Philosophy*, 5, 67—82.
- Gefu, J.O. & Kolawole, A. (2002). Conflict in Common Property Resource Use: Experiences from an Irrigation Project. *The Commons in an Age of Globalisation: The Ninth Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property*. Victoria Falls, Zimbabwe. June 17—21. URL: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/1034/gefuj080502.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 17.07.2020).
- Gleick, P.H. (2014). Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria. *Weather, Climate, and Society (WCAS)*, 6 (3), 331—340. DOI: 10.1175/WCAS-D-13-00059.1
- Goke, S. (2018). The Genesis of Farmers-Herdsmen Clashes in Nigeria. *Journal of Social Sciences*, 4 (2), 34—48.
- Moritz, M. (2010). Understanding Herder-Farmer Conflicts in West Africa: Outline of a Processual Approach. *Human Organization*, 69 (2), 138—148.
- Muhammed, I., Ismaila, A.B. & Bibi, U.M. (2015). An Assessment of Farmer-Pastoralist Conflict in Nigeria Using GIS. *International Journal of Engineering Science Invention*, 4 (7), 23—33.
- Mwamfupe, D. (2015). Persistence of Farmer-Herder Conflicts in Tanzania. *International Journal of Scientific and Research Publications*, 5 (2), 1—8.
- Ndubuisi, C.I. (2018). A Critical Analysis of Conflicts between Herdsmen and Farmers in Nigeria: Causes and Socioreligious and Political Effects on National Development. *HTS Teologiese Studies / Theological Studies*, 74 (1), 1—6. DOI: 10.4102/hts.v74i1.5065
- Nformi, M.I., Mary-Juliet, B., Engwali, F.D. & Nji, A. (2014). Effects of Farmer-Grazier Conflicts on Rural Development: A Socio-economic Analysis. *Scholarly Journal of Agricultural Science*, 4 (3), 113—120. URL: <http://www.scholarly-journals.com/sjas/archive/2014/March/pdf/Nformi%20et%20al.pdf> (accessed: 07.06.2020).
- Nzeh, E. (2015). The Effects of Migration by Nomadic Farmers in the Livelihoods of Rural Crop Farmers in Enugu State, Nigeria. *Global Journal of Science Frontier Research*, 15 (3), 45—56.

- Odoh, S.I. & Chigozie, C.F. (2012). Climate Change and Conflict in Nigeria: A Theoretical and Empirical Examination of the Worsening Incidence of Conflict between Fulani Herdsmen and Farmers in Northern Nigeria. *Arabian Journal of Business and Management Review*, 2 (1), 110—124.
- Ofuoku, A.U. & Isife, B.I. (2009). Causes, Effects and Resolution of Farmers-Nomadic Cattle Herders Conflict in Delta State, Nigeria. *International Journal of Sociology and Anthropology*, 1 (2), 47—54. URL: <https://academicjournals.org/journal/IJSA/article-full-text-pdf/181F8D9696> (accessed: 17.07.2020).
- Okoli, A.C. & Atelhe, G.A. (2014). Nomads against Natives: A Political Ecology of Herder / Farmer Conflicts in Nasarawa State, Nigeria. *American International Journal of Contemporary Research*, 4 (2), 76—88.
- Okoro, J.P. (2018). Herdsmen / Farmers Conflict and Its Effects on Socio-Economic Development in Nigeria. *Journal of Peace, Security, and Development*, 4 (1), 143—158.
- Shettima, A.G. & Tar, U.A. (2008). Farmer-Pastoralist Conflict in West Africa: Exploring the Causes and Consequences. *Information, Society and Justice*, 1 (2), 163—184.
- Uroko, F.C. (2018). The Ethno-Religious Conflicts in Southern Kaduna of Nigeria: Causes and Implication for National Development. *Afro Asian Journal of Social Sciences*, 9 (2), 1—12. URL: <http://www.onlineresearchjournals.com/aajoss/art/280.pdf> (accessed: 17.07.2020).

About the authors: *Oghuvbu Ejiroghene Augustine* — Assistant Lecturer, Department of Political Science and International Relations, College of Leadership and Development Studies, Covenant University, Ota, Ogun State, Nigeria (e-mail: augustine4best@yahoo.com).

Oghuvbu Oluwatobi Blessing — PhD Candidate, Department of Library and Information Science, Faculty of Education Delta State University, Abraka, Nigeria (e-mail: bfamuti@gmail.com).

Сведения об авторах: *Огубу Эджирогене Августин* — ассистент кафедры политологии и международных отношений, Колледж лидерства и исследования проблем развития, Университет Ковенант, Ота, штат Огун, Нигерия (e-mail: augustine4best@yahoo.com).

Огубу Олуватоби Блессинг — аспирант кафедры библиотечного дела и информатики, педагогический факультет Государственного университета Дельты, Абрака, штат Дельта, Нигерия (e-mail: bfamuti@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-707-720

Научная статья / Research article

Миротворческий потенциал Организации Договора о коллективной безопасности

А.В. Корниленко

Министерство обороны РФ, Москва, Российская Федерация

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), являясь международной региональной организацией, объединяет государства, имеющие общие принципы обеспечения коллективной безопасности на постсоветском пространстве. Помимо военных, политических, антитеррористических, антинаркотических, миграционных аспектов практическая деятельность Организации предусматривает осуществление миротворческих миссий в регионе, а также за его пределами. В последнее десятилетие ОДКБ планомерно повышает уровень своей готовности реагирования на различные типы угроз, взаимодействуя как с государствами, так и с другими международными организациями в данной сфере. Целью исследования является оценка современного состояния миротворческой деятельности ОДКБ, выявление ее сильных и слабых сторон, возможных способов повышения результативности миротворчества. Научная новизна исследования заключается в рассмотрении на основе ретроспективного анализа фактического состояния политических, военных, информационных компонентов миротворчества Организации, которые в настоящее время, очевидно, еще не достигли максимума своей эффективности. Рассмотрены причины создания ОДКБ, исторические этапы ее взаимодействия с ООН, практические аспекты их сотрудничества. Особое внимание уделяется сложившимся взаимоотношениям между государствами-членами внутри Организации, политическим проблемам восприятия ОДКБ в качестве равноценного партнера со стороны других субъектов международного права. Отмечается ее полное политическое игнорирование со стороны Организации Североатлантического договора (НАТО) при наличии двусторонних контактов с большинством государств — членов Альянса. На основе обширной документальной и фактологической базы дается оценка актуальному состоянию миротворческой деятельности ОДКБ, преимуществам и явным недостаткам политических процессов в Организации, делается акцент на перспективных путях взаимодействия с Европейским союзом (ЕС) в сфере миротворчества. Рассматривая информационное обеспечение миротворческой деятельности Организации, автор указывает очевидные просчеты в данной сфере, предлагает практические шаги по повышению ее результативности. В заключении автор приходит к выводу, что в настоящее время ОДКБ переживает кризис идентичности и не показывает достаточной эффективности в контексте реализации тесных союзнических отношений в системе обеспечения региональной безопасности.

Ключевые слова: Организация договора о коллективной безопасности, миротворчество, коллективная безопасность, региональная безопасность

Для цитирования: Корниленко А.В. Миротворческий потенциал Организации Договора о коллективной безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 707—720. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-707-720

Peacekeeping Potential of the Collective Security Treaty Organization

A.V. Kornilenko

Russian Ministry of Defence, Moscow, Russian Federation

Abstract. The Collective Security Treaty Organization (CSTO), as an international regional organization, unites states that have common principles for ensuring collective security in the post-Soviet space. In addition to

© Корниленко А.В., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

military, political, anti-terrorist, anti-drug, migration aspects, the Organization's practical activities provide for the implementation of peacekeeping missions in the region, as well as beyond. Over the past decade, the CSTO has been systematically raising the level of its readiness to respond to various types of threats, interacting with both states and other international organizations in this area. The purpose of this article is to assess the current state of the CSTO peacekeeping activity, to identify its strengths and weaknesses, and possible ways to increase the effectiveness of peacekeeping. The scientific novelty of the research lays in the consideration, on the basis of a retrospective analysis, of the actual state of the political, military, information components of the Organization's peacekeeping, which at the present time, obviously, have not yet reached their maximum efficiency. The author examines the reasons for the creation of the CSTO, the historical stages of the Organization's interaction with the UN, the practical aspects of their cooperation. Special attention is paid to the existing relationship between the member states within the Organization itself, to the political problems of the perception of the CSTO by other subjects of international law as an equal partner. It notes its complete political ignorance on the part of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the presence of bilateral contacts with most member states. In conclusion, the author comes to the conclusion that the Organization is currently experiencing an identity crisis and does not show sufficient efficiency in the context of the implementation of close allied relations in the system of ensuring regional security.

Key words: Collective Security Treaty Organization, peacekeeping, collective security, regional security

For citation: Kornilenko, A.V. (2020). Peacekeeping Potential of the Collective Security Treaty Organization. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 707—720. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-707-720

Введение

Региональная политическая нестабильность, обусловленная распадом СССР в 1991 г., подтолкнула недавно образованные независимые государства к формированию нового военно-политического союза, способного поддерживать необходимый уровень собственной безопасности, основанный на едином подходе к ее обеспечению. 15 мая 1992 г. Армения, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан и Узбекистан подписали Договор о коллективной безопасности (ДКБ)¹, который вступил в силу 20 апреля 1994 г., став основой для практического создания такого союза в дальнейшем.

Следует отметить, что данные интеграционные процессы происходили в период реальной угрозы распада государств (Югославия, 1991 г.), военной активности НАТО (Операция «Буря в пустыне», 1990 г.), общей геополитической и экономической нестабильности. В связи с этим новые независимые государства испытывали определенные опасения, вступая в систему международных отношений без военных и политических гарантий [Golub K., Golub Y. 2018].

¹ Договор о коллективной безопасности (Ташкент, 15 мая 1992 г.) (с изменениями и дополнениями) // Garant.ru. URL: <http://base.garant.ru/1118890> (дата обращения: 26.04.2020).

Дальнейшее преобразование ДКБ в Организацию Договора о коллективной безопасности было осуществлено 14 мая 2002 г. на московской сессии ДКБ и придало ей статус международной региональной организации. Причинами создания ОДКБ явилось желание перейти от сотрудничества между государствами к тесной интеграции [Семериков 2014, 2017; Golub K., Golub Y. 2018], итогом чего стало создание полноценного военно-политического союза.

Ряд исследователей отмечают спорные и неоднозначные союзнические отношения внутри Организации [Земсков 2011; Stein 2018; Дорохина 2019], особенно на этапе формирования высших органов Договора [Гонтарь 2017], а также двусторонние отношения с НАТО [Студеникин 2014] и ООН [Бокерия 2019].

При рассмотрении путей повышения эффективности ОДКБ предлагается вариант объединения усилий в сфере миротворчества с Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) [Nikitina 2011].

Факторы создания ОДКБ можно условно разделить на две группы — военные и политические. Если к военным факторам относится желание государств обезопасить себя путем создания региональных сил коллективной безопасности [Семериков

2017], то к политическим — желание сохранить остатки советской системы ценностей и идеологической общности [Никитина 2009].

Миротворческие аспекты деятельности ОДКБ

В настоящее время в состав Организации входят Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан. Лидирующее место по численности населения, численности личного состава Вооруженных Сил, финансовым вложениям в оборону занимает Российская Федерация (РФ) (табл. 1).

ОДКБ, как и любая организация, обладает потенциалом, напрямую влияющим как на ее современное состояние, так и на перспективы ее развития. Под потенциалом Организации понимается совокупность всех имеющихся возможностей, сил и средств, которые в настоящее время включают в себя:

— финансовые ресурсы (совокупность бюджетов государств-членов);

— военные ресурсы (количество личного состава вооруженных сил и военной техники);

— технические ресурсы (перспективное состояние военной и специальной техники, вооружения);

— территориальные ресурсы (совокупная площадь государств-членов);

— миротворческий потенциал (состояние сил и средств миротворческих подразделений, наличие и актуальность законодательных актов, регулирующих миротворческую политику) и др.

Военный компонент ОДКБ основан на российском вооружении и военной технике, предназначенных для решения Организацией задач по урегулированию конфликтов. В ходе выполнения учебно-боевых задач активно применяются беспилотные летательные аппараты, транспортная авиация (Ил-76), бомбардировочная авиация (Ту-22М3, Ту-95МС), истребительная авиация (Су-30СМ).

Таблица 1 / Table 1

Сводные показатели демографического, оборонного и финансового потенциала государств — членов ОДКБ на 2019 — 1-й квартал 2020 г. / Aggregate indicators of the demographic, defense and financial potential of the CSTO member states for 2019 — 1st quarter of 2020

Государство — член ОДКБ / CSTO member state	Численность населения, чел. / Population	Численность вооруженных сил, чел. / Military personnel	Финансовые расходы на оборону в 2019 г., млн долл. США / Defense finance spend in 2019, millions USD	Доля ВВП, выделенного на оборону в 2019 г., % / Share of GDP dedicated to defense in 2019, %
Армения / Armenia	2 962 200	44 800	673	4,9
Беларусь / Belarus	9 408 400	65 000	780	1,2
Казахстан / Kazakhstan	18 690 200	39 000	1 766	1,2
Киргизия / Kyrgyzstan	6 389 500	15 000	124	1,5
Россия / Russia	146 748 590	1 024 567	65 103	3,9
Таджикистан / Tajikistan	9 314 000	7 200	Нет данных	Нет данных

Источник / Source: составлено автором по данным / compiled by the author based on data: Средняя численность постоянного населения, тыс. человек, 2020 // Статистический комитет Республики Армения. URL: <https://www.armstat.am/ru/?nid=12&id=11001> (дата обращения: 26.04.2020); Численность населения на 1 января по областям и г. Минску // Национальный статистический комитет Республики Беларусь. URL: https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/ssrd-mvf_2/natsionalnaya-stranitsa-svodnyh-dannyh/naselenie_6/dinamika-chislenosti-naseleniya/ (дата обращения: 26.04.2020); Основные социально-экономические показатели // Комитет по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан. URL: <https://stat.gov.kz/> (дата обращения: 26.04.2020); Оперативные показатели // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://www.gks.ru> (дата обращения: 26.04.2020); Население на 01.01.2020 // Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. URL: <https://stat.tj/ru> (дата обращения: 26.04.2020); SIPRI Military Expenditure Database // Stockholm International Peace Research Institute. URL: <https://www.sipri.org/databases/milex> (accessed: 26.04.2020).

Исходя из территориального положения членов Организации, регионы коллективной безопасности (зоны ответственности) разделены на Восточноевропейский (Белоруссия), Центрально-Азиатский (Казахстан, Киргизия, Таджикистан) и Кавказский (Армения) с включением в них субъектов РФ, примыкающих к тем или иным государствам — членам ОДКБ. В Восточноевропейском и Кавказском регионах созданы и функционируют соответствующие региональные группировки войск.

Миротворческий компонент ОДКБ включает в себя коллективные миротворческие силы (КМС), созданные на основании Соглашения о миротворческой деятельности от 6 октября 2007 г.² В данном документе определены общая миротворческая политика Организации, процедура принятия решений по проведению миротворческих операций, привлекаемые силы и средства, используемые термины. В Соглашении также даны определения и разграничиваются такие понятия, как «миротворческие контингенты государств — членов ОДКБ», «коллективные миротворческие силы ОДКБ» и «миротворческие силы ОДКБ», что, как представляется, перенасыщает документ аналогичными по значению юридическими терминами.

На момент подписания Соглашения центральноазиатские государства уже имели практический опыт осуществления миротворческой деятельности. С начала гражданской войны в Таджикистане в 1992 г. Казахстан, Киргизия и Узбекистан развертывали свои подразделения в составе миротворческих сил Содружества Независимых Государств (СНГ) под российским руководством. В дальнейшем правительства Казахстана, Киргизии и Таджикистана проявили интерес к участию в международных миротворческих миссиях, после чего Североатлантический альянс предоставил каждой из них помощь в области безопасности для создания собственных миротворческих подразделений, которые работают над

обеспечением оперативной совместимости с силами НАТО с целью развертывания в рамках международных миротворческих миссий [Stein 2018].

Даже такой стратегически важный союзник России, как Армения, предпочел направить свои миротворческие контингенты под руководством НАТО с 2010 по 2012 г. (миссия «Решительное содействие» в Афганистане) для выполнения миротворческих задач, однако не сочла нужным участвовать в совместных с российской стороной гуманитарных операциях в Сирии. Такая разнонаправленность приоритетов создает диссонанс в общей миротворческой политике ОДКБ и не отвечает духу союзничества.

Система миротворчества Организации была сформирована с явным опозданием и далеко не в первую очередь, когда международные конфликты на пространстве СНГ уже перешли в «горячую фазу». Стратегия миротворческой деятельности ОДКБ формировалась под серьезным влиянием уже не столько практики старых миротворческих операций 1990-х гг. (типа операции по мандату СНГ в Таджикистане в 1992—2000 гг.), сколько под знаком «цветных революций» середины 2000-х г. и необходимости реагирования на потенциальные подобные кризисы в будущем [Никитин 2009].

Идея распределить общемировые миротворческие усилия (при сохранении главенствующей роли ООН), делегировать проведение миссий региональным организациям обсуждается в военных и политических кругах довольно давно. И создание миротворческих сил в регионах вписывается в глобальную стратегию децентрализации миротворчества [Аляев, Дехканов 2007].

Военное сотрудничество в рамках Организации является приоритетным во взаимоотношениях государств-членов, осуществляется в нескольких смежных областях, в том числе в сфере развития миротворческих сил ОДКБ [Bordyuzha 2011]. Отсутствие практики проведения реальных миротворческих операций компенсируется отработкой навыков оперативного и боевого слаживания на ежегодных учениях. Площадками для отработки задач КМС являются полигоны,

² Соглашение о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902160000> (дата обращения: 26.04.2020).

расположенные в таких населенных пунктах, как Чебаркуль (Челябинская обл.), Мулино (Нижегородская обл.), Харб-Майдон (Таджикистан), Балыкчы (Иссык-Кульская обл. Киргизии), а также Свердловского учебного центра Центрального военного округа РФ. В 2020 г. учения впервые проводились на полигоне Капустин Яр Астраханской обл., где отрабатывались вопросы материально-технического обеспечения Организации.

Количество привлекаемого личного состава варьируется от 450 чел. (учения «Кобальт — 2010») до 12 тыс. чел. (учения «Центр — 2011»), что является максимумом

на сегодняшний день. Численность привлекаемых военнослужащих пропорциональна количеству вооружения и военной техники (рис. 1).

Западными экспертами проведение различного рода учений воспринимается в основном не как плановое мероприятие боевой и оперативной подготовки, а как явная «игра мускулами»: учения «Центр», которые организуются каждые 3—4 года, видятся демонстрацией военной мощи ОДКБ, учитывая огромное количество привлекаемых войск и вооружений [De Haas 2016].

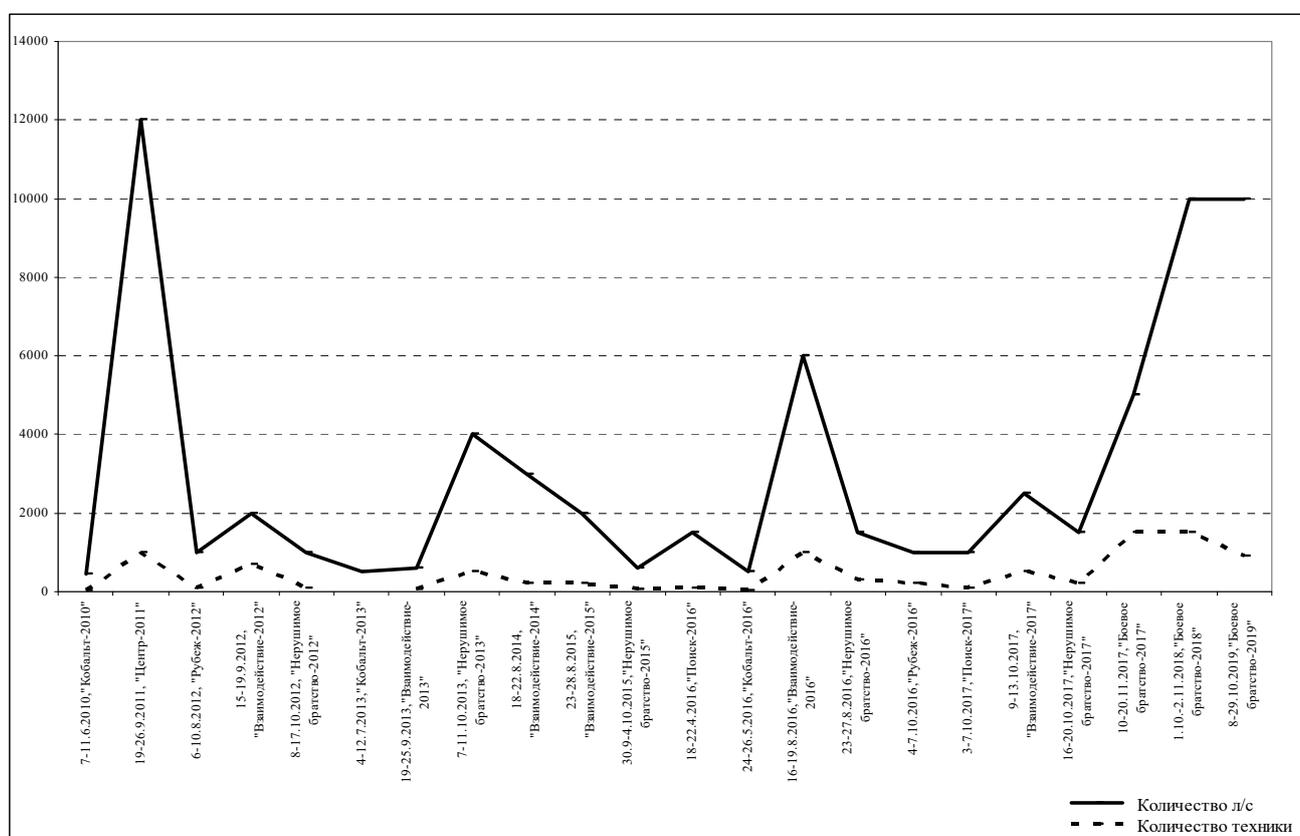


Рис. 1. Количественный состав проводимых учений ОДКБ в 2010—2019 гг., чел.; ед. / Fig. 1. The quantitative composition of the CSTO exercises conducted in 2010—2019, people; units

Источник / Source: Учения Коллективных сил ОДКБ // Официальный сайт ОДКБ.

URL: <http://www.odkb-csto.org/training/> (дата обращения: 26.04.2020).

Организации периодически вменяется в вину отсутствие реально проведенных операций, что, возможно, могло бы указывать на ее неэффективность. Однако НАТО провела свою первую военную операцию в 1995 г., спустя полные 46 лет после создания организации. И это отсутствие операций

рассматривалось в качестве признака эффективности НАТО как механизма сдерживания. Аналогично объединенные силы ОДКБ выполняют функцию сдерживания в отношении деятельности экстремистов, базирующихся на территории Афганистана [ОДКБ: ответственная безопасность 2011].

Взаимодействие с ООН

Традиционно лидирующую роль (как по количеству проводимых миротворческих операций, так и в плане легитимности) в обеспечении международной безопасности занимает ООН, с которой стремятся взаимодействовать большинство субъектов международного права. Двустороннее сотрудничество между ОДКБ и ООН, в том числе по вопросам осуществления миротворческой деятельности, можно разделить на следующие этапы:

1) 2 декабря 2004 г. принята Резолюция о предоставлении ОДКБ статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее (ГА) ООН³;

2) 6 октября 2007 г. подписано Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ (ратифицировано РФ 30 декабря 2008 г.⁴ и вступило в силу 15 января 2009 г.);

3) 2 марта 2010 г. ГА ООН заявила о необходимости укрепить сотрудничество между ООН и ОДКБ⁵;

4) 18 марта 2010 г. Генеральным Секретарем ООН Пан Ги Мун и Генеральным Секретарем ОДКБ Н.Н. Бордюжей была подписана совместная декларация о сотрудничестве между Секретариатами двух организаций⁶;

5) приняты Резолюции ГА ООН о сотрудничестве с ОДКБ 2 марта 2010 г.⁷, 13 декабря 2010 г.⁸, 19 ноября 2012 г.⁹, 11 ноября

2014 г.¹⁰, 21 ноября 2016 г.¹¹, 25 июля 2019 г.¹²;

6) 28 сентября 2012 г. между Секретариатом ОДКБ и Департаментом операций по поддержанию мира Секретариата ООН подписан Меморандум о взаимопонимании по миротворческим операциям¹³;

7) 21 сентября 2016 г., в ходе 71-й сессии ГА ООН, Генеральным секретарем ОДКБ Н.Н. Бордюжей и Исполнительным директором Контртеррористического комитета Совета Безопасности (СБ) ООН Ж.П. Лабордом был подписан Меморандум о взаимопонимании и обсуждено расширение сотрудничества в сфере миротворчества¹⁴.

между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности». 13 декабря 2010 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/65/122> (дата обращения: 26.04.2020).

⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/67/6 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности». 19 ноября 2012 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/67/6> (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/69/12 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности». 11 ноября 2014 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/69/12> (дата обращения: 26.04.2020).

¹¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/71/12 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности». 21 ноября 2016 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/12> (дата обращения: 26.04.2020).

¹² Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/73/331 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности». 25 июля 2019 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/331> (дата обращения: 26.04.2020).

¹³ ОДКБ и ООН подписали Меморандум по миротворческой деятельности // ОДКБ. 28.09.2012. URL: https://odkb-csto.org/news/news_odkb_odkb_i_oon_podpisali_memorandum_po_mirotvorcheskoy_deyatelnosti/ (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁴ Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом Организации Договора о коллективной безопасности и Исполнительным директоратом Контртеррористического комитета Организации Объединенных Наций // ОДКБ. 21.09.2016. URL: https://antiterror.odkb-csto.org/int_organizations/un/memorandum-ovzaimoponimaniimezhdu-sekretariatom-odkb-i-id-ktk-oon/ (дата обращения: 26.04.2020).

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/59/519 «Предоставление Организации Договора о коллективной безопасности статуса наблюдателя в Генеральной Ассамблее». 13 октября 2004 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/59/519> (дата обращения: 26.04.2020).

⁴ Федеральный закон «О ратификации Соглашения о миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности» // Президент России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/2763> (дата обращения: 26.04.2020).

⁵ В Москве подписана декларация о сотрудничестве между секретариатами ООН и ОДКБ // Новости ООН. 18.03.2010. URL: <https://news.un.org/ru/story/2010/03/1160871> (дата обращения: 26.04.2020).

⁶ Там же.

⁷ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/64/256 «Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Организацией Договора о коллективной безопасности». 2 марта 2010 г. // ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/64/256> (дата обращения: 26.04.2020).

⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/65/122 «Сотрудничество

Остается открытым вопрос применения миротворческих сил ОДКБ в интересах ООН, решение которого, безусловно, повысило бы практический опыт и международный авторитет Организации. В этих целях ОДКБ разработала и вынесла на обсуждение Дорожную карту «Формирование условий для использования миротворческого потенциала ОДКБ в интересах международной миротворческой деятельности ООН (на период 2017—2020 гг.)». Данный документ представляет собой план мероприятий, позволяющих в тесном взаимодействии с ООН вести работу по реализации организационных, юридических, материально-технических мероприятий, дающих возможность перспективного использования своих миротворцев на основании мандата ООН, включая формирование резерва постоянной готовности из состава миротворческих сил ОДКБ.

24 апреля 2019 г. на полях VIII Московской конференции по международной безопасности состоялась рабочая встреча исполняющего обязанности Генерального секретаря ОДКБ В.А. Семерикова с заместителем Генерального секретаря ООН по операциям по поддержанию мира — главой Департамента операций ООН по поддержанию мира Ж.П. Лакруа. Произошел обмен мнениями о возможных путях реализации «Дорожной карты» по встраиванию миротворческих ресурсов ОДКБ в глобальные усилия ООН в области международного миротворчества¹⁵.

Из практических аспектов взаимодействия можно отметить присутствие действующих сотрудников ООН на учениях ОДКБ различного уровня. Однако на сегодняшний день, несмотря на взаимную заинтересованность, сотрудничество ООН и ОДКБ в сфере миротворчества в эффективную, равную,

совместную деятельность не переросло. Причины кроются в излишней политизированности, бюрократизации процессов взаимоотношений: «Потенциал взаимодействия ОДКБ с ООН весьма значителен и в полную силу пока не используется... Некоторые наши партнеры, в том числе и в СБ ООН, пытаются искусственно, под разными предлогами “маргинализировать” эти организации, видя в них геополитических конкурентов»¹⁶.

Помимо наличия чисто идеологических очевидны и проблемы организационного характера:

1) отсутствует практика разграничения сферы управления в вопросах обеспечения безопасности;

2) механизм заключения соглашений действует преимущественно между секретариатами организаций, что, безусловно, существенно снижает эффективность реализации коллективных мер [Бокерия 2019].

Решение вопросов разграничения полномочий между организациями, наделятия прав и персональной ответственности за обеспечение безопасности в том или ином регионе, возможной помощи (как методической, так и финансовой), как представляется, могло бы положительно сказаться на эффективности осуществления миротворческой деятельности ОДКБ.

Политологами и экспертами предлагаются различные варианты оптимизации деятельности и повышения международного авторитета Организации, в частности связанные с превращением ОДКБ в основные миротворческие силы Центральной Азии (ЦА) и прилегающих регионов [Laumulin 2012]. Данный вариант развития представляется маловероятным, так как, помимо провозглашения себя лидером миротворчества в Центрально-Азиатском регионе, Организации следует обладать необходимым авторитетом,

¹⁵ Основные усилия в сотрудничестве ОДКБ и ООН в миротворческой сфере сегодня направлены на использование потенциала полицейских частей и подразделений для службы в миротворческих и специальных политических миссиях ООН // ОДКБ. 24.04.2019. URL: https://odkb-csto.org/news/news_odkb/osnovnye-usiliya-v-sotrudnichestve-odkb-s-oon-v-mirotvorcheskoj-sfere-segodnya-napravleny-na-ispolzovanie-potentsiala-politsayskix-chastey-i-podrazdeleniy-dlya-služby-v-mirotvorcheskix-i-spezialnyx-politicheskix-missiyax-oon-//odkb (дата обращения: 26.04.2020).

¹⁶ Выступление Постоянного представителя Российской Федерации при ООН В.И. Чуркина на заседании Совета Безопасности ООН по сотрудничеству ООН с ОДКБ, ШОС и СНГ // Постоянное представительство Российской Федерации при ООН. 28.11.2016. URL: https://russiaun.ru/ru/news/sc_cprsb (дата обращения: 26.04.2020).

правомочностью и легитимностью. Однако правомочность миротворческих действий ОДКБ ограничена мандатом ООН, который на данном этапе взаимоотношений получить не представляется возможным. Любая миротворческая инициатива ОДКБ в ЦА, скорее всего, будет заблокирована западными державами в рамках СБ ООН. Действия по своему мандату ограничивают миротворчество ОДКБ рамками лишь собственной территории, что не соотносится со статусом лидера.

Легитимность действий Организации в ЦА также представляется невысокой, так как помимо самих государств-членов нельзя забывать и о других важных игроках данного региона. Например, Узбекистан, дважды покидавший ряды Организации и сотрудничающий с НАТО, не допустит активизации действий ОДКБ вблизи своих границ. Авторитет ОДКБ как регионального миротворца будет зависеть от того, насколько эффективным будет сотрудничество с ООН и другими субъектами международного права. Не следует забывать, что ОДКБ, являясь субъектом мировой политики и гарантом международной безопасности в ЦА, служит центром, вокруг которого и рядом с которым будут складываться новые экономические, военно-политические и социокультурные объединения [Антонов 2017].

В связи с тем что доминирующую роль в большинстве аспектов деятельности Организации играет Россия (и это устраивает все государства-члены на данном этапе), именно ей предстоит решать вопрос повышения уровня взаимодействия ОДКБ с ООН.

Проблемные аспекты миротворчества ОДКБ

Лидеры мирового сообщества пока не готовы к прорыву в отношениях ни с РФ, ни с ОДКБ, что объясняется политизированностью отношений. Деятельность России по воссоединению с Крымом, признанию независимости Абхазии и Южной Осетии воспринимается в мире преимущественно негативно (по крайней мере на официальном уровне). Весьма характерен тот факт, что ни одно из государств — членов ОДКБ не поддержало

Москву в вопросах признания независимых государств, сколько бы российская сторона ни констатировала высокий уровень союзнических отношений внутри Организации. Это говорит об отсутствии единой внешней политики государств-членов в силу различия угроз национальной безопасности и стратегических национальных приоритетов.

Помимо отсутствия единой внешней политики очевидны проблемы в военной и дипломатической сферах деятельности Организации. При общем осуждении министрами обороны расширения НАТО дипломатические ведомства государств — членов ОДКБ отказывались поддерживать данные заявления. Данная ситуация является неприемлемой и идет вразрез с заявленными союзническими отношениями внутри Организации.

Отличительной чертой текущего положения дел в этой области представляются гипертрофированная оценка государствами региона своего национального суверенитета, возведенный в высший принцип приоритет национальной безопасности (в противопоставлении коллективной или групповой), в то время как от коллективной безопасности местные элиты ждут в основном экономических и прочих преимуществ и выгод (например, льготных поставок вооружений из России) [Земсков 2011].

В организационно-правовой сфере на сегодняшний день не разрешены вопросы легитимности официального обращения о проведении миротворческой операции со стороны руководства государства, де-факто отстраненного от власти волей народа, но без соблюдения предписанных национальным законодательством процедур. Миротворческая деятельность подразумевает приоритет политического диалога перед силовым разрешением конфликта. Однако не отработаны механизмы получения согласия сторон конфликта на прекращение огня и проведение миротворческой операции, если в качестве таковых выступают неорганизованные, стихийно возникшие группы людей, не имеющие общего руководства [Семериков 2014].

Данные проблемы носят организационный и юридический характер и на сегодняшний день не разрешены. ОДКБ должна

работать в направлении более тесной военной и политической интеграции своих членов, координировать усилия по укреплению их потенциала, совершенствовать и укреплять военный компонент организации [Iskandarov 2013], что могло бы если не устранить существующие противоречия, то хотя бы сгладить «острые углы» в отношениях внутри Организации.

Поскольку отдельные международные акторы воспринимают ОДКБ как структуру, созданную Москвой и подотчетную ей, до сих пор не удается наладить партнерские отношения с другими сильными игроками международного сообщества, при этом негативное отношение к РФ переносится на всю Организацию. «Коллективный» Запад расценивает ОДКБ как «площадку возможностей» России для поддержания статуса регионального лидера и, соответственно, влияния на принятие решений в регионах коллективной безопасности. Также деятельность Организации играет важную роль в плане демонстрации единства в стремлении ограничить присутствие США на постсоветском пространстве [Faisal 2017].

Восприятие Организации в качестве регионального оппонента НАТО объясняет отсутствие контактов между ними в течение длительного времени. Одним из факторов создавшейся ситуации является низкая оценка эффективности ОДКБ в сфере обеспечения международной безопасности.

Тезис «неэффективность» (или «кризис») часто используется применительно к деятельности Организации. В большей степени это связывают с нежеланием или неспособностью ОДКБ принять участие в разрешении внутреннего конфликта в Киргизии в 2010 г., что, однако, юридически обосновано. По мнению некоторых исследователей, одним из признаков кризиса Организации является целенаправленная деятельность зарубежных центров влияния по предотвращению создания эффективной системы безопасности на постсоветском пространстве [Kurtov 2008].

На практике взаимодействие между Североатлантическим альянсом и государствами — членами ОДКБ осуществляется лишь на двусторонней основе, тем более что

последние (за исключением России) являются членами программы НАТО «Партнерство ради мира». Многие военнослужащие стран — участниц ОДКБ прошли обучение в зарубежных центрах подготовки миротворцев и имеют богатый опыт участия в различных международных миротворческих учениях. В частности, подразделения вооруженных сил Республики Армения и Республики Казахстан, выполняя задачи со своими коллегами из стран НАТО, получили опыт совместных действий в миротворческих миссиях и имеют соответствующие сертификаты [Студеникин 2014].

В полемике об эффективности взаимодействия ОДКБ и НАТО остаются неохваченными аспекты сотрудничества с ЕС, которые имеют перспективы в сфере миротворчества. На сегодняшний день проведен ряд международных форумов с участием руководителей внешнеполитических и оборонных ведомств ЕС и представителей Секретариата ОДКБ, которые определили тождественность концепций безопасности ЕС и ОДКБ (в частности их ориентацию на противодействие «новым угрозам»). ЕС, в отличие от НАТО, не стремится дистанцироваться от военно-политической организации государств постсоветского пространства. В свое время Россия приняла концепцию «четырех общих пространств» с ЕС, одно из которых — пространство безопасности. Концепция общего пространства безопасности ЕС — ОДКБ может стать зоной выборочного сотрудничества с ЕС [Nikitin 2017].

В эпоху глобализации межрегиональные (транснациональные) угрозы безопасности превалируют над региональными рисками. Нарастает уязвимость в информационной сфере на глобальном уровне, что также создает угрозу национальной безопасности и суверенитету государств — членов Организации. В связи с этим возможно принятие многосторонних мер для противодействия более широкой группе нетрадиционных проблем в области безопасности (терроризм, торговля людьми, информационная война) [Jackson 2014].

Одним из организационных недостатков ОДКБ является тот факт, что на сегодняшний

день не уточнен состав КМС, что видно из Плана мероприятий по реализации ноябрьской (2019 г.) сессии Совета коллективной безопасности¹⁷, несмотря на то, что Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ было подписано еще в 2007 г. Внесение изменений в Протокол о составе и дислокации миротворческих контингентов запланировано на второе полугодие 2020 г.

Исходя из болезненной реакции глав государств — членов ОДКБ на вероятную угрозу своему суверенитету, исходящую от возможного ввода миротворческих контингентов под видом проведения той или иной операции, очевидно, что ключевым фактором подписания Соглашения явилась как раз «добровольность» участия в миротворческих миссиях. Главы государств — членов ОДКБ не готовы ни делиться суверенитетом (допускать на свои территории миротворцев в случае конфликта), ни, подчиняясь общей воле, отправлять свои контингенты в конфликтные регионы.

Перспективным направлением развития миротворческой составляющей ОДКБ представляется смещение акцентов с чисто силовых операций на гуманитарные и политические миссии. Необходимо изначальное вовлечение невоенных министерств стран ОДКБ в миротворчество посредством консолидации средств оказания гуманитарной, технической и медицинской помощи, а также привлечения обучающихся специалистов. В таком понимании включение ОДКБ в невоенные миссии ООН, а также проведение совместных миссий с Евросоюзом возможно в достаточно широком геополитическом ареале [ОДКБ: ответственная безопасность 2011].

В контексте повышения эффективности Организации возможен вариант объединения усилий ОДКБ и ШОС в рамках коалиции. Между тем ШОС, задуманная как инструмент

противодействия новым вызовам и угрозам, вместо этого сосредоточивается на общих политических и экономических вопросах, тогда как ОДКБ, уже обладающая реальными военными механизмами, могла бы помочь ШОС в деле обеспечения безопасности. Коалиция ОДКБ — ШОС по противодействию афганской угрозе принесет существенные преимущества обеим организациям за счет сочетания практических механизмов первой с международным политическим весом второй [Nikitina 2011].

Заключение

Проведенный анализ современного состояния миротворческой деятельности Организации Договора о коллективной безопасности позволил сделать следующие выводы.

Во-первых, сотрудничество ОДКБ в миротворческой сфере с другими международными организациями носит больше формальный и крайне ограниченный характер. Совместные учения, а тем более миротворческие операции не проводятся в принципе. Упор делается на улучшение взаимодействия внутри самой Организации (в том числе посредством проведения коллективных учений), а также на удержание ее государств-членов внутри самой структуры.

ООН положительно оценивает перспективы сотрудничества с ОДКБ в миротворческой сфере. Однако весомые практические результаты в реализации «Дорожной карты» ОДКБ на данный момент отсутствуют, что делает невозможным ее участие в миротворческих миссиях под эгидой ООН. На сегодняшний день одним из немногих перспективных преимуществ Организации (и на это делается упор) является готовность ее Коллективных авиационных сил к переброске по воздуху европейских контингентов и грузов Миротворческих сил ООН в район их применения, а также эвакуации раненых и больных.

Во-вторых, для России наиболее приемлема политическая модель восприятия ОДКБ, при которой Москва являлась бы фактическим коалиционным лидером во всех аспектах деятельности (в том числе и миротворческом) при сохранении пусть и формальной,

¹⁷ План мероприятий по реализации ноябрьской (2019 г.) сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ и приоритетов, предложенных Российской Федерацией на период представительства в Организации // Председательство Российской Федерации в Организации договора о коллективной безопасности. 03.03.2020. URL: <https://cstorussia2020.mid.ru/upload/iblock/edd/edd727f64df1c42f45a0218d307fe971.pdf> (дата обращения: 26.04.2020).

но дискуссии внутри Организации. Напротив, ситуация, когда РФ воспринимается как «отдельный игрок», несущий на себе тяжкое бремя (в основном финансовое) функционирования Организации и «продвигающий» при этом свои внешнеполитические интересы, является нежелательной.

В-третьих, в Уставе Организации заявлено, что «государства-члены согласовывают и координируют свои внешнеполитические позиции по международным и региональным проблемам безопасности»¹⁸. Однако в различных регионах ОДКБ присутствуют разные спектры угроз, что порождает и разнообразные политические интересы государств-членов. В Центрально-Азиатском регионе такими угрозами будут считаться контрабанда наркотических средств, незаконная миграция, политический и религиозный экстремизм. В Кавказском регионе угрозу представляют территориальные споры и возникающие на их почве сепаратистские настроения. В Восточноевропейском — приближение к собственным границам военной инфраструктуры НАТО, озабоченность вопросами энергетической, продовольственной, экономической безопасности. Такая объективная «разобщенность» угроз негативно отражается на единстве общих военно-политических целей, что в дальнейшем может сказаться на эффективности принятия тех или иных совместных решений, в том числе в миротворческой сфере.

Наконец, в информационной сфере деятельность ОДКБ осуществляется недостаточно эффективно. Организация обладает официальным сайтом, где достаточно своевременно представляется информация о проведенных учениях, встречах руководящего состава, сделанных заявлениях и т. д. Однако данные о количестве привлекаемых сил и средств ОДКБ имеют, как правило, приблизительный и разрозненный характер. Эта проблема препятствует получению актуальных и достоверных фактов о деятельности ОДКБ, поэтому ученые не могут исследовать ее,

¹⁸ Устав Организации договора о коллективной безопасности // Президент России. 06.10.2002. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3506> (дата обращения: 26.04.2020).

контролировать путь развития и просто оценивать роль Организации в международных отношениях [Mozolev 2018].

Внешнеполитическая деятельность ОДКБ освещается, как правило, только на узкоспециализированных сайтах, посвященных обороне и национальной безопасности. При этом на 2020 г. запланировано «продвижение аккаунтов ОДКБ в социальных сетях с целью расширения целевых аудиторий Организации в Интернет-пространстве»¹⁹.

Содержание «Дорожной карты» по использованию миротворческого потенциала ОДКБ в интересах международной миротворческой деятельности ООН официально не опубликовано. При этом период ее действия определен 2017—2020 гг. В широком информационном пространстве успехи Организации освещаются мало, а неудачи не комментируются на официальном сайте ОДКБ.

Отсутствует информация о размере долевого взноса государств-членов (как и самого размера бюджета) Организации, несмотря на то что в конце каждого года решением Совета коллективной безопасности он принимается на следующий год. Данные сведения если и публикуются, то не на официальном сайте, и, соответственно, не носят достоверного характера.

Публикация количественных и качественных показателей проведенных учений миротворческих и антитеррористических сил отдельно для каждого государства-члена в виде сводных таблиц существенно повысит уровень информационного обеспечения Организации. Именно таким образом предоставлена информация о контингентах миротворческих сил на официальном сайте ООН, что, безусловно, способствует более качественному анализу миротворческой деятельности этой организации и ее отдельных членов.

¹⁹ План мероприятий по реализации ноябрьской (2019 г.) сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ и приоритетов, предложенных Российской Федерацией на период представительства в Организации // Председательство Российской Федерации в Организации договора о коллективной безопасности. 03.03.2020. URL: <https://cstorussia2020.mid.ru/upload/iblock/edd/edd727f64df1c42f45a0218d307fe971.pdf> (дата обращения: 26.04.2020).

Информационная политика ОДКБ откровенно нуждается в «ребрендинге». Как представляется, она должна быть более открытой, информативной, объективной. Одним из способов можно считать увеличение в общем информационном поле доли видеоконтента, которого в настоящее время явно недостаточно.

Таким образом, миротворчество ОДКБ на современном этапе является сложным многомерным механизмом обеспечения коллективной безопасности на постсоветском пространстве, имеющим в своем составе как региональный, так и глобальный контексты. При этом формирование миротворческого института Организации как системы еще не завершено и находится в стадии развития.

ОДКБ, являясь крупнейшей региональной межгосударственной военно-политической структурой на постсоветском пространстве, в настоящее время переживает кризис идентичности. Проблемы определения своего места, роли в системе глобальной безопасности и, главное, — возможности реализовать на практике свои амбиции преследуют ее на протяжении всего существования.

Организация не показывает достаточной эффективности в контексте реализации тесных союзнических отношений в системе обеспечения региональной безопасности. Высокая степень формализма при отсутствии общих стратегических целей государств-членов де-юре благосклонно воспринимается субъектами международного права, но де-факто не демонстрирует положительной динамики в развитии практического сотрудничества.

Эволюция практических подходов к обеспечению миротворчества показывает необходимость дальнейшего поиска путей повышения эффективности и конкурентоспособности Организации. Миротворчество, будучи важнейшей составляющей деятельности ОДКБ, и в дальнейшем будет обеспечивать решение задач по обеспечению национальной безопасности РФ и других государств-членов в установленных регионах коллективной безопасности. При этом Россия будет рассматривать данную сферу деятельности через призму своих национальных интересов, особенно в вопросах поддержания мира и безопасности вблизи своих границ.

Поступила в редакцию / Received: 07.07.2020
Принята к публикации / Accepted: 21.09.2020

Библиографический список

- Аляев А., Дехканов С. ОДКБ как система коллективной безопасности // *Обозреватель — Observer*. 2007. № 1. С. 67—77.
- Антонов М.В. Организация Договора о коллективной безопасности как субъект мировой политики и ее роль в формировании многополярного мира: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Пенза, 2017.
- Бокерия С.А. Взаимосвязь глобальной и региональной систем безопасности (на примере ООН, ОДКБ и ШОС) // *Вестник международных организаций*. 2019. Т. 14. № 1. С. 21—38. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-02
- Гонтарь С.М. Деятельность военных и государственных органов Российской Федерации по созданию и развитию системы коллективной безопасности в формате Организации Договора о коллективной безопасности (1992—2004 гг.): историческое исследование: автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2017.
- Дорохина К.М. Особенности взаимодействия России с международными организациями в сфере противодействия терроризму (на примере ШОС и ОДКБ): автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2019.
- Земсков В.Н. Характер и возможные направления развития региональной системы коллективной безопасности на евразийском пространстве // *В поисках новой роли: международные организации безопасности в евроатлантическом и евразийском регионах* / под ред. А.И. Никитина, А.А. Казанцева. М.: МГИМО Университет, 2011. С. 123—140.
- Никитин А.И. Конфликты, терроризм, миротворчество. М.: Навона, 2009.
- Никитина Ю.А. ОДКБ и ШОС: модели регионализма в сфере безопасности. М.: Навона, 2009.
- ОДКБ: *ответственная безопасность* / под общ. ред. И.Ю. Юргенса. М.: Институт современного развития, 2011.
- Семериков В.А. Миротворческая деятельность, ее роль и место в обеспечении коллективной безопасности ОДКБ // *Миротворческая деятельность, ее роль и место в поддержании международного мира и обес-*

- печении коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности: сборник докладов / под ред. В.В. Карякина, В.С. Зиновьева. М.: РИСИ, 2014. С. 10—17.
- Семериков В.А. Организация договора о коллективной безопасности — от Договора к Организации // *Международная жизнь*. 2017. № 6. С. 26—43.
- Студеникин А.И. Организация подготовки миротворческих сил ОДКБ к участию в операциях по поддержанию мира: проблемы и пути их решения // *Миротворческая деятельность, ее роль и место в поддержании международного мира и обеспечении коллективной безопасности Организации Договора о коллективной безопасности: сборник докладов / под ред. В.В. Карякина, В.С. Зиновьева. М.: РИСИ, 2014. С. 17—22.*
- Bordyuzha N. The Collective Security Treaty Organization: A Brief Overview // *OSCE Yearbook 2010*. Baden-Baden, 2011. P. 339—350.
- De Haas M. War Games of the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization: Drills on the Move // *Journal of Slavic Military Studies*. 2016. Vol. 29. No. 3. P. 378—406. DOI: 10.1080/13518046.2016.1200383
- Faisal J. Collective Security Treaty Organization (CSTO) and Central Asian Region: Opportunities and Challenges // *European Academic Research*. 2017. Vol. IV. Iss. 12. P. 10614—10633.
- Golub K., Golub Y. Collective Security Treaty Organization: Origins of the Multidimensional Mandate and Modern Means for its Implementation // *International Organisations Research Journal*. 2018. Vol. 13. No. 1. P. 193—203. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-01-11
- Iskandarov A. Security and Integration in Central Asia: The CSTO and SCO // *Central Asia and the Caucasus*. 2013. Vol. 14. Iss. 2. P. 18—26.
- Jackson N.J. Trans-Regional Security Organisations and Statist Multilateralism in Eurasia // *Europe — Asia Studies*. 2014. Vol. 66. No. 2. P. 181—203. DOI: 10.1080/09668136.2013.866757
- Kurtov A. The CSTO, GUAM: Transformation of the Post-Soviet Area // *Central Asia and the Caucasus*. 2008. No. 3—4 (51—52). P. 262—276.
- Laumulin M. Virtual Security of Central Asia // *Russia in Global Affairs*. 2012. No. 3. P. 86—94.
- Mozolev K.I. Problems and Ways of Development of the Collective Security Treaty Organisation within the Framework of Emerging of Modern Threats of International Security // *Juvenis Scientia*. 2018. No. 11. P. 32—34. DOI: 10.32415/jscientia.2018.11.09
- Nikitin A. International Intervention in Conflicts. UN, OSCE, EU, NATO, CSTO Peacekeeping Policies // *Valdai Discussion Club Report*. 2017. P. 1—20. URL: <https://valdaiclub.com/files/14807/> (accessed: 09.06.2020).
- Nikitina Y. Regional Security Cooperation in the Post-Soviet Space // *Security Index*. 2011. Vol. 17. No. 4. P. 47—53. DOI: 10.1080/19934270.2011.609729
- Stein M. The History of Central Asian Peacekeepers: The Development of Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan's Peacekeeping Units by Fits and Starts // *The Journal of Slavic Military Studies*. 2018. Vol. 31. No. 2. P. 257—271. DOI: 10.1080/13518046.2018.1451120

References

- Alyayev, A. & Dekhkanov, S. (2007). CSTO as a System of Collective Security. *Observer*, 1, 67—77. (In Russian).
- Antonov, M.V. (2017). The Collective Security Treaty Organization as a Subject of World Politics and Its Role in the Formation of a Multipolar World [thesis synopsis]. Penza. (In Russian).
- Bokeriya, S.A. (2019). The Interconnection of Global and Regional Security Systems: the Case of the United Nations, the Collective Security Treaty Organization and the Shanghai Cooperation Organisation. *International Organisations Research Journal*, 14 (1), 21—38. (In Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-02
- Bordyuzha, N. (2011). The Collective Security Treaty Organization: A Brief Overview. In: *OSCE Yearbook 2010*. Baden-Baden. P. 339—350.
- De Haas, M. (2016). War Games of the Shanghai Cooperation Organization and the Collective Security Treaty Organization: Drills on the Move. *Journal of Slavic Military Studies*, 29 (3), 378—406. DOI: 10.1080/13518046.2016.1200383
- Dorokhina, K.M. (2019). Features of Russia's Interaction with International Organizations in the Field of Countering Terrorism (on the Example of the SCO and the CSTO) [thesis synopsis]. Moscow. (In Russian).
- Faisal, J. (2017). Collective Security Treaty Organization (CSTO) and Central Asian Region: Opportunities and Challenges. *European Academic Research*, 4 (12), 10614—10633.
- Golub, K. & Golub, Y. (2018). Collective Security Treaty Organization: Origins of the Multidimensional Mandate and Modern Means for its Implementation. *International Organisations Research Journal*, 13 (1), 193—203. DOI:10.17323/1996-7845-2018-01-11

- Gontar, S.M. (2017). The Activities of the Military and State Bodies of the Russian Federation to Create and Develop a Collective Security System in the Format of the Collective Security Treaty Organization (1992—2004): A Historical Study [thesis synopsis]. Moscow. (In Russian).
- Iskandarov, A. (2013). Security and Integration in Central Asia: The CSTO and SCO. *Central Asia and the Caucasus*, 14 (2), 18—26.
- Jackson, N.J. (2014). Trans-Regional Security Organisations and Statist Multilateralism in Eurasia. *Europe — Asia Studies*, 66 (2), 181—203. DOI: 10.1080/09668136.2013.866757
- Kurtov, A. (2008). The CSTO, GUAM: Transformation of the Post-Soviet Area. *Central Asia and the Caucasus*, 3—4, 262—276.
- Laumulin, M. (2012). Virtual Security of Central Asia. *Russia in Global Affairs*, 3, 86—94.
- Mozolev, K.I. (2018). Problems and Ways of Development of the Collective Security Treaty Organisation within the Framework of Emerging of Modern Threats of International Security. *Juvenis Scientia*, 11, 32—34. DOI: 10.32415/jscientia.2018.11.09
- Nikitin, A. (2017). International Intervention in Conflicts. UN, OSCE, EU, NATO, CSTO Peacekeeping Policies. *Valdai Discussion Club Report*, 1—20. URL: <https://valdaiclub.com/files/14807/> (accessed: 09.06.2020).
- Nikitin, A.I. (2009). Conflicts, Terrorism, Peacekeeping. Moscow: Navona publ. (In Russian).
- Nikitina, Y. (2011). Regional Security Cooperation in the Post-Soviet Space. *Security Index*, 17 (4), 47—53. DOI: 10.1080/19934270.2011.609729
- Nikitina, Y.A. (2009). *CSTO and SCO: Models of Regionalism in the Security Sphere*. Moscow: Navona publ. (In Russian).
- Semerikov, V.A. (2014). Peacekeeping Activity, Its Role and Place in Ensuring Collective Security of the CSTO. In: Karjakina, V.V. & Zinoviev, V.S. (Eds.). *Peacekeeping, Its Role and Place in Maintaining International Peace and Ensuring Collective Security of the Collective Security Treaty Organization*. Moscow: RISI publ. P. 10—16. (In Russian).
- Semerikov, V.A. (2017). Organization of the Collective Security Treaty — from the Treaty to the Organization. *Mezhdunarodnaa Zizn'*, 6, 26—43. (In Russian).
- Stein, M. (2018). The History of Central Asian Peacekeepers: The Development of Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan's Peacekeeping Units by Fits and Starts. *The Journal of Slavic Military Studies*, 31 (2), 257—271. DOI: 10.1080/13518046.2018.1451120
- Studenikin, A.I. (2014). Organization of Training of the CSTO Peacekeeping Forces for Participation in Peacekeeping Operations: Problems and Solutions. In: Karjakina, V.V. & Zinoviev, V.S. (Eds.). *Peacekeeping, Its Role and Place in Maintaining International Peace and Ensuring Collective Security of the Collective Security Treaty Organization*. Moscow: RISI publ. P. 17—21. (In Russian).
- Yurgens, I.Y. (Eds.). (2011). *Collective Security Treaty Organization: Responsible Security*. Moscow: Institut sovremennogo razvitiya publ. (In Russian).
- Zemskov, V.N. (2011). The Nature and Possible Directions of Development of the Regional System of Collective Security in the Eurasian Space. In: Nikitin, A.I. & Kazantsev, A.A. (Eds.). *In Search of a New Role: International Security Organizations in the Euro-Atlantic and Eurasian Regions*. Moscow: MGIMO Universitet publ. P. 123—140. (In Russian).

Сведения об авторе: Корниленко Александр Владимирович — кандидат политических наук, старший офицер Министерства обороны Российской Федерации (e-mail: kornilenko74@mail.ru).

About the author: Kornilenko Aleksandr Vladimirovich — PhD in Political Sciences, Senior Officer, Ministry of Defence of the Russian Federation (e-mail: kornilenko74@mail.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-721-737

Научная статья / Research article

Вопросы миротворчества во внешней политике Японии

О.А. Добринская

Дипломатическая академия МИД России, Москва, Российская Федерация

Статья посвящена анализу политики Токио в отношении миротворчества. Автором исследованы факторы, влияющие на формирование и эволюцию японского подхода к этой сфере деятельности ООН. Впервые Япония направила Силы самообороны для участия в операциях по поддержанию мира (ОПМ) в начале 1990-х гг., а миротворчество стало одним из символов ее вклада в обеспечение международной безопасности. Несмотря на значение, которое японское правительство придает сотрудничеству с ООН, показатели, характеризующие участие этой страны в миротворчестве, остаются на низком уровне. Автор исследует причины этого феномена и выявляет закономерности, характеризующие паттерны японского участия в миротворческих операциях. В начале 1990-х гг. миротворчество рассматривалось в контексте увеличения глобальной роли страны, а также как способ увеличить ее влияние в Азии. В 2000-е гг. в проблематике миротворчества больше внимания стало уделяться вопросам миростроительства, постконфликтного восстановления, позволяющего делать акцент на использовании официальной помощи развитию. В 2010-е гг. наблюдалась тенденция к формальному расширению рамок зарубежной деятельности Сил самообороны, однако это не привело к увеличению масштабов японского участия в миротворчестве. Принятие в 2015 г. нового законодательства по обеспечению мира и безопасности позволяет направлять Силы самообороны для участия в операциях, не обязательно в рамках ответственности ООН. Используя исторический метод, контент-анализ документов и выступлений японских официальных лиц, автор на базе реалистской, либеральной и конструктивистской парадигм исследует гипотезу о том, что в настоящее время провозглашение задачи участия в ОПМ важно в качестве способа адаптации общественности к расширению сферы деятельности Сил самообороны, однако на практике правящие круги стремятся избежать рисков, связанных с военным участием в зарубежных миссиях, предпочитая переместить акценты на миростроительство, финансовый, образовательный и технологический вклад в осуществление ооновских операций. Продвигаемая С. Абэ концепция активного пацифизма не привела к более масштабному участию японских военных в ОПМ. Анализ текущих тенденций в сфере миротворчества позволяет предположить, что участие Сил самообороны в нем останется на низком уровне и будет компенсировано другими возможностями содействовать международному миротворчеству.

Ключевые слова: Япония, ООН, миротворчество, миростроительство, С. Абэ, активный пацифизм, безопасность

Для цитирования: Добринская О.А. Вопросы миротворчества во внешней политике Японии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 721—737. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-721-737

Peacekeeping in Foreign Policy of Japan

O.A. Dobrinskaya

Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

Abstract. The article analyses Japanese approach towards peacekeeping and issues associated with Japan's participation in the peacekeeping operations (PKOs). It focuses on factors which influence shaping and

© Добринская О.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

transformation of Japan's approach towards this sphere of UN activity. For the first time, Japan sent its Self-defense forces to participate in the PKO in the early 1990s and since then peacemaking has become one of the symbols of Japan's contribution to international security. Despite the significance of cooperation with the UN that the Japanese government has underlined, the indicators that characterize Japan's participation in peacekeeping remain at a low level. In the article, the author explores the causes of this phenomenon and identifies patterns that characterize the models of Japanese participation in PKO. Using the historical method and content analysis of official documents and speeches by Japan's representatives the author explores the hypothesis that currently, from the point of view of the Japanese government, the issue of participation in the PKOs is important as a way to adapt the public to the expansion of the sphere of activity of the Self-defense forces, but in practice, the ruling circles seek to avoid the risks associated with the participation of the Japanese military in the PKOs, preferring to shift the focus on peace-building, financial, educational and technological contribution that Japan can make to UN operations. The concept of active pacifism promoted by Abe did not lead to a more extensive participation of the Japanese military in the PKOs. An analysis of current trends in peacekeeping suggests that the participation of Self-defense forces in PKOs will remain at a low level and will be offset by other opportunities for Japan to contribute to international peacekeeping.

Key words: Japan, UN, peacemaking, peace-building, Shinzo Abe, active pacifism, security

For citation: Dobrinskaya, O.A. (2020). Peacekeeping in Foreign Policy of Japan. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 721—737. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-721-737

Введение

Япония — одна из ведущих мировых держав, занимающая третье место по размерам валового внутреннего продукта (ВВП), обладающая вооруженными силами, оснащенными по последнему слову техники. Дипломатия, основанная на принципе приверженности Организации Объединенных Наций (ООН), на протяжении более полувека является одной из констант японской внешней политики. Несколько десятилетий Япония ведет кампанию, направленную на получение места постоянного члена Совета Безопасности (СБ) ООН, поскольку сотрудничество с этой организацией крайне важно с точки зрения усиления международного влияния страны.

В то же время миротворчество является слабым местом ооновской дипломатии Японии. Несмотря на существенный прогресс, достигнутый страной на этом направлении начиная с 1990-х гг., ее вклад в миротворчество остается весьма незначительным по международным меркам. Сегодня, когда нагрузка на миротворцев возрастает, Япония стоит перед задачей урегулирования этого дисбаланса.

Изучение опыта участия Японии в миротворчестве вызывает вопрос, почему по прошествии почти 30 лет со времени окончания холодной войны Япония отстает от других

стран в области миротворчества, какие внешние и внутренние факторы влияют на отношение правительства к возможности отправки Сил самообороны для участия в операциях по поддержанию мира (ОПМ). В процессе исследования автор выдвигает гипотезу о том, что рост реализма во внешней политике Японии под лозунгом превращения в «нормальное государство» не сопровождается повышением ее удельного веса в ОПМ. Это позволяет предположить, что, исходя из национальных интересов, Япония предпочитает ограниченно участвовать в ОПМ, а либеральный подход к проблемам международной безопасности и интернационализм как одна из норм, определяющих ее внешнеполитическое поведение, находят отражение в поиске менее рискованных способов вносить вклад в обеспечение международной безопасности.

Проблематика японского участия в миротворчестве под эгидой ООН, так или иначе, затронута почти во всех трудах, посвященных японской внешней политике после 1990 г. Выход Сил самообороны на международный уровень символизировал новую роль в мировых делах, к которой стремилась Япония после окончания холодной войны, поэтому получил широкое освещение как среди японских, так и зарубежных авторов.

Среди фундаментальных исследований, посвященных внешней политике Японии после распада биполярной системы, следует

отметить монографии Р. Сэмюэла [Samuels 2007], К. Пайла [Pyle 1996], а также труды коллектива авторов под руководством Т. Бергера [Japan in International Relations... 2007] и коллективную монографию «Международные отношения Японии» Дж. Хука, Дж. Гилсона, К. Хьюза и Г. Добсона [Hook, Gilson, Hughes, Dobson 2001].

Подробный анализ японского подхода к миротворчеству через призму конституционного пацифизма дает японский исследователь С. Окубо в коллективной монографии [Okubo 1997]. А. Фукусима [Fukushima 1999] освещает период холодной войны и начала 1990-х гг., важный с точки зрения понимания японского вклада в обеспечение международного мира и безопасности.

Более современные исследования направлены на изучение взаимосвязи между миротворчеством и миростроительством, нередко они затрагивают проблематику «безопасности человека» [Ishizuka 2006]. К. Хатакэяма [Hatakeyama 2014] предлагает рассматривать японскую миротворческую деятельность через призму рационального и конструктивистского подхода.

Вопросы участия Японии в миротворческих операциях ООН затронуты и в работах российских ученых, однако, как правило, они рассматриваются в широком контексте японской внешней политики. Среди отечественных трудов можно выделить статью В.О. Кистанова [1993], в которой проанализирован опыт японского участия в миротворческой операции в Камбодже. Реформирование законодательства, регулирующего участие Японии в ОПМ, рассмотрено в работе О.А. Добринской [2016]. В то же время следует отметить, что исследования, посвященные участию Японии в миротворчестве, отсутствуют, что объясняет необходимость восполнить этот пробел.

В данной статье хотелось бы остановиться на основных мотивах и сдерживающих факторах японского участия в миротворчестве, тенденциях в изменении подхода Японии к миротворчеству, а также возможных перспективах активизации деятельности Токио на данном направлении.

Автор выдвигает гипотезу о том, что, несмотря на обращение к проблематике миротворчества как поводу для реформирования оборонного законодательства, юридическая работа по расширению рамок действия Сил самообороны не приводит к их большему участию в ОПМ. По мере роста реализма во внешней политике Японии зарубежные миссии Сил самообороны будут направлены на поддержку операций США и их союзников, а миротворчество в основном будет связано с постконфликтным восстановлением, позволяющим сделать больший акцент на использование официальной помощи развитию (ОПР). Правительство ищет альтернативы, позволяющие Японии минимизировать участие в опасных операциях за счет обращения к задачам миростроительства и постконфликтного восстановления, делающим акцент на «безопасности человека», а также восполнить недостаток военного персонала в ОПМ за счет финансового, технологического вклада, а также обучения людских ресурсов.

В исследовании использовались исторический и сравнительный методы, контент-анализ документов и выступлений японских официальных лиц, изучение статистических данных. С целью проведения исследования обозначены институциональные и правовые основы участия Японии в ОПМ, дан краткий исторический обзор участия Японии в миротворческой деятельности, обозначены ключевые факторы, влияющие на подход к миротворчеству. Особое внимание уделено тенденциям участия Японии в миротворческой деятельности при правительстве С. Абэ.

Вопросы миротворчества во внешней политике Японии: теоретические подходы

Вопрос участия Японии в миротворческой деятельности ООН носит комплексный характер, поскольку затрагивает базовые характеристики японской внешней политики — отношения с США, влияние международной структуры, внешних факторов, расклад политических сил в стране, отношение общества к зарубежным миссиям Сил самообороны, вопрос о конституционности их участия в ОПМ.

На протяжении многих лет Япония была сосредоточена на своем экономическом развитии, а вопросы безопасности воспринимала в контексте национальной безопасности, которую обеспечивала за счет союза с США. Внешнеполитическая ориентация Японии на США и довольно неповоротливая внутренняя структура принятия политических решений дала основания некоторым ученым, рассматривающим внешнюю политику Японии через призму реализма, говорить о том, что она носит реактивный характер и зачастую решения принимаются в ответ на внешнее давление (то есть давление со стороны США) [Calder 1988: 519]. Применительно к вовлечению Японии в миротворческую деятельность можно отметить, что обсуждение закона об участии в ОПМ началось после кризиса в Персидском заливе в 1990 г. и обращения США к японскому руководству с просьбой присоединиться к международной коалиции.

Сторонники точки зрения, что японская внешняя политика носит не реактивный характер, а отражает продуманную стратегию, отмечают, что участие в миротворчестве согласуется с национальными интересами страны, отвечая стремлению Японии повысить свою роль в международных делах. Часть консервативных кругов (так называемый «антимейнстрим») долгое время выступала за более активную и независимую внешнюю политику и превращение Японии в полноценное в военном плане государство. Окончание холодной войны дало возможность реализовать эти устремления. Говоря о стратегическом выборе страны после холодной войны, американский исследователь Р. Сэмюэлс выделяет четыре группы:

1) сторонники «нормального государства» (то есть усиления национальной мощи за счет глобализации альянса, а также участия Японии в обеспечении международной безопасности);

2) сторонники автономного пути развития, предполагающего военную независимость от США;

3) интернационалисты — сторонники пути Японии как средней державы;

4) пацифисты [Samuels 2007: 193].

В 1990-е гг. в японской внешней политике на первый план вышла либеральная парадигма развития, которую можно применить и к рассмотрению подхода к миротворчеству. После окончания холодной войны, когда исчезла угроза со стороны СССР и вероятность глобального конфликта значительно снизилась, Япония оказалась перед выбором новой роли в формировании нарождающегося миропорядка. Участие в деятельности ООН и миротворчество как возможность внести вклад в международную деятельность по обеспечению безопасности стали символом этой новой роли в мире. По образному выражению Т. Бергера, Япония покинула пацифистский кокон с тем, чтобы стать важной военной и экономической державой, однако не в качестве участника игры баланса сил, а стабилизирующей силы, стремящейся укрепить региональный и глобальный порядок. По мнению ученого, пока Япония адаптируется к меняющейся среде безопасности, она стремится сделать это в соответствии с либеральными устремлениями [Japan in International Relations... 2007: 279]. С данной точки зрения участие в миротворчестве представляется оптимальным инструментом для реализации этих устремлений.

Ряд ученых исходят из конструктивистского понимания внешней политики Японии, основанного на существовании ряда норм, определяющих то или иное поведение. В частности, хотелось бы остановиться на норме интернационализма, выражающей стремление сотрудничать с международным сообществом и поддерживать его идеалы и делающей акцент на «нормальном государстве», которое использует свои возможности, как военные, так и экономические, для обеспечения глобальных общественных благ и поддержания деятельности международных институтов [Hook, Gilson, Hughes, Dobson 2001: 67].

Норма интернационализма нередко вступает в противоречие с нормой антимиитаризма, укоренившейся в японском обществе после войны и объясняющей негативное отношение к шагам, направленным на расширение военной роли страны, в том числе

к зарубежным операциям Сил самообороны. По мнению К. Хатакэяма, постепенное принятие населением Японии факта участия Сил самообороны в миротворческих миссиях может служить подтверждением того, что норма интернационализма постепенно становится неотъемлемой частью японского общества [Hatakeyama 2014: 645].

Японский профессор Ё. Сато предлагает рассматривать зарубежную отправку Сил самообороны сквозь призму трех норм коллективной обороны: двусторонней (союза с США), многосторонней, ставящей в центр ООН, и многосторонней, основанной на коалициях единомышленников [Sato 2008: 95]. Такая классификация, в частности ее третья составляющая, демонстрирует появление в начале 2000-х гг. международного аспекта деятельности Сил самообороны, не связанного с миротворчеством. Это позволяет лучше понять модели участия Сил самообороны в зарубежных операциях, проследить соотношение этих норм при принятии решения об отправке военных за границу.

Институциональные и правовые основы участия Японии в миротворческой деятельности

В отличие от большинства государств мира, участие Японии в миротворческих операциях ООН ограничено особенностями Конституции. Хотя в ст. 51 Устава ООН за всеми странами — членами ООН признается «неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону», в ст. 9 Конституции Японии говорится, что страна отказывается от применения силы или угрозы военной силой как средства решения международных споров, а также отказывается от войны как права нации¹. На протяжении многих десятилетий правительство придерживалось интерпретации, согласно которой запрещены право на коллективную самооборону и отправка Сил самообороны за рубеж с целью

применения силы, поскольку это могло бы привести к превышению необходимого для самообороны минимума вооруженных сил.

Трактовка ст. 9 Конституции была изменена только в июле 2014 г. при премьер-министре С. Абэ. Теперь она разрешает ограниченное применение права на коллективную самооборону при соблюдении ряда условий, а именно:

— наличию явной угрозы существованию Японии или вероятности серьезно отразиться на реализации конституционных прав ее граждан на жизнь, свободу и стремление к счастью (так называемая «ситуация угрозы существованию»);

— отсутствию другого способа отражения нападения и защиты страны и ее граждан;

— сведении к минимуму использования силы².

Кроме того, созданная С. Абэ Комиссия по изучению юридических основ политики обеспечения безопасности сделала вывод, что действия, осуществляемые в рамках международного права, такие как миротворчество и меры по коллективной безопасности, не подпадают под конституционные ограничения³. Таким образом, с юридической точки зрения участие Сил самообороны в миротворчестве становится более реальным.

Первая попытка выработать законодательство, позволяющее направлять Силы самообороны за рубеж, была предпринята в 1990 г., когда США обратились к Японии с просьбой присоединиться к участию в международной коалиции по урегулированию кризиса в Персидском заливе. В Японии был подготовлен законопроект с целью придания законного статуса отправке войск за рубеж в качестве «вклада в деятельность ООН», однако ввиду отсутствия поддержки в обществе и

² Heiwa anzen hosei nado no seibi ni tsuite [О законодательстве в области обеспечения мира и безопасности] // Cabinet secretariat. (На японском языке). URL: http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html (дата обращения: 10.08.2020).

³ Report of the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security // Prime Minister of Japan and His Cabinet. P. 24. URL: https://www.kantei.go.jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku_en.pdf (accessed: 10.08.2020).

¹ The Constitution of Japan // Prime Minister of Japan and His Cabinet. URL: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html (accessed: 10.08.2020).

в политических кругах этот законопроект не был одобрен парламентом.

В качестве компромисса с Социал-демократической партией Японии и партией Комэйто правящая Либерально-демократическая партия (ЛДП) договорилась о создании в Японии новой миротворческой организации, в которой не участвовал бы персонал Сил самообороны, однако из-за юридических сложностей от этой договоренности было решено отказаться [Midford 2011: 83].

Только в июне 1992 г., после долгих месяцев обсуждений, был принят Закон о сотрудничестве в ОПМ и других операциях ООН. Он предусматривает возможность участия Японии в трех видах операций — ОПМ, международных гуманитарных операциях и операциях по наблюдению за выборами. Согласно закону, при канцелярии кабинета министров учреждался штаб по сотрудничеству в деле мира, возглавляемый премьер-министром. В круг его задач входит разработка планов участия в миротворческих операциях, управление контингентами и т. д.⁴

Хотя принятие закона и позволило отправлять Силы самообороны в составе миротворческих контингентов, условия их участия отличались от остальных миротворцев.

Во-первых, японским военнослужащим разрешалось участие только в ограниченном перечне операций: наблюдении за проведением выборов, работе с гражданской администрацией, оказании медицинской помощи, тыловом обеспечении, ремонте мостов и дорог, оказании помощи в охране окружающей среды.

Во-вторых, должны быть выполнены следующие пять условий: обязательное наличие соглашения о прекращении огня между конфликтующими сторонами, их согласие на участие Японии в международных соединениях, беспристрастное отношение со стороны миротворцев, использование оружия только в целях самозащиты, возможность прервать

участие в операции при нарушении перечисленных условий.

В-третьих, каждый отдельный случай использования японского контингента требовал специального решения парламента, а уже принятое решение подлежало новому обсуждению и голосованию каждые два года⁵.

В 1998 г. закон был впервые изменен, позволив Силам самообороны участвовать не только в деятельности по наблюдению за выборами под эгидой ООН, но и других региональных организаций, таких как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Было устранено требование о перемирии в отношении участия в гуманитарных миссиях, включающих Верховный комиссариат по делам беженцев. Силы самообороны по-прежнему имели право применять военную силу только для самозащиты, однако теперь это зависело не только от индивидуального решения, но приказ мог исходить от командующего полевого офицера [Stengel 2008: 46].

Новая серия поправок была внесена в 2001 г. Японские военные получили право участвовать в таких операциях, как наблюдение за разоружением, патрулирование буферных зон, сбор оставленного оружия. Также были расширены возможности применения силы — миротворцы получили право использовать оружие не только для самообороны, но и для защиты жизней лиц, находящихся под их опекой, а также для охраны оружия и другого оборудования Сил самообороны⁶.

О растущей важности миротворчества в оборонной политике Японии свидетельствовало внесение его в число приоритетных миссий Сил самообороны. В 2004 г. Совет по безопасности и обороне рекомендовал определить «сотрудничество в целях международного мира» как основную миссию Сил самообороны, и в 2007 г. в Закон о Силах самообороны были внесены поправки, перекалфицировавшие миротворческие миссии из

⁴ Kokusai rengo heiwa iji katsudo nado ni taisuru kyogyoku ni kansuru horitsu [Закон о сотрудничестве в операциях ООН по обеспечению мира]. (На японском языке). URL: http://www.pko.go.jp/pko_j/data/law/pdf/law_data07.pdf (дата обращения: 10.08.2020).

⁵ Там же.

⁶ Japan's Foreign Policy in Major Diplomatic Fields // Diplomatic Bluebook 2003. P. 137. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/chap3-a.pdf> (accessed: 10.08.2020).

категории второстепенных задач в основные. Таким образом, международные обязанности стали столь же важны, как и обязанности по защите территории страны [Singh, Shetler-Jones 2011: 522].

Следующим шагом, изменившим парадигму японского миротворчества, стали законодательные инициативы С. Абэ, который еще во время первого срока (в 2006—2007 гг.) пребывания у власти поставил задачу пересмотра законодательства, регулирующего отправку Сил самообороны за рубеж. После пересмотра трактовки ст. 9 Конституции были внесены изменения в закон 1992 г. Они разрешают Силам самообороны прийти на помощь подвергнувшемуся нападению миротворческому контингенту или персоналу ООН или неправительственных организаций, участвующему в той же ОПМ («*какэцукэ кэйго*»). В новом варианте закон предусматривает возможность участия Японии в гуманитарном восстановлении и обеспечении безопасности, даже если они осуществляются не ООН, а силами международной коалиции. Кроме того, расширен спектр операций, к которым могут быть привлечены японские военнослужащие, а также смягчены ограничения на использование оружия — если раньше было возможно применять его только в целях самозащиты, то теперь разрешено его использование в соответствии с мандатом, выданным для осуществления конкретной миссии.

Поправки были направлены на приведение деятельности Сил самообороны в соответствие с международными стандартами миротворчества и на более масштабное участие в постконфликтном урегулировании. Одновременно проведение новых операций, включая патрулирование, инспекции на контрольно-пропускных пунктах и сопровождение, повышало риски для японских военных. Речь идет как о возможном нападении со стороны боевиков, так и о вероятности того, что при исполнении обязанностей японские миротворцы могут причинить смерть местным жителям [Добринская 2016: 65—66].

В 2015 г. в Японии был принят новый закон «О поддержании международного мира», который впервые регулирует участие Японии

на постоянной основе в международных операциях, не подпадающих под определение ооновских ОПМ. Японское участие ограничено вспомогательными функциями (снабжение, медицинская помощь, обеспечение коммуникации, поисково-спасательная деятельность, инспекции судов и т.д.) и исключает отправку в районы боевых действий. Если до принятия этого закона случаи отправки Сил самообороны за рубеж вне миротворческой деятельности ООН были единичными и оформлялись специальными законами, то нынешний закон открывает дорогу для участия Японии в обеспечении международной безопасности без обязательной привязки к ООН.

Япония и миротворчество ООН: исторический контекст

Вопрос о японском участии в миротворческих операциях ООН впервые был поднят вскоре после вступления Японии в Организацию Объединенных Наций. Уже в 1958 г. генеральный секретарь ООН Д. Хаммаршельд выступил с призывом направить Силы самообороны в Ливан, однако попытки привлечь Японию к миротворчеству долгое время были безуспешны [Hook, Gilson, Hughes, Dobson 2001: 323]. Официально руководство заявляло, что участие японских вооруженных сил в операциях по поддержанию мира противоречит Конституции.

Взгляды японского истеблишмента на миротворческую деятельность ООН отражали установки, коренящиеся в так называемой «доктрине Ёсида», ставшей ориентиром развития Японии до окончания холодной войны. Согласно этой доктрине, Японии следует сосредоточиться на экономическом развитии, переложив бремя обеспечения безопасности на США и не проявляя активности в международных делах.

В 1980-е гг. на волне интернационализации правительство стало рассматривать возможности вносить больший вклад в миротворческую деятельность ООН и в 1982 г. впервые направило 20 млн долл. США на содержание в Ливане многонациональных сил, ядро которых составляли американские

морские пехотинцы. В 1988 г. премьер-министр Н. Такэсита выдвинул программу, включающую участие Японии в совместных усилиях по обеспечению мира, увеличение размеров ОПР, а также интенсификацию культурных обменов [Tanaka 1994: 34]. На конец 1980-х гг. пришлось и первые случаи участия японских гражданских лиц в ооновских миссиях: в 1989 г. в Группе ООН по оказанию содействия в переходный период (UNTAG) в Намибии, в феврале 1990 г. шесть гражданских лиц присоединились к миссии по наблюдению за выборами в Никарагуа.

Хотя вопрос о возможности присоединения Сил самообороны к миротворческой деятельности ООН поднимался некоторыми японскими политиками, согласовать критерии участия в миротворческих операциях не удалось, поэтому до 1990 г. в парламенте ни разу не рассматривались проекты закона, разрешающего деятельность японских военных за рубежом [Fukushima 1999: 60—61].

Поворотным моментом, подтолкнувшим Японию к принятию законодательства, разрешающего участие в ОПМ, стал кризис в Персидском заливе. Япония не присоединилась к международной коалиции, вместо этого выделив 13 млрд долл. США, и только после окончания операции направила в залив минные тральщики. Реакция Японии вызвала волну критики за рубежом, а ее финансовый вклад даже не заслужил слов благодарности со стороны Кувейта, что было болезненно воспринято японцами. В то же время отношение населения к отправке Сил самообороны было сдержанным, она рассматривалась как необходимость ответить на международную критику, а не как исходящее от самой Японии осознание важности участия в поддержании международного мира [Pyle 1996: 154].

Движущей силой, приведшей к принятию Закона 1992 г., изменившего парадигму деятельности Сил самообороны, стали политики во главе с депутатом ЛДП И. Одзава. Он возглавил группу экспертов, подготовивших доклад «Роль Японии в международном сообществе», в котором были высказаны взгляды правящей партии на внешнеполитические задачи Японии после развала

биполярной системы международных отношений. В частности, авторы доклада выступили за пересмотр толкования девятой статьи Конституции, с тем чтобы Япония могла участвовать в операциях ООН по поддержанию и установлению мира. Предлагалось взять на вооружение принцип «активного пацифизма», то есть, опираясь на Конституцию, действовать в интересах установления мира во всем мире. Авторы доклада предлагали пересмотреть Закон о Силах самообороны, с тем чтобы юридически обосновать понятие «международной безопасности», означающей коллективные усилия по обеспечению безопасности, санкционированные ООН, отделяя его от запрещенной конституцией «коллективной самообороны» [Pyle 1996: 154].

Основные идеи доклада были затем подробно изложены в книге И. Одзавы «Программа преобразований Японии». С учетом неудачного опыта участия в урегулировании кризиса в Персидском заливе, отмечая тенденции спада в экономике, автор призывал к тому, чтобы Япония стала «нормальным» государством, которое могло бы полноправно участвовать в системе коллективной безопасности, а также проявляло активность на международной арене и принимало на себя риски, связанные с внешней и экономической политикой, с тем чтобы поддержать и повысить свой международный престиж и государственную мощь.

Первым опытом участия Сил самообороны в ОПМ стала операция в Камбодже в 1993 г. В основном туда были направлены инженеры, занятые на ремонте дорог и мостов в зонах с малой вероятностью ведения боевых действий. Миссия вызвала пристальное внимание японской общественности, а гибель в Камбодже двоих японцев — наблюдателя за выборами и гражданского полицейского — вызвала в стране большой резонанс.

На основании закона 1992 г. Силы самообороны были направлены в Камбоджу, Мозамбик, Голанские высоты, Восточный Тимор, Судан и Гаити. В Камбоджу и Восточный Тимор также был направлен полицейский персонал. За последние 20 лет Япония обеспечила участие около 9300 служащих

Сил самообороны и сотрудников полиции в ОПМ. Формы японского участия включали также наблюдение за выборами (в Анголе, Камбодже, Мозамбике, Сальвадоре) и помощь беженцам (в Руанде, Восточном Тиморе, Афганистане и Ираке). Японские гражданские лица работают в 8 миссиях ОПМ (IMOONT, MOONUS, UNAMID и т. д.). В общей сложности около 12 500 чел. военных и гражданских лиц приняло участие в 27 миротворческих миссиях⁷.

На настоящее время последней операцией, в которой участвовали Силы самообороны, была длящаяся с 2012 г. миссия в Южном Судане. Туда были направлены инженерные подразделения, занимавшиеся восстановлением дорог и прочей инфраструктуры. В ноябре 2016 г. Силы самообороны были направлены в Судан уже в соответствии с пересмотренным в 2015 г. законодательством. Они получили новые полномочия, позволяющие им шире использовать оружие. Это давало повод ожидать, что Япония будет играть более серьезную роль в обеспечении безопасности и в то же время усиливало риски для японских военных. Южный Судан должен был стать первой площадкой апробирования нового законодательства, однако уже через пять месяцев Япония приняла решение о выводе войск, несмотря на то что в марте СБ ООН продлил мандат миссии в Судане на год. В мае 2017 г. Япония завершила 5-летнее размещение гражданских инженерных подразделений, но продолжила содержать в штаб-квартире миссии четырех сотрудников Сил самообороны.

Япония и миротворчество: внутриполитические аспекты

Приобщение к миротворчеству под эгидой ООН стало для Японии в 1990-е гг. возможностью проявить себя как глобального лидера. Неудивительно, что в Голубых книгах по дипломатии в 1994—1995 гг. на

первый план вышла проблематика вооруженных конфликтов. Урегулирование конфликтов было для Японии одним из способов внесения видимого «международного вклада», что должно было повысить ее шансы на вхождение в СБ ООН. В январе 1994 г. с началом работы Рабочей группы по вопросу реформы СБ ООН Япония активно заговорила о стремлении получить место в Совете Безопасности. В свете этого японское руководство повсеместно декларировало намерение содействовать глобальному сотрудничеству, а также региональному взаимодействию в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР)⁸. В стране сложился консенсус по поводу необходимости более видимого присутствия Японии в ООН, мнения различались только по поводу способов внесения вклада в деятельность организации. Если консерваторы поддерживали идею участия в ОПМ, то пацифисты, напротив, считали необходимым сосредоточиться на невоенных аспектах международной деятельности Японии.

Участие в ОПМ было связано и со стремлением Японии повысить политическую роль не только в мире, но и в Азии. Непосредственное участие Японии в урегулировании камбоджийского конфликта было вопросом ее престижа как крупной политической державы в Азии, а также позволяло компенсировать неудачные попытки японского правительства ранее организовать примирение воюющих сторон [Кистанов 1993: 59].

Стремлением подкрепить влияние в Азии можно объяснить то внимание, которое Япония уделяла миссии в Восточном Тиморе. С 1999 г. туда были направлены гражданские полицейские, наблюдатели за выборами, осуществлена гуманитарная операция, а в феврале 2002 г. направлены первые подразделения Сил самообороны. В общей сложности в эту страну было направлено около 600 человек, а Япония вошла в пятерку доноров помощи Восточному Тимору.

⁷ Japan's Foreign Policy in Major Diplomatic Fields // Diplomatic Bluebook 2019. P. 182. URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000527154.pdf> (accessed: 11.08.2020).

⁸ Diplomatic Bluebook 1995 // Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1995/chp1.html#2> (accessed: 11.08.2020).

Участие в ОПМ позволяло Японии решать и другие стратегические задачи. Так, японский исследователь К. Хатакэяма прослеживает это на примере решения об отправке Сил самообороны в Гаити для ликвидации последствий разрушительного землетрясения. Вклад Японии в эту операцию можно рассматривать как возможность правительству Ю. Хатояма улучшить испорченные отношения с США, поскольку Гаити находится в регионе, где США имеют особые интересы. Это также позволило сделать акцент на международном вкладе Японии, которая присоединилась к стабилизационной миссии ООН в Гаити. Подобным способом правительство продемонстрировало на практике приоритет «сотрудничества в борьбе со стихийными бедствиями», которое было одним из столпов «дипломатии братства», продвигаемой Ю. Хатояма [Hatakeyama 2014: 644].

Включение Японии в миротворчество с начала 1990-х гг. свидетельствует об устойчивой политической воле, направленной на снятие ограничений на зарубежную деятельность Сил самообороны и на внесение видимого вклада в решение проблем международной безопасности. Т. Иногути и П. Бэйкон считают, что приверженность альянсу, пацифизм и ориентация на ООН останутся столпами внешней политики Японии как глобальной державы [Inoguchi, Bacon 2006]. В то же время они отмечают, что ЛДП больше склоняется к ориентации на альянс и поддержке зарубежных миссий Сил самообороны, в то время как ДПЯ (до 2017 г. крупнейшая оппозиционная партия, находившаяся у власти в 2009—2012 гг.) больше внимания уделяла ориентации на ООН и пацифизму. Кроме того, и партия Комэйто, партнер ЛДП по коалиции, традиционно выступает за приверженность пацифизму и поддержке деятельности ООН. Таким образом, сочетание различных политических сил в стране влияет на формирование модели участия Сил самообороны в зарубежной деятельности.

Что касается общественного мнения, то результаты опросов свидетельствуют о постепенном принятии населением идеи вклада

Японии в миротворчество. Важным итогом принятия Закона 1992 г. стало то, что он перевернул укоренившееся после войны представление о том, что отправка Сил самообороны за рубеж обязательно связана с агрессией или угрозой системе гражданского контроля [Singh, Shetler-Jones 2011: 508]. В 1994 г. число считающих, что Японии следует более активно участвовать в миротворчестве, составило 15,5 %, а через год выросло почти на 10 %, в 1998 г. достигнув 30 %, что было максимальным показателем за 1990-е гг.⁹

Исследуя общественное мнение по вопросам миротворчества, можно заметить, что оно чутко реагирует на любые инициативы, касающиеся зарубежных миссий Сил самообороны, такие как отправка в Афганистан, Ирак, а также снижение порога применения военной силы, теоретически возможное после принятия новой трактовки ст. 9 Конституции. Так, после октября 2001 г. число сторонников активного участия в ОПМ стало падать и оставалось на низком уровне до 2009 г. В октябре 2003 г. наблюдались минимальные показатели сторонников существующего или большего вклада в миротворчество, а также высокая доля сторонников снижения объемов участия в ОПМ и противников участия в миротворчестве¹⁰. Такие результаты были получены в разгар обсуждения в парламенте непопулярного закона об особых мерах по поддержке Ирака, с принятием которого Силы самообороны были направлены на помощь в гуманитарном восстановлении этой страны.

После 2010 г. наблюдалась тенденция снижения сторонников большего участия в ОПМ, достигшая минимума осенью 2014 г., то есть после пересмотра трактовки Конституции и начала обсуждения нового пакета законодательства об обеспечении мира и безопасности. Можно предположить, что изменение восприятия возможных рисков для Сил самообороны влияет на уровень поддержки вклада Японии в миротворчество.

⁹ Overview of the Public Opinion Survey on Diplomacy // Public Relations Office. December 2017. P. 22. URL: <https://www.gov-online.go.jp/eng/pdf/summaryg17.pdf> (accessed: 11.08.2020).

¹⁰ Ibid.

Тематика миротворчества стала одним из способов обеспечить благожелательную реакцию за рубежом и сгладить негативные явления внутри страны накануне принятия в 2015 г. пакета законов, касающихся обеспечения мира и безопасности. В самой Японии принятие оборонного законодательства сопровождалось массовыми демонстрациями протеста и способствовало росту оппозиции против отправки Сил самообороны за границу в какой-либо форме. Неудивительно, что население без энтузиазма отнеслось к вероятности применения нового законодательства в продолжающейся на тот момент миссии в Южном Судане. Только 32 % населения поддержали миссию Сил самообороны в Южном Судане¹¹. Новое законодательство расширяет возможности Сил самообороны в ОПМ, однако несет и новые риски, что заставляет правительство более осторожно подходить к применению этого законодательства.

Согласно недавним опросам общественного мнения, проведенным канцелярией премьер-министра, большинство респондентов считают, что Япония должна участвовать в миротворческих усилиях ООН на нынешнем уровне (53,7 % в 2016 г., 58 % в 2017 г., число считающих, что Японии следует более активно участвовать в деятельности ООН, составило в 2017 г. 22,1 % (в 2016 г. — 19,8 %), а число сторонников минимизации участия в ооновских миротворческих усилиях понизилось с 19,2 % в 2016 г. до 13,2 % в 2017 г.¹² Таким образом, фактор общественного мнения не является сдерживающим при принятии решений об участии в миротворческих миссиях. В то же время при возникновении какой-либо реальной или даже гипотетической опасности для Сил самообороны настроения населения могут измениться, что не позволяет говорить о полной поддержке

участия японских военных в зарубежных миротворческих миссиях.

Нельзя исключать, что решение свернуть участие в миссии в Южном Судане было связано с политическими рисками для занимавшего в то время пост премьер-министра С. Абэ, который пообещал уйти в отставку, если хоть один японский миротворец будет убит. Несмотря на принятие законов, расширяющих полномочия Сил самообороны за рубежом, правительство не готово приступить к их полномасштабной реализации.

Международные оценки японского участия в миротворчестве

Несмотря на постепенное снятие ограничений на миротворческую деятельность Сил самообороны, Япония остается на особом положении среди стран, направляющих миротворцев. Долгое время участие Японии в ОПМ выглядело «однобоко»: в то время как иностранные контингенты должны были защищать японских служащих, они не могли рассчитывать на взаимную защиту из-за ограничений на использование ими оружия. Например, во время осуществления миссии в Руанде служащие Сил самообороны были вынуждены отказать в помощи при поиске пропавших сотрудников ООН, а в Камбодже японские гражданские полицейские были единственными, кто не мог участвовать в арестах нарушителей процесса выборов. Нередко строгие правила вступали в противоречие со стандартными процедурами ведения операций [Stengel 2008: 45].

Это не могло не сказаться на отношении мирового сообщества к японской миротворческой деятельности. Когда в Камбодже на японцев произошло нападение, многие полицейские покинули место выполнения миссии, а четыре японских миротворца бежали в Таиланд и укрылись в посольстве в Бангкоке. Комментируя ситуацию, представитель ООН констатировал: «Единственный раз, когда японцы столкнулись с огнем, они покинули нас. Мы понимаем особые конституционные ограничения, но в ситуации опасности как мы можем просить людей одной национальности нести риск, а других нет» [Pyle 1996: 155].

¹¹ Hutchinson E., Day A. Is the Cruz Report the end of peacekeeping for Japan? // *The Japan Times*. June 12, 2018. URL: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/06/12/commentary/japan-commentary/cruz-report-end-peacekeeping-japan/#.XsQR-G5uLIU> (accessed: 11.08.2020).

¹² Overview of the Public Opinion Survey on Diplomacy // Public Relations Office. December 2017. P. 22. URL: <https://www.gov-online.go.jp/eng/pdf/summaryg17.pdf> (accessed: 11.08.2020).

Несмотря на постепенное изменение японских стандартов участия в ОПМ, они по-прежнему вызывают вопросы у иностранных наблюдателей. Об этом, в частности, свидетельствует реакция на решение о выводе Сил самообороны из Южного Судана. Хотя в адрес Японии не поступало просьб о выводе миротворцев, правительство пошло на этот шаг через несколько месяцев после отправки очередного контингента. По мнению аналитиков, такой шаг дорого обошелся Японии, ставя под сомнение ее приверженность активному пацифизму¹³. При С. Абэ были завершены миссии на Гаити и Голанских Высотах, а новых миссий начато не было. По наблюдению П. Мидфорда, хотя администрация С. Абэ провозглашает политику активного пацифизма, фактически его уход из всех миротворческих и миростроительных операций к маю 2017 г. представляет пассивный пацифизм, особенно по сравнению с правительствами ДПЯ. Администрация С. Абэ кажется более заинтересованной в расширении прав участия Сил самообороны, размещенных за рубежом, чем в увеличении японского вклада в существующих законодательных рамках [Midford 2019: 397].

Говоря о подходе Японии к ОПМ, можно также вспомнить о реакции Токио на анти-террористическую операцию в Афганистане. Япония оперативно откликнулась на просьбу США оказать помощь международной коалиции, ведущей борьбу с терроризмом в Афганистане, однако, несмотря на неоднократные просьбы Вашингтона и Брюсселя, японское руководство так и не отправило Сил самообороны для участия в Международных силах содействия безопасности в Афганистане, посчитав это рискованным. Инициатива направить Силы самообороны в эту страну для помощи МССБ на основании мандата ООН исходила и от оппозиционной Демократической партии, которую возглавил И. Одзава, однако эта идея не была поддержана [Sato

2008: 105]. Япония продолжила оказывать помощь коалиции в Индийском океане, а в Афганистане предпочла сосредоточиться на постконфликтном восстановлении в сотрудничестве с НАТО, а также стала одним из ведущих доноров Афганистана [Добринская 2012: 16]. Кроме того, в рамках миротворческих миссий ООН Япония оказывала гуманитарную помощь в Афганистане и Ираке.

Проблемы, связанные с дальнейшим участием Сил самообороны в миротворческих операциях, усугубились после того, как в 2017 г. в ООН был представлен доклад группы экспертов под руководством отставного генерала, командовавшего ОПМ, Карлоса Круса (далее — «Доклад Круса»), посвященный ситуации в сфере миротворчества и возможным шагам по обеспечению безопасности миротворцев. Рекомендации авторов доклада включали обеспечение возможности использования силы миротворцами при осуществлении операций, а также устранение особых условий, предваряющих подключение отдельных стран к миротворческим операциям, тем самым ставя под вопрос возможность Японии участвовать в ОПМ, поскольку невозможность выполнить эти требования была очевидна. По словам экспертов, рекомендации «Доклада Круса» ставят Силы самообороны Японии в невыгодную позицию и отдалляют перспективы их участия в миротворческих операциях¹⁴.

Япония занимает второе место по размерам взносов в миротворческий бюджет ООН, в 2015 г. на нее приходилось 10,8%¹⁵. При этом Япония занимает одно из последних мест по числу задействованного в ОПМ персонала. В апреле 2020 г. Япония заняла 109-е место по объемам участия персонала в миротворчестве (только четыре чиновника было командировано в Южный Судан до мая 2020 г.). Судя по тенденциям эволюции

¹³ Hornung J. Japan's Mistaken South Sudan Withdrawal // RAND Corporation. June 8, 2017. URL: <https://www.rand.org/blog/2017/06/japans-mistaken-south-sudan-withdrawal.html> (accessed: 11.08.2020).

¹⁴ Shinoda H. Peacebuilding without Japanese Deployments // Nippon.com. URL: <https://www.nippon.com/en/in-depth/a06102/> (accessed: 11.08.2020).

¹⁵ Japan's Contribution to UN Peacekeeping Operations // Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/pdfs/contribution.pdf> (accessed: 21.08.2020).

миротворчества, без коренного пересмотра законодательства, регулирующего деятельность Сил самообороны и принципы оборонной политики страны, участие Японии в ОПМ останется на низком уровне.

Миροстроительство в фокусе внимания Японии

Хотя японские контингенты в 1990-е гг. активно включились в миротворческие операции ООН, Япония изначально стала искать возможности переориентировать свое участие на те аспекты миротворчества, где она могла бы более эффективно задействовать официальную помощь развитию (ОПР) — свой традиционный инструмент участия в решении глобальных проблем, обратив внимание на миростроительство.

Япония определяет миростроительство как укрепление мира и национальное строительство и придерживается многостороннего подхода к укреплению политических, экономических и социальных механизмов в стране, одновременно способствуя мирному процессу, безопасности и стабильности¹⁶.

Японский подход к миростроительству делает акцент на гуманитарных операциях, деятельности в сфере «безопасности человека» (*human security*). Концепция безопасности человека была охотно принята на вооружение японским правительством в 1990—2000-е гг. и легла в основу политики содействия развитию. Устав помощи развитию включает в себя усилия по обеспечению укрепления мира и постконфликтному восстановлению, что позволяет Японии использовать финансовые инструменты для реализации целей миростроительства.

Новая концепция получила реализацию на практике, когда в декабре 1999 г. Япония приняла у себя конференцию по поддержке Восточного Тимора, где объявила о реализации проекта в сфере безопасности человека. Японские обязательства в сфере миростроительства в Восточном Тиморе стали первым

случаем претворения в жизнь японской политики в сфере обеспечения «безопасности человека» [Kikkawa 2007: 257]. В начале 2000-х гг. миростроительство рассматривалось как основополагающий элемент японской внешней политики. Подтверждением этому могут служить слова премьер-министра Дз. Коидзуми о том, что «правительство Японии будет думать над тем, как расширить международную роль с помощью нового столпа — укрепления мира и государственно-го строительства»¹⁷.

В то же время в 2002 г. при правительстве была учреждена экспертная группа под руководством известного дипломата Я. Акаси с целью изучения международной роли Японии, в центре которой было бы миротворчество и миростроительство. В декабре 2002 г. был выпущен доклад с рекомендациями по укреплению японских возможностей миростроительства, а в Японском агентстве международного сотрудничества (JICA) был учрежден отдел миростроительства. Данная тематика, а также комплексный подход к конфликтам стали присутствовать во многих внешнеполитических инициативах в 2002—2003 гг. Следует отметить, что эта тенденция по времени совпала с началом японского участия в восстановлении Афганистана. На его примере Япония продемонстрировала использование ОПР и обращение к тематике «безопасности человека» в постконфликтном восстановлении. Это позволило говорить о том, что ее участие в принуждении к миру было заменено на обеспечение «безопасности человека», связанной с ОПР [Нунек 2012: 64]. В 2005 г. Япония вошла в только созданную Комиссию по миростроительству, в 2006 г. — направила более 50 млн долл. США в Фонд по миростроительству и, по состоянию на декабрь 2018 г., занимала шестое место по размеру взносов¹⁸. Выступая в ООН в 2014 г.,

¹⁷ Speech by Prime Minister Junichiro Koizumi: Japan and Australia toward a Creative Partnership at the Asia Society Dinner on 1 May 2002 // Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0204/speech.html> (accessed: 15.08.2020).

¹⁸ Diplomatic Bluebook 2019 // Ministry of Foreign Affairs of Japan. P. 184. URL: <https://www.mofa.go.jp/files/000527154.pdf> (accessed: 11.08.2020).

¹⁶ Peacebuilding // Permanent Mission of Japan to the United Nations. URL: <https://www.un.emb-japan.go.jp/topics/peacebuilding.html> (accessed: 11.08.2020).

премьер-министр С. Абэ подтвердил намерение Японии обеспечивать людские ресурсы для того, чтобы вносить вклад в миростроительство¹⁹.

Подход Японии к этой проблематике характеризуется сильным акцентом на ОПР с учетом задач обеспечения «безопасности человека» и искоренения бедности. В Японии нередко используют понятие миростроительство в широком смысле, включающем предотвращение конфликтов, создание мира, сохранение мира, за которым следует постконфликтное закрепление мира [Lam 2008: 49].

В глазах левых сил строительство мира отражает нормы пацифизма, а для правых националистов — это возможность для Японии играть большую политическую роль в мире и получить желанное место в СБ ООН. В связи с этим в Токио отсутствуют серьезные противоречия между «голубыми» и «ястребами» в поддержке миростроительства [Lam 2008: 48]. Можно говорить, что в стране сложился консенсус по поводу важности миростроительства для ооновской дипломатии.

В условиях повышения силового фактора в миротворчестве перед Японией стоит задача предложить альтернативный вариант своего участия, который помог бы ей избежать обвинений в уклонении от выполнения обязанностей по обеспечению международной безопасности. Такой вариант символизирует ее сильные стороны — технологии и обучение. Правительство Японии стремится компенсировать невысокий уровень своего участия в миротворчестве за счет других направлений деятельности. Выступая на втором саммите по миротворчеству, С. Абэ обозначил сферы миротворчества, в которых помощь Японии была бы реально полезна: инженерная деятельность Сил самообороны, использующая передовые технологии, отправка персонала в штаб-квартиру миссии и штаб-квартиру ООН. Он заявил, что Япония будет изучать другие возможности содействия миротворчеству,

¹⁹ The Sixty-Ninth Session of the General Assembly of the United Nations – Address by Prime Minister Abe // Ministry of Foreign Affairs of Japan. September 25, 2014. URL: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201409/unga2014.html (accessed: 10.08.2020).

такие как организация воздушных перевозок для быстрого размещения миссий²⁰.

Как уже отмечалось, Япония делает акцент на других возможностях вносить вклад в миротворческую деятельность. Прежде всего, это ее традиционный инструмент — финансирование.

Во-первых, Япония оказывает финансовую поддержку (всего 32 млн долл. США²¹) учебным центрам ОПМ в Африке (11 центров) и Малайзии.

Во-вторых, это интеллектуальный вклад, то есть участие в различных международных структурах, имеющих отношение к миротворчеству, проведение семинаров на тему миротворчества.

В-третьих, это обучающие программы для миротворцев: например, с 2007 г. существует программа развития людских ресурсов в Азии в целях миростроительства, разработан курс для руководителей старших миссий ООН и др. Япония также направляет сотрудников Сил самообороны и гражданских лиц в качестве лекторов в учебные центры ОПМ в Египте, Гане, Мали, Кении, Сенегале, Танзании, Южной Африке, Бенине, Камеруне, Малайзии и Камбодже.

Миротворчество для Японии представляет в определенном смысле дилемму. С одной стороны, участие в ОПМ приносит ей политические дивиденды. Япония на протяжении многих лет стремится получить постоянное кресло в Совбезе ООН, и вклад в миротворчество может стать весомым аргументом в пользу ее заявки. Участие в ОПМ представляет хороший опыт взаимодействия Сил самообороны с военными других стран, ценный с точки зрения нетворкинга, наработки опыта практических операций и повышения уровня их готовности. Направление контингентов также способствует распространению влияния

²⁰ Statement by Prime Minister Shinzo Abe at the 2nd Leader's Summit on Peacekeeping // Prime Minister of Japan and His Cabinet. September 28, 2015. URL: https://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201509/1212997_9928.html (accessed: 10.08.2020).

²¹ Japan's Contribution to UN Peacekeeping Operations // Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/pdfs/contribution.pdf> (accessed: 21.08.2020).

Токио в тех странах, где размещается японский персонал.

В то же время нежелание нести риски в свете принятого в 2015 г. законодательства и предыдущего опыта отправки Сил самообороны ставит вопрос, будет ли в дальнейшем Япония делать ставку на ооновские миссии или предпочтет переориентироваться на участие в многонациональных коалициях, сформированных США, будет ли превращение Японии в «нормальную страну» связано только с усилением двустороннего альянса или же с повышением международной роли, включающей участие Сил самообороны в ОПМ.

Заключение

Участие в миротворчестве под эгидой ООН с 1990-х гг. символизирует для Японии шаг на пути к превращению в «нормальное государство», не связанное ограничениями в сфере оборонной политики. Нынешняя траектория эволюции японской внешней и оборонной политики позволяет сделать вывод, что сторонники «нормализации» Японии являются преобладающей движущей силой происходящих изменений, однако эта нормализация, в частности расширение сферы деятельности Сил самообороны, происходит, прежде всего, в направлении укрепления альянса с США, а не большего участия Японии в миротворчестве, как это в 1990-е гг. предлагал главный сторонник «нормализации» И. Одзава. Многосторонняя деятельность Сил самообороны все больше ориентируется на участие в коалициях, сформированных США и их союзниками и не обязательно действующих под эгидой ООН.

При С. Абэ дальнейшее обоснование зарубежной деятельности Сил самообороны было подкреплено зафиксированной в Стратегии национальной безопасности концепцией «активного пацифизма», подразумевающей возможность участия Японии в обеспечении международной безопасности. В то же время реформирование законодательства в 2015 г. не привело к увеличению участия Японии в ОПМ. Скорее, наоборот, пересмотр законов создает гипотетическую возможность отправки Сил самообороны для участия в ОПМ, однако повышение рисков вовлечения

Сил самообороны в военные операции нанесло бы удар по репутации премьер-министра. Таким образом, декларируя на словах поддержку миротворчеству и используя ее как предлог для расширения полномочий Сил самообороны, на практике правительство стремится уйти от возможной опасности, предпочитая сосредоточиться на гуманитарных аспектах миростроительства.

Японцы охотно участвуют в гуманитарных операциях, наблюдении за выборами, поскольку это приносит им политические дивиденды и не сопряжено с риском нарушения конституции. Часто в ОПМ присутствует гражданский персонал Сил самообороны, военный контингент представлен инженерными и строительными войсками. Расширение рамок деятельности японских миротворцев привело к тому, что правительство старается избежать ситуаций, в которых они реально могли бы участвовать в более опасных операциях, чем ранее.

Анализ подхода Японии к миротворчеству позволяет сделать вывод, что усиление реализма во внешней политике с начала 2000-х гг. не привело к росту участия в ОПМ, предполагающих определенную долю риска. Силы самообороны присоединились к международным коалициям в Афганистане и Ираке, поскольку это было продиктовано соображениями укрепления альянса с США, однако военное участие в ооновских операциях отошло на второй план политики по обеспечению глобальной безопасности. Напротив, правительство предпочло сделать акцент на миростроительстве и «безопасности человека». Провозглашенный С. Абэ «активный пацифизм» не привел к увеличению участия японских военных в ОПМ, скорее, наблюдается обратная тенденция.

В области миротворчества Япония руководствуется, прежде всего, своими национальными интересами. Они состоят в том, чтобы увеличить глобальное и региональное влияние страны, расширить юридические рамки деятельности Сил самообороны, при этом избегая необходимости рисковать жизнями своих миротворцев, и не вызывать чувство протеста в обществе, щепетильно относящемся к отправке Сил самообороны за

рубеж. В то же время нельзя не отметить растущее в обществе осознание необходимости участвовать в обеспечении международной безопасности, что свидетельствует о принятии нормы интернационализма.

Либеральные устремления также продолжают играть роль в подходе к деятельности Японии в ООН, однако свой международный вклад Токио стремится перенести в

плоскость гуманитарного содействия, миростроительства и в другие сферы, не сопряженные с политическими рисками. По мере роста потребности в применении миротворцами силы Японии со своей стороны будет переориентироваться на невоенные способы участия в обеспечении международной безопасности.

Поступила в редакцию / Received: 28.08.2020

Принята к публикации / Accepted: 21.09.2020

Библиографический список

- Добринская О.А. Токио: акцент на невоенные аспекты урегулирования в Афганистане // Азия и Африка сегодня. 2012. № 11. С. 12—17.
- Добринская О.А. Законодательство об обеспечении мира и безопасности: глобальное, региональное и национальное значение // Ежегодник Японии / гл. ред. Д.И. Стрельцов. М.: АИРО—XXI, 2016. С. 61—78.
- Кистанов В.О. Камбоджа как оселок японской дипломатии // Ежегодник Японии / гл. ред. К.О. Саркизов. М.: Издательство МФТИ, 1993. С. 54—65.
- Calder K. Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State // World Politics. 1988. Vol. 40. Iss. 4. P. 517—541. DOI: 10.2307/2010317
- Fukushima A. Japanese Foreign Policy: The Emerging Logic of Multilateralism. London: Palgrave Macmillan, 1999.
- Hatakeyama K. Japan's Peacekeeping Policy: Strategic Calculation or Internationalization of an International Norm? // The Pacific Review. 2014. Vol. 27. Iss. 5. P. 629—650. DOI: 10.1080/09512748.2014.948567
- Hook G., Gilson J., Hughes C., Dobson H. Japan's International Relations. London: Routledge, 2001.
- Hynek N. Japan's Return to the Chequebook? From Military Peace Support to Human Security Appropriation // International Peacekeeping. 2012. Vol. 19. Iss. 1. P. 62—76. DOI: 10.1080/13533312.2012.642158
- Inoguchi T., Bacon P. Japan's Emerging Role as a "Global Ordinary Power" // International Relations of the Asia Pacific. 2006. Vol. 6. Iss. 1. P. 1—21. DOI: 10.1093/irap/lci133
- Ishizuka K. Japan's New Role in Peace-building Missions // East Asia. 2006. Vol. 23. Iss. 3. P. 3—21. DOI: 10.1007/s12140-006-0007-0
- Japan in International Relations: The Foreign Policies of an Adaptive State / Ed. by T. Berger, M. Mochizuki, J. Tsuchiyama. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- Kikkawa G. Japan and East Timor: Change and Development of Japan's Security Policy and the Road to East Timor // Japanese Studies. 2007. Vol. 27. Iss. 3. P. 247—261. DOI: 10.1080/10371390701685021
- Lam P.E. Japan's Peacebuilding in Mindanao: Partnering Malaysia, the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front // Japanese Studies. 2008. Vol. 28. Iss. 1. P. 45—57. DOI: 10.1080/10371390801939096
- Midford P. Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism. Stanford, CA: Stanford University Press, 2011.
- Midford P. The Influence of Public Opinion in Foreign Policy in Asia: The Case of Japan // The SAGE Handbook of Asian Foreign Policy / Ed. by T. Inoguchi. London: Sage Publishing, 2019. P. 381—404.
- Okubo S. Japan's Constitutional Pacifism and United Nations Peacekeeping // Japan's Quest: The Search for International Role, Recognition and Respect / Ed. by W. Hunsberger, R. Finn. New York: M.E. Sharpe, 1997. P. 96—112.
- Pyle K. The Japanese Question: Power and Purpose in a New Era. Washington D.C.: The AEI Press, 1996.
- Samuels R. Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia. London: Cornell University Press, 2007.
- Sato Y. Three Norms of Collective Defense and Japan's Overseas Troop Dispatches // Norms, Interests, and Power in Japanese Foreign Policy / Ed. by Y. Sato, K. Hirata. New York: Palgrave Macmillan, 2008. P. 93—107.
- Stengel F.A. The Reluctant Peacekeeper: Japan's Ambivalent Stance on UN Peace Operations // Japan Aktuell: Journal of Current Japanese Affairs. 2008. Iss. 1. P. 37—55.

- Singh B., Shetler-Jones P. Japan's Reconceptualization of National Security: The Impact of Globalization // *International Relations of the Asia Pacific*. 2011. Vol. 11. Iss. 3. P. 491—530. DOI: 10.1093/irap/lcr008
- Tanaka A. Japan's Security Policy in the 1990s // *Japan's International Agenda* / Ed. by Y. Funabashi. New York: New York University Press, 1994. P. 28—56.

References

- Berger, T., Mochizuki, M. & Tsuchiyama, J. (Eds.). (2007). *Japan in International Relations. The Foreign Policies of an Adaptive State*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Calder, K. (1988). Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State. *World Politics*, 40 (4), 517—541. DOI: 10.2307/2010317
- Dobrinskaya, O.A. (2012). Tokyo: Emphasis on Nonmilitary Aspects of Afghanistan Issue Settlement. *Asia and Africa Today*, 11, 12—17. (In Russian).
- Dobrinskaya, O.A. (2016). Japan's Legislation for Peace and Security: Its Global, Regional and National Significance. In: Streltsov, D.I. (Eds.). *Yearbook Japan*. Moscow: AIRO-XXI publ. P. 61—78. (In Russian).
- Fukushima, A. (1999). *Japanese Foreign Policy: The Emerging Logic of Multilateralism*. London: Palgrave Macmillan.
- Hatakeyama, K. (2014). Japan's Peacekeeping Policy: Strategic Calculation or Internationalization of an International Norm? *The Pacific Review*, 27 (5), 629—650. DOI: 10.1080/09512748.2014.948567
- Hook, G., Gilson, J., Hughes, C. & Dobson, H. (2001). *Japan's International Relations*. London: Routledge.
- Hynek, N. (2012). Japan's Return to the Chequebook? From Military Peace Support to Human Security Appropriation. *International Peacekeeping*, 19 (1), 62—76. DOI: 10.1080/13533312.2012.642158
- Inoguchi, T. & Bacon, P. (2006). Japan's Emerging Role as a "Global Ordinary Power". *International Relations of the Asia Pacific*, 6 (1), 1—21. DOI: 10.1093/irap/lci133
- Ishizuka, K. (2006). Japan's New Role in Peace-building Missions. *East Asia*, 23 (3), 3—21. DOI: 10.1007/s12140-006-0007-0
- Kikkawa, G. (2007). Japan and East Timor: Change and Development of Japan's Security Policy and the Road to East Timor. *Japanese Studies*, 27 (3), 247—261. DOI: 10.1080/10371390701685021
- Kistanov, V.O. (1993). Cambodia as a Testing Ground for Japan's Diplomacy. In: Sarkizov, K.O. (Eds.). *Yearbook Japan*. Moscow: Izdatel'stvo MFTI publ. P. 54—65. (In Russian).
- Lam, P.E. (2008). Japan's Peacebuilding in Mindanao: Partnering Malaysia, the Philippines and the Moro Islamic Liberation Front. *Japanese Studies*, 28 (1), 45—57. DOI: 10.1080/10371390801939096
- Midford, P. (2011). *Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Midford, P. (2019). The Influence of Public Opinion in Foreign Policy in Asia: The Case of Japan. In: Inoguchi, T. (Eds.). *The SAGE Handbook of Asian Foreign Policy*. London: Sage publishing. P. 381—404.
- Okubo, S. (1997). Japan's Constitutional Pacifism and United Nations Peacekeeping. In: Hunsberger, W. & Finn, R. (Eds.). *Japan's Quest: The Search for International Role, Recognition and Respect*. New York: M.E. Sharpe. P. 96—112.
- Pyle, K. (1996). *The Japanese Question: Power and Purpose in a New Era*. Washington D.C.: The AEI Press.
- Samuels, R. (2007). *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. London: Cornell University Press.
- Sato, Y. (2008). Three Norms of Collective Defense and Japan's Overseas Troop Dispatches. In: Sato, Y. & Hirata, K. (Eds.). *Norms, Interests, and Power in Japanese Foreign Policy*. New York: Palgrave Macmillan. P. 93—107.
- Singh, B. & Shetler-Jones, P. (2011). Japan's Reconceptualization of National Security: The Impact of Globalization. *International Relations of the Asia Pacific*, 11 (3), 491—530. DOI: 10.1093/irap/lcr008
- Stengel, F.A. (2008). The Reluctant Peacekeeper: Japan's Ambivalent Stance on UN Peace Operations. *Japan Aktuell: Journal of Current Japanese Affairs*, 1, 37—55.
- Tanaka, A. (1994). Japan's Security Policy in the 1990s. In: Funabashi, Y. (Eds.) *Japan's International Agenda*. New York: New York University Press. P. 28—56.

Сведения об авторе: Добринская Ольга Алексеевна — кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры восточных языков Дипломатической академии МИД России; научный сотрудник Института востоковедения РАН (e-mail: doa_78@mail.ru).

About the author: Dobrinskaya Olga Alexeyevna — PhD in History, Senior Lecturer, Department of Oriental Languages, Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; Researcher, Institute of Oriental studies, Russian Academy of Science (e-mail: doa_78@mail.ru).

НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ SCIENTIFIC SCHOOLS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-738-746

Эволюция миротворческих операций

*Интервью с АЛЕКСАНДРОМ ИВАНОВИЧЕМ НИКИТИНЫМ,
директором Центра евро-атлантической безопасности
ИМИ МГИМО МИД России, профессором МГИМО МИД России, МГУ и НИУ ВШЭ,
главным научным сотрудником ИМЭМО РАН,
почетным президентом Российской ассоциации политической науки,
заместителем председателя Российского Пагуошского комитета
при Президиуме РАН, членом Научного совета при Совете Безопасности РФ
и Научно-экспертного Совета ОДКБ*

Профессор А.И. Никитин — известный российский ученый-международник, специалист по проблемам международной безопасности, международных конфликтов, миротворческих операций, деятельности международных организаций. А.И. Никитин с 2004 г. является директором Центра евро-атлантической безопасности Института международных исследований МГИМО МИД России. А.И. Никитин закончил философский факультет МГУ им. М.В. Ломоносова и аспирантуру Института США и Канады Академии наук. Защитил кандидатскую диссертацию по истории и докторскую диссертацию по политическим наукам, имеет ученое звание профессора. На протяжении более чем 30 лет научной работы профессор Никитин создал научную школу по исследованиям миротворческих операций ООН и других международных организаций. Является автором более 130 научных работ. Проводимые им и под его руководством исследования на этом направлении непосредственно претворяются в жизнь в рамках деятельности структур Организации Объединенных Наций, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Межпарламентской ассамблеи СНГ. Он выступил основным разработчиком принятого Модельного закона СНГ «Об участии государства в миротворческих операциях» и сыграл ключевую роль в разработке проекта новой Конвенции ООН по регулированию деятельности частных военных и охранных компаний. По завершении пятилетней работы над проектом Конвенции А.И. Никитин официально представлял этот документ на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке. Профессор А.И. Никитин активно работает в Научном Совете при Совете Безопасности РФ и в Научно-экспертном Совете Организации Договора о коллективной безопасности. Он избран действительным членом Академии политической науки, действительным членом Академии военных наук, представляет МГИМО и Россию в Международной сети исследований миротворческих операций. Награжден орденом СНГ «Содружество», медалью ОДКБ, а также медалью Межпарламентской Ассамблеи СНГ за вклад в разработку трех принятых по его инициативе модельных законов. В своем интервью А.И. Никитин рассказывает о современном состоянии международной миротворческой деятельности,

© Никитин А.И., Буторов А.С., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

актуальных тенденциях и особенностях конфликтов и их влиянии на международные отношения. Профессор Никитин дает оценку участия России в миротворческих операциях в рамках ООН и иных форматах международного сотрудничества.

Ключевые слова: миротворческие операции, международные конфликты, ООН, международные организации, посредничество

Для цитирования: *Никитин А.И.* Эволюция миротворческих операций : интервью с профессором А.И. Никитиным (МГИМО МИД России) / интервью брал А.С. Буторов // *Вестник Российского университета дружбы народов.* Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 738—746. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-738-746

The Evolution of Peacekeeping Operations

*Interview with ALEXANDER I. NIKITIN,
Dr. of Sc. (Politics), Professor, Director of the MGIMO University Center
for Euro-Atlantic Security of the Institute for International Studies,
President Emeritus of the Russian Political Science Association (RPSA)
and Chairman of the RPSA International Cooperation Council,
Member of the Scientific Council under the Security Council
of the Russian Federation and of the Scientific-Expert Council
of the Collective Security Treaty Organization*

Abstract. Professor Dr. Alexander I. Nikitin is a leading Russian IR scholar, an expert on problems of international security, international conflicts, peacekeeping operations, activities of international organizations. Professor of the Political Sciences Department at MGIMO University, Director of the MGIMO Center for Euro-Atlantic Security of the Institute for International Studies, Director of the Center for Political and International Studies, Professor of the State Management Department of the Lomonosov Moscow State University, Professor of the Public Policy Department of the Research University — Higher School of Economics, President Emeritus of the Russian Political Science Association (RPSA) and Chairman of the RPSA International Cooperation Council. Subject area: International Security, Peacekeeping, Conflict Resolution, International Relations, NATO Policy and Russia — NATO Relations, International Organizations (UN, OSCE, NATO, CSTO, SCO), Nuclear Policy and Non-Proliferation, Regulation of Private Military and Security Companies, Civil-Military Relations. Born in 1958, graduated from the Department of Philosophy of Moscow State University in 1979. PhD (International Relations) in 1983 and 2000. Research work for 10 years (1979—1989) in the USA and Canada Studies Institute (Senior Research Fellow, Head of Section). From 1989 to the present day Dr. Nikitin has been teaching in the Moscow State Institute of International Relations (from 1996 to the present day — Professor of the Department of Political Sciences). From 2004 to the present day — Director of the Center for Euro-Atlantic Security of the Institute for International Studies at the Moscow State Institute of International Relations. Center specializes in research in the spheres of international security and international relations. In his interview Professor Dr. Alexander I. Nikitin describes the current state of international peacekeeping, current trends and characteristics of conflicts and their impact on international relations. Professor Nikitin assesses Russia's participation in peacekeeping operations within the UN and other formats of international cooperation.

Key words: history of international relations, theory of international relations, system of international relations, Russian scientific schools

For citation: Nikitin, A.I. (2020). The Evolution of Peacekeeping Operations : Interview with Professor Alexander I. Nikitin (MGIMO University). Interviewed by A.S. Butorov. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 738—746. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-738-746

— Александр Иванович, чем, на ваш взгляд, характеризуется современное состояние миротворческой деятельности? Остается ли ООН главной посреднической силой или ее все больше вытесняют в этой роли региональные организации?

В современном мире ежегодно происходит до 35—40 параллельно протекающих конфликтов с использованием военной силы, как международных, так и внутренних, но интернационализированных в результате вмешательства мировых держав и международных организаций. Большинство из них продолжаются годами и десятилетиями. В протекании и урегулировании этих конфликтов участвуют мировые державы, включая Россию, США, крупные страны — члены Евросоюза, а также международные организации. Вмешательство в конфликты, влияние государства на политику ООН и других международных организаций в отношении конфликтов — серьезный внешнеполитический ресурс претендующих на глобальную роль мировых держав, в том числе России. Однако он требует адекватной расстановки приоритетов и умелого взаимодействия с международными организациями и другими государствами, вовлеченными в конфликты.

ООН в последние годы ведет полтора десятка параллельных миротворческих операций и еще два десятка так называемых «политических миссий» в конфликтных регионах. Наряду с операциями собственно силами ООН в последние десятилетия постепенно сложилась практика вмешательства в конфликты со стороны региональных межгосударственных организаций. Среди них — ОБСЕ, Европейский союз, НАТО, СНГ, Африканский союз и другие африканские субрегиональные организации, Организация американских государств (ОАГ).

В прошедшем десятилетии Коллективные миротворческие силы (КМС) были созданы и Организацией Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), которая подписала рамочные соглашения с ООН о возможности использования ее миротворческого потенциала в операциях по мандатам ООН.

В 2010—2020 гг. во всех операциях по поддержанию мира и политических миссиях в

конфликтных регионах принимали участие (в разные годы) в среднем от 150 до 250 тыс. военных, полицейских и представителей гражданского персонала в год. Только около половины из них курировал Департамент миротворческих операций ООН. Вторая половина — участники операций региональных организаций и разнотипных политических неооновских миссий (количество которых исчисляется уже десятками в год). Кроме того, периодически осуществляются операции с использованием вооруженных сил со стороны отдельных мировых держав и созданных ими коалиций, причем нередко без мандата ООН или иной международной организации.

Таким образом, масштаб участия региональных межгосударственных организаций и отдельных держав в конфликтном урегулировании по размеру контингентов сопоставим с собственными миротворческими операциями ООН.

— Раньше считалось, что миротворчество — это прежде всего политическое посредничество, помощь в организации переговоров, заключении и реализации мирных соглашений. Однако в последние два десятилетия ООН стала использовать в своих операциях танки и бронетранспортеры, беспилотные «дроны» и разведку, операции ООН в ряде конфликтных регионов стали похожи на настоящие военные действия. Как относиться к такому изменению облика международного миротворчества?

— Такая тенденция ясно проявляется. В определенной мере она служит ответом на сложную и опасную обстановку в регионах проведения операций, на использование сторонами конфликтов все более современных вооружений и агрессивные действия в отношении миротворческих контингентов.

За последние 5 лет специальные подразделения ООН ликвидировали и обезвредили 2,4 млн мин, установленных комбатантами в конфликтных регионах. По данным ООН, только за один год в четырнадцати параллельно проводившихся миротворческих операциях, которые охватывали территории в

7 млн кв. км на разных континентах с населением в 125 млн человек, было зарегистрировано 230 враждебных акций / нападений в отношении миротворцев, в том числе 67 из них — с жертвами. 219 миротворцев ООН получили за год ранения, а еще 40 были убиты. В частности, в операции в Мали было 60 нападений, приведших к ранениям 85 и смерти 24 миротворцев. В Центрально-Африканской Республике 105 нападений и враждебных акций за год привели к ранению 70 и смерти 7 миротворцев. В Демократической Республике Конго (ДРК) 43 нападения завершились ранениями 27 и смертью 8 участников миротворческих контингентов¹. При этом мы говорим о жертвах лишь среди контингентов международных миротворцев, не затрагивая масштабную статистику жертв среди самих участников конфликтов и мирного населения.

В кругах ООН с начала 2000-х гг. преобладает линия на наделение операций все большими силовыми возможностями. Призывы проводить операции ООН «быстрее, раньше, сильнее» (перефразируя олимпийский девиз) содержатся во всех основных обзорных докладах по миротворчеству:

— обзорном докладе по миротворческим операциям 1990-х гг. Комиссии под председательством Л. Брахими [Brahimi 2000];

— докладе Комиссии по проблемам суверенитета и вмешательства «Обязанность защищать» (2001 г.)²;

— докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам 2004 г.³;

¹ Подсчитано автором. Данные Департамента миротворческих операций (ДМО) ООН по приведенным параметрам охватывают период с января 2018 по март 2019 г. (2018—19 Peacekeeper Casualties // United Nations. URL: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2018-19-peacekeeping-casualties-web_0.pdf (accessed: 03.10.2020)).

² The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty // International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, 2001. URL: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (accessed: 10.10.2020).

³ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам // ООН. 02.12.2004. URL:

— докладе Всемирного саммита ООН 2005 г.⁴;

— докладе Генерального секретаря ООН «Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций» 2015 г.⁵;

— докладе Независимой группы высокого уровня по операциям в пользу мира «Объединяя наши силы во имя мира: политика, партнерство, люди» 2015 г.⁶;

— докладах Специального комитета ООН по миротворческим операциям 2018 г.⁷ и др.

1990-е гг. открылись мощной силовой операцией коалиции 35 государств по мандату Совета Безопасности (СБ) ООН с целью выдворения Ирака из Кувейта, который тот захватил, совершив, как официально признал СБ ООН, агрессию. Операция «Буря в пустыне» проходила не по категории «миротворческих», а по категории политических миссий ООН в соответствии с принципами Главы VII Устава, то есть представляла собой фактически «войну» мирового сообщества против государства-агрессора.

<https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/59/565> (дата обращения: 03.10.2020).

⁴ Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Принят резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml (дата обращения: 03.10.2020).

⁵ Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям. Доклад Генерального секретаря о рекомендациях. 02.09.2015 // Департамент миротворческих операций ООН. URL: <https://undocs.org/ru/S/2015/682> (дата обращения: 03.10.2020).

⁶ Uniting Our Strengths — Police, Partnerships, People. Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations // Providing for Peacekeeping. June 16, 2015. URL: https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf (accessed: 03.10.2020).

⁷ Доклад A/72/19 Специального комитета ООН по операциям по поддержанию мира. Основная сессия 2018 года (Нью-Йорк, 12 февраля — 9 марта 2018 года) // Генеральная Ассамблея ООН. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/72/19> (дата обращения: 03.10.2020).

Примечательно, что одним из итогов вышеуказанной операции стало завершение доктринально-концептуального обоснования особого типа операций с применением вооруженных сил, которые получили собирательное название «операции иные, чем война» (Operations Other Than War — OOTW) в рамках американской традиции операциональной классификации [Никитин 2010].

Советский Союз, который находился на грани распада, политически поддержал операцию, хотя ни войск, ни целевого финансирования не направил.

Серьезными катализаторами пересмотра прежнего осторожного отношения к силовым компонентам операций ООН стали операции в Боснии и Руанде в середине 1990-х гг.

— Какой опыт и какие уроки были извлечены в результате проведения операций с привлечением миротворческих сил ООН в бывшей Югославии и Руанде?

— Следует отметить, что операция ООН UNPROFOR (1992—1995) в бывшей Югославии практически «захлебнулась» и была поспешно свернута, когда силовых возможностей легко вооруженных военных наблюдателей ООН не хватило, чтобы противостоять военному натиску со стороны всех трех конфликтующих в Боснии политических сил, которые использовали всю мощь расколовшейся на противостоящие друг другу отряды бывшей единой югославской армии. Генеральный секретарь ООН вынужден был поспешно просить содействия у Генерального секретаря НАТО, чтобы с помощью контингентов Североатлантического альянса создать прикрытие для вывода миротворцев UNPROFOR из Боснии. Именно тогда был впервые реализован новый сценарий проведения подмандатной операции ООН, который предусматривал делегирование полномочий региональной организации — НАТО. Были задействованы (включены в мандат IFOR/SFOR) меры силового воздействия, перечисленные в Главе VII Устава ООН: морская блокада побережья и портов, создание зоны запрещения полетов над страной, разоружение комбатантов и др.

Ситуация в Руанде в другом отношении стимулировала сдвиг в сторону внедрения

силовых компонентов в операции: ООН не смогла (из-за затянувшихся политических дебатов) предотвратить гибель более миллиона человек в гражданской войне в Руанде, и нерешительность и недостаточная силовая оснащенность контингента ООН стали объектом серьезной критики в мировом масштабе, ведя к закреплению понимания, что операции ООН в сложных условиях массового насилия должны иметь и применять «зубы и когти».

На протяжении 1990—2000-х гг., когда все шире утверждался подход, согласно которому международное сообщество может и должно вмешиваться и восстанавливать мир, «навязывать мир», в том числе силовыми средствами, если разгоревшийся конфликт настолько серьезен, что угрожает международному миру и безопасности [Никитин 2010]. В этот период продолжалось внедрение и усиление силовых компонентов в операциях ООН в Африке, в Азии (Камбоджа), Латинской Америке (Сальвадор, Гаити).

— Александр Иванович, какова российская оценка операций НАТО по мандатам ООН?

— Серьезное столкновение политических позиций мировых держав произошло в 1999 г., когда Россия и Китай заблокировали начало операции по мандату ООН в Союзной Республике Югославия (относительно Косово), а НАТО 11 недель (с марта по июнь 1999 г.) все равно вела жесткие силовые действия (бомбардировки) СРЮ. Однако уже с июня 1999 г. Россия изменила подход и активно (ночной рейд десантников из Боснии в Косово) подключилась к операции, сняв «вето».

Объектами серьезной критики со стороны России именно в связи с формами и целями применения силовых средств стали операции (по мандатам ООН, но при лидирующей роли НАТО или США) в Косово (1999 г.), Ираке (2003 г.) и Ливии (2011 г.). Последовавшая вслед за операциями дестабилизация в Ираке и Ливии не прекращается по сей день, приобретя в Ливии характер затяжной гражданской войны. При этом одна из наиболее жестких силовых операций — свержение

режима талибов в Афганистане (2001 г.) и последующие пятнадцатилетние попытки стабилизации афганской ситуации остались в основном за пределами критики со стороны России, прежде всего в силу политической приемлемости для Москвы оттеснения от власти режима движения «Талибан»⁸ и ее заинтересованности в хотя бы частичной стабилизации южных границ стран ОДКБ.

Резкое усиление «силового» характера действий ООН в конфликтных регионах произошло с принятием в 2013 г. резолюции СБ ООН № 2098⁹, разрешившей формирование UN Intervention Brigade (в русских переводах — «бригада оперативного вмешательства» (БОВ), «бригада силового вторжения»). Последствия ее боевого применения в ДРК (причем без согласования в СБ ООН пределов и принципов ее применения) вызвали серьезные политические разногласия в Совете Безопасности.

Спорным остается вопрос, относятся ли к «силовым» мандатам полицейские операции ООН или полицейские компоненты операций ООН в отличие от использования вооруженных (армейских) сил в тех же или смежных операциях. Масштабы задействования вооруженной полиции в операциях ООН постоянно возрастали с конца 1990-х гг. и в настоящее время составляют более 12 000 полицейских в 18 операциях¹⁰.

Усиление силовых элементов в практике деятельности ООН в конфликтных регионах скрыто, как в «матрешке» (или в «тройном коне»), внутри ряда новых моделей, норм и практик ООН, таких как «обязанность защищать» (Responsibility to Protect), «гуманитарная интервенция», «защита гражданского населения всеми доступными средствами», «защита посредством проецирования силы» и др., которые проанализированы в обзорных

работах конфликтологов из Оксфордского, Кембриджского университетов и других ведущих мировых научных центров [United Nations Interventionism... 2007; Mytchell 2014; An Institutional Approach... 2013].

— **Возникает ряд серьезных политических и правовых вопросов, какую позицию должна занимать Российская Федерация в отношении «силовых мандатов» в операциях ООН и вообще силовых инструментов вмешательства в конфликты. Интуитивно кажется, что России следует максимально избегать поддержки силового вмешательства со стороны международного сообщества в дела суверенных государств. Так ли это?**

— Здесь уместна избирательность, вопрос имеет много аспектов, которые следует учесть.

Преимущественно отрицательное отношение Москвы к силовым вмешательствам в дела суверенных государств сформировалось после 2000 г., в то время как в 1990-х гг. отношение было иным. Россия сама провела четыре операции на постсоветском пространстве с масштабным использованием военной силы (более 10 000 российских военных по совокупности в Южной Осетии, Абхазии, Приднестровье и Таджикистане; в последнем было задействовано 145 танков, 18 боевых вертолетов, более 7 000 российских солдат и офицеров¹¹, что превышало на тот момент масштабы большинства ведущихся операций ООН), а также четыре внутренних (в правовом отношении «полицейских», поскольку на собственной территории) применения вооруженных сил (две чеченские кампании, урегулирование в Дагестане и «разнимание» конфликта Северной Осетии / Ингушетии). Параллельно Россия задействовала в дальнем зарубежье 1 600 военных в операции ООН в Боснии и 3 600 военных (по ротации) в операции в Косово в бывшей Югославии [Nikitin 2020: 65].

Критикуя (после операций в Косово, Ираке и Ливии) сам принцип силового

⁸ Организация запрещена в РФ.

⁹ Резолюция 2098 (2013), принятая Советом Безопасности на его 6943-м заседании 28 марта 2013 года // ООН. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/2098\(2013\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2098(2013)) (дата обращения: 03.10.2020).

¹⁰ 12,387 Police Deployed in 18 Operations // United Nations. June 2017. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/file/8241/download?token=IjiArabj> (accessed: 01.10.2020).

¹¹ Справка Министерства обороны Российской Федерации. Из личного архива А.И. Никитина.

вмешательства в дела других государств вопреки позиции легитимных властей государства, Москва сама фактически применяла логику «обязанности защищать» (хотя и не в этой формулировке) в мотивировке и объяснении своих действий в операциях 1990-х гг. на постсоветском пространстве, а также в российско-грузинской войне 2008 г. и в современных событиях на востоке Украины.

Силовое вмешательство в ряд конфликтов со стороны США, НАТО и государств Запада, с одной стороны, и вовлечение в иные конфликты со стороны России, а ранее и СНГ — с другой, все дальше расходятся друг с другом и взаимно не признаются «настоящим миротворчеством». Запад не признает легитимным миротворчеством, особенно после введения российских войск в Грузию в августе 2008 г., действия России в 1990-х гг. по мандатам СНГ в Таджикистане и Абхазии, а также по двусторонним соглашениям в Молдавии и Южной Осетии / Грузии. В свою очередь, Россия не признает правомерными действия Запада, и особенно НАТО, в отношении Союзной Республики Югославия в 1999 г. и действия США и Великобритании с союзниками против Ирака без мандата ООН в 2003 г. (до получения мандата СБ ООН).

У России в последнее десятилетие накопились претензии и к ООН, и к Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) относительно использования миротворческого вмешательства в конфликты в политических целях. Мандат на операцию ООН в Ливии, который был сформулирован как «создание воздушной бесполетной зоны в целях защиты мирного населения», привел на практике к поддержке контингентами под знаменами ООН ливийской оппозиции, устранению национального лидера и смене политического режима. Собственно, смена политического режима, которая никогда не фигурировала в мандатах операций, стала результатом операций под флагами ООН также в Афганистане (2001 г.) и в Ираке (2003 г.). Если бы не твердая позиция России, то смена политического режима под флагом ооновской операции могла бы произойти в середине 2010-х гг. в Сирии, однако позиция России

в ООН и начало операции Военно-космических Сил РФ в Сирии на основе межгосударственного соглашения о военной помощи предотвратили такую перспективу.

При этом, как мной отмечалось ранее [Никитин 2018], для утверждения глобального статуса России было бы важным повышение финансового вклада России в общий бюджет ООН и бюджет ее миротворческой деятельности по урегулированию конфликтов, более существенная финансовая поддержка других международных организаций (в том числе ОДКБ, ШОС, ЕАЭС).

— Сохраняется ли сегодня в кругах ООН требование безусловного согласия конфликтующих сторон на вмешательство как условие проведения миротворческих операций?

— Принцип согласия сторон на международное вмешательство по-новому трактуется в кругах ООН на современном этапе. Этот принцип был сформулирован в свое время в отношении конфликтов, в которых обе стороны представляли собой суверенные государства — члены ООН. Невмешательство в дела друг друга традиционно было оборотной стороной самоопределения. И только государственные акторы могли давать или не давать согласие на международное вмешательство со стороны ООН. Имелось в виду, что если уже заключено соглашение о прекращении огня, то ООН поможет поддержать достигнутый мир, проследит за претворением в жизнь мирных соглашений и своим авторитетом и вмешательством заставит отдельных нарушителей (например, отказывающиеся сложить оружие группировки) выполнить условия мирных соглашений.

Однако в современных условиях большинство конфликтов, в которые вмешивается ООН, не являются межгосударственными. Гораздо чаще одна из сторон — легитимные государственные власти, а вторая — негосударственные акторы, сепаратистские группировки, несостоявшиеся государства, партизаны, внутренняя оппозиция и пр. Нередки случаи, когда обе (или несколько) из сторон конфликта, который «разнимает» ООН,

по сути, не государственные власти, а представляют собой политические силы или группировки, претендующие на власть. В таких условиях решающим оказывается наличие или отсутствие согласия на вмешательство ООН со стороны только легитимных государственных властей, на чьей территории происходит конфликт.

Отсутствие согласия негосударственных акторов не должно останавливать развертывание операций ООН, тем более что зачастую не ясно, кто возглавляет подобные группировки и имеет право принимать от их имени решения. У негосударственных сторон конфликта отсутствует и легитимный механизм демократичного принятия решения о согласии или несогласии на вмешательство внешних сил — обычно не ясно, которое из их противоречивых заявлений является официальным или окончательным.

В результате на практике ООН стала заботиться о согласовании своих действий по развертыванию операций только с государственными акторами — легитимными правительствами, если они сохранились в зоне конфликта; наличие же или отсутствие согласия негосударственных акторов в конфликтах может дополнительно учитываться, но не является решающим.

— **Александр Иванович, Организация Договора о коллективной безопасности сформировала Коллективные миротворческие силы, которые пока не были задействованы на практике помимо учений, хотя на территории стран ОДКБ произошел ряд конфликтов (внутренние конфликты в Киргизии, Белоруссии, участие Армении в обострившемся конфликте вокруг Карабаха и др.). Как с точки зрения российских интересов можно оценить перспективы подключения ОДКБ к международному миротворчеству?**

— Необходимо взвешенная позиция относительно эволюции ОДКБ в направлении подключения к международному миротворчеству. В этом есть плюсы и минусы, и их

необходимо оценить. Формирование в прошедшем десятилетии Коллективных миротворческих сил ОДКБ и развитие диалога ОДКБ с ООН создают новые возможности для развития российской роли и влияния в региональном и глобальном масштабе. Однако, как мной было отмечено ранее [Никитин 2017], ОДКБ, которая периодически становится объектом критики зарубежных партнеров за пассивность, заинтересована в подключении к реальным операциям.

Перспективно инициирование Россией как членом СБ ООН формулирования мандата СБ ООН для ОДКБ на стабилизацию ситуации на афгано-таджикской границе и к северу от нее при соотношении параметров этого мандата с уже существующими резолюциями, закрепляющими за ООН координацию действий международной коалиции к югу от этой границы на афганской территории.

В современных условиях (операция в Сирии, потенциал событий в Восточной Украине, необходимость военной помощи признанным Россией новыми независимыми государствами Южной Осетии и Абхазии, наращивание военного потенциала ОДКБ и др.) Россия заинтересована в создании атмосферы приемлемости применения силовых средств в международной политике для защиты и реализации национальных интересов. В силу этого целесообразно проявлять избирательность и сдержанность в критике силовых мандатов и операций других держав и организаций.

Целесообразно также избирательное признание легитимности операций региональных межгосударственных организаций (по результатам прагматической оценки операций НАТО, ЕС, ОБСЕ, Африканского союза и др.), поскольку Россия строит систему межгосударственных альянсов «незападного типа» (ШОС, ОДКБ, ЕАЭС, Союз Россия — Белоруссия и др.), за которыми полезно закрепить признание функций возможного самостоятельного урегулирования конфликтов в соответствующих регионах, включая случаи применения силовых компонентов и средств.

Интервью провел А.С. Буторов / Interviewed by A.S. Butorov

Поступила в редакцию / Received: 17.10.2020

Библиографический список

- Никитин А.И. Конфликты и миротворческая деятельность: типологизация, методологические аспекты // Вестник МГИМО Университета. 2010. Т. 13. № 4. С. 234—244.
- Никитин А.И. ОДКБ: эволюция функций и структур обеспечения безопасности // Ежегодник СИПРИ 2016 / отв. ред. А.Г. Арбатов, С.К. Ознобищев. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 910—927.
- Никитин А.И. Современный миропорядок: его кризис и перспективы // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 32—46.
- An Institutional Approach to the Responsibility to Protect* / Ed. by G. Ziberi. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. DOI: 10.1017/CBO9781139567664
- Brahimi L. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. 2000. URL: <https://www.unv.org/sites/default/files/Report%20of%20the%20Panel%20on%20United%20Nations%20Peace%20Operations%20%28BRAHIMI%20Report%29%20-%20A-55-305.pdf> (accessed: 06.10.2020).
- Mytchell C. *The Nature of Intractable Conflict Resolution in the Twenty-First Century*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2014.
- Nikitin A. *International Security: World Order, Conflict Resolution, Arms Control, Counter-Terrorism: Textbook*. Moscow: MGIMO University, 2020.
- United Nations Interventionism, 1991—2004* / Ed. by M. Berdal, S. Economides. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

References

- Berdal, M. & Economides, S. (Eds.). (2007). *United Nations Interventionism, 1991—2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brahimi, L. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. URL: <https://www.unv.org/sites/default/files/Report%20of%20the%20Panel%20on%20United%20Nations%20Peace%20Operations%20%28BRAHIMI%20Report%29%20-%20A-55-305.pdf> (accessed: 06.10.2020).
- Mytchell, C. (2014). *The Nature of Intractable Conflict Resolution in the Twenty-First Century*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Nikitin, A. (2020). *International Security: World Order, Conflict Resolution, Arms Control, Counter-Terrorism: Textbook*. Moscow: MGIMO University.
- Nikitin, A.I. (2010). Conflicts and Peacekeeping Activities: Typologization, Methodological Aspects. *MGIMO Review of International Relations*, 13 (4), 234—244. (In Russian).
- Nikitin, A.I. (2017). CSTO: The Evolution of Security Functions and Structures. In: Arbatov, A.G. & Oznobishchev, S.K. (Eds.). *SIPRI Yearbook 2016*. Moscow: IMEMO publ. P. 910—927. (In Russian).
- Nikitin, A.I. (2018). Modern World Order, Its Crisis and Prospects. *Journal "Polis". "Political Studies"*, 6, 32—46. (In Russian).
- Ziberi, G. (Eds.). (2013). *An Institutional Approach to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139567664

МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ PEACE AND SECURITY

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-747-762

Научная статья / Research article

Мусульманское духовенство vs. власть в современном Афганистане: взгляд из Узбекистана

А.А. Хайдаров

Ташкентский государственный университет востоковедения, Ташкент, Республика Узбекистан

Существенные геополитические перемены, происходящие в современном мире в последние десятилетия, заставляют по-новому взглянуть на роль ислама и духовенства в политических процессах ряда стран мусульманского мира. Особенно актуальной она выглядит в Афганистане, в котором более четырех десятилетий ведется война под лозунгами ислама. Целью данного исследования является анализ взаимоотношений государства и мусульманского духовенства, исламских институтов в ходе развития политических процессов в Афганистане с середины 1970-х гг. Автор акцентирует внимание на основных конфликтогенных причинах, обусловивших противостояние государства и влиятельной части мусульманского духовенства в Афганистане. Показано становление исламской оппозиции и ее противодействие нововведениям и реформам в ходе попыток модернизации сначала по советскому образцу (1978—1992 гг.), а затем усилий по демократизации афганского общества, предпринимаемых в Афганистане с конца 2001 г. при содействии международного сообщества. Работа строится на изучении фактического исторического материала, хроники событий последнего десятилетия и личных наблюдений автора в ходе работы в Афганистане в указанный период; использованы аналитические материалы, опубликованные на страницах английских и российских масс-медиа. Методологической основой выступает сравнительно-исторический метод; исследование базируется на принципах историзма, достоверности и научной объективности. Автор приходит к выводу, что в основе конфликтной ситуации лежат ошибки и недооценка государством роли и влияния мусульманского духовенства и исламских институтов страны. Отмечается, что недавно достигнутые американо-талибские договоренности, а также содействие таких влиятельных игроков, как Россия, вселяют надежду на запуск прямого межафганского переговорного процесса, который, по всей видимости, будет непростым и тернистым. Проведенный анализ также говорит о том, что успешность разрешения конфликтных ситуаций в странах, где традиционно сильно влияние ислама, во многом зависит от правильного выстраивания взаимоотношений с духовенством и нахождения взаимоприемлемого компромисса.

Ключевые слова: Афганистан, ислам, мусульманское духовенство, исламская оппозиция, суфийские ордены, моджахеды, «Талибан» (организация запрещена в РФ)

Для цитирования: Хайдаров А.А. Мусульманское духовенство vs. власть в современном Афганистане: взгляд из Узбекистана // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 747—762. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-747-762

© Хайдаров А.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Muslim Clergy vs. Authority in Contemporary Afghanistan: View from Uzbekistan

A.A. Khaydarov

Tashkent State University of Oriental Studies, Tashkent, Republic of Uzbekistan

Abstract. Significant geopolitical changes taking place in the modern world in recent decades urge us to take a fresh look at the role of Islam and the clergy in the political processes of a number of countries of the Muslim world. This perspective is especially relevant vis-à-vis Afghanistan where a fierce war is being waged under the slogans of Islam for more than four decades. The purpose of this research is an in-depth study of the relationship between the state and the Muslim clergy, Islamic institutions in the development of political processes in Afghanistan since the mid-70s of the last century. The article reflects shaping of the Islamic opposition and its efforts to stand up to innovations and reforms during attempts of the Soviet style modernization in 1978—1992, and then the efforts to democratize Afghan society, undertaken in Afghanistan since the end of 2001 with the assistance of the international community. The work is based on the study of factual historical material, a chronicle of the events of the last decade and personal observations of the author during his work in Afghanistan during the mentioned period. Analytical materials published on the pages of English and Russian mass media were used. The methodological basis of this study is the comparative historical method; the article is based on the principles of historicism, reliability and scientific objectivity. The author concludes that the conflict is based on mistakes and underestimation by the state the role and influence of the Muslim clergy and Islamic institutions of the country. It has been noted that the recently reached US — Taliban agreements, as well as the assistance of such influential players as Russia, sparkle hope for the launch of a direct inter-Afghan negotiation process, which most likely will not be as simple but thorny.

Key words: Afghanistan, Islam, Muslim clergy, Islamic opposition, Sufi orders, mujahedeen, Taliban (forbidden in Russia)

For citation: Khaydarov, A.A. (2020). Muslim Clergy vs. Authority in Contemporary Afghanistan: View from Uzbekistan. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 747—762. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-747-762

Введение

Афганистан, где пересекаются интересы ведущих и региональных игроков, продолжает оставаться в центре внимания мирового сообщества. Современная ситуация в стране, несмотря на достигнутые 29 февраля 2020 г. американо-талибские¹ договоренности, остается напряженной, приковывая внимание прежде всего стран — соседей Афганистана. Ученые из Узбекистана и других стран Центральной Азии с самых различных перспектив изучали и изучают влияние афганского конфликта на ситуацию в регионе и продолжают рассматривать возможные варианты содействия соседней стране в рамках общих усилий мирового сообщества по восстановлению Афганистана. В первую очередь, следует назвать научные труды Ш. Кадырова [1998], В. Парамонова [2000], С.М. Акимбекова [2003], Т. Назарова, А. Саттарзоды [2006],

Г. Юлдашевой [Yuldasheva 2013], А. Смагулова [2013].

Центральноазиатские страны, граничащие с Афганистаном, и в частности Узбекистан, не скрывают своей заинтересованности в скорейшем запуске переговорного процесса между правительством Афганистана и движением «Талибан», руководство которого в основном состоит из влиятельных религиозных деятелей. В этой связи следует отметить, что значительное число политических партий, официально зарегистрированных и действующих в Афганистане, также возглавляются влиятельными духовными авторитетами, активно участвующими в политической жизни страны. Несомненно, религиозные деятели будут продолжать играть весомую роль в предстоящих межафганских переговорах и в будущих политических процессах этой страны.

Мусульманское духовенство на протяжении всей истории афганского государства

¹ Организация «Талибан» запрещена в РФ.

играло и продолжает играть исключительно важную роль в общественно-политической жизни общества, оказывая самое непосредственное влияние на формирование самосознания и поведение миллионов верующих в стране. Подавляющее большинство населения Афганистана составляют мусульмане (около 99,7%), при этом 85—90% — сунниты и 10—15% — шииты². В Афганистане также проживают небольшие общины исмаилитов (2% населения)³. Кроме того, в стране до сих пор существуют исламские ордены (тарикаты). Наиболее крупные из них — накшбандийя, кадирийя и чиштиийя, традиционно названные по имени основателей или крупных религиозных деятелей прошлого⁴.

В целом же ислам во многом определяет общественные отношения в умме и способствует ценностной ориентации ее членов в сложных политических процессах, служит источником легитимации и консолидации власти, а в отдельных случаях используется для достижения каких-либо целей теми или иными политическими силами. Так, еще в конце 1950-х — начале 1960-х гг. в стране появились немногочисленные оппозиционные правительству исламские организации, в частности «Мусульманская молодежь» («Джаванан-е мусульман»), после распада которой в середине 1970-х гг. сформировались Исламское общество Афганистана (ИОА) во главе с Б. Раббани и Исламская партия Афганистана (ИПА), руководимая Г. Хекматияром [Слинкин 1999]. На начальном этапе своего становления обе партии выступали противниками республиканского режима М. Дауда. После апрельской революции 1978 г. и установления просоветского правительства в Кабуле эти партии начали быстро набирать

сторонников среди недовольной части населения и активно бороться с новой властью. Ныне обе партии являются наиболее влиятельными и активными участниками всех политических процессов современного Афганистана.

Политизация ислама и становление исламской оппозиции

События последней четверти истории Афганистана XX в., а именно апрельская революция 1978 г., совершенная Народно-демократической партией Афганистана (НДПА), и попытки новой власти модернизировать афганское общество, на начальном этапе реформ породили надежды среди населения крупных городов на позитивные изменения в стране. В тот период было построено значительное количество промышленных, энергетических, транспортных, образовательных и медицинских объектов. Однако вскоре начавшаяся внутривластная борьба в НДПА и ошибки, допущенные в процессе реформ, вызвали в целом негативную реакцию традиционного афганского общества, особенно ее наиболее влиятельной страты — мусульманского духовенства, подчеркнув особую роль ислама и служителей культа в общественно-политической жизни страны.

Ввод ограниченного контингента советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. и курс реформ, сопровождавшийся ограничением влияния религии в общественной жизни страны, изъятием вакуфных земель, а также репрессиями представителей духовенства лишь ускорили политизацию ислама, формирование исламистских оппозиционных партий и их вооруженных отрядов. Этот период истории Афганистана подробно описан в работе российского исследователя В.Н. Спольникова [1987].

Аналогичную оценку мы видим и в работах других российских исследователей, в частности А. Мартынкина и С. Хоменко, которые отмечали: «Репрессии проводились в отношении не только радикалов, но и высшего исламского духовенства умеренного толка, как суннитского, так и шиитского» [Мартынкин, Хоменко 2014: 146].

² Kallie Szczepanski. *Afghanistan: Facts and History* // ThoughtCo. October 18, 2019. URL: <https://www.thoughtco.com/afghanistan-facts-and-history-195107> (accessed: 19.08.2020).

³ *Afghanistan: Treatment of Ismailis (1998—2000)* // Refworld. July 18, 2000. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6ad4550.html> (accessed: 22.08.2020).

⁴ Афганистан. Религия и государство, роль религии в политике // Политический атлас современности. URL: <http://www.hyno.ru/tom2/26.html> (дата обращения: 15.08.2020).

Один из бывших лидеров исламской оппозиции, руководитель Национального Фронта спасения Афганистана (НФСА) и первый президент страны после захвата моджахедами Кабула в апреле 1992 г. Себгатулла Моджаддеди в беседе с автором этих строк в ходе его поездки в Герат летом 2008 г., делаясь воспоминаниями о том времени, назвал цифру в более чем 200 репрессированных представителей своего клана и его последователей⁵.

Ошибки того периода и перекосы во внутренней политике просоветского режима Афганистана, обусловившие его падение в 1992 г. и приведшие к власти правительство моджахедов, наиболее объективно отражены в научных публикациях известных российских исследователей — свидетелей тех событий: М.Ф. Слинкина [1999: 82], В. Пластуна и В. Андрианова [1998]. К оценкам российских исследователей ситуации того времени, несмотря на известные расхождения, близка оценка американского исследователя Т. Барфилда, который отмечал, что «сопротивление политике НДПА в течение 18 месяцев разрослось настолько, что режим был на грани краха и был спасен только благодаря вторжению Советского Союза в декабре 1979 г.» [Barfield 2012].

Вскоре после ввода советских войск в Афганистан из числа наиболее крупных суннитских политических организаций на территории Пакистана был создан «Исламский союз моджахедов Афганистана», известный также как «Альянс семи». Примерно в это же время на территории Ирана лидерами различных исламских шиитских организаций Афганистана был сформирован военно-политический союз, известный как «Альянс восьми». Число этих партий к концу 1980-х гг. достигло чуть более двух десятков, и в основном они формировались на основе этнической и конфессиональной принадлежности. Объединяющей платформой для всех оппозиционных организаций стало неприятие нового режима и активная борьба со всеми нововведениями и реформами во имя сохранения

традиционных ценностей и защиты священной религии ислама.

Следует отметить, что руководящий состав всех оппозиционных организаций в основном был сформирован из числа влиятельных представителей духовенства, что явилось важным фактором в ходе противостояния исламской оппозиции и новой власти. Именно в то время произошло расслоение духовенства страны на три условные основные группы.

В первую, немногочисленную, вошли те, кто поддержал новую власть.

Во вторую группу, наиболее многочисленную, объединились представители духовенства, придерживавшиеся нейтральных позиций.

В третью вошли противники нового режима. Однако эту группу составили наиболее влиятельные лидеры суннитских и шиитских общин и руководители суфийских орденов. Среди них оказались уже упомянутый С. Моджаддеди, *мур* (учитель) ордена накшбандийя и основатель партии НФСА; С.А. Гиляни, *мур* тариката кадирийя и основатель партии Национальный исламский фронт Афганистана (НИФА); Н. Мохаммади, один из влиятельных последователей ордена накшбандийя и основатель партии Движение исламской революции Афганистана (ДИРА). Позже за поддержкой двух первых упомянутых лидеров обращались Х. Карзай и А. Гани в ходе президентских выборов 2009 и 2014 гг. Число сторонников третьей группы постоянно росло по мере нарастания сопротивления, проходившего при активной внешней помощи и поддержке.

Наряду с мусульманским духовенством вожди племен и родоплеменные обычаи играли и продолжают играть существенную роль в жизни пуштунов, всегда стремившихся демонстрировать свою независимость даже от центральной власти. В этой связи трудно не согласиться с утверждением М.Ф. Слинкина о том, что «пуштуны, ревниво оберегая свою независимость, автономный статус и архаичный образ жизни, всегда считали и продолжают считать центральную власть враждебной себе силой» [Слинкин 2005].

⁵ Запись беседы с Себгатуллой Моджаддеди, 2008 г. Из личного архива автора.

В пуштунском социуме наряду с религией ислама важное место занимает афганский кодекс чести — *пахтунвали*, являющийся сводом норм, ценностей, обычаев и обрядов, аккумулировавший опыт предшествовавших поколений и регулирующий поведение членов общества как в повседневной жизни, так и в экстремальных ситуациях. Слияние двух факторов — религиозных и родоплеменных обычаев в повседневной жизни афганских (пуштунских) общин является своеобразным этнорелигиозным синкретизмом. Этот феномен является одним из основных элементов этнической, религиозной и культурной идентичности пуштунских племен. Этнорелигиозный синкретизм до сих пор проявляется в повседневной жизни и является естественной средой, опираясь на которую пуштунский социум находил решения в самых сложных периодах своей истории, а пуштуны оставались доминирующим этносом страны.

В апреле 1992 г., после 14-летнего пребывания у власти просоветского руководства страны, Кабул был взят моджахедами и главой государства стал лидер НФСА С. Моджаддеди, которого спустя два месяца сменил лидер ИОА, этнический таджик Б. Раббани. Однако победа моджахедов и формирование исламского правительства, возглавленного не пуштуном, не принесли долгожданного мира. Вооруженная борьба за власть на межэтнической и межконфессиональной основе, вспыхнувшая между моджахедскими группировками, усугубила обстановку нестабильности в Афганистане и вокруг него, подрывая основы самой власти.

Как справедливо отмечает российский востоковед В.Г. Коргун, «в условиях усилившейся борьбы различных военно-политических группировок в Афганистане нарастала фрагментация власти» [Коргун 2004]. Некогда казавшийся единым фронт моджахедских организаций распался. Страна превратилась в лоскутное государство, в котором каждый кусочек территории контролировался одной из моджахедских или криминальных группировок. Ислам и его ценности, служившие объединяющим фактором различных моджахедских организаций в их борьбе против

просоветского режима, были отодвинуты на второй план. Ислам перестал выполнять консолидирующую функцию.

«Шариат будет нашим законом»

Неспособность правительства моджахедов восстановить стабильность и безопасность в стране наряду с внешними факторами влияния, которые требуют отдельного рассмотрения, послужили одним из катализаторов появления в 1994 г. на политической арене страны Движения «Талибан». Ближайшими целями «Талибана» стали разоружение всех соперничающих ополченцев, борьба с теми, кто отказался разоружаться, обеспечение соблюдения исламского права и сохранение всех районов, захваченных талибами⁶. Исламская догматика вновь была востребована в качестве основного консолидирующего элемента в политике «Талибана». «Шариат будет нашим законом...» — отмечал на начальном этапе становления Движения один из видных представителей талибов, бывший посол администрации «Талибана» в Исламабаде мулла Абдул Салам Заиф [Zaeef 2010].

Уже осенью 1996 г. отряды талибов под флагом ислама захватили Кабул и провозгласили создание Исламского Эмирата Афганистан (ИЭА). В период правления «Талибана» была отменена прежняя конституция 1987 г., были запрещены телевидение и Интернет. В крупных городах были разрушены немногочисленные кинотеатры и на их месте построены мечети. Представители «Талибана» позиционировали себя в качестве единственных праведных защитников ислама. Вместе с тем следует отметить, что борьба Движения, завершившаяся захватом власти в Кабуле и сопровождавшаяся искоренением неисламских элементов жизненного уклада афганского общества, на тот период еще не носила явной антизападной направленности.

Путем ввода жесткого правления на основе шариата с акцентом на возврат опыта

⁶ Brahimi A. The Taliban's Evolving Ideology // LSE Global Governance, July 2010. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/120220/WP022010_Brahimi.pdf (accessed: 19.08.2020).

раннего ислама времен пророка Мухаммада «Талибан» за короткое время сумел захватить управление большей частью территории страны. «В конце 1998 г., когда талибы установили контроль над 90 % Афганистана, они сделали попытку добиться международного признания» [Giustozzi 2008]. Большинство моджахедских организаций было выдворено из страны, за исключением формирований Северного альянса, оказавшего упорное сопротивление и контролировавшего менее 10 % территории страны⁷.

Гостеприимство было оказано только радикальным группировкам, разделявшим политические взгляды и практику Движения, к которым в первую очередь была отнесена «Аль-Каида»⁸. Талибов и организацию «Аль-Каида», как отмечают российские исследователи, поддерживали многие мусульманские экстремистские организации, в частности пакистанские «Джамаат-и улема-и ислам», «Джамиат-е ислами-йе Пакистан», «Сепах-е сахаба», «Харакатуль-моджахедин», «Джаиш-е Мухаммад», Исламское движение Узбекистана (ИДУ)⁹ и аналогичные организации из других стран, многочисленные благотворительные мусульманские фонды [Коргун 2004]. Фактически талибам путем жесткого подавления сопротивления политических противников удалось создать единое пространство для свободной деятельности ряда радикальных организаций, придерживавшихся принципов раннего ислама. Страна превратилась в убежище различных террористических организаций, что нашло отражение в резолюции ООН 2001 г., гласившей: «Положение в Афганистане представляет собой угрозу международному миру и безопасности в регионе»¹⁰.

⁷ Starr S.F. Afghan Northern Alliance makes a dangerous friend // The Baltimor Sun. October 17, 2001. URL: <https://www.baltimoresun.com/news/bs-xpm-2001-10-17-01110170115-story.html> (accessed: 19.08.2020).

⁸ Организация запрещена в РФ.

⁹ Организация запрещена в РФ.

¹⁰ Resolution 1363 (2001) // UNSCR. July 30, 2001. URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1363> (accessed: 19.08.2020).

Новый виток противостояния

Ныне, по сведениям генерала Дж. Николсона, бывшего командующего американскими войсками и миссией «Решительная поддержка» в Афганистане, «из 98 террористических групп в мире 20 действуют в афгано-пакистанском регионе» [Dodwell, Rassler 2017]. Свержение режима «Талибана» в ходе антитеррористической операции в октябре-ноябре 2001 г. и формирование в 2002 г. нового переходного правительства при активном содействии мирового сообщества несколько стабилизировало ситуацию, однако, как оказалось, ненадолго. Главным фактором относительной стабильности явилось присутствие войск НАТО. Однако эйфория, порожденная успехами антитеррористической коалиции на начальном этапе, вскоре рассеялась, обнажив всю глубину «афганской проблемы».

Присутствие войск США и НАТО было однозначно расценено Движением «Талибан» как акт агрессии, и агрессорам был объявлен джихад. С этого времени деятельность Движения приобретает и антизападную направленность. Руководство «Талибана», выдворенное за пределы страны, сумело за короткое время мобилизовать своих полевых бойцов, перешедших на подпольное положение, рекрутировать новых сторонников в стране и перейти к активной партизанской войне против правительства. Исламская догматика вновь была использована в качестве консолидирующей основы для наращивания сопротивления «иностранный агрессии» и свержения «марионеточного правительства» в Кабуле. Уже к концу 2002 г. возобновилась активность талибов в отдельных приграничных провинциях, а в 2005 г. эта активность отмечалась практически во всех регионах страны.

Апелляция к чувствам верующих во имя защиты священной религии ислама и борьбы с агрессорами, подкрепляемая хорошим финансовым содержанием рядовых бойцов, получавших денежное вознаграждение намного большее, чем солдаты правительственных войск, способствовала притоку новобранцев и определенной поддержке местных общин, особенно в сельской местности.

Одним из основных факторов, содействовавших постоянной подпитке отрядов «Талибана», как представляется, явился широкий религиозный призыв (*да'ава*) движения к местным общинам через мечети и медресе, особенно в районах, где власть не контролировала ситуацию. Известный французский исследователь О. Руа назвал такой религиозный призыв «инструментом движения к власти» [Roy 1994]. Здесь следует отметить, что на протяжении всей почти трехсотлетней истории Афганистана религиозная мотивация всегда служила объединяющей платформой для всех этнических групп и племен страны. Как представляется, и моджахеды 1980-х — начала 1990-х гг., и чуть позже «Талибан», обращаясь к историческому опыту, достаточно эффективно использовали лозунги «защиты священной религии ислама» и «борьбы с неверными». Религиозная мотивация, несомненно, в обоих случаях сыграла определенную роль в противостоянии правительствам, которые не уделяли адекватного внимания мусульманскому духовенству и информационной составляющей в своей внутренней политике.

Призыв или информационная работа Движения проводились как в устной форме, так и в виде листовок, а также магнитофонных записей, распространявшихся в городах и сельской местности. Активно функционировал и продолжает действовать веб-сайт «Талибана». Непосредственное проведение информационной работы осуществлялось через сторонников талибов и поддерживающих их представителей местного духовенства.

В районах, контролируемых «Талибаном», а в отдельных случаях и в районах под контролем правительства функционировали «теневые» губернаторы и шариатские суды. Решения этих талибских структур в спорных вопросах не отнимали много времени в отличие от неповоротливой государственной судебной системы и способствовали росту недоверия среди населения к местным органам власти. Оперативность и мобильность талибских теневых структур власти, действовавших параллельно государственным органам власти на местах, хорошо освещены в работах

Ф. Вейганда [Weigand 2017], а также известного исследователя движения «Талибан» А. Густоцци [Giustozzi 2012], неоднократно посетившего Афганистан в 2009—2016 гг.

Зачастую информационная работа «Талибана» сопровождалась тактикой устрашения и открытого физического устранения несогласных. Как отмечалось в отчете Государственного департамента США о международной религиозной свободе в Афганистане за 2018 г., «“Талибан” продолжал убивать или призывать к убийству суннитских духовных лиц за проповеди, противоречащие их интерпретации ислама»¹¹. За прошедшие годы были убиты многие служители культа, поддерживавшие правительство Афганистана, расширена зона контроля «Талибана». Так, «в 2016 и 2017 гг. Миссия ООН по содействию Афганистану (МООНСА) продолжала документировать последовательную картину убийств, похищений, угроз и запугивания религиозных деятелей, главным образом антиправительственными элементами. С 1 января 2016 г. МООНСА зарегистрировала 27 случаев целенаправленных убийств религиозных деятелей со стороны антиправительственных элементов, в результате которых пострадал 51 мирный житель (28 убитых и 23 раненых), большинство из инцидентов имели место в 2017 г. и в основном приписываются талибам»¹².

В целом к весне 2019 г. под контролем правительства, по оценкам американских источников, находилась территория, где проживало около 63,5 % населения страны¹³. То есть «Талибан» контролировал менее

¹¹ Afghanistan 2018 International Religious Freedom Report // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/AFGHANISTAN-2018-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf> (accessed: 17.08.2020).

¹² Protection of civilians in armed conflict: attacks against places of worship, religious leaders and worshippers // UNAMA Human Rights Service. November 7, 2017. URL: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_report_on_attacks_against_places_of_worship_7nov2017_0.pdf (accessed: 17.08.2020).

¹³ Zucchino D. U.S. Military Stops Counting How Much of Afghanistan Is Controlled by Taliban // The New York Times. May 1, 2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/05/01/world/asia/us-afghanistan-territory-taliban.html> (accessed: 18.08.2020).

половины территории страны. Российские данные несколько отличаются от американских и говорят о 50 % территории страны, контролируемой «Талибаном»¹⁴. В любом случае, как отмечается в публикации Института мира Соединенных Штатов за 19 ноября 2019 г., «“Талибан” теперь контролирует больше территории в Афганистане, чем когда-либо с 2001 г.» [Jackson, Amiri 2019].

Очевидно, что расширение зоны контроля «Талибана» было бы невозможно без определенной поддержки местных общин и племен страны. Об этом говорит и американский исследователь С.Г. Джонс: «“Талибан” имел существенную сеть поддержки среди племен гильзаев, а также среди таких племен дуррани, как нурзай, алоказай и исхакзай» [Jones 2008]. Эти племена представлены практически во всех регионах страны, но более плотно проживают в восточных, юго-восточных и южных провинциях Афганистана.

Справедливости ради следует отметить, что в антиправительственных боевых действиях также участвуют и другие террористические организации, в том числе ИГИЛ¹⁵, «Аль-Каида» и так называемое Исламское движение Узбекистана, чьи позиции были заметно ослаблены после операций правительственных и американских войск за последние два года. До примирения с правительством в 2016 г. ИПА во главе с Г. Хекматияром также была одним из серьезных противников Кабула. Однако основным противником правительства в настоящее время все еще остается «Талибан». Все вышеотмеченные оппозиционные группировки в той или иной степени оказывали и продолжают оказывать влияние на внутривнутриполитическую стабильность и формирование политических настроений и предпочтений местных общин.

Появление в начале 2015 г. в Афганистане ИГИЛ с его экстремистской идеологией при нынешней слабости правительства также

оказывало негативное воздействие на ситуацию в стране и ставило духовенство страны перед сложным выбором: принять сторону «Талибана» или ИГИЛ или же остаться на стороне правительства. Учитывая, что ИГИЛ не имеет крепких корней в афганском обществе и в его рядах имеются выходцы не афганского происхождения, которые всегда воспринимались местными жителями с большой долей настороженности, маловероятно, что ИГИЛ получит осязаемую поддержку духовенства. Его основная масса будет оставаться условно разделенной на три сегмента, один из которых будет в той или иной степени выступать за «Талибан», второй — ориентироваться на правительство, а третий — сохранять выжидательную, нейтральную позицию.

Говоря о правительственных структурах, чья деятельность непосредственно связана с регулированием отношений в сфере религии, в первую очередь следует назвать Министерство хаджа и по делам религий (МХДР) и Национальный совет улемов (НСУ) Афганистана, которые имеют отделения во всех 34 провинциях страны.

В 2010 г. кандагарским провинциальным отделением НСУ при поддержке регионального офиса МООНСА в Кандагаре была проведена первая региональная конференция улемов с участием около 600 представителей пяти южных провинций страны. На ней было принято обращение с призывом прекращения войны и восстановления мира в стране, которое было распространено через доступную часть сети мечетей в южных провинциях страны и опубликовано в прессе. Конференция получила широкий резонанс в стране, однако этот первый опыт не был в должной степени оценен и использован в дальнейшей внутренней политике правительства. Руководство страны, по всей видимости, все еще надеялось на силовое решение конфликта, так как именно в 2010 г. численность американских солдат увеличилась почти до 100 000 чел., в то время как общая численность иностранных войск в Афганистане составляла 150 000 чел.¹⁶

¹⁴ Волков К. МИД РФ: Талибы контролируют около половины Афганистана // Российская газета. 11.02.2019. URL: <https://rg.ru/2019/02/11/mid-rf-taliby-kontroliruiut-okolo-pолоviny-afganistana.html> (дата обращения: 19.08.2020).

¹⁵ Организация запрещена в РФ.

¹⁶ Chughtai A., Qazi Sh. From the 2001 fall of the Taliban to 2020 Afghan peace talks // Aljazeera.

Кроме правительственной сети НСУ в отдельных провинциях страны существуют и независимые советы улемов, которые стремятся дистанцироваться как от «Талибана», так и от правительственных структур. Одной из таких независимых организаций является «Фонд исламского призыва улемов Афганистана» во главе с моулави Сайфулдином Тохари. Фонд объединяет около 200 в основном дариязычных улемов трех северных провинций Афганистана (Тохара, Бадахшана и частично Кундуза)¹⁷. Влияние таких независимых советов улемов в целом не выходит за рамки провинций, где они проживают. Тем не менее по их инициативе и при содействии центрального офиса МООНСА в 2015—2016 гг. в Кабуле и Кундузе были проведены *джирги* (советы) улемов в поддержку политики национального примирения. Однако эта работа не носила систематического характера и слабо поддерживалась правительственными структурами.

Касаясь вопроса количества действующих мечетей в стране, следует отметить, что, по оценочным данным, в Афганистане насчитывается более 180 тыс. мечетей, из которых только 70 тыс. зарегистрировано в МХДР и лишь 3700 мечетей находятся на финансовом содержании государства¹⁸. Последняя цифра говорит о небольшом количестве мечетей, которые условно поддерживают правительство, хотя на практике почти все мечети стремятся подчеркнуть свою независимость от органов власти и тем самым уйти от прямого давления радикальных группировок.

Важным в нынешней ситуации является и вопрос исламского обучения, которое ведется во всех публичных школах страны, а также в многочисленных медресе. По состоянию на март 2011 г., «в афганском Министерстве образования было зарегистрировано около 700 правительственных медресе. Однако большинство медресе страны являются

частными школами, которые не зарегистрированы правительством или какой-либо частной структурой. Цифры остаются неопределенными, но количество незарегистрированных медресе, скорее всего, исчисляется тысячами» [Tariq, Borchgrevink, Harpviken 2011]. К настоящему времени, как представляется, количество частных медресе возросло.

На практике почти все дети с четырех-пяти лет начинают посещать мечети, сопровождая своих родителей, и приобщаются к учебе в медресе при мечетях. Как правило, все крупные и значительная часть средних мечетей имеют медресе, где преподавание ведется муллами.

В медресе на подконтрольных «Талибану» территориях долгие годы велась целенаправленная антиправительственная информационная работа, а во многих уездах девочкам запрещалось обучение в публичных школах.

На сегодняшний день ответственность за преподавание религиозных дисциплин в публичных (светских) школах наряду с Министерством образования Афганистана несет и МХДР. Однако многолетняя война в Афганистане наложила свой отпечаток и на эту сферу, а именно — привела к разрушению большого количества публичных школ в стране и ограничила возможности государства по их финансированию и содержанию. По информации Всемирного банка за октябрь 2016 г., «только около половины всех зарегистрированных школ имеют надлежащие здания, в то время как остальные работают в палатках, домах и под деревьями»¹⁹. По этой причине дети школьного возраста, особенно в сельской местности, многие годы были лишены возможности посещать школы и в основном получали начальное образование в медресе или мечетях. По оценкам ЮНИСЕФ, в Афганистане 3,7 млн детей не посещают школу, причем 60 % из них — девочки²⁰.

September 12, 2020. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2020/09/12/from-the-2001-fall-of-the-taliban-to-2020-afghan-peace-talks/> (accessed: 13.09.2020).

¹⁷ Беседа с моулави Сайфулдином Тохари, 2016 г. Из личного архива.

¹⁸ Беседа с Мохаммадом Юсуфом Ниязи, министром по делам религий, 2015 г. Из личного архива.

¹⁹ Afghanistan Country Snapshot // The World Bank Group, October 2016. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/584381476781571691/pdf/109246-WP-AfghanistanCountrySnapshots-highres-PUBLIC.pdf> (accessed: 20.08.2020).

²⁰ Education: Providing Quality Education for All // UNICEF. URL: <https://www.unicef.org/afghanistan/education> (accessed: 20.08.2020).

В этой связи необходимо привести оценку исследователя из Оксфордского университета А. Брахими, которая справедливо отмечала, что «с исходом интеллектуальной элиты за последние 20 лет и ограничением светского образования, которое ранее было доступно для большинства городских общин, исламское образование в медресе, или религиозных школах, и местных мечетях стало основным источником образования в стране и в большинстве лагерей беженцев»²¹. Такое образование, на наш взгляд, несомненно, накладывало свой отпечаток на формирующееся мировоззрение подрастающего поколения афганцев.

Тем не менее справедливости ради следует отметить, что ситуация в сфере школьного образования в настоящее время крайне медленно, но меняется в лучшую сторону. Международные доноры оказывают существенную поддержку посредством проектов в сфере образования через соответствующие правительственные структуры.

Важно и то, что в Афганистане до недавнего времени не было медресе, имеющих статус высшего религиозного заведения. Поэтому подавляющее большинство молодых афганцев, стремившихся получить высшее религиозное образование, выезжают в основном в Пакистан и Иран и реже — в арабские страны. Получившие образование в Пакистане возвращаются на родину с уже устоявшимся мировосприятием, которое отражает ценности и взгляды религиозной школы деобанди, которая доминирует в большинстве медресе Пакистана. Деобандизм имеет глубокие корни в Южной и Юго-Западной Азии и известен как одно из жестких течений внутри ислама. Многие деятели и сторонники «Талибана» являются выпускниками таких медресе.

В начальный период президентства Х. Карзая правительство, опасаясь такого влияния, сократило количество мечетей и медресе, получавших финансовую поддержку государства. Вместе с тем в апреле 2007 г.

правительство начало создавать собственные медресе, чтобы сократить количество афганских детей, обучающихся в медресе за рубежом. 14 «высших медресе» (так называемых «дар уль-улум») были основаны в 2007 г. и восемь — в 2008 г.²² Планировалось открыть новые медресе в каждой из 34 провинций страны, однако отсутствие финансирования замедлило этот процесс. Одним из таких медресе было медресе Дар уль-улуми Гиесия, открытое в Герате известным в стране богословом моулави М. Худойдодоми, сторонником Х. Карзая, который также поддержал строительство образовательного учреждения. Тем не менее большинство *улемов* (авторитетных знатоков теоретических и практических сторон ислама) являются выпускниками медресе Пакистана и Ирана, рейтинг которых намного выше афганских.

Что касается общего числа мусульманского духовенства в Афганистане, то, по разным оценкам, оно насчитывает приблизительно 200—250 тыс. служителей культа. В ранее упомянутом отчете Госдепартамента США приводится цифра в 120 тыс. мулл, зарегистрированных Министерством хаджа и по делам религий, и приблизительно 160 тыс. мечетей, из которых 66 тыс. зарегистрированы тем же министерством²³.

На наш взгляд, обе цифры являются заниженными. Даже если в стране действует 160 тыс. мечетей, значит, численность мулл должна как минимум быть равной количеству мечетей и превышать цифру в 120 тыс. мулл, приводимую в отчете Госдепартамента. Обычно в больших и средних мечетях работают как минимум два-три служителя культа: имам-хатиб, его заместитель или помощник и муэдзин. К тому же, цифра, озвученная афганским министерством, по всей видимости, отражала количество мечетей только на

²² 2009 Report on International Religious Freedom — Afghanistan // Refworld. October 26, 2009. URL: <https://www.refworld.org/docid/4ae8616357.html> (accessed: 22.08.2020.)

²³ Afghanistan 2018 International Religious Freedom Report // U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/AFGHANISTAN-2018-INTERNATIONAL-RELIGIOUS-FREEDOM-REPORT.pdf> (accessed: 15.08.2020.)

²¹ Brahim A. The Taliban's Evolving Ideology // LSE Global Governance. July 2010. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/120220/WP022010_Brahimi.pdf (accessed: 20.08.2020.)

подконтрольных правительству территориях. Более того, следует отметить, что в стране нет деревень, где бы не было мечети и муллы (имама).

Учитывая все это, количество служителей культа должно быть близким к 350—400 тыс., что превышает численность всех вооруженных сил страны, которая на середину 2019 г. насчитывала более 272 тыс. человек²⁴. По сути, это огромное число служителей культа, щедро «рассыпанных» по всей стране, представляет собой разрозненную, но наиболее влиятельную страту афганского общества, активные сегменты которой ориентированы на определенные политические силы страны. Мусульманское духовенство является инструментом «мягкой силы», воздействующей и формирующей сознание людей и их политические предпочтения.

Безусловно, влияние ислама и мусульманского духовенства в обществе и политической жизни Афганистана учитывалось как прежним просоветским правительством, так и властью, утвердившейся после 2001 г. В период правления просоветского правительства руководство страны в ходе исправления допущенных в начальный период после апрельской революции 1978 г. ошибок прилагало усилия по привлечению духовенства на свою сторону и в этой связи стремилось увеличить количество мечетей, финансируемых государством. В вооруженных силах даже был создан институт мулл, главной обязанностью которых было поддержание высокого морального духа военнослужащих, который отвечал бы целям и задачам просоветского правительства.

С приходом к власти в стране правительства Х. Карзая количество мечетей, находящихся на содержании МХДР, как уже отмечалось, резко сократилось. Институт мулл в вооруженных силах был сохранен, но реорганизован. В настоящее время в армии и полиции, начиная с батальонного звена, работают муллы, и ныне их задача заключается в

обеспечении лояльности военнослужащих законно избранному правительству страны. Несмотря на это, до недавнего времени в вооруженных силах сохранялся высокий процент дезертирства и перехода на сторону талибов. Абдул Джаббар Кахраман, бывший военный представитель правительства А. Гани в провинции Гильменд (до 2016 г.), говоря о причинах дезертирства и перехода на сторону противника, указывает на слабую информационную работу в армии, высокую коррумпированность военных структур и вытекающее отсюда слабое доверие правительству среди военнослужащих²⁵.

В целом, отвечая на вопрос о том, что в большей степени препятствовало поддержке духовенством и населением правительства в их противостоянии талибам, можно выделить следующие основные факторы:

- ставка правительства в основном на силовые методы достижения превосходства над «Талибаном»;
- ограниченные возможности правительства для обеспечения безопасности на всей территории страны;
- низкий уровень системы образования Афганистана;
- потенциал исламских институтов страны не был использован в должной мере для содействия усилиям правительства по прекращению войны и национальному примирению;
- ограниченные возможности правительства для создания рабочих мест и улучшения жизненного уровня населения;
- высокий уровень безработицы;
- коррупция, разрушающая систему управления.

Слабость правительства была использована вооруженной оппозицией, которая смогла организовать в целом устойчивую информационную работу с местными общинами. Мечети и медресе в их зоне контроля и отчасти на территории, контролируемой правительством, фактически превратились в центры по распространению их взглядов. Талибы

²⁴ Quarterly Report to the United States Congress // Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. July 30, 2019. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2019-07-30qr.pdf> (accessed: 20.08.2020).

²⁵ Беседа с Абдул Джаббар Кахраманом, 2016 г. Из личного архива.

также смогли обеспечить более высокое финансовое содержание своих бойцов. Неплохо была организована и материально-техническая поддержка и военное снаряжение (что является свидетельством внешней поддержки).

В ожидании перемен

К началу 2009 г. стало прорисовываться понимание бесперспективности военных действий и того, что «Талибан» и поддерживающие его группы населения являются частью афганского общества, без интегрирования которых невозможно достичь долгожданного мира, стабильности и восстановления страны.

К концу президентского срока взгляды Х. Карзая на будущее Афганистана и его отношение к «Талибану» претерпели трансформацию в сторону поиска компромисса с Движением. В стране все чаще стали открываться частные медресе, среди которых в Кабуле было открыто и медресе муллы А.С. Заифа, бывшего посла «Талибана» в Пакистане. В столице проживает и бывший министр иностранных дел администрации талибов моулави Вакиль Ахмад Мутаваккиль.

Определенные подвижки произошли и в лагере «Талибана». За короткий период 2013—2015 гг. произошла смена руководства Движения, которое начало проявлять заинтересованность в переговорном процессе. В 2013 г. в Катаре был открыт офис «Талибана», и Доха стала местом контактов и переговоров с Движением. В 2016 г. в афганской и зарубежной прессе прошло сообщение о том, что талибы привержены защите «национальных проектов», таких как трубопровод Туркменистан — Афганистан — Пакистан — Индия (ТАПИ) и энергетический проект в Центральной Азии и Южной Азии (CASA-1000)²⁶. Однако в то время заявление было встречено с определенной долей скептицизма.

Несмотря на это, руководство «Талибан» продолжает использовать ислам в качестве консолидирующей основы для укрепления

своих позиций в будущем межафганском процессе, используя упущения правительства в сфере религии и других областях социально-экономической жизни афганского общества.

К концу 2009 г. ключевые игроки на афганском поле, в частности США, Россия и Китай, а также региональные игроки начали осторожный поиск путей разрешения многолетнего конфликта. В 2011 г. США приняли решение о выводе своих войск из Афганистана.

В 2014—2017 гг. при содействии различных зарубежных стран за пределами Афганистана были проведены встречи, на которых происходили контакты представителей талибов и афганской стороны. Так, в июле 2015 г. в Пакистане прошла первая встреча представителей «Талибана» и афганского правительства в присутствии наблюдателей США и Китая. К 2017 г. США существенно сократили численность своих войск в Афганистане, а в 2018 г. начались интенсивные контакты и переговоры с «Талибаном». К январю 2020 г. США смогли провести серию переговоров в Дохе, а в феврале 2020 г. — подписать мирное соглашение с талибами после 19 лет противостояния.

Россия в тот же период смогла организовать несколько успешных встреч в Москве между представителями «Талибана» и неправительственной делегацией Афганистана, представлявшей влиятельные политические силы и общественные круги страны. Москва продемонстрировала готовность оказывать дальнейшее содействие продвижению прямого межафганского диалога. Однако эти усилия России не нашли полного понимания нынешнего президента страны А. Гани. Тем не менее прошедшие встречи позволили и руководству «Талибана», и представителям влиятельных политических кругов Афганистана лучше и глубже понять позиции друг друга. Это, несомненно, будет способствовать будущим переговорам Движения с правительственной делегацией Афганистана, в которую вошли и влиятельные фигуры, участвовавшие в московских встречах.

Понимание необходимости перемен и стабилизации ситуации не только в Афганистане, но и в обширном макрорегионе

²⁶ Putz C. Taliban Pledge to Protect Infrastructure Projects // The Diplomat. December 01, 2016. URL: <http://thediplomat.com/2016/12/taliban-pledge-to-protect-infrastructure-projects/> (accessed: 20.08.2020).

Центральной и Южной Азии, и поиска мер, способных содействовать прямому межафганскому диалогу, лежит и в основе нынешних подходов нового руководства Республики Узбекистан в афганском вопросе. За последние два года Ташкент смог не только значительно поднять уровень своих отношений с правительством Афганистана, но и наладить контакты с Движением «Талибан», которое остается влиятельной политической силой, поддерживаемой частью духовенства и населения страны.

Государства Центральной Азии, чья стабильность и экономическое развитие испытывают влияние кризисной ситуации в Афганистане, заинтересованы в прекращении более чем сорокалетней войны. Прочная стабилизация обстановки в Афганистане откроет дополнительные возможности странам региона для расширения торгово-экономических и гуманитарных связей, позволит реализовать ряд энергетических и транспортных проектов, которые будут содействовать экономическому подъему Центральной и Южной Азии и способствовать укреплению мира и стабильности в одном из крупнейших макрорегионов Евразии.

Результаты встреч в Катаре и других государствах отслеживались религиозными лидерами конфликтующих сторон, что способствовало пониманию общей картины меняющейся ситуации в Афганистане и выстраиванию дальнейших отношений с центральной властью и основными политическими силами страны.

Несомненно, ислам и духовенство сыграли важную роль в становлении и эволюции Движения «Талибан», догматика ислама была использована руководством Движения для консолидации своих сторонников в противостоянии с правительством Афганистана. Вовлечение в процесс противостояния с правительством части влиятельного духовенства и пуштунских племен страны позволило добиться некоторых успехов в этом противостоянии. Тем не менее медленная эволюция взглядов «Талибана» по отношению к переговорному процессу говорит о его понимании бесперспективности прежних бескомпромиссных подходов.

Правительство, больше опираясь на силовые методы решения конфликта при поддержке войск международной коалиции, не смогло в должной степени использовать консолидирующий и миротворческий потенциал исламских институтов и поддержку части духовенства, стремящейся к компромиссным решениям конфликта. Вместе с тем ислам и мусульманское духовенство при всей его разобщенности будут оставаться важным фактором в сближении позиций конфликтующих сторон по вопросам будущего развития страны и прекращения боевых действий.

Несмотря на сохраняющуюся хрупкость, нестабильность нынешней военно-политической обстановки в Афганистане и существенные упущения во внутренней политике правительства, особенно в религиозной сфере, недавно достигнутые американо-талибские договоренности вселяют надежду на начало прямого межафганского переговорного процесса, официальное открытие которого состоялось 12 сентября 2020 г. Однако замена главы делегации «Талибана» Шер Аббаса Мохаммада Станикзая на представителя «Сети Хаккани» шейха аль-хадис моулави Абдул Хакима Хаккани²⁷ за несколько дней до начала переговоров говорит о том, что переговорный процесс будет непростым и тернистым. По всей видимости, одним из отдаленных результатов переговорного процесса может стать увеличение доли ислама в общественно-политической жизни страны и усиление влияния духовенства в афганском обществе при сохранении светской системы государственной власти.

Заключение

Попытки модернизации афганского общества по советскому образцу и борьба с оппозицией с позиции силы не принесли ожидаемых результатов и привели к усилению роли ислама и его политизации в традиционном афганском обществе, катализирова-

²⁷ Серенко А. «Сеть Хаккани» перехватывает контроль над межафганскими переговорами // Независимая газета. 06.09.2020. URL: https://www.ng.ru/world/2020-09-06/100_200906talib.html (дата обращения: 07.09.2020.)

ли процессы становления и активизации различных исламистских оппозиционных организаций, ныне именуемых в общественно-политической литературе моджахедскими. Правительство, созданное этими организациями после падения режима Наджибуллы, не смогло восстановить стабильность, тем самым открыв дорогу к гражданской войне на межэтнической и межконфессиональной основе и последующему противостоянию с Движением «Талибан». Практически все партии и организации, созданные в конце 70-х — начале 80-х гг. прошлого века, продолжают играть существенную роль в современных политических процессах страны.

Администрация «Талибана» (1996—2001 гг.), пришедшая на смену правительства моджахедов, усугубила ситуацию в стране. Главным направлением во внутренней политике Движения стали усилия по «укреплению устоев ислама» и возврату к его первоначальным истокам времен пророка Мухаммада. Афганистан превратился в прибежище различных террористических организаций, стал представлять угрозу для международного мира и безопасности и оказался в фактической изоляции в мире.

Меры по реформированию Афганистана после событий 11 сентября 2001 г. при поддержке мирового сообщества, где ключевую роль играли западные страны, с опорой на превосходство вооруженных сил международной коалиции над силами «Талибана» не принесли быстрых изменений в жизнь афганского общества и победу над Движением. Многолетние боевые действия против талибов продолжали раскалывать страну по политическим, этническим и конфессиональным признакам. Определенные изменения в сторону поиска компромиссных решений произошли и в самом Движении «Талибан».

Усилия международного сообщества по содействию развитию и расширению демократических ценностей в Афганистане, предпринимаемые с начала 2002 г., только начинают давать свои первые всходы, натал-

киваясь на упорное сопротивление оппозиции и сторонников традиционных ценностей. Традиционное афганское общество оказалось трудно реформируемым. Религиозная составляющая традиционных ценностей афганцев продолжает играть важную роль в афганском обществе, и любые попытки ее ущемления или принижения будут наталкиваться на самое мощное сопротивление и ставить под вопрос легитимность государственной власти. Подтверждением этого является опыт Афганистана конца 1970-х и 1980-х гг.

Борьба с «Талибаном», ведущаяся уже около 20 лет, пока не принесла нынешней власти ожидаемую победу. Духовенство страны, втянутое в это противостояние, не является гомогенным и так же, как и все афганское общество, испытывает разобщенность по этническому и конфессиональному признаку. Тем не менее оно остается влиятельной стратой, способной в случае консолидации оказывать существенное воздействие на развитие политических процессов, включая запуск межафганского переговорного процесса с последующим поиском компромиссных решений по национальному примирению и переходу на мирные рельсы.

В целом исламские институты и служители культа продолжают оставаться важным, но гетерогенным сегментом политической системы и афганского общества, сохраняя привилегированное положение, несколько подорванное многолетней гражданской войной. Недавний уход из жизни таких знаковых фигур, как Б. Раббани, С. Моджаддеди и С.А. Гиляни, игравших существенную роль в политической жизни Афганистана на протяжении последних 50 лет, несомненно, будет оказывать влияние на дальнейшее развитие взаимоотношений между государством и религией. Также это будет сказываться на взаимодействии государства с политическими партиями и суфийскими орденами, бразды правления которыми перешли в руки молодых наследников этих авторитетных лидеров.

Поступила в редакцию / Received: 15.09.2020
Принята к публикации / Accepted: 11.10.2020

Библиографический список

- Акимбеков С.М. Афганский узел и проблемы безопасности Центральной Азии. Алматы: Б.и., 2003.
- Кадыров Ш. Туркменистан в XX веке. Bergen: Bodoni Hus, 1998.
- Коргун В.Г. История Афганистана: XX век. М.: Крафт+, 2004.
- Мартынкин А., Хоменко С. Роль ислама во внутриафганском конфликте в последней четверти XX — начале XXI веков // Центральная Азия и Кавказ. 2014. Т. 17. Вып. 4. С. 144—155.
- Назаров Т., Сатторзода А. Дипломатия муосири точик [Современная таджикская дипломатия]. Душанбе: Ирфон, 2006. (На таджикском языке).
- Парамонов В. Формирование геополитической ситуации в Центральной Азии — внешние факторы // Центральная Азия и Кавказ. 2000. № 1. С. 14—21.
- Пластун В., Андрианов В. Наджибулла. Афганистан в тисках геополитики. М.: Биографический Институт, 1998.
- Слинкин М.Ф. Народно-демократическая партия Афганистана у власти (1978—1979 гг.). Симферополь: Симферопольский государственный университет, 1999.
- Слинкин М.Ф. Этническая проблема в Афганистане (историко-политический анализ) // Культура народов Причерноморья. 2005. № 66. С. 46—60.
- Смагулов А. Экспертная оценка влияния афганского противостояния на политическую и экономическую ситуацию в Центральной Азии. Бишкек: Университет Центральной Азии, 2013.
- Спольников В.Н. Афганистан: исламская контрреволюция. М.: Наука, 1987.
- Barfield T.J. Shari'a in Afghanistan // *Review of Faith and International Affairs*. 2012. Vol. 10. Iss. 4. P. 42—52. DOI: 10.1080/15570274.2012.739886
- Dodwell B., Rassler D. A View from the CT Foxhole: General John W. Nicholson, Commander, Resolute Support and U.S. Forces — Afghanistan // *Combating Terrorism Center at West Point*. 2017. Vol. 10. Iss. 2. P. 12—16.
- Giustozzi A. Afghanistan: Transition without End: An Analytical Narrative on State-Making. London: LSE Development Studies Institute, 2008.
- Giustozzi A. Hearts, Minds, and the Barrel of a Gun: The Taliban's Shadow Government // *Prism*. 2012. Vol. 3. Iss. 2. P. 71—80.
- Jackson A., Amiri R. *Insurgent Bureaucracy: How the Taliban Makes Policy*. Washington: United States Institute of Peace, 2019.
- Jones S.G. *Counterinsurgency in Afghanistan*. Santa Monica, CA: RAND National Defense Research Institute, 2008.
- Roy O. *The Failure of Political Islam*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- Tariq M.O., Borchgrevink K., Harpviken K. *Building Trust and Institutions. Religious Institution-Building in Afghanistan: An Exploration*. Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2011.
- Weigand F. Afghanistan's Taliban — Legitimate Jihadists or Coercive Extremists? // *Journal of Intervention and Statebuilding*. 2017. Vol. 11. Iss. 3. P. 359—381. DOI: 10.1080/17502977.2017.1353755
- Yuldasheva G. The Iranian-Pakistani Factor in the Geopolitics of Central and South Asia // *Central Asia and the Caucasus*. 2013. Vol. 15. Iss. 2. P. 32—41.
- Zaeef A.S. *My Life with the Taliban*. London: C. Hurst & Co, 2010.

References

- Akimbekov, S.M. (2003). *Afghan Knot and Security Problems in Central Asia*. Almaty. (In Russian).
- Barfield, T.J. (2012). Shari'a in Afghanistan. *Review of Faith and International Affairs*, 10 (4), 42—52. DOI: 10.1080/15570274.2012.739886
- Dodwell, B. & Rassler, D.A. (2017). View from the CT Foxhole: General John W. Nicholson, Commander, Resolute Support and U.S. Forces — Afghanistan. *Combating Terrorism Center at West Point*, 10 (2), 12—16.
- Giustozzi, A. (2008). *Afghanistan: Transition without End: An Analytical Narrative on State-Making*. London: LSE Development Studies Institute.
- Giustozzi, A. (2012). Hearts, Minds, and the Barrel of a Gun: The Taliban's Shadow Government. *Prism*, 3 (2), 71—80.
- Jackson, A. & Amiri, R. (2019). *Insurgent Bureaucracy: How the Taliban Makes Policy*. Washington: United States Institute of Peace.
- Jones, S.G. (2008). *Counterinsurgency in Afghanistan*. Santa Monica, CA: RAND National Defense Research Institute.
- Kadyrov, Sh. (1998). *Turkmenistan in the 21st Century*. Bergen: Bodoni Hus. (In Russian).

- Korgun, V.G. (2004). *History of Afghanistan: 20th Century*. Moscow: Kraft + publ. (In Russian).
- Martynkin, A. & Khomenko, S. (2014). Islam in the Afghan Conflict: Last Quarter of the Twentieth — Early Twenty-First Centuries. *Central Asia and the Caucasus*, 17 (4), 144—155. (In Russian).
- Nazarov, T. & Sattorzoda, A. (2006). *Diplomatiyai muosiri tochik [Modern Tajik Diplomacy]*. Dushanbe: Irfon. (In Tajik).
- Paramonov, V. (2000). Formation of the Geopolitical Situation in Central Asia — External Factors. *Central Asia and the Caucasus*, 1, 14—21. (In Russian).
- Plastun, V. & Andrianov, V. (1998). *Najibulla. Afghanistan in the Grip of Geopolitics*. Moscow: Biograficheskii Institut publ. (In Russian).
- Roy, O. (1994). *The Failure of Political Islam*. Cambridge: Harvard University Press.
- Slinkin, M.F. (1999). *People's Democratic Party of Afghanistan in Power (1978—1979)*. Simferopol: Simferopol'skii gosudarstvennyi universitet publ. (In Russian).
- Slinkin, M.F. (2005). Ethnic Problem in Afghanistan (Historical and Political Analysis). *Culture of the Peoples of the Black Sea Region*, 66, 46—60. (In Russian).
- Smagulov, A. (2013). *Expert Review of the Impact of the Afghan Confrontation on the Political and Economic Situation in Central Asia*. Bishkek: Universitet Tsentral'noi Azii publ. (In Russian).
- Spolnikov, V.N. (1987). *Afghanistan: Islamic Counter-Revolution*. Moscow: Nauka publ. (In Russian).
- Tariq, M.O., Borchgrevink, K. & Harpviken, K. (2011). *Building Trust and Institutions. Religious Institution-Building in Afghanistan: An Exploration*. Oslo: Peace Research Institute Oslo.
- Weigand, F. (2017). Afghanistan's Taliban — Legitimate Jihadists or Coercive Extremists? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11 (3), 359—381. DOI: 17502977.2017.1353755
- Yuldasheva, G. (2013). The Iranian-Pakistani Factor in the Geopolitics of Central and South Asia. *Central Asia and the Caucasus*, 15 (2), 32—41.
- Zaeef, A.S. (2010). *My Life with the Taliban*. London: C. Hurst & Co.

Сведения об авторе: Хайдаров Абдусамат Ахатович — доктор политических наук, профессор Ташкентского государственного университета востоковедения (e-mail: akhat54@gmail.com).

About the author: Khaydarov Abdusamat Akhatovich — PhD, Dr. of Sc. (Political Science), Professor, Tashkent State University of Oriental Studies (e-mail: akhat54@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-763-780

Научная статья / Research article

Террористические исламистские группировки на Синайском полуострове

А.В. Крылов

Московский государственный институт международных отношений МИД России,
Москва, Российская Федерация

В статье рассматривается противоправная деятельность террористических исламистских группировок на Синайском полуострове. В рамках этого исследования основное внимание сфокусировано на анализе тех звеньев, которые составляют современную структуру местных такфиристских джихадистских организаций, выступающих против светского правительства Арабской Республики Египет (АРЕ) и требующих установить в стране исламские порядки, основанные на нормах шариата. Раскрываются причины, превратившие одну из наиболее известных курортных зон мира в рассадник терроризма и исламистского экстремизма. После уничтожения квазигосударственных структур так называемого «Исламского государства» (организация запрещена в РФ) на территории Сирии и Ливана значительная часть его боевиков перебралась в труднодоступные районы Синайского полуострова. Здесь была создана разветвленная сеть хорошо вооруженных бандформирований, осуществивших сотни терактов. 31 октября 2015 г. над центральной частью Синайского полуострова был взорван российский Аэробус А320, принадлежавший компании «Когалымавиа». В результате этой авиакатастрофы погибло 224 человека, и российское правительство было вынуждено прервать авиасообщение с Египтом, в результате чего египетский бюджет понес многомиллиардные убытки. Значительная часть статьи посвящена анализу ответных мер, принимаемых нынешним египетским правительством для ликвидации очагов террористической опасности на Синае и установления действенного режима безопасности на полуострове. В то же время автор вскрывает недостатки, допущенные властями АРЕ при проведении контртеррористических операций. Приводятся консолидированные рекомендации для российских государственных внешнеполитических ведомств, в настоящее время определяющих уровень безопасности в районах расположения египетских достопримечательностей и курортов и, следовательно, возможность восстановления в полном объеме сотрудничества Российской Федерации с Египтом в туристической сфере. Представленный материал предназначен для тех, кто ассоциирует себя с ближневосточным научным сообществом, а также профессионально занимается проблемами терроризма и борьбы с террористическими угрозами и вызовами в данном регионе.

Ключевые слова: Ближний Восток, Египет, Синайский полуостров, арабо-израильский конфликт, терроризм, радикальный исламизм, джихад, такфиризм, террористические исламистские организации, борьба с терроризмом, российско-египетские отношения

Для цитирования: Крылов А.В. Террористические исламистские группировки на Синайском полуострове // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 763—780. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-763-780

Terrorist Islamist Groups on the Sinai Peninsula

A.V. Krylov

MGIMO University, Moscow, Russian Federation

Abstract. The article examines the illegal activities of terrorist Islamist groups in the Sinai Peninsula. Within the framework of this study, the main attention is focused on the analysis of those links that make up

© Крылов А.В., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

the modern structure of local takfiri jihadist organizations that oppose the secular government of Egypt and demand the establishment of an Islamic order in the country based on Sharia law. The author reveals the reasons that turned one of the most famous resort areas in the world into a hotbed of terrorism and Islamist extremism. After the destruction of the quasi-state structures of the so-called “Islamic State” in Syria and Lebanon, a significant part of its militants moved to hard-to-reach areas of the Sinai Peninsula. An extensive network of well-armed bandit formations was created here, which carried out hundreds of terrorist acts. On October 31, 2015, a Russian Airbus A320 belonging to the Kogalymavia campaign was blown up over the central part of the Sinai Peninsula. As a result of this plane 224 people were killed, and the Russian government was forced to interrupt air traffic with Egypt, as a result of which the Egyptian budget suffered multibillion-dollar losses. A significant part of the article is devoted to an analysis of the response measures taken by the current Egyptian government to eliminate hotbeds of terrorist threats in the Sinai and establish an effective security regime on the peninsula. At the same time, the author reveals all the shortcomings admitted by the authorities of the Arab Republic of Egypt during counter-terrorism operations. The article presents consolidated recommendations for the Russian state foreign affairs agencies that currently determine the level of security in the areas where Egyptian attractions and resorts are located and, therefore, the possibility of restoring in full the cooperation of the Russian Federation with Egypt in the tourism sector. The article may arouse the interest of all those who associate themselves with the Middle East scientific community, as well as those who are professionally involved in the problems of terrorism and the fight against terrorist threats and challenges in the region.

Key words: Middle East, Egypt, the Sinai Peninsula, Arab-Israeli conflict, terrorism, radical Islamism, jihad, takfirism, terrorist Islamist organizations, the fight against terrorism, Russian-Egyptian relations

For citation: Krylov, A.V. (2020). Terrorist Islamist Groups on the Sinai Peninsula. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 763—780. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-763-780

Введение

Египет — самая густонаселенная страна арабского мира — оказался в уязвимом и шатком положении перед лицом так называемой «арабской весны». Серия протестных маршей и движений, прокатившаяся по всем крупным городам страны в период с 25 января по 11 февраля 2011 г., стала сначала причиной отставки правительства, а затем — президента Х. Мубарака, находившегося у власти 30 лет.

На фоне этих судьбоносных процессов продолжался системный кризис светских идеологий, ряд из которых (насеризм, панарабизм, арабский социализм) были достаточно популярны в египетском обществе после антимонархической революции 1952 г. [McCarthy 2012: 55]. В результате в стране стали вновь громко заявлять о себе радикальные салафитские партии и движения, в том числе самая известная международная ассоциация — «Аль-Ихван аль-муслимин» («Братья-мусульмане») ¹, которая была хорошо организована и имела много сторонников в молодежной среде. Когда они массово вышли на

центральную столичную площадь Тахрир, стало ясно, что режим Х. Мубарака был обречен, поскольку армия — основная опора престарелого президента — отказалась участвовать в подавлении протестов [Ghanem 2014: 20]. Унизительный уход Х. Мубарака с поста президента, имевший место 11 февраля 2011 г., был воспринят митингующими как сигнал к развертыванию кампании по устранению от власти светских политиков и созданию в Египте исламского государства.

Переходный период от отставки президента Х. Мубарака до выборов, состоявшихся 24 июня 2012 г., был ознаменован резкой активизацией сепаратистских настроений на Синайском полуострове. Нормализации обстановки здесь препятствовало то обстоятельство, что в соответствии с египетско-израильским мирным договором от 1979 г. Египет обязался содержать на полуострове ограниченный военный контингент, что значительно сокращало возможности правительства по осуществлению государственного контроля над этим районом. По Кэмп-Дэвидским соглашениям только в зоне «А» восточнее Суэцкого канала на глубину, не превышающую 50 км, Египту разрешалось

¹ Организация запрещена в РФ.

разместить одну пехотную дивизию численностью 22 тыс. человек [Vannoni 1998: 56]. Остальные три зоны фактически были демилитаризованы. Египетско-израильские договоренности лишали египетские ВВС права пользования аэродромами на Синае и права развертывания на полуострове средств наземной обороны и ПВО².

Здесь следует отметить, что Синайский п-ов всегда был самым нестабильным районом Египта. Крайне засушливый и жаркий климат всегда был основным препятствием для развития этой территории.

До июньской войны 1967 г. оседлое арабское население насчитывало 30 тыс. человек и концентрировалось в основном в административном центре Эль-Ариш на севере полуострова. Оседлое население на севере Синая значительно пострадало от оккупации. Подавляющее большинство жителей районов Эль-Ариша, Шейх Зуейда и Рафаха на границе с Газой работали на обслуживании египетских военных баз, а также в местных муниципалитетах и других государственных учреждениях. После израильской оккупации единственным источником заработка местных жителей стала торговля с палестинцами на границе Газы и Синайского п-ова, а также контрабанда наркотиков и оружия³. Кочевое бедуинское население — выходцы из Хиджаза — по оценочным данным, в то время составляло около 70 тыс. человек [Харэль, Нир 1976: 339]. Во время израильской оккупации Синая (1967—1979 гг.) произошел полный отрыв местного арабского населения от Египта.

В настоящее время автохтонное население Синайского п-ова составляет 554 тыс. человек, из них 200 тыс. — представители 15 бедуинских кланов [Gold 2014a: 6]. Израиль тоже не проявлял никакого внимания к

коренным жителям Синайского п-ова. Местные бедуинские кланы еще до прихода израильтян традиционно занимались транзитом контрабандной продукции [Aziz 2017: 3].

После ухода израильтян труднодоступные районы Синая стали пристанищем для экстремистских исламистских группировок, которые способствовали криминализации местной молодежи и исламизации бедуинских кланов, которые охотно соглашались на услуги боевиков по охране караванов с контрабандной продукцией. Гражданское население Синайского п-ова оставалось самой дискриминируемой частью египетского общества: уровень обнищания населения был в два раза выше, чем на материковой части Египта [Hilary 2013: 43]. Местное население Синая фактически было лишено самых элементарных форм поддержки со стороны властей, что еще больше укрепило в этой среде позиции исламистских террористических группировок. К тому же после вывода в одностороннем порядке израильских поселенческих и военных структур сюда подались ультралибералы с оккупированных Израилем палестинских территорий.

Бурное развитие туристической инфраструктуры на юге Синая на побережье Красного моря в начале 2000-х гг. фактически никак не отразилось на благосостоянии коренного населения. Все доходы от туристической отрасли переправлялись в центр, а кадры для обслуживания туристов готовились за пределами полуострова и направлялись на работу на Синай вахтовым методом. Не случайно, что именно автобусы с туристами и курортные зоны на Красном море стали первыми мишенями для террористических атак. Другой мишенью террористы выбрали государственный газопровод «Геско», подающий сжиженный газ из Египта в Иорданию и Израиль⁴. С начала протестных выступлений против бывшего президента Х. Мубарака в январе 2011 г. и до 15 октября 2014 г.

² Framework for Peace in the Middle // United Nations Information System on the Question of Palestine (UNISPAL). September 17, 1978. URL: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/40D14C9B19A5F6DC85256CED00741C70> (accessed: 11.01.2020).

³ Egypt Tackles Increased Sinai Militancy // Startfor. May 21, 2013. URL: <https://worldview.stratfor.com/article/egypt-tackles-increased-sinai-militancy> (accessed: 11.01.2020).

⁴ Доля египетского газа, потребляемого в Израиле, составляет 40 % от всего объема импортируемого газа; Иордания обеспечивает 80 % выработки электроэнергии за счет египетского газа.

газопровод на Синае 28 раз выводился из строя диверсантами из исламистских организаций.

В период мятежей, предшествовавших свержению Х. Мубарака, по требованию демонстрантов было расформировано Министерство безопасности. Тотчас же в этой исключительно важной для Египта сфере образовался опасный вакуум, которым не замедлили воспользоваться многочисленные синайские радикальные группировки, исповедующие идеологию воинствующего такфиризма⁵ и джихадизма⁶.

Исламистские группировки, действующие на Синайском полуострове

Многие исламистские группировки на Синае постоянно мимикрируют и в целях конспирации часто меняют свои названия. За годы продолжающегося с 2011 г. конфликта на полуострове было идентифицировано 24 вооруженных формирования джихадистской направленности [New (and Old) Patterns of Jihadism... 2014: 76]. Контингент террористических формирований значительно увеличился в численности и активизировался в период отставки и ареста Х. Мубарака и до победы кандидата-исламиста М. Мурси на президентских выборах, состоявшихся 24 июня 2012 г.

По некоторым данным, только за указанный выше период из египетских тюрем бежало или было освобождено от 20 до 24 тыс. заключенных, среди которых было немало приговоренных к длительным срокам исламистов [Civil Resistance in the Arab Spring...

⁵ Такфиризм — производное от арабского глагола «кяффара» (обвинять в неверии); радикальное направление в исламе, зародившееся в 70-х гг. XX в. в Египте и допускавшее обвинение в неверии мусульман, которые, в соответствии с религиозными представлениями сторонников этого учения, заслуживают смерти, как и все неверные.

⁶ Джихадизм — производное от арабского глагола «джахада» (делать что-либо с усердием); экстремистская идеология, обосновывающая или оправдывающая необходимость вооруженной борьбы против всех неверных (немусульман) за распространение ислама.

2016: 69]. Кроме того, после начала гражданских войн в 2011 г. сотни вооруженных террористов перебравшись из Ливии, Сомали, Алжира, Йемена и Сирии в Египет и примкнули к своим «братьям по разуму» на Синае [Siboni, Ben-Barak 2013: 7]. Оружие и боеприпасы переправляются на Синай по морю в основном из Ливии⁷. Начиная с 2011 г. существенно увеличилось количество терактов, осуществленных синайскими группировками (рис. 1).

Как видно, пик активности террористических группировок, базирующихся на Синае, пришелся на 2014 и 2016 г., то есть тот период, когда началось массированное наступление боевиков так называемого «Исламского государства»⁸ (далее — ИГИЛ) в Ираке и Сирии. По данным The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP), за этот же период синайские исламисты осуществили 995 терактов, жертвами которых стали 588 египетских солдат и полицейских, а также 329 гражданских лиц [Egypt Security Watch... 2017: 7]. По другим, заслуживающим доверия данным, за указанный выше период синайские исламисты осуществили 2270 атак на гражданские и военные объекты на Синае и территориях материкового Египта и Израиля [Oskarsson 2017: 2].

«Армии единобожия и джихада в Палестине»

Первой террористической организацией, совершившей серию терактов на территории туристических комплексов на Синае, стала палестинская джихадистская группа, называвшая себя «Джахафил ат-таухид уаль-джихад фи-Филастин» («Армии единобожия и джихада в Палестине»). Именно эта организация взяла ответственность за первые теракты на Синае. В результате четырех взрывов, прогремевших поздно вечером 7 октября и в ночь на 8 октября 2004 г. на курортах Египта

⁷ Sharp J.M. The Islamic State in Egypt: Implications for U.S.-Egyptian Relations // Federation of American Scientists (FAS). December 18, 2014. URL: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/IN10199.pdf> (accessed: 11.01.2020).

⁸ Организация запрещена в РФ.

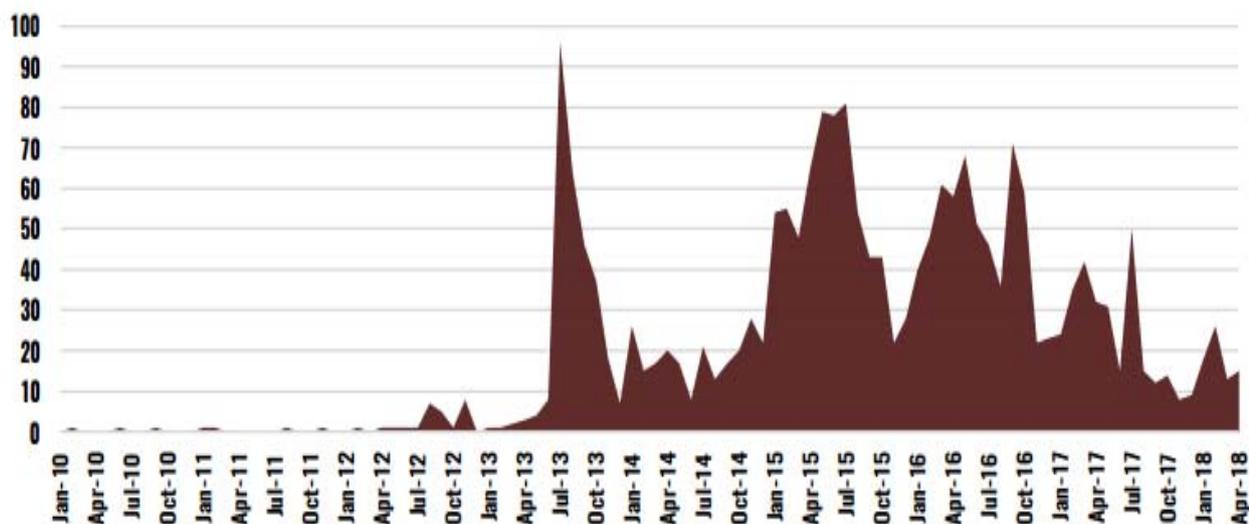


Рис. 1. Количество терактов, зарегистрированных на Синайском п-ове в период с 2010 по 2018 г. /
Fig. 1. Number of terrorist attacks in the Sinai Peninsula from 2010 to 2018

Источник / Source: [Egypt Security Watch... 2017: 6].

на Красном море (первые два произошли в гостинице Hilton-Taba в египетском городе Таба на границе с Израилем, еще два — в соседних курортных зонах в г. Нувейба), погибло 30 человек, в основном — израильтяне, а также две русские туристки⁹. 23 июля 2005 г. в результате подрыва трех машин, управляемых смертниками из «Армии единобожия», более 130 человек получили ранения. 88 человек были убиты и около 200 ранены¹⁰. 24 апреля 2006 г. террористы-смертники из этой же группировки, обвязанные поясами со взрывчаткой, подорвали себя в курортном городке Дахаб. В результате погибли 23 человека, в том числе россиянин; еще 87 человек получили ранения¹¹.

⁹ Terror Bombings Hit Taba and Ras a-Satan in Sinai // Israel Ministry of Foreign Affairs. October 10, 2004. URL: <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/2004/Pages/Sinai%20terror%20bombings%207-Oct-2004.aspx> (accessed: 11.01.2020).

¹⁰ Bombers Kill 88 at Egyptian Resort // The Guardian. July 23, 2005. URL: <https://www.theguardian.com/world/2005/jul/23/alqaida.terrorism> (accessed: 11.01.2020).

¹¹ Punishing the West, All Things Secular and Egyptians Too // The Economist. April 27, 2006. URL: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2006/04/27/punishing-the-west-all-things-secular-and-egyptians-too> (accessed: 11.01.2020).

Самодельные бомбы египетские экстремисты получали путем извлечения взрывчатых веществ из мин, оставшихся в пустыне со времен войн с Израилем. Деньги на организацию терактов они получили путем сбора пожертвований (закят) среди жителей Северного Синая для семей погибших палестинцев.

6 ноября 2008 г. «Армии единобожия и джихада в Палестине» вновь заявила о себе, опубликовав коммюнике, в котором ее члены клялись в верности «Аль-Каиде»¹² и подчеркивали, что получили благословение от отцов-основателей этого международного террористического объединения Усамы бен Ладена и Аймана аз-Завахири¹³.

5 февраля 2011 г. в Газе от имени лидера группировки публично выступил некий человек, назвавший себя шейхом Абу аль-Валидом аль-Макдиси. Во время выступления им была озвучена фетва следующего содержания: «Евреи и христиане могут стать жертвами смертельных нападений, таких как атака 11 сентября 2001 г., потому что они не такие уж безобидные существа, а агрессивные комбатанты и “принципиально не невиновны”».

¹² Организация запрещена в РФ.

¹³ New Gaza Organization Vows Loyalty to Al-Qaeda // The Middle East Media Research Institute (MEMRI). November 17, 2008. URL: <http://www.dailyalert.org/rss/Mainissues.php?id=7831> (accessed: 07.01.2020).

Нельзя отказываться от таких нападений из-за страха причинения вреда мусульманам, потому что это будет означать прекращение джихада»¹⁴.

2 марта 2011 г. шейх аль-Макдиси был арестован службой безопасности ХАМАС, но через полгода отпущен на свободу. Он был убит в октябре 2012 г. точечным ракетным авиаударом через два месяца после выхода из тюрьмы.

В апреле 2011 г. египетское агентство новостей «Маан» сообщило, что в секторе Газа появилось несколько новых групп боевиков, которые впервые взяли на себя ответственность за обстрелы ракетами территории Израиля. Одна из этих групп идентифицировала себя с организацией «Джахафил ат-таухид уаль-джихад»¹⁵. Тогда же в апреле 2011 г. группировка с аналогичным названием взяла на себя ответственность за похищение итальянского независимого журналиста Виктора Арригони, члена Международного движения солидарности с палестинским народом, который прибыл в Газу вместе с пацифистами с первой флотилией мира. Похитители требовали от руководства ХАМАС освободить всех арестованных членов «Ат-таухид уаль-джихад» в обмен на освобождение В. Арригони. Функционеры ХАМАС не пошли на сделку и вычислили дом, где содержался журналист. Здание было взято штурмом, боевики уничтожены, но В. Арригони был найден мертвым и повешенным на веревке. Руководство ХАМАС официально осудило лиц, участвовавших в похищении итальянского пацифиста¹⁶.

¹⁴ New Gaza Organization Vows Loyalty to Al-Qaeda // The Middle East Media Research Institute (MEMRI). November 17, 2008. URL: <http://www.dailyalert.org/rss/Mainissues.php?id=7831> (accessed: 07.01.2020).

¹⁵ New Palestinian Military Groups Surface in Gaza // Ma'an News Agency. April 12, 2011. URL: <https://web.archive.org/web/20110412223448/http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=377217> (accessed: 11.01.2020).

¹⁶ Terrorist Group in Gaza Kidnaps Italian Rights Activist // The Jerusalem Post. April 14, 2011. URL: <https://www.jpost.com/Middle-East/Terrorist-group-in-Gaza-kidnaps-Italian-rights-activist> (accessed: 07.01.2020).

«Ансар Бейт аль-Макдис» («Служители Священного Храма»)

Группировка «Ансар Бейт аль-Макдис» также имеет палестинские корни и возникла в секторе Газа [Beyond Syria and Iraq... 2016: 69]. Некоторые террористические операции сторонники «Армии единобожия и джихада» и «Ансар Бейт аль-Макдис» (далее — АБМ) проводили совместно. Среди всех терактов, осуществленных синайскими исламистами, наиболее крупные — дело рук боевиков АБМ.

18 августа 2011 г. АБМ совершила нападение на израильский автобус в Эйлате (погибли восемь израильтян и три представителя египетской службы безопасности¹⁷). 24 декабря 2013 г. подготовленный в лагерях АБМ террорист-смертник подорвал начиненный взрывчаткой автомобиль у полицейского участка в Мансуре (12 убитых¹⁸). 24 января 2014 г. боевики АБМ привели в действие четыре взрывных устройства в Каире (шесть человек убиты и около 100 ранены)¹⁹.

Перейдя под крыло ИГИЛ, террористы АБМ совершили самые чудовищные за всю историю современного Египта теракты: 31 октября 2015 г. над центральной частью Синайского полуострова был взорван российский Airbus A320, принадлежавший компании «Когалымавиа». В результате одной из крупнейших авиакатастроф в истории мировой авиации погибло 224 человека (семь членов экипажа и 217 пассажиров)²⁰.

¹⁷ Additional Shooting Attack North of Eilat, One Injured // The Jerusalem Post. August 18, 2011. URL: <https://www.jpost.com/Defense/Additional-shooting-attack-north-of-Eilat-one-injured> (accessed: 11.01.2020).

¹⁸ Mansoura Death Toll Rises to 16, Mostly Policemen // Ahram Online. December 25, 2013. URL: <http://english.ahram.org.eg/News/90009.aspx> (accessed: 11.01.2020).

¹⁹ Deadly Explosions Target Police in Egypt // Al Jazeera. January 25, 2014. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2014/01/25/deadly-explosions-target-police-in-egypt/> (accessed: 11.01.2020).

²⁰ «Все формы предполетного технического обслуживания выполнены своевременно и в полном объеме» // Коммерсантъ. 31.10.2015. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2845238> (дата обращения: 11.01.2020).

24 ноября 2017 г. в древнейшей суфийской мечети Ар-Равда на севере Синая был совершен самый крупный теракт в истории Египта, жертвами которого стали 305 человек²¹. Во время пятничной молитвы боевики АБМ осуществили подрыв суфийской мечети в населенном пункте Бир-эль-Абд (Северный Синай). Жертвами этого теракта стали около 300 человек, включая 27 детей, 128 получили ранения²².

АБМ образовалась в результате объединения десятков законспирированных ячеек «Аль-Каиды» в Газе [Dyer, Kessler 2014: 33]. Основателями и первыми лидерами считаются Ибрагим Авейда, Ибрагим Мухаммед Фрейдж и шейх Абдель-Латиф Абу Мусса. Все они выражали недовольство деятельностью движения «Братьев-мусульман» под руководством М. Мурси (пятого президента Египта, занимавшего пост с 30 июня 2012 г. по 3 июля 2013 г.) и руководством ХАМАС во главе с Исмаилом Ханией, которые, по представлениям АБМ, отошли от принципиальных доктрин учения Хасана аль-Банни и Сейида Кутба и превратились в политиков, готовых идти на компромисс и сотрудничество с теми, кто относится к непримиримым врагам «Мусульманского братства». Палестинские боевики обвиняли руководство «Братьев-мусульман», ФАТХ и ХАМАС в излишней умеренности и неспособности достичь целей, стоящих перед Палестинским движением сопротивления, отсутствии твердости в вооруженной борьбе с Израилем и несоблюдении в должной мере заповедей джихада.

Ибрагим Авейда и Ибрагим Мухаммед Фрейдж были уничтожены израильтянами посредством точечных авиаударов.

Из-за постоянных преследований со стороны спецслужб Израиля и ХАМАС большинство боевиков «Ансар Бейт аль-Макдис» перебрались на территорию Синайского п-ова,

где к ним примкнули некоторые египетские сторонники «Аль-Каиды». Численность АБМ по состоянию на 2014 г. составляла около 1000 хорошо обученных и вооруженных боевиков²³.

С 2011 по 2014 г. АБМ возглавлял шейх Шади аль-Менаи, который был одновременно авторитетным салафитом и полевым командиром из синайского клана *менаи*, относящегося к племени *саварка*. Именно он помог боевикам из Газы установить прочные связи с местными бедуинами и египтянами. Как и группировка «Армии единобожия и джихада», АБМ, по сообщениям, базируется в деревне Аль-Махдийя на юге Рафаха в провинции Северный Синай.

Шейх Шади аль-Менаи был убит в ходе столкновений бедуинов в начале 2014 г. Его преемником стал духовный наставник и пресс-секретарь АБМ, выпускник Университета Аль-Азхар Абу Усама аль-Масри. В течение всего 2014 г. он посылал эмиссаров к новоявленному «халифу» ИГИЛ Абу Бакру аль-Багдади в Сирию, предлагая присоединение АБМ к ИГИЛ в обмен на финансовую и военную поддержку «Исламского государства». Кроме того, Абу Усама аль-Масри установил контакты с исламистами ливийской восточной провинции Барка (Киренаика), где 5 октября 2014 г. Совет Шуры исламской молодежи Ливии объявил Барку территорией, находящейся под контролем «Исламского государства».

10 ноября 2014 г. аль-Масри заявил, что его группировка, присягнувшая на верность Абу Бакру аль-Багдади, отныне будет носить название «Виляят Синай», а их ближайшей целью станет создание единого халифата, в состав которого войдет Синайский п-ов и Палестина. В этом же воззвании подчеркивалось, что «свержение египетского правительства является промежуточным шагом на пути к освобождению Аль-Кудс, то есть святого города Иерусалима» [Jones, Dobbins, Vuman, Chivvis, Connable et al. 2012: 137—138].

²¹ Militants Kill 305 at Sufi Mosque in Egypt's Deadliest Terrorist Attack // The New York Times. November 24, 2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/11/24/world/middleeast/mosque-attack-egypt.html> (accessed: 11.01.2020).

²² Ibid.

²³ Al-Anani K. The Resurgence of Militant Islamists in Egypt // Middle East Institute. February 14, 2014. URL: <http://www.mei.edu/content/resurgence-militant-islamists-egypt> (accessed: 11.01.2020).

В мае 2015 г. Абу Умар аль-Масри призвал египтян убивать египетских судей (по всей видимости, за то, что они выносят слишком суровые вердикты захваченным в плен боевикам-исламистам), заявив: «Тиранам (судьям. — Прим. авт.) запрещено сажать в тюрьму наших братьев, отравлять их едой, ...наблюдать за ними дома и на улице... Разрушайте их дома взрывчаткой, если можете»²⁴.

В ноябре 2015 г. он публично взял на себя ответственность за организацию взрыва, приведшего к падению российского аэробуса А320, заявив следующее: «Мы — те, кто сбил его (российский самолет. — Прим. авт.) по милости Аллаха, и мы не обязаны объявлять метод, при помощи которого он был сбит» [Terrorism... 2018: 139].

В пропагандистском видео «Виляят Синай» от 15 ноября 2018 г. содержалось заявление, подтверждающее гибель Абу Усамы аль-Масри.

Организации «Аль-Каиды», действующие на Синайском полуострове

Айман аз-Завахири²⁵, лидер террористической группировки «Аль-Каида» с 2011 г., не мог не оставить следа на своей исторической родине, то есть на территории, где он родился и получил медицинское и богословское образование.

Впервые информация о создании отделения «Аль-Каиды» в Египте была распространена в СМИ 5 августа 2006 г. Тогда А. аз-Завахири, будучи заместителем Усамы бин Ладена, объявил, что фракция «Аль-Гамаа аль-исламийя»²⁶ стала филиалом «Аль-Каиды» в Египте. Со своей стороны один из

лидеров «Аль-Гамаа аль-исламийя» Мухаммед аль-Хукайма подтвердил присоединение возглавляемой им организации к международной сети «Аль-Каида», однако при этом признал, что далеко не все члены его организации поддержали его инициативу²⁷.

Еще в конце XX в. большая часть лидеров «Аль-Гамаа аль-исламийя» приняла решение об отказе от терроризма в Египте и других странах. Организация предпринимала активные шаги по перестройке движения из боевой экстремистской группировки в политическую, легально действующую структуру. После так называемой «революции 2011 г.» на базе «Аль-Гамаа аль-исламийя» была создана Партия строительства и развития, которая на выборах 2012 г. объединилась с Исламским альянсом, получившим 13 мест в египетском парламенте²⁸. Скорее всего, попытка А. аз-Завахири реформировать египетскую «Аль-Гамаа аль-исламийя» в филиал «Аль-Каиды» оказалась неудачной. Однако «Аль-Каиде» удалось использовать нестабильную ситуацию в Египте для укрепления своих позиций на Синае и создать в труднодоступных районах полуострова целую сеть террористических ячеек.

«Ансар аль-джихад фи Синай» («Служители джихада на Синае»)

Организация «Ансар аль-джихад фи Синай» является основным военным подразделением «Аль-Каиды» на Синайском полуострове. Ее возглавляет уроженец Египта Рамзи Мовафи по прозвищу «Химик». Как известно, он был личным врачом Усамы бин Ладена, а

²⁴ Georgy M., Kalin S. Islamic State's Egypt Affiliate Urges Attacks on Judges — Recording // Reuters. May 21, 2015. URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-egypt-judges-militants/islamic-states-egypt-affiliate-urges-attacks-on-judges-recording-idUKKBN0052NY20150520> (accessed: 11.01.2020).

²⁵ По некоторым сведениям, в настоящее время скрывается в труднодоступных районах Афганистана или Пакистана.

²⁶ Организация запрещена в РФ.

²⁷ Al-Qaeda Wins Converts from Egyptian Group // The Daily Star. August 7, 2006. URL: <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2006/Aug-07/72236-al-qaeda-wins-converts-from-egyptian-group.ashx> (accessed: 11.01.2020); Egyptian Group Denies al-Qaeda Tie-up One of Egypt's Most Prominent Islamist Groups Has Denied Making Any Alliance with al-Qaeda // Al Jazeera. August 6, 2006. URL: <https://www.aljazeera.com/archive/2006/08/200849153416370128.html> (accessed: 11.01.2020).

²⁸ Interactive: Full Egypt Election Results // Al Jazeera. February 1, 2012. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2012/02/01/interactive-full-egypt-election-results/> (accessed: 11.01.2020).

также специалистом по химическому оружию и взрывчатым веществам. В укрепленном бункере Тора-Бора в Афганистане у него была собственная лаборатория по производству различных видов взрывчатки. В начале 2000-х гг. он был арестован египетской службой безопасности и приговорен к пожизненному заключению. В январе 2011 г. он сбежал из тюрьмы Вади Натрун и объявился на Синае, где сумел создать интернациональную команду из палестинских и египетских сторонников «Братьев-мусульман», а также нашедших убежище на Синае джихадистов из Афганистана, Сирии, Йемена, Судана, Ливии, Алжира, Сомали, Саудовской Аравии [Duerg, Kessler 2014: 16]. По данным израильской разведки, опубликованным ДЕВКА, израильским информационным порталом, который размещает материалы, опирающиеся на источники из разведки и служб безопасности, группировка Рамзи Мовафи насчитывает от 7 до 9 тыс. боевиков²⁹.

В августе 2011 г. группа официально объявила себя военным крылом «Аль-Каиды» на Синае [Gold 2014b: 11]. В заявлении, в котором члены «Ансар аль-джихад» присягают на верность «Аль-Каиде», в частности, говорится следующее: «Этим посланием мы посылаем вам добрую весть о рождении группы “Ансар аль-джихад фи Синай”, и мы обязуемся с помощью Аллаха Великого и Всемогущего приложить все усилия для борьбы с коррумпированным режимом и его окружением — приспешниками среди евреев и американцев». Террористическая группировка пообещала «выполнить клятву мученика уммы, нашего шейха Усамы бен Ладена, да смилуется над ним Аллах» [Watanabe 2015: 2].

«Ансар аль-джихад» несет ответственность за многочисленные атаки на египетские и израильские цели. 5 августа 2012 г. «Аль-Каида» на Синайском полуострове атаковала египетский блокпост на израильской границе,

²⁹ Al Qaeda's Sinai Commander Was Bin Laden's Physician Dr. Ramzi Mowafi, a Chemical Arms Expert // DEBKA. July 21, 2013. URL: <https://www.debka.com/al-qaedas-sinai-commander-was-bin-ladens-physician-dr-ramzi-mowafi-a-chemical-arms-expert/> (accessed: 11.01.2020).

убив 16 египетских солдат³⁰. 12 сентября 2012 г. боевики с флагами «Аль-Каиды» атаковали базу миротворцев ООН на Синае. 20 октября 2017 г. было совершено нападение на отделение египетской службы безопасности в западной части полуострова (убиты 16 человек³¹). Боевики «Ансар аль-джихад» также неоднократно взрывали газопровод «Геско».

Кроме того, зарубежные лидеры «Аль-Каиды» создали целую сеть многочисленных военных фракций и спящих ячеек, которые заявляют о себе после проведения очередного теракта. Наиболее известными из них являются следующие.

Джамаат аль-мурабитин («Группа стражников») — джихадистская группировка, образованная в июле 2015 г. и возглавляемая Абу Омаром аль-Мухаджиром, псевдоним — Хишам Ашмави. Он дезертировал из спецназа египетской армии и примкнул первоначально к «Ансар Бейт аль-Макдис». Группа имеет тесные связи с ливийским отделением «Аль-Каиды» и занимается в основном контрабандой оружия из Ливии³².

«Шабка аль-иттисаль Мухаммед аль-Джамал» («Сеть группировок Мухаммеда Джамала»). Мухаммед Джамаль, подчиненный А. аз-Завахири, по указанию своего патрона создал на территории Северного Синай десятки лагерей, где проходят военную подготовку боевики «Аль-Каиды» из разных стран.

«Джунд аль-ислам» («Воинство ислама»). Организация возникла в сентябре 2013 г., взяв ответственность за подрыв двух смертников у штаба египетской военной разведки в

³⁰ Egypt Vows Strong Response to Sinai Attack // Al Jazeera. August 6, 2012. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2012/08/06/egypt-vows-strong-response-to-sinai-attack/> (accessed: 11.01.2020).

³¹ Instability in Egypt // CFR's Global Conflict Tracker. November 5, 2020. URL: <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/instability-egypt> (accessed: 11.01.2020).

³² Mohamed K. New Details on Hisham Ashmawy, Alleged Terrorist behind Oasis Operation // Egypt Today. October 30, 2017. URL: <https://www.egypttoday.com/Article/2/29990/EXCLUSIVE-New-details-on-Hisham-Ashmawy-alleged-terrorist-behind-Oasis> (accessed: 11.01.2020).

северном районе Синая на границе с сектором Газа³³. Группа занимается подготовкой террористов-смертников. Лидер группы Фейсал Дауд Окл был убит в 2014 г. в перестрелке с египетскими военными. Кто сейчас возглавляет организацию, неизвестно. В 2015 г. группировка активизировала свою пропагандистскую деятельность, заявляя о подготовке ракетных атак на Израиль и намерениях сбивать самолеты над воздушным пространством полуострова³⁴.

«Аджнат Миср» («Солдаты Египта»). Эта группа появилась в январе 2014 г. Специализируется на ликвидации солдат, полицейских, политиков, сотрудников спецслужб в Каире. В период с ноября 2013 г. по август 2014 г. экстремистами этой группы было совершено 17 нападений, в результате которых погибли 13 полицейских и военнослужащих, в том числе бригадный генерал [Dyer, Kessler 2014: 38—39]. Лидер организации Абу Умар аль-Мухаджир был уничтожен в 2015 г., а почти все члены организации арестованы. Судебные власти требуют для них смертного приговора.

«Ансар аш-шариа» («Служители шариата»). Организация была основана Ахмедом Ашущем, ветераном «Аль-Каиды», в ряды которой он вступил еще в Афганистане в конце 1980-х гг. В 1991 г. он вернулся в Египет с группой других египтян, основав джихадистскую группу «Авангард завоеваний», но был арестован в 1993 г. вместе со своими 150 последователями и оставался в тюрьме вплоть до событий января 2011 г. После освобождения из тюрьмы с единомышленниками перебрался на Синай, где создал джихадистскую группу «Ансар аш-шариа», которая тотчас заявила, что является частью «Аль-Каиды»³⁵.

После свержения правительства М. Мурси в июле 2013 г. А. Ашуш объявил о том, что его организация переносит свою деятельность на всю территорию Египта³⁶. Сразу после этого заявления все ключевые члены «Ансар аш-Шариа» были либо арестованы, либо бежали в Сирию для участия в гражданской войне на стороне вооруженной оппозиции.

**«Маджлис Шура аль-муджахидин
фи-акнаф Бейт аль-Макдис»
(«Совет Шуры моджахедов
в пригородах Иерусалима»)**

Эта вооруженная джихадистская группа салафитского направления была сформирована в Газе в 2012 г. Хишамом ас-Саедни, более известным как Абу аль-Валид аль-Макдиси, и Ашрафом ас-Сабахом для координации деятельности всех экстремистских групп, противопоставляющих себя ХАМАС. Члены «Маджлис Шура аль-муджахидин» (далее — МШМ) в основном планировали и совершали нападения на гражданских лиц в Израиле. Медиацентр МШМ им. Ибн Таймийи пропагандирует идею о том, что насилие против евреев является религиозной обязанностью истинных мусульман, которая приближает их исполнителей к Всевышнему [Jones 2014: 76].

МШМ — фактически зонтичная структура, состоящая из нескольких террористических подгрупп джихадистов, базирующихся в Газе, которые взяли на себя ответственность за многочисленные нападения на различные израильские объекты. К числу таких подгрупп относятся в том числе «Армия единобожия и джихада в Палестине» и «Джунд аль-ислам», о которых говорилось выше.

13 августа 2013 г. МШМ взяла на себя ответственность за ракетный обстрел г. Эйлат, а ранее — за нападение 21 марта 2013 г., в ходе которого боевики из Газы выпустили не менее пяти ракет по г. Сдерот. Из-за

³³ Six Soldiers Dead in Twin Bomb Attack on Egyptian Military in Sinai // Ahram Online. September 11, 2013. URL: <http://english.ahram.org.eg/News/81321.aspx> (accessed: 11.01.2020).

³⁴ Who Are Egypt's Militant Groups? // BBC. November 24, 2017. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34751349> (accessed: 11.01.2020).

³⁵ Joscelyn T. Al Qaeda's Expansion into Egypt // FDD's Long War Journal. February 11, 2014. URL:

https://www.longwarjournal.org/archives/2014/02/al_qaeda_expansion.php (accessed: 11.01.2020).

³⁶ Joscelyn T. Ansar al Sharia Egypt in the Sinai // Threat Matrix. A Blog of FDD's Long War Journal. July 6, 2013. URL: https://www.longwarjournal.org/archives/2013/07/a_new_ansar_al_sharia_in_the_s.php (accessed: 11.01.2020).

преследований в Газе часть боевиков МШМ перебравшись на Синайский п-ов, где сразу присягнула на верность «Аль-Каиде», а в феврале 2014 г. заявила о поддержке ИГИЛ. После этого заявления никаких других сведений о МШМ не поступало. Есть вероятность, что на Синае члены этой группы примкнули к «Вилаят Синай».

«Джунд аш-шариа» («Воинство шариата»)

Еще одна группа джихадистов на Синайском полуострове объявила о своем создании в августе 2012 г. Видеоинформация об образовании нового террористического формирования была представлена почти на всех интернет-сайтах джихадистского содержания.

В заявлении от имени «Джунд аш-шариа», среди прочего, утверждалось, что организация была создана египтянами, которые стремятся навязать и распространить исламский закон по всей территории Египта. Эта группа выступает против текущего политического процесса, который она рассматривает как «ловушку», созданную секуляристами, а за ними стоят глобальные силы «куфр» (неверия) во главе с США и их приспешниками. В заявлении также говорится, что некоторые из членов «Джунд аш-шариа» вели джихад «на Востоке и Западе», прежде чем вернуться в Египет, чтобы продолжить бороться с «тиранами». Далее «Джунд аш-шариа» выдвинула пять требований к правительствам Египта и США:

- 1) «установить исламский закон на всей территории Египта, начиная с Синая;
- 2) освободить всех пленников и заключенных и тех, кто находится под судом за джихад;
- 3) прекратить любую деятельность против джихадистов и сосредоточиться на соблюдении шариата и борьбе с евреями;
- 4) освободить мусульманских сестер из монастырей крестоносцев;
- 5) вывести вооруженный контингент США с Синайского полуострова»³⁷.

³⁷ Roggio B. *New Jihadist Group Emerges in the Egyptian Sinai*, August 15, 2012 // *Threat of Matrix*: a

«Воинство шариата» произвело один обстрел израильской территории и назвало его «подарком» А. аз-Завахири и «братьев “Аль-Каиды”»³⁸. С этого времени организация о себе ничего не заявляла и, скорее всего, тоже растворилась среди более крупных джихадистских объединений, действующих на Синае.

«Харака аль-мукаама аль-исламийя» («Движение исламского сопротивления» (ХАМАС))³⁹

На территории Египта ХАМАС оказывает широкую поддержку исламистским формированиям, исключая «Вилаят Синай» и прочие группировки, аффилированные с «Аль-Каидой», но не принимает участия в организации диверсий против Израиля, понимая, что в ответ египтяне начнут разрушать созданную в Палестине за прошедшие десятилетия гигантскую систему подземных тоннелей. В эту систему, через которую в основном в палестинский сектор переправлялись оружие, боеприпасы, медицинское оборудование, лекарства, продукты питания и даже автомобили, были вложены огромные ресурсы, и она стала жизненно важна для Газы после того, как Израиль ввел на своих границах с анклавом режим тотальной блокады⁴⁰.

В ходе проведения масштабных антитеррористических атак после прихода к власти в Египте военных во главе с фельдмаршалом Абдельфаттахом ас-Сиси вся тоннельная инфраструктура ХАМАС на границе с Египтом была разрушена, а на ее месте создана буферная зона, надежно перекрывающая все подступы к Филадельфийскому коридору. Даже израильские генералы признают, что

Blog of FDD's Long War Journal. August 1, 2012. URL: https://www.longwarjournal.org/archives/2012/08/new_jihadist_group_emerges_in.php (accessed: 11.01.2020).

³⁸ Ibid.

³⁹ В Российской Федерации ХАМАС не признается террористической организацией (*Прим. ред.*).

⁴⁰ Операция «Несокрушимая скала» — отчет № 13 (27 июля, 12:00 ч.). // Информационный центр Меира Амиа по изучению терроризма. 27.07.2014. URL: https://www.terrorism-info.org.il/Data/articles/Art_20686/R_127_14_111010165.pdf (дата обращения: 11.01.2020).

египетская армия осуществляет блокаду сектора и уничтожение подземных тоннелей в районе Филадельфийского коридора намного эффективнее, чем ЦАХАЛ («Армия обороны Израиля») ⁴¹.

После того как Израиль ввел полную блокаду сектора Газа, политическое руководство сектора стало все больше полагаться на внутренние ресурсы, то есть на автохтонный потенциал, и дистанцироваться от зарубежного бюро. В новом программном документе, озаглавленном «Документ об основных принципах и политике Движения исламского сопротивления (ХАМАС)», нет даже упоминания о «Братьях-мусульманах». В первом пункте определено, что «Движение исламского сопротивления ХАМАС является палестинским движением сопротивления за национальное освобождение. Его цель — освободить Палестину и противостоять сионистскому проекту». В разделе документа «Гуманитарный и международный аспект» четко прописано, что ХАМАС в международной политике руководствуется принципом невмешательства во внутренние дела других государств [Крылов, Морозов 2018: 84—99].

Тактика джихадистов на Синае

Все обозначенные выше экстремистские группировки базируются в основном в малозаселенных и труднодоступных районах центральной части Синайского п-ова или на северной границе Египта и Израиля. За годы безвластия они переняли опыт бедуинов и сейчас активно используют их тропы передвижения для отступления после осуществления диверсионных актов. Многокилометровые подземные коммуникации, лазы, подземные ходы и тоннели стали надежным укрытием от ракетно-бомбовых ударов, наносимых египетской авиацией, в том числе с применением беспилотных дронов. На безлюдных просторах Синае не составляет труда рассредоточить бесчисленное число схронов с оружием, боеприпасами и взрывчаткой.

⁴¹ Петрова И. Интифада на пороге // Ришоним. 06.10.2013. URL: <https://rishonim.info/интифада-на-пороге/> (дата обращения: 11.01.2020).

Удары с воздуха малоэффективны, поскольку группировки джихадистов не имеют своих постоянных баз.

Существует разделение труда между командным составом бандформирования и исполнителями их приказов, которые, как правило, не носят военной формы и в обычное время занимаются хозяйственными делами. Первые разрабатывают планы проведения терактов, бедуины выполняют функции обеспечения доставок оружия в нужное место и время. Далее действия развиваются в соответствии с тактикой «пчелиного роя»: небольшие подразделения, разбитые на мелкие отряды, оперативно концентрируют силы в районе выполнения боевой задачи, а после завершения операции тотчас же рассредоточиваются на автомобилях и рассеиваются в разных направлениях. Все необходимые боересурсы также доставляются в район проведения операции не с одного склада, а из разных мест небольшими партиями.

Джихадистами широко практикуются всевозможные виды терактов с участием заранее подготовленных смертников. Чаще всего это подрывы начиненных взрывчаткой автомобилей, осуществляемые террористами-камикадзе при помощи дистанционного управления в местах базирования правительственных войск и сил безопасности. При этом тактика, используемая боевиками, достаточно проста: задача террориста-смертника заключается в том, чтобы как можно быстрее добраться до намеченной цели. Задача сопровождающих его лиц состоит в том, чтобы открыть шквальный прямой и косвенный огонь из минометов и стрелкового оружия из разных точек для отвлечения внимания от приближающегося смертника. Применяются также минирование и установка фугасов на обочинах оживленных дорог, захват заложников, открытие огня на поражение в церквях и мечетях «неверных» и т.д.

В последнее время, когда египетские власти провели серию широкомасштабных и успешных операций против синайских бандформирований, последние все чаще прибегают к использованию «спящих ячеек». Завербованные джихадистами люди могут годами

не вызывать никаких подозрений, но в определенный момент они получают задание от своих патронов и мгновенно превращаются из обычного торговца или чиновника в террориста.

Наконец, в Египте, как показывает действительность, люди иногда готовы идти на самые чудовищные преступления за простое обещание денежных средств. Расследование инцидента, связанного с крушением российского авиалайнера А321, убедительно показало, что террористы ИГИЛ использовали сотрудника сервисной службы аэропорта Шарм-эш-Шейх для проноса на борт самолета пакета со взрывчаткой [Idris 2017: 3].

Антитеррористические операции на Синае

К началу 2011 г. ситуация с обеспечением безопасности на Синае стала критической. Ограниченный контингент египетских войск и полицейских не мог сдерживать натиск бандформирований, численность которых превышала 12 тыс. вооруженных исламистов⁴². По данным египетских служб безопасности, только на севере полуострова действовало не менее 12 тыс. законспирированных ячеек [Gaub 2015: 3]. Ситуация усугублялась тем, что боевики начали всерьез угрожать территориальной целостности страны. Помимо участвовавших случаев нападения на египетские гарнизоны «Аль-Каида» на Синае призвала все исламистские группировки объединиться с целью создания на территории полуострова халифата, автономного и независимого от Египта.

Примечательно, что Израиль пошел навстречу военному руководству Египта и согласился поднять в два раза «уровень оснащённости полуострова военной техникой и египетскими военнослужащими с целью минимизации политических протестов и насилия со стороны боевиков»⁴³.

В августе 2011 г. была проведена общевойсковая операция «Нагр» («Победа»). Через год была проведена операция «Синай», в ходе которой вторая египетская армия вошла в города Эль-Ариш, Шейх-Зувейд и Рафах, взяла под усиленный контроль восточный берег Суэцкого канала и весь маршрут пролегания газопровода через Синай. Были также усилены и расширены на расстояние от двух до пяти километров буферные зоны вокруг туристических комплексов на Синае. 27 июля 2013 г. египетская армия начала 48-часовую операцию «Буря в пустыне» на границе с сектором Газа, в результате которой были уничтожены 78 боевиков-исламистов и разрушены 343 тоннеля в Рафахе, на границе между Египтом и Газой⁴⁴.

В течение двух недель после отставки президента М. Мурси 3 июня 2013 г. на Северном Синае произошло 39 террористических актов, жертвами которых в основном были гражданские лица. Самый крупный теракт произошел 15 июля, когда был атакован автобус, на котором перевозились рабочие к находящейся под контролем армии цементной компании в г. Эль-Ариш: пятеро было убито и 15 ранено. СМИ Египта возложили всю ответственность за обострение ситуации на «Братьев-мусульман» и движение ХАМАС, более 500 боевиков которого, по данным египетской разведки, действовали на территории Синая [Roу 2013: 263].

Антитеррористическая операция на Синае была согласована с израильским военным командованием. Была достигнута договоренность, что ВВС Египта и Израиля могут преследовать противника по периметру обеих сторон границы. Впервые с 1967 г. военные вертолеты Египта штурмовали южную часть Газы, а израильский самолет точечным ударом на севере Синая уничтожил пять боевиков и ракетную установку. Подводя итог скоротечной операции «Буря в пустыне»,

⁴² Eleiba A. Sinai, Egypt's Unsolved Problem // *Ahram Online*. July 18, 2013. URL: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/76802/Egypt/Politics-/Sinai,-Egypt-unsolved-problem.aspx> (accessed: 08.01.2020).

⁴³ Barak Agrees to Egypt Deploying Troops, Vehicles in Sinai // *The Jerusalem Post*. August 26, 2011. URL:

<https://www.jpost.com/Breaking-News/Barak-agrees-to-Egypt-deploying-troops-vehicles-in-Sinai> (accessed: 08.01.2020).

⁴⁴ Egypt 'Killed 78 Militants' in Recent Operations in Sinai // *Ahram Online*. August 23, 2013. URL: <http://english.ahram.org.eg/NewsPrint/79750.aspx> (accessed: 11.01.2020).

пресс-секретарь Министерства обороны Египта Ахмед Али заявил, что в результате осуществленных контртеррористических мероприятий было уничтожено 78 подозреваемых боевиков, в том числе 32 иностранца; 116 человек получили ранения; 203 человека арестованы по обвинению в причастности к нападениям на контрольно-пропускные пункты на полуострове⁴⁵.

Из-за участвовавших террористических атак как на материковой части Египта, так и на Синайском п-ове пришедший к власти фельдмаршал А. ас-Сиси инициировал проведение с сентября 2015 г. по июль 2017 г. операции «Месть за мучеников», которая имела четыре фазы. В ходе операции была создана пятикилометровая буферная зона вдоль границы Египта с сектором Газа, чтобы перекрыть поток оружия и новых подкреплений боевиков. Все тоннели, связывавшие египетскую территорию и Газу, были выявлены и залиты водой. Египетское командование также впервые стало практиковать по израильскому примеру уничтожение домов, принадлежащих семьям террористов, и переселение во внутренние районы Египта «неблагонадежного населения» [Dentice 2018: 11].

По официальным данным, филиал ИГИЛ «Вилаят Синай» был полностью обезглавлен, все полевые командиры и их заместители были ликвидированы; всего было уничтожено 200 сторонников «халифата», а также 73 укрепленных бункеров, 57 домов и 15 внедорожников, оснащенных пулеметами⁴⁶.

Однако уже 7 июля 2017 г. террорист-смертник из «Вилаят Синай» подорвал себя у КПП в Рафахе. Терракт унес жизни 23 египетских солдат. Ранее эта же группировка призвала мусульман уничтожать христиан и совершила два вооруженных нападения на

церковь Святого Георгия в Тантре и церковь Святого Марка в Александрии (45 человек убито, 135 получили ранения)⁴⁷.

Как и все предыдущие антитеррористические кампании, комплексная операция «Синай—2018» проводилась весной-летом 2018 г. в ответ на наиболее дерзкие вылазки боевиков. В ноябре 2017 г. около 40 джихадистов с символикой ИГИЛ открыли шквальный огонь по молившимся в мечети Ар-Равда, убив более 300 человек⁴⁸. Спустя несколько недель моджахеды из «Вилаят Синай» совершили покушение на министра внутренних дел Египта Махди Абд эль-Гаффара и министра обороны Египта Седки Собхи в аэропорту Эль-Ариша.

29 ноября 2017 г. президент и главнокомандующий вооруженными силами Египта А. ас-Сиси приказал силовым ведомствам страны в течение трех месяцев обеспечить безопасность и восстановить стабильность на Синайском полуострове. Глава государства уполномочил начальника Генштаба Вооруженных Сил Египта генерала Мухаммеда Фариды Хегази использовать всю мощь вооруженных сил страны против боевиков-исламистов⁴⁹.

Министерство обороны постоянно рапортовало о достигнутых в ходе операции «Синай—2018» успехах в борьбе с террористами. Однако в действительности никаких изменений в тактике или приоритетах в операциях не было заметно на всех этапах, и ни одна фаза фактически не была ориентирована на экономическое развитие района или улучшение гуманитарной ситуации и качества жизни местного населения. Л. Фадель, представлявшая бюро американского государственного радиоканала NPR (National Public

⁴⁵ Egypt 'Killed 78 Militants' in Recent Operations in Sinai // *Ahram Online*. August 23, 2013. URL: <http://english.ahram.org.eg/NewsPrint/79750.aspx> (accessed: 11.01.2020).

⁴⁶ Egyptian Army Kills 88 'Terrorists' in North Sinai in Third Phase of 'Martyr's Right' Operation // *Egyptian Streets*. May 26, 2016. URL: <https://egyptianstreets.com/2016/05/26/egyptian-army-kills-88-terrorists-in-north-sinai-in-third-phase-of-martyrs-right-operation/> (accessed: 08.01.2020).

⁴⁷ Hendawi H. Suicide Bombers Kill 45 at Palm Sunday Services in Egypt // *Associated Press*. April 10, 2017. URL: <https://apnews.com/article/88b8fef3a96e433c902a303cd5db928e> (accessed: 11.01.2020).

⁴⁸ Egypt Vows to Avenge Sinai Mosque Massacre // *Al Jazeera*. November 24, 2017. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2017/11/24/egypt-vows-to-avenge-sinai-mosque-massacre/> (accessed: 11.01.2020).

⁴⁹ Egypt Mosque Attack: Sisi Gives Military Three Months to Secure Sinai // *BBC*. November 29, 2017. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42170803> (accessed: 24.01.2020).

Radio), заявила, что во время посещения ею деревень и городов, где, по словам египетских командиров, велись интенсивные военные действия, там на самом деле ничего не происходило. Из этого она делала вывод, что «египетское военное командование, вопреки реальным фактам, раздувает некий миф о несуществующей победе»⁵⁰.

«Развитие событий на Синае свидетельствует о том, что все меры, которые предпринимались до сих пор египетскими политиками и силами безопасности, потерпели провал» [Gold 2014a: 7], — констатирует Ж. Голд, эксперт американского Центра военно-морской аналитики, один из наиболее известных специалистов по вопросам противостояния терроризму и обеспечения безопасности на Ближнем Востоке.

Заключение

Анализ военных кампаний, осуществленных египетскими ВС и службами безопасности с августа 2011 г. по настоящее время, показывает, что все эти операции, как правило, были ответной реакцией властей на наиболее крупные теракты исламистов-радикалов. К 2018 г. силовым структурам АРЕ удалось поставить под полный контроль курортные зоны на Красном море, аэропорт в Шарм-эш-Шейхе, пограничный район государственной границы с Израилем и сектором Газа, зону, прилегающую к Суэцкому каналу, все основные магистрали и газопровод. Сейчас можно с уверенностью сказать, что развитие ситуации по худшему «сомалийскому» сценарию исключается.

Однако обстановка в Египте по-прежнему остается крайне нестабильной. По показателю международного коэффициента террористической опасности в начале 2019 г. Египет оставался на девятом месте после Йемена⁵¹.

⁵⁰ Fadel L. Egypt Accused of Inflating Facts on Sinai Attacks // National Public Radio. August 10, 2012. URL: <https://www.npr.org/2012/08/10/158549062/egypt-accused-of-bogus-attacks> (accessed: 11.01.2020).

⁵¹ Global Terrorism Index 2019, Top 50 Countries // Statista. December 9, 2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/271514/global-terrorism-index/> (accessed: 24.01.2020).

Террористическая инфраструктура на Синае не была полностью разрушена. Более того, существуют вполне объективные условия для ее быстрого восстановления. Этому, прежде всего, способствует то обстоятельство, что египетская армия не способна перекрыть каналы трансфера боевиков и оружия через прозрачные границы с Ливией и Суданом.

Контингент бандформирований исламистов в последнее время стремительно «интернационализируется», а качество используемого оружия и средств коммуникации становится все более совершенным и современным. Несмотря на тяжелые потери боевиков, их число растет также из-за жестких методов отношения властей к местному населению, особенно к племенам бедуинов, как коллаборационистам. Практикуемые силовыми структурами коллективные наказания, принудительные массовые переселения в другие районы, необоснованные аресты и т. д. — все это только формирует негативное отношение коренных жителей полуострова к властям и зачастую толкает их на сотрудничество с террористами.

Программы развития городов Северного и Внутреннего Синае и интеграции местного населения в египетское общество, которые должны были бы осуществляться после окончания масштабных антитеррористических операций, на деле никогда не реализовывались. У правительства страны не было и до сих пор нет на это средств, а иностранные инвесторы отказываются вкладывать деньги в непредсказуемый район.

В отличие от окопавшихся на Синае такфиристов, которые для пропаганды идей салафизма и вербовки своих адептов открыли там десятки медиацентров, центральная власть фактически не ведет здесь серьезной контрпропагандистской профилактической работы. Представители местного населения сотрудничают с бандформированиями и даже становятся боевиками не только по материальным соображениям. В сознании малограмотных синайских бедуинов, феллахов и рабочих простые и доходчивые доктрины джихадизма представляются уникальными истинно исламскими ценностями, способными искоренить все проявления государственного

непотизма, защитить мусульманскую умму от иностранной политической и экономической зависимости и инородных религиозных и культурных влияний. Государство, которому должна принадлежать ведущая роль в рамках любых задач противодействия терроризму, давно уже проиграло идеологическую войну, предпочитая закрывать глаза на сложнейшие социально-экономические, демографические и этноконфессиональные проблемы, а любое неповиновение властям предпочитает гасить исключительно силовыми методами.

Еще одним источником пополнения кадров бандформирований стала нелегальная миграция из стран мусульманского Востока в Европу. Один из таких трафиков пролегает через Синай, и этот трафик, конечно, контролируется исламистскими группировками. Те иммигранты, которым нечем платить за переправку по морю в Европу, чаще всего соглашаются работать на террористов.

Следует также отметить, что общевоинские операции — не лучшее средство для борьбы с терроризмом. События в Ираке, Сирии, Афганистане показывают, что даже применение сверхсовременных видов вооружения не дает желаемого результата. Террористы становятся изощреннее, научились умело мимикрировать и быстро подстраиваться под меняющиеся обстоятельства.

В этой связи центральной власти в Каире следовало бы полностью пересмотреть тактику борьбы с терроризмом на Синае и предпринять следующие действия:

1. Обеспечить максимально высокий уровень защиты гражданского населения Синая во время проведения антитеррористических операций; освободить из тюрем тех, кто был ложно арестован в ходе рейдов по обеспечению безопасности; прекратить исторически сложившуюся практику заведомо подозрительного отношения к коренным жителям Синая; отказаться от применения любых форм коллективных наказаний местных жителей.

2. Провести перепись населения Синая; переориентировать направление интеграции и

предоставить льготные условия египтянам материковой части, выразившим согласие поселиться на Синае. Привести в действие ранее разработанные программы социальной поддержки и повышения благосостояния местного населения, а также другие меры по восстановлению обоюдного доверия.

3. Прекратить практику расправ с политической оппозицией под предлогом борьбы с терроризмом.

4. Организовать сбор жалоб с целью выявления причин неудовлетворенности и разочарования местного населения своим социальным статусом. Предоставить обещанную финансовую помощь и иные виды субсидий жителям Синая, пострадавшим от военных действий.

5. Создать агентурную сеть для сбора разведывательных данных, в работе которой будут задействованы исключительно местные жители, включая представителей всех бедуинских племен и кланов.

6. Укреплять безопасность границ путем внедрения современных технологий.

Россия могла бы предоставить Египту современное оборудование для обеспечения безопасности границ и борьбы с терроризмом, а также содействовать подготовке и обучению соответствующих кадров. И России, и Египту был бы выгоден взаимный обмен разведанными относительно маршрутов передвижения иностранных боевиков из Сирии, Ливии и Судана, чтобы воспрепятствовать их соединению с джихадистами на Синае.

С учетом того, что египетское туристическое направление было и остается популярным в России, имеет смысл в рамках двусторонних российско-египетских контактов поднять вопрос о предоставлении российскому бизнесу возможности инвестировать капитал в развитие туристической отрасли на Средиземноморском побережье Синая. Это направление абсолютно не освоено, хотя во время оккупации израильтяне предпринимали попытки создать зоны отдыха именно в этом районе.

Поступила в редакцию / Received: 23.04.2020
Принята к публикации / Accepted: 17.07.2020

Библиографический список

- Крылов А.В., Морозов В.М. Идеология ХАМАС: от радикального исламизма к рациональному практицизму? // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 84—99. DOI: 10.17976/jpps/2018.04.07
- Харэль М., Нур Д. Эрец Исраэль: географический очерк. Иерусалим: Библиотека Алия, 1976.
- Aziz S.F. *De-Securitizing Counterterrorism in the Sinai Peninsula* // Brookings Doha Center Publications. 2017. P. 1—17.
- Beyond Syria and Iraq: Examining Islamic State Provinces* / Ed. by K. Bauer. Washington: The Washington Institute for Near East Policy, 2016.
- Civil Resistance in the Arab Spring: Triumphs and Disasters* / Ed. by A. Roberts, M.J. Willis, R. McCarthy, T.G. Ash. New York: Oxford University Press, 2016.
- Dentice G. *The Geopolitics of Violent Extremism: The Case of Sinai*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean Consortium (EuroMesCo), 2018.
- Dyer E., Kessler O. *Terror in the Sinai*. London: The Henry Jackson Society, 2014.
- Egypt Security Watch: Five Years of Egypt's War on Terror* // The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP). 2017. P. 1—62. URL: <https://timep.org/wp-content/uploads/2018/07/TIMEP-ESW-5yrReport-7.27.18.pdf> (accessed: 12.01.2020).
- Gaub F. *Counterinsurgency: Not an Arab Specialty* // European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief Issue. 2015. No. 20. P. 1—4.
- Ghanem H. *Egypt's Difficult Transition: Why the International Community Must Stay Economically Engaged* // Brookings Institution Global Working Papers Series. 2014. No. 66. P. 1—47.
- Gold Z. *Salafi Jihadist Violence in Egypt's North Sinai: From Local Insurgency to Islamic State Province* // The International Centre for Counter-Terrorism — The Hague (ICCT) Research Paper. 2014a. P. 1—44.
- Gold Z. *Security in the Sinai: Present and Future* // The International Centre for Counter-Terrorism — The Hague (ICCT) Research Paper. 2014b. P. 1—29.
- Hilary G. *Nature = Life: Environmental Identity as Resistance in South Sinai* // *Nomadic Peoples*. 2013. Vol. 17. No. 2. P. 40—67.
- Idris I. *Sinai Conflict Analysis* // K4D Helpdesk Report. 2017. P. 1—14.
- Jones S.G. *A Persistent Threat: The Evolution of al-Qa'ida and Other Salafi Jihadists* // RAND Corporation Research Report Series. 2014. P. 1—92.
- Jones S.G., Dobbins J., Byman D., Chivvis C.S., Connable B. et al. *Rolling Back the Islamic State* // RAND Corporation Report Series. 2012. P. 1—29.
- McCarthy A. *Spring Fever: The Illusion of Islamic Democracy*. N.Y.: Encounter Books, 2012.
- New (and Old) Patterns of Jihadism: Al-Qa'ida, the Islamic State and Beyond* / Ed. by A. Plebani. Milan: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2014.
- Oskarsson K. *Egypt's Security and Economic Nexus* // OPEN Publications. 2017. Vol. 1. No. 10. P. 1—21.
- Roy S. *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- Siboni G., Ben-Barak R. *The Sinai Peninsula Threat Development and Response Concept* // Center for Middle East Policy Analysis Papers. 2013. No. 66. P. 1—17.
- Terrorism: The Essential Reference Guide* / Ed. by P.C. Colin. Santa Barbara, USA: ABC-CLIO, 2018.
- Vannoni M.G. *Sensors in the Sinai: A Precedent for Regional Cooperative Monitoring* // SAND Report. 1998. P. 1—81.
- Watanabe L. *Sinai Peninsula — from Buffer Zone to Battlefield* // *CSS Analyses in Security Policy*. 2015. № 168. P. 1—4.

References

- Aziz, S.F. (2017). *De-Securitizing Counterterrorism in the Sinai Peninsula*. Brookings Doha Center Publications, 1—17.
- Bauer, K. (Eds.). (2016). *Beyond Syria and Iraq: Examining Islamic State Provinces*. Washington: The Washington Institute for Near East Policy.
- Colin, P.C. (Eds.). (2018). *Terrorism: The Essential Reference Guide*. Santa Barbara, USA: ABC-CLIO.
- Dentice, G. (2018). *The Geopolitics of Violent Extremism: The Case of Sinai*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean Consortium (EuroMesCo).
- Dyer, E. & Kessler, O. (2014). *Terror in the Sinai*. London: The Henry Jackson Society.

- Egypt Security Watch (2017). *Five Years of Egypt's War on Terror*. The Tahrir Institute for Middle East Policy (TIMEP). P. 1—62. URL: <https://timep.org/wp-content/uploads/2018/07/TIMEP-ESW-5yrReport-7.27.18.pdf> (accessed: 12.01.2020).
- Gaub, F. (2015). *Counterinsurgency: Not an Arab Specialty*. European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief Issue, 20, 1—4.
- Ghanem, H. (2014). *Egypt's Difficult Transition: Why the International Community Must Stay Economically Engaged*. Brookings Institution Global Working Papers Series, 66, 1—47.
- Gold, Z. (2014a). *Salafi Jihadist Violence in Egypt's North Sinai: From Local Insurgency to Islamic State Province*. The International Centre for Counter-Terrorism — The Hague (ICCT) Research Paper. P. 1—44.
- Gold, Z. (2014b). *Security in the Sinai: Present and Future*. The International Centre for Counter-Terrorism — The Hague (ICCT) Research Paper. P. 1—29.
- Harel, M. & Nir, D. (1976). *Eretz Israel. Geographic Outline*. Jerusalem: Biblioteka Aliya publ. (In Russian).
- Hilary, G. (2013). Nature = Life: Environmental Identity as Resistance in South Sinai. *Nomadic Peoples*, 17 (2), 40—67.
- Idris, I. (2017). *Sinai Conflict Analysis*. K4D Helpdesk Report. P. 1—14.
- Jones, S.G. (2014). *A Persistent Threat: The Evolution of al-Qa'ida and Other Salafi Jihadists*. RAND Corporation Research Report Series. P. 1—92.
- Jones, S.G., Dobbins, J., Byman, D., Chivvis, C.S., Connable, B. et al. (2012). *Rolling Back the Islamic State*. RAND Corporation Report Series. P. 1—29.
- Krylov, A.V. & Morozov, V.M. (2018). The Ideology of Hamas: From Radical Islamism to Rational Practicality? *Journal "Polis". "Political Studies"*, 4, 84—99. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2018.04.07
- McCarthy, A. (2012). *Spring Fever: The Illusion of Islamic Democracy*. N.Y.: Encounter Books.
- Oskarsson, K. (2017). Egypt's Security and Economic Nexus. *OPEN Publications*, 1 (10), 1—21.
- Plebani, A. (Eds.). (2014). *New (and Old) Patterns of Jihadism: Al-Qa'ida, the Islamic State and Beyond*. Milan: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale.
- Roberts, A., Michael, J.W. & McCarthy, R. (Eds.). (2016). *Civil Resistance in the Arab Spring: Triumphs and Disasters*. New York: Oxford University Press.
- Roy, S. (2013). *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*. Princeton: Princeton University Press.
- Siboni, G. & Ben-Barak, R. (2013). *The Sinai Peninsula Threat Development and Response Concept*. Center for Middle East Policy Analysis Papers, 66, 1—17.
- Vannoni, M.G. (1998). *Sensors in the Sinai: A Precedent for Regional Cooperative Monitoring*. SAND Report. P. 1—81.
- Watanabe, L. (2015). *Sinai Peninsula — from Buffer Zone to Battlefield*. CSS Analyses in Security Policy, 168, 1—4.

Сведения об авторе: Крылов Александр Владимирович — доктор исторических наук, профессор кафедры востоковедения, ведущий научный сотрудник Центра ближневосточных исследований Института международных исследований МГИМО МИД России (e-mail: avkrylov2004@mail.ru).

About the author: Krylov Alexander Vladimirovich — PhD, Dr. of Sc. (History), Professor, the Department of Oriental Studies, Leading Researcher, Center for Middle Eastern Studies, Institute of International Studies, MGIMO University (e-mail: avkrylov2004@mail.ru).



ДВУСТОРОННИЕ ОТНОШЕНИЯ BILATERAL RELATIONS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-781-790

Научная статья / Research article

Трансформация подходов Узбекистана к Афганистану после 2016 года

С.А. Притчин

Институт мировой экономики и международных отношений РАН, Москва, Российская Федерация

Занимая ключевое геостратегическое положение в центре Евразийского континента, Узбекистан оказывает значительное влияние на характер развития межрегиональных отношений в Центральной Азии. После произошедшего в 2016 г. транзита власти в республике была проведена постепенная трансформация внешнеполитической модели Узбекистана — от закрытой и изоляционной к проактивной. Это привело к ряду серьезных изменений: произошло серьезное улучшение как характера сотрудничества, так и регионального диалога между странами Центральной Азии. Проанализированы изменения во внешней политике Узбекистана на афганском направлении, их причины и влияние, которое они оказали на положение республики как в регионе Центральной Азии, так и на международной арене. Это особенно актуально, учитывая как важность Афганистана и Узбекистана в качестве партнеров друг для друга, так и степень угроз, исходящих от сложной внутривнутриполитической ситуации в Афганистане и сдерживающих их двустороннее взаимодействие. В качестве методологической основы исследования использовался системный и сравнительный анализ подходов Узбекистана к решению вопросов безопасности посредством реализации своей внешней политики в отношении Афганистана до и после 2016 г. Также были рассмотрены как внутренние факторы, оказывающие влияние на формирование подходов Ташкента к южному соседу, так и внешние. Теоретической основой исследования стал политический реализм. Смена власти в Узбекистане в 2016 г. ознаменовала кардинальный пересмотр подходов Ташкента к афганскому вектору внешней политики. Узбекистан начал реализовывать стратегию по стабилизации ситуации в Афганистане за счет прагматичного развития экономического сотрудничества и поддержки мирного межафганского диалога, отказавшись от жесткой изоляционной политики в отношении своего южного соседа. При этом основной упор в медиаторской деятельности был сделан на форматы, которые были поддержаны США. Таким образом, на сегодняшний день благодаря активизации своей афганской повестки Узбекистан активно наращивает свой авторитет на международной арене в качестве важного регионального игрока для афганского регулирования.

Ключевые слова: Узбекистан, Афганистан, Центральная Азия, «Большая игра», Евразия, Россия, геополитика, ОДКБ, США

Для цитирования: Притчин С.А. Трансформация подходов Узбекистана к Афганистану после 2016 года // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 781—790. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-781-790

© Притчин С.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Transformation of Uzbekistan's Approaches to Afghanistan after 2016

S.A. Pritchins

Institute of World Economy and International Relations, RAS, Moscow, Russian Federation

Abstract. With its key geostrategic position in the center of the Eurasian continent, Uzbekistan has a prominent impact on the nature of the development of interregional relations in Central Asia. After the transit of power in the republic that took place in 2016, a gradual transformation of Uzbekistan's foreign policy model was carried out — from a closed and isolated to a proactive one. This led to several major changes — there was a significant improvement in both the nature of cooperation and the regional dialogue between the countries of Central Asia. The author analyzes the changes in Uzbekistan's foreign policy in the Afghan direction, their reasons and the impact they had on the position of the republic both in the Central Asian region and in the international arena. This is especially relevant given both the importance of Afghanistan and Uzbekistan as partners for each other and the degree of threats posed by the difficult internal political situation in Afghanistan and holding back their bilateral interaction. As a methodological basis for the study, we used a systematic and comparative analysis of Uzbekistan's approaches to solving security issues through the implementation of its foreign policy towards Afghanistan until 2016 and after. They also considered both internal factors influencing the formation of Uzbek approaches to the southern neighbor, and external ones. The theory of political realism was used as a theoretical basis for the study. The change of power in Uzbekistan in 2016 marked a radical revision of Tashkent's approaches to the Afghan vector of its foreign policy. Uzbekistan has begun to implement a strategy to stabilize the situation in Afghanistan through the pragmatic development of economic cooperation and support for a peaceful inter-Afghan dialogue, abandoning a rigid isolation policy towards its southern neighbor. At the same time, the main emphasis in mediation activities was placed on formats that were supported by the United States. Thus, today, thanks to the revitalization of its Afghan agenda, Uzbekistan is actively increasing its authority in the international arena as an important regional player for Afghan regulation.

Key words: Uzbekistan, Afghanistan, Central Asia, the Great Game, Eurasia, Russia, geopolitics, CSTO, United States

For citation: Pritchins, S.A. (2020). Transformation of Uzbekistan's Approaches to Afghanistan after 2016. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 781—790. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-781-790

Введение

Исторически и географически Узбекистан и Афганистан на протяжении веков имели тесные связи, будучи в разные периоды даже частью одних государств и государственных образований династий Сасанидов, Газневидов и Тимуридов. С приходом Российской империи в Среднюю Азию в XIX в. и началом российско-британского противостояния, получившего название «Большая игра», Узбекистан и Афганистан, которые в тот период, конечно же, не имели таких названий и географических и этнических характеристик, оказались в границах разных сфер влияния. Окончательно политическое разделение было завершено к началу XX в. с вхождением Средней Азии в состав Российской империи и разделением зон влияния с Великобританией в 1907 г. [Сальникова 2009].

В советский период регион Средняя Азия, и Узбекистан в частности, были

важным связующим звеном и актором в политике Москвы в отношении Афганистана. В рамках реализации «братского» характера отношений с Афганистаном многие студенты из этой страны обучались в вузах Узбекской ССР. Во время военной операции Ограниченного контингента советских войск (ОКСВ) в Афганистане основным логистическим центром стал город Термез Узбекской ССР, а сам Узбекистан оставался базовым тыловым районом обеспечения операции¹.

С обретением независимости 31 августа 1991 г. Узбекистан получил возможность самостоятельно выстраивать отношения с южным соседом. Осенью 1992 г. страны установили дипломатические отношения на уровне посольств. Протяженность государственной узбекско-афганской границы

¹ История участия СССР в афганском конфликте // ТАСС. 14.02.2019. URL: <https://tass.ru/info/6116588> (дата обращения: 10.08.2020).

составляет 137 км. Граница в основном проходит по руслу реки Амударья.

Распад СССР и последующее падение дружественного ему режима Мохаммада Наджибуллы в 1992 г. и прихода к власти вооруженной оппозиции в Афганистане обусловили целый комплекс долгосрочных рисков и вызовов безопасности для Центральной Азии в целом и для Узбекистана в частности. Среди них можно выделить следующие наиболее значимые:

— гражданская война между Северным альянсом и Движением «Талибан»² ко второй половине 1990-х гг. создала реальную угрозу переноса боевых действий на север Афганистана и дестабилизации приграничных с Центральной Азией районов, которые преимущественно заселены узбеками и таджиками [Арунова 2014];

— распространение радикального исламизма в Узбекистане и его поддержка со стороны Афганистана стало одной из острейших вызовов для устойчивости светского режима президента Ислама Каримова на первом этапе становления независимости республики [Laumulin 2013]. Жесткая государственная политика и репрессии в отношении исламистских радикалов в конечном итоге позволили нейтрализовать угрозу дестабилизации в стране. Однако исламистская оппозиция в лице таких организаций, как «Хизб ут-тахрир аль-ислами» («Партия исламского освобождения»), Исламское движение Узбекистана (ИДУ, ныне — Исламская партия Туркестана)³ и «Акрамия» продолжили свою деятельность из-за рубежа в первую очередь на территории Афганистана. Баткенские события 1999—2000 гг. с попыткой прорыва боевиков в Узбекистан через территорию Таджикистана и Киргизии показали уязвимость региональной системы безопасности, а также степень рисков, связанных с соседством Афганистана и наличием там радикальных исламистских организаций⁴;

— наркотрафик и сегодня остается ключевой проблемой для стран Центральной Азии и Узбекистана, в частности, ввиду того, что регион является ключевым транзитным направлением для экспорта в первую очередь героина из Афганистана — мирового лидера по производству данного вида наркотика [Аманбекова 2019].

Исходя из данного комплекса угроз и динамики его изменения, формировалась и менялась политика Узбекистана в отношении Афганистана. Дополнительное влияние на подходы к южному соседу также оказывали внутривнутриполитические процессы в самом Узбекистане, а также глобальные мировые процессы геополитической борьбы в Евразии [Конаровский 2017].

Отношения Афганистана и Узбекистана до 2016 г.

Первый этап в развитии отношений между Узбекистаном и Афганистаном (1991—2016 гг.) был достаточно многообещающим с учетом существовавших на этот момент связей. Были установлены дипломатические контакты, началось развитие экономического сотрудничества. Но постепенное ухудшение ситуации в соседней стране, а также рост популярности исламистов в самом Узбекистане вынудили власти республики пересмотреть свои отношения с Афганистаном и начать укреплять границу и ограничивать контакты между странами. В силу возможностей узбекской армии, которая считается самой мощной в Центрально-Азиатском регионе, и ограниченной протяженности границы Ташкенту удалось создать серьезные укрепления на своем берегу Амударьи, обеспечив тем самым необходимый уровень внешней безопасности границы [Syroezhkin 2013].

Тем не менее особо острая ситуация с нарастающей гражданской войной в Афганистане между Северным альянсом и Движением «Талибан» в середине 1990-х гг., а также растущие риски безопасности региону

² Организация запрещена в РФ.

³ Организации запрещены в РФ.

⁴ Евсеев В. Афганская угроза для Центральной Азии // ИНТЕЛРОС. 2013. № 2. URL: <http://www.intelros.ru/readroom/mir-i-politika/m2-2013/>

print:page,1,18217-afganskaya-ugroza-dlya-centralnoy-azii.html (дата обращения: 07.08.2020).

вынудили узбекское руководство предпринять шаги по недопущению дестабилизации ситуации на границе с Узбекистаном. В 1997 г. президент Узбекистана И. Каримов инициировал создание контактной группы «6+2», в которую вошли соседи Афганистана — Иран, Китай, Пакистан, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан плюс Россия и США как внешние акторы. Основной целью создания группы было урегулирование разгоревшегося внутриафганского конфликта [Пономарева, Рудов 2011].

Благодаря переговорам в рамках работы контактной группы в июле 1999 г. была подписана «Ташкентская декларация об основных принципах мирного урегулирования в Афганистане»⁵, в которой было предложено провести переговорный процесс по урегулированию конфликта в Афганистане в два этапа. Первый предусматривал принятие мер по укреплению взаимного доверия, а второй — выработку самими афганцами принципов будущего государственного устройства Афганистана.

С началом антитеррористической операции США и их союзников по НАТО «Несокрушимая свобода» в 2001 г. узбекская инициатива контактной группы «6+2» была забыта как не соответствующая новым реалиям. После 2001 г. Узбекистан активно включился в работу коалиции, предоставив свою территорию и воздушное пространство для логистического обеспечения операции [Попов 2014]. Андижанские события 2005 г. и жесткая реакция Запада на действия властей заставили пересмотреть внешнюю политику Узбекистана и свернуть свое сотрудничество с западными странами на афганском направлении, вернувшись к прежнему изоляционному курсу [Попов 2015].

На последнем этапе правления И. Каримова политику Узбекистана на афганском направлении можно охарактеризовать как

⁵ Письмо Постоянного представителя Узбекистана при Организации Объединенных Наций от 20 июля 1999 года на имя Генерального секретаря // ООН. URL: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_990719_TashkentDeclaration%28ru%29.pdf (дата обращения: 05.08.2020).

умеренная сдержанность, которая реализовалась в экономической активности в соседней стране, но при этом была подчинена вопросам обеспечения безопасности [Масаулов 2013]. Следует отметить, что в 2008 г. президент Узбекистана И. Каримов выступал на саммите НАТО — Совета евро-атлантического партнерства (СЕАП) в Бухаресте, где предложил восстановить контактную группу «6+2», но уже в формате «6+3»⁶. Новым участником данного формата должен был стать Североатлантический альянс. Однако как сами региональные силы, так и внешние акторы не проявили заинтересованности в воссоздании подобной группы⁷.

В рамках экономического сотрудничества двух стран необходимо выделить ключевой инфраструктурный проект Узбекистана в Афганистане — железную дорогу Хайратон — Мазари-Шариф протяженностью 75 км, которая соединяет узбекскую железную дорогу со столицей провинции Балх [Fjæstad, Kjærnet 2014]. Как отмечают эксперты, для Узбекистана создание транспортной инфраструктуры, связывающей его с Афганистаном, отвечает ряду первостепенных задач, в частности, обеспечению сбыта своих товаров в соседнюю страну и потенциальному расширению этого маршрута до Герата и далее на иранские порты в Персидском заливе [Ivanenko 2015].

Однако, как было отмечено выше, приоритетным направлением внешней политики Узбекистана на афганском направлении были вопросы обеспечения безопасности южных границ. Поэтому жесткий таможенный и пограничный контроль на границе, ограниченная пропускная способность транспортных узлов, а также таможенных пропускных пунктов стали важнейшими факторами,

⁶ Президент Узбекистана И. Каримов выступил на саммите НАТО в Бухаресте // Subscribe.ru. 03.04.2008. URL: <https://subscribe.ru/archive/news.world.turkestan/200804/04134728.html> (дата обращения: 05.08.2020).

⁷ Саттаров Р. Андрей Сушенцов: Центральная Азия в спектре российско-американских отношений // Central Asian Analytical Network (CAAN). 29.11.2016. URL: <https://caa-network.org/archives/8014> (дата обращения: 05.08.2020).

сдерживающими потенциал торгово-экономического сотрудничества и взаимодействия двух стран [Laruelle, Peyrouse 2015].

2016 г. — кардинальная смена позиционирования Узбекистана на мировой арене и на афганском направлении

Приход к власти Ш. Мирзиёева, занимавшего в 2003—2016 гг. пост премьер-министра Узбекистана, в качестве главы государства ознаменовал кардинальную перестройку внешней и внутренней политики республики. Уже в начале 2017 г. была представлена «Стратегия действий по пяти направлениям дальнейшего развития Узбекистана на 2017—2023 гг.»⁸, которая обозначила ключевые направления развития и реформирования Узбекистана на ближайшие пять лет.

Стратегия включает в себя пять основных направлений, среди которых можно особенно выделить задачу по расширению внешнеэкономических связей республики. Выполнение этой задачи способствовало бы переходу экономики Узбекистана на экспортно-ориентированную модель, что, по мнению авторов документа, способствовало бы обеспечению внутреннего долгосрочного роста, привлечению инвестиций, созданию рабочих мест и, как итог, повышению уровня жизни в республике.

Переход на экспортно-ориентированную модель экономики предполагает выстраивание максимально открытых и прагматичных отношений с основными экономическими партнерами Узбекистана для обеспечения доступа на их рынки своих товаров [Толиров 2014]. Именно поэтому в течение первых нескольких месяцев после смены власти в стране началась кардинальная перестройка основ внешней политики Узбекистана.

⁸ Стратегия действий по пяти направлениям дальнейшего развития Узбекистана на 2017—2023 гг. // Проект указа Президента Республики Узбекистан «О Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан». URL: <http://strategy.regulation.gov.uz/ru/document/2> (дата обращения: 10.08.2020).

Только за 2017 г. Ш. Мирзиёев совершил несколько визитов в соседние страны (Казахстан и Туркменистан), посетил Россию, КНР и США, а также запустил центральноазиатскую площадку для сотрудничества⁹.

Не остался в стороне и Афганистан, который стал одним из приоритетов узбекской внешней политики. В рамках развития внешнеэкономических связей Узбекистана Афганистан стал рассматриваться в качестве важного рынка сбыта для промышленной продукции республики. В первую очередь, были ослаблены меры пограничного и таможенного контроля за перемещением грузов, сдерживающие торгово-экономическое взаимодействие между двумя государствами. Это сразу же способствовало росту взаимной торговли. Только за 2017 г. рост товарооборота составил 20 % и достиг 617 млн долл. США, причем 99 % торговли составил экспорт узбекских товаров в Афганистан¹⁰.

Одновременно активизировались контакты и на политическом уровне. С целью усиления работы на афганском направлении летом 2017 г. в структуре МИД Республики Узбекистан была создана должность специального представителя президента по Афганистану¹¹. Знаковым событием стал состоявшийся в начале декабря 2017 г. трехдневный визит лидера Афганистана А. Гани в Ташкент и Бухару ровно через год после избрания Ш. Мирзиёева на пост президента. По итогам визита удалось не только перезапустить политический диалог на высшем уровне, но и подписать 20 межгосударственных соглашений, среди которых меморандумы о строительстве железной дороги Мазари-Шариф —

⁹ Притчин С. Узбекистан от изоляции к региональному лидерству // Российский совет по международным делам. 06.03.2020. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uzbekistan-ot-izolyatsii-k-regionalnomu-liderstvu/> (дата обращения: 03.08.2020).

¹⁰ Панфилова В. Ташкент и Кабул создают зону свободной торговли // Независимая газета. 18.07.2018. URL: https://www.ng.ru/cis/2018-07-18/6_7269_uzbekistan.html (дата обращения: 03.08.2020).

¹¹ В структуру МИД введен Спецпредставитель Президента по Афганистану // UZDaily. 09.06.2017. URL: <https://www.uzdaily.uz/ru/post/32904> (дата обращения: 11.08.2020).

Шибирган — Маймана — Герат, строительстве ЛЭП «Сурхон — Пули-Хумри», а также 40 коммерческих контрактов на общую сумму 500 млн долл. США¹².

Помимо этого Узбекистан начал активно развивать гуманитарные и образовательные проекты на юге страны, ориентированные на граждан Афганистана. Так, в начале 2018 г. в пограничном с Афганистаном Термезском районе Сурхандарьинской области Узбекистана был открыт Образовательный центр по обучению афганских граждан при Министерстве высшего и среднего специального образования, созданный для подготовки и переподготовки афганских студентов¹³. На базе центра регулярно проводились различные конференции и бизнес-форумы, которые позволили заметно снизить барьеры для развития двустороннего экономического сотрудничества и приграничной торговли. Так, в рамках узбекско-афганского бизнес-форума с участием представителей Торгово-промышленной палаты Узбекистана и Министерства торговли и промышленности Афганистана удалось согласовать создание приграничной зоны свободной торговли «Узбекистан—Афганистан» в Термезском районе Сурхандарьинской области республики¹⁴.

Несмотря на смену подходов официального Ташкента в отношении Афганистана и рост экономического сотрудничества между государствами, вопросы обеспечения безопасности Узбекистана не ушли на второй план [Uzbekistan's New Face 2018]. В целом в 2000-х гг. ситуация на севере Афганистана в районе узбекской границы была достаточно стабильной, особенно в сравнении с ситуацией в приграничных районах в Таджикистане и Туркменистане [Эргашев 2013]. Во многом

это объясняется тем фактом, что граница Узбекистана с Афганистаном приходится на относительно стабильную провинцию Балх, на территории которой расположена военная база 209-го корпуса афганской армии. Однако, по оценкам экспертов, в последние несколько лет ситуация на этом направлении постепенно ухудшается [Адилходжаева 2017]. Так, в 2015—2016 гг. стали появляться сообщения о проникновении в район боевиков вооруженной оппозиции¹⁵.

Ситуация резко обострилась в 2017 г., когда была проведена массированная атака на комплекс «Шахин», входящий в состав 209-го корпуса вблизи афганского города Мазари-Шариф. В результате атаки, по официальным данным, погибло около 140 афганских военнослужащих¹⁶. В таких условиях официальный Ташкент вернулся к более тесному сотрудничеству в военной и военно-технической сфере с Россией, заметно нарастив закупки современных образцов техники, а также вернувшись к практике регулярных совместных военных учений¹⁷.

Анализируя современную стратегию Ташкента в отношении южного соседа, необходимо отметить комбинированный подход Узбекистана в отношении Афганистана на локальном уровне. Он включает в себя два важнейших аспекта: наращивание прагматичного экономического сотрудничества с Кабулом и укрепление обороноспособности армии для возможности нейтрализации потенциальных угроз со стороны нестабильного соседа. В то же время, выстраивая афганскую стратегию, официальный Ташкент реализует еще один не менее важный аспект уже на глобальном уровне — укрепляет отношения с

¹² Три дня в Узбекистане: как это было // Sputnik Узбекистан. 06.12.2017. URL: <https://uz.sputniknews.ru/photo/20171206/7011501/Tri-dnya-Gani-v-Uzbekistane-kak-ehto-bylo.html> (дата обращения: 10.08.2020).

¹³ Первые 110 афганцев стали студентами образовательного центра в Узбекистане // Газета.uz. 23.01.2018. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2018/01/23/centre/> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁴ Узбекистан и Афганистан запустили приграничную зону торговли // KUN.UZ. 24.05.2019. URL: <https://kun.uz/ru/58998187> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁵ Мендкович Н. На Афганской границе сгущаются тучи // ИА REGNUM. 07.06.2018. URL: <https://regnum.ru/news/2427944.html> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁶ Строкань С. Афганистан бомбой ответил на бомбу бойней // Коммерсантъ. 24.04.2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3280566> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁷ Военное сотрудничество России и Узбекистана в цифрах // Sputnik Узбекистан. 12.11.2019. URL: <https://uz.sputniknews.ru/infographics/20191112/12782206/Voennoe-sotrudnichestvo-Uzbekistana-i-Rossii-tsifry-i-fakty.html> (дата обращения: 11.08.2020).

ключевыми мировыми державами в рамках урегулирования ситуации в Афганистане.

Афганистан как фактор активного вовлечения Узбекистана в глобальные процессы

Активизация афганского направления внешней политики Узбекистана позволила заметным образом повысить авторитет республики и ее востребованность в качестве важного регионального игрока для глобальных акторов. По сравнению с другими странами, которые хотели бы выступать в качестве медиатора по урегулированию ситуации в Афганистане, Узбекистан обладает рядом очевидных преимуществ [Copley 2020].

В первую очередь, республика имеет общую границу с Афганистаном. Ташкент системно выстраивает экономическое сотрудничество с соседом, при этом инвестируя в инфраструктурные проекты, которые вносят существенный вклад в мирное развитие страны [Малышева 2017].

Помимо этого Узбекистан в силу своей гибкой, сбалансированной внешней политики имеет прагматичные и стабильные отношения как с крупными региональными игроками, так и ключевыми глобальными акторами — США, Китаем и Россией. Все эти факторы позволяют Узбекистану находить поддержку для своих миротворческих проектов в отношении Афганистана [Малышева 2018].

Значимым проектом для республики стала международная конференция «Мирный процесс, сотрудничество в сфере безопасности и региональное взаимодействие», которая прошла в Ташкенте в конце марта 2018 г. Узбекской стороне удалось обеспечить участие в работе мероприятия делегаций из таких стран, как США, Россия, Китай, Турция, Иран, Пакистан, Индия, Великобритания, Германия, Италия, Франция, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) [Ганиев, Карякин 2018].

Данная конференция стала одним из наиболее успешных этапов обсуждения возможностей мирного разрешения многолетнего гражданского конфликта в Афганистане за

счет широкого круга вовлеченных игроков, четкого понимания организаторами своих целей, возможностей и ограничителей. По итогам мероприятия была принята так называемая «Ташкентская декларация»¹⁸, которая обозначила ключевые направления работы по урегулированию ситуации в Афганистане: мирный политический диалог на региональном и международном уровне между участниками процесса, меры по борьбе с терроризмом и наркотрафиком, а также инструменты и меры по активизации регионального политического и экономического сотрудничества.

Одним из важнейших для Узбекистана итогов конференции стала поддержка его инициатив со стороны США и признание Вашингтоном Ташкента в качестве важного регионального игрока на афганском направлении [Морозов 2018]. Именно благодаря афганскому вопросу Ш. Мирзиёеву и узбекской дипломатии в целом удалось выстроить прагматичный и конструктивный диалог с США на современном этапе [Огурцов 2018].

Для Вашингтона страны Центральной Азии являются частью более крупного регионального объединения, куда также входит Афганистан, что долгое время не принималось лидерами стран Центральной Азии [Akbarzadeh 2013]. В то же время прагматичный подход Узбекистана к выстраиванию экономического сотрудничества с Афганистаном создает предпосылки для реализации на практике подобного американского подхода к «Большой Центральной Азии». Именно поэтому Узбекистан и его инициативы всецело поддержаны американской дипломатией. Очередным подтверждением этому послужил визит спецпредставителя США по Афганистану З. Халилзада в Ташкент в конце июня 2020 г. в рамках своего турне в Пакистан и Катар. Помимо участия в виртуальном заседании американской инициативы C5+1 он

¹⁸ Декларация международной конференции «Мирный процесс, сотрудничество в сфере безопасности и региональное взаимодействие» // UZA.uz. 27.03.2018. URL: <http://uza.uz/ru/posts/deklaratsiya-tashkentskoy-konferentsii-po-afganistanu-mirnyy-28-03-2018> (дата обращения: 10.08.2020).

провел переговоры с узбекским руководством о ходе урегулирования ситуации в Афганистане¹⁹.

Таким образом, благодаря миротворческим усилиям на афганском направлении Узбекистан успешно закрепил за собой роль ключевого регионального игрока в рамках урегулирования ситуации в Афганистане. Более того, Ташкенту благодаря успешной реализации своих проектов на афганском направлении удалось существенно укрепить свое сотрудничество с Вашингтоном и стать ключевым партнером США в регионе Центральной Азии.

Заключение

Узбекистан традиционно является близким историческим, этническим и экономическим партнером Афганистана. На протяжении 30-летней истории выстраивания отношений с южным соседом в качестве независимого государства Узбекистан стремился иметь полноценные, взаимовыгодные добрососедские отношения с Афганистаном, чему препятствовала сложная внутривосточная ситуация в этом государстве. В то же время

¹⁹ Панфилова В. Узбекистан получит новое задание от США // Независимая газета. 30.06.2020. URL: https://www.ng.ru/cis/2020-06-30/5_7898_uzbekistan.html (дата обращения: 10.08.2020).

Ташкент неоднократно выступал с международными инициативами по предотвращению развития гражданской войны в Афганистане.

После прихода к власти Ш. Мирзиёева в 2016 г. Узбекистан кардинальным образом пересмотрел свою стратегию на афганском направлении. В первую очередь, он отошел от парадигмы «перманентной угрозы с юга», которой руководствовался первый президент Узбекистана И. Каримов. В условиях крайней нестабильности внутри Афганистана осуществление экономического и иных видов двустороннего сотрудничества было крайне затруднено.

Новый прагматичный подход уже в первый год дал заметные результаты в экономическом и политическом сотрудничестве двух государств. С учетом того фактора, что Афганистан — одна из немногих стран, с которыми у Узбекистана в торговле отмечается положительное сальдо, рост товарооборота позитивно влияет на внешнеэкономические показатели страны.

Помимо исключительно экономических дивидендов Узбекистану также удалось заметно нарастить свой политический вес на международной арене, эффективно используя возможности по организации медиаторской и миротворческой деятельности, нацеленных на урегулирование гражданской войны в Афганистане.

Поступила в редакцию / Received: 15.08.2020
Принята к публикации / Accepted: 02.10.2020

Библиографический список

- Адилходжаева С.М.* Обострение ситуации в Афганистане: новые угрозы миру и пути их предотвращения // Сравнительная политика. 2017. Т. 8. № 4. С. 73—82. DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-4-73-82
- Аманбекова Ш.* Афганский наркотрафик и проблемы региональной безопасности в Центральной Азии // Постсоветские исследования. 2019. № 3. С. 1103—1110.
- Арунова М.Р.* Афганская проблема и соседние мусульманские страны // Ислам на Ближнем и Среднем Востоке. 2014. № 8. С. 492—509.
- Ганиев Т.А., Карякин В.В.* Военно-политическая обстановка в Исламской Республике Афганистан и ее влияние на безопасность Центрально-Азиатского региона СНГ // Архонт. 2018. Т. 8. № 5. С. 12—20.
- Конаровский М.А.* Афганистан после 2014 года // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 3. С. 242—253. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-242
- Мальшева Д.Б.* Афганский кризис и постсоветская Центральная Азия // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 8. С. 14—23. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-8-14-23
- Мальшева Д.Б.* Постсоветская Центральная Азия и Афганистан как сфера пересечения интересов крупных азиатских государств // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2018. Т. 8. № 2. С. 259—272. DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-259-272

- Масаулов С. Афганистан — 2014: неопределенность и риски в развитии политической ситуации в Центральной Азии // *Центральная Азия и Кавказ*. 2013. Т. 6. № 3. С. 75—84.
- Морозов Ю.В. Проблемы и перспективы взаимодействия в Афганистане заинтересованных в этом государств и их союзов // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2018. Т. 14. № 5. С. 955—971.
- Огурцов М.И. Афганский фактор в американо-узбекских отношениях в 2001—2014 гг. // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 9: Востоковедение и африканистика. Реферативный журнал*. 2018. № 3. С. 38—50.
- Пономарева Е.Г., Рудов Г.А. Афганский фактор в политике стран Центральной Азии // *Научно-аналитический журнал Обозреватель — Observer*. 2011. № 11. С. 109—120.
- Попов Д.С. Место Узбекистана в центральноазиатской политике США // *Проблемы национальной стратегии*. 2015. № 1. С. 74—90.
- Попов Д.С. Участие стран Центральной Азии в снабжении американских войск в Афганистане // *Проблемы национальной стратегии*. 2014. № 1. С. 62—80.
- Сальникова А.В. Афганистан в политике Великобритании и России в конце XIX — начале XX века // *Известия РГПУ им. А.И. Герцена*. 2009. № 99. С. 53—58.
- Эргашев Б. Политика Узбекистана в отношении Афганистана в контексте обеспечения региональной безопасности в Центральной Азии // *Вызовы безопасности в Центральной Азии / под ред. И.Я. Кобринской*. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 96—99.
- Akbarzadeh S. *Uzbekistan and the United States: Authoritarianism, Islamism, and Washington's Security Agenda*. London: Zed Books, 2013.
- Copley G.R. Uzbekistan Re-Emerges as the Strategic “Heartland of the Heartland” // *International Relations: Politics, Economics, Law*. 2020. Vol. 2019. Iss. 34. P. 17—24. URL: <https://uzjournals.edu.uz/intrel/vol2019/iss34/2> (accessed: 19.07.2020).
- Fjæstad K., Kjærnet H. Performing Statehood: Afghanistan as an Arena for the Central Asian States // *Central Asian Survey*. 2014. Vol. 33. No. 3. P. 312—328. DOI: 10.1080/02634937.2014.941713
- Ivanenko V. The Afghan Knot: Conceptual Features of U.S. Strategy in Afghanistan and Eurasia // *Russia and the Moslem World*. 2015. No. 7. P. 33—44.
- Laruelle M., Peyrouse S. *Globalizing Central Asia: Geopolitics and the Challenges of Economic Development*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.
- Laumulin M. Central Asia: Security in the Context of post-2014 Afghanistan // *Central Asia and the Caucasus*. 2013. Vol. 14. No. 3. P. 7—19.
- Syroezhkin K. Problem — 2014 and Central Asian Security // *Central Asia and the Caucasus*. 2013. Vol. 14. No. 3. P. 21—33.
- Tolipov F. Central Asia and Afghanistan: The Security Complex Dilemma // *Central Asia and the Caucasus*. 2014. Vol. 15. No. 3. P. 91—103.
- Uzbekistan's New Face* / Ed. by S.F. Star, S.E. Cornell. London: Rowman & Littlefield, 2018.

References

- Adilkhodjaeva, S.M. (2017). The Aggravation of the Situation in Afghanistan: New Threats to Peace and the Ways of Their Prevention. *Comparative Politics Russia*, 8 (4), 73—82. (In Russian). DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-4-73-82
- Amanbekova, Sh. (2019) Afghan Drug Traffic and Regional Security Problems in Central Asia. *Post-Soviet Studies*, 3, 1103—1110. (In Russian).
- Arunova, M.R. (2014). The Afghan Problem and Neighboring Muslim Countries. *Islam in the Middle East*, 8, 492—509. (In Russian).
- Copley, G.R. (2020). Uzbekistan Re-Emerges as the Strategic “Heartland of the Heartland”. *International Relations: Politics, Economics, Law*, 2019 (34), 17—24. URL: <https://uzjournals.edu.uz/intrel/vol2019/iss34/2> (accessed: 19.07.2020).
- Ergashev, B. (2013). Uzbekistan's Policy towards Afghanistan in the Context of Ensuring Regional Security in Central Asia. In: Kobrinskaya, I.Ya. (Eds.). *Challenges to Security in Central Asia*. Moscow: IMEMO RAN publ. P. 96—99. (In Russian).
- Fjæstad, K. & Kjærnet, H. (2014). Performing Statehood: Afghanistan as an Arena for the Central Asian States. *Central Asian Survey*, 33 (3), 312—328. DOI: 10.1080/02634937.2014.941713
- Ganiev, T.A. & Karyakin, V.V. (2018). Military and Political Situation in the Islamic Republic of Afghanistan and Its Impact on the Security in the Central Asian Region of the CIS. *Archon*, 5 (8), 12—20. (In Russian).

- Ivanenko, V. (2015). The Afghan Knot: Conceptual Features of U.S. Strategy in Afghanistan and Eurasia. *Russia and the Moslem World*, 7, 33—43.
- Konarovsky, M.A. (2017). Afghanistan after 2014. *International Organisations Research Journal*, 12 (3), 242—253. (In Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-242
- Laruelle, M. & Peyrouse, S. (2015). *Globalizing Central Asia: Geopolitics and the Challenges of Economic Development*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Laumulin, M. (2013). Central Asia: Security in the Context of post-2014 Afghanistan. *Central Asia and the Caucasus*, 14 (3), 7—19.
- Malysheva, D.B. (2017). The Afghan Crisis and Post-Soviet Central Asia. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 61 (8), 14—23. (In Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-8-14-23
- Malysheva, D.B. (2018). Post-Soviet Central Asia and Afghanistan at the Intersection of the Major Asian states' Interests. *Vestnik RUDN. International Relations*, 18 (2), 259—272. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2018-18-2-259-272
- Masaulov, S. (2013). Afghanistan 2014: Uncertainty and Risks in the Development of the Political Situation in Central Asia. *Central Asia and the Caucasus*, 6 (3), 75—84. (In Russian).
- Morozov, Yu.V. (2018). Issues and Prospects of Interaction among States Concerned and Their Alliances in Afghanistan. *National Interests: Priorities and Security*, 14 (5), 955—971. (In Russian).
- Ogurtsov, M. I. (2018). Afghan Factor in American-Uzbek Relations in 2001—2014. *Social Sciences and Humanities. Domestic and Foreign Literature. Series 9: Oriental and African Studies*, 3, 38—50. (In Russian).
- Ponomareva, E.G. & Rudov, G.A. (2011). Afghan Factor in the Policy of Central Asian Countries. *Observer*, 11, 109—120. (In Russian).
- Popov, D. (2014). Central Asian Countries' Involvement in Supplying US Troops in Afghanistan. *National Strategy Issues*, 1, 62—80. (In Russian).
- Popov, D.S. (2015). The Role of Uzbekistan in US Central Asian Policy. *National Strategy Issues*, 1, 74—90. (In Russian).
- Sal'nikova, A.V. (2009). Afghanistan in the Policy of Great Britain and Russia in the Late 19th — Early 20th Centuries. *Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Sciences*, 99, 53—58. (In Russian).
- Star, S.F. & Cornell, S.E. (Eds.). (2018). *Uzbekistan's New Face*. London: Rowman & Littlefield.
- Syroezhkin, K. (2013). Problem — 2014 and Security of Central Asia. *Central Asia and the Caucasus*, 14 (3), 21—33.
- Tolipov, F. (2014). Central Asia and Afghanistan: The Security Complex Dilemma. *Central Asia and the Caucasus*, 15 (3), 91—103.

Сведения об авторе: Пritchин Станислав Александрович — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра постсоветских исследований ИМЭМО РАН им. Е.М. Примакова (e-mail: pritchin.stanislav@yandex.ru).

About the author: Pritchин Stanislav Aleksandrovich — PhD in History, Senior Research Fellow, Center for post-Soviet Studies, Institute of World Economy and International Relations named after E.M. Primakov, Russian Academy of Sciences (e-mail: pritchin.stanislav@yandex.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-791-804

Research article / Научная статья

Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia — Turkey High-Level Cooperation Council

K. Aslanli, B. Akgün

Ankara Yildirim Beyazit University, Ankara, the Republic of Turkey

Abstract. The article aims to examine and explore with pros and cons of High-Level (“Strategic”) Cooperation Councils (HLSCC) mechanisms in Turkish foreign policy and evaluate its effectiveness in foreign trade, foreign policy cooperation, and crisis management capacity of Turkey concerning the relations with Russia. Turkey has already started to establish High-Level Cooperation Councils to build institutional infrastructure for strategic partnerships in foreign policy and strengthen institutional power in the bilateral cooperation after 2006. The study of Turkish foreign policy is an academically attractive topic mostly in terms of its geopolitical dimensions. The institutional mechanisms that enable the country to interact with other states in a dynamic regional and international environment remain less researched heretofore. The article attempts to highlight the evolution of Turkish foreign policy in terms of institutional changes in the bilateral and multilateral mechanisms. The article applies a case study method with descriptive analysis examining Councils’ functions such as foreign policy coordination and determination of collective commitments and official bilateral targets in the case of Russia – Turkey High-Level Cooperation Council. The article found out that these institutional mechanisms partly justified themselves as a coordination mechanism, but they were relatively weak for achieving the pledged commitments. The Councils were flexible and innovative cooperation mechanisms of the foreign policy to develop bilateral and multilateral ties in the age of the global power restructuring and the volatile conjuncture in world politics.

Key words: Turkish foreign policy, High-Level Strategic Cooperation Councils, institutional mechanism, Russia

For citation: Aslanli, K. & Akgün, B. (2020). Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia — Turkey High-Level Cooperation Council. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 791—804. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-791-804

Институциональные механизмы внешней политики Турции: пример Совета сотрудничества высшего уровня Россия — Турция

К. Асланлы, Б. Акгюн

Анкарский государственный университет им. Йылдырыма Бязыта, Анкара, Турецкая Республика

Статья посвящена исследованию плюсов и минусов механизмов Совета сотрудничества («стратегического») высшего уровня во внешней политике Турции и оценке их эффективности во внешней торговле, внешнеполитическом сотрудничестве и способности Турции управлять кризисами на примере отношений с Россией. Турция приступила к созданию Советов сотрудничества высшего уровня с целью создания институциональной инфраструктуры для стратегического партнерства во внешней политике и усиления институциональной основы в двустороннем сотрудничестве после 2006 г. Изучение внешней политики Турции является академически привлекательной темой в основном с точки зрения ее геополитического измерения.

© Aslanli K., Akgün B., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Но ее институциональные механизмы, которые позволяют стране взаимодействовать с другими государствами в динамичной региональной и международной среде, до сих пор остаются менее изученными. В исследовании предпринята попытка осветить эволюцию внешней политики Турции с точки зрения институциональных изменений двусторонних и многосторонних механизмов. Применяется метод «конкретных ситуаций» с описательным анализом, в котором рассматриваются функции советов, такие как координация внешней политики и определение коллективных обязательств и официальных двусторонних целей на примере деятельности Совета сотрудничества высшего уровня между Россией и Турцией. Также выяснилось, что эти институциональные механизмы частично оправдали себя как механизм координации, но оказались относительно слабыми для выполнения взятых на себя обязательств. Советы являются гибкими и инновационными механизмами сотрудничества во внешней политике для развития двусторонних и многосторонних связей в эпоху перестройки глобального порядка и нестабильной конъюнктуры в мировой политике.

Ключевые слова: внешняя политика Турции, советы по стратегическому сотрудничеству высшего уровня, институциональный механизм, Россия

Для цитирования: *Aslanli K., Akgün B. Institutional Mechanisms of the Turkish Foreign Policy: The Case of Russia — Turkey High-Level Cooperation Council // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 791—804. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-791-804*

Introduction

The study of Turkish foreign policy is an academically attractive topic mostly in terms of its geopolitical dimensions. But its institutional mechanisms that enable the country to interact with other states in a dynamic regional and international environment remain less researched heretofore. Turkish foreign policy has been increasingly exploiting the combination of various diplomatic instruments in the last three decades. Starting after the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, Turkey exploited international and regional organizations as a tool for its globalization. Also, it initiated bilateral and multilateral cooperation platforms such as the Economic Cooperation Organization (ECO), D-8 (the block of developing 8 countries), and the Black Sea Economic Cooperation Organization (BSEC).

After 2000, under the framework of “multi-vectorial” and multi-dimensional foreign policy approach, Turkey attempted to get a full membership from the European Union (EU) and then established an intense relationship with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Shanghai Cooperation Organization (SCO), and other regional organizations. Turkey took a temporary seat at the UN Security Council as a non-permanent member in the 2009—2010. Ruling political elites in Turkey from liberal to social democrat and conservative politicians often asserted that Turkey’s global power is a

“*global reach*” — to reach to every corner of the globe through international, regional, and bilateral organizational arrangements.

This policy requires building effective and institutional bilateral relations with strategic partner countries without rupture and disconnection from traditional international organizations which are also perceived to be more operative and suitable for interconnected world realities nowadays. The model that has been developing in the last decade is called High-Level Strategic Cooperation Councils (HLSCC) and High-Level Cooperation Councils (HLCC) which are new mechanisms in foreign policy-making and critical cooperation with partners¹. HLSCCs are perfect reflections of Turkey’s quests of “emerging power” during its problematic relations with Western partners. It can be claimed that councils were designed to get positive influences on the bilateral affairs and the increase of trade turnover of Turkey with a respective counterpart.

The current study attempts to answer the following research question: What are the rationales for Turkish foreign policy to establish high-level (“strategic”) cooperation councils and

¹ Turkish foreign policy documents utilize HLSCC and HLCC as an interchangeable term. In this study, we will mostly refer to HLSCC, but the case study is about the Russia — Turkey High-Level Cooperation Council. From a methodological point of view, there is no inconsistency here, because both organizational formats have an identical institutional structure and functional mechanisms.

which functions do these councils had to pursue to achieve high performances in the case of HLCC with Russia?

Theoretical Foundations of Turkish Foreign Policy

Turkish foreign policy has undergone drastic changes from a pro-Western stance to the multi-vectoral position in the last three decades. Various Turkish policymakers and decision-makers formulated the country's foreign policy differently using "central state", "terminal state", "zero problems with neighbors", "supra-regional power" concepts meaning to act as a bridge or terminal state in the Eurasia region. Different concepts that were utilized to frame the foreign policy of Turkey theoretically indicate both the strengths and limits of Turkish foreign policy, especially in the neighboring regions [Cem 2004]. Turkey has followed multi-dimensional and dynamic foreign policy, considering the territorial integrity and equal status of regional states. The country attempted to develop humanitarian and economic relationships firstly in its region and then in the globe from a neo-liberal perspective (it ranks as the first country in the world in terms of the ratio of donor assistance to GDP).

The power status of Turkey that also determines its foreign policy in the near region can be characterized as "*rising power*" and "*middle power*" with some structural constraints and limitations in regional order emanating from the region's chaotic environment that make it difficult to play a regional power broker role [Dal, Gok 2014].

As a "middle power", Turkey pursues a foreign policy towards alliance-building and balance of power among global powers [Balci 2017]. Davutoglu categorized three methodological principles that drive Turkey's foreign policy²: "*visionary approach*" to the foreign policy issues, instead of the "crisis-oriented approach"; "*consistent and systematic*" framework; "*the*

adoption of a new discourse and diplomatic style" (soft power, civil-economic power, instead of military power).

The Minister of Foreign Affairs of Turkey M. Cavusoglu [2017] argues that the central principles of Turkish basic foreign policy have not changed despite the regional and global turmoil (he described new Turkish foreign policy as "*enterprising and humanitarian*"³). Keyman [2017] has emphasized that as a reaction to the new emerging security challenges in the Middle East and Europe, Turkey adopted a new foreign policy paradigm, "*proactive moral realism*", which fuses the elements of hard power and humanitarian norms designating more importance to the strategic security alliances.

Akgün [2009] indicated that Turkey's relationship with multilateral arrangements developing around political and security interests as a strategic tool and the search for identity. Kosebalaban pointed out that in the early years "The Justice and Development Party's (JDP) foreign policy was a response to changes in the international system, characterized by globalization and an increasingly multipolar international system" [Kosebalaban 2011: 146]. He argued that the synthesis of conservatism with liberalism has assured Turkey's hegemonic status.

Turkish foreign policy actively covered historical vital strategic interest zones such as Caucasus, Central Asia, the Middle East, Black Sea, and Balkans. Turkish foreign policy in the neighboring regions demonstrates the clash between strategic interest-driven policy and idea-driven policy. The various sets of coexisting strategic and material factors have shaped Turkish foreign policy towards its neighbors. For instance, Turkey has started to relinquish historically virulent perceptions of Russia and switches to shape a "*pragmatically-minded strategic and economic partnership*" making Russia Turkey's one of the largest trade partners

² Davutoglu A. Turkey's Zero-Problems Foreign Policy // Foreign Policy. May 20, 2010. URL: <https://foreignpolicy.com/2010/05/20/turkeys-zero-problem-foreign-policy/> (accessed: 06.09.2020).

³ Opening speech of Mevlut Cavusoglu, Minister of Foreign Affairs at the 10th Ambassadors Conference // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. August 13, 2018. URL: <http://www.mfa.gov.tr/data/BAKAN/opening-speech-of-h-e-mevlut-cavusoglu-bkon.pdf> (accessed: 06.09.2020).

and natural gas providers⁴. The two countries started to implement various strategic projects such as building a nuclear power plant and the “Turkish Stream” natural gas pipeline. In this case, Turkey’s foreign policy towards Russia is profoundly affected and deeply shaped by domestic political settings (the ruling party JDP that is led by President Erdogan has attitude to pursue a foreign policy independent from the Western powers), economic motivations (to promote export and diversify energy import), and regional security concerns (requisite cooperation and coordination with Russia at least in Syria, Libya, Caucasus (e.g. Karabakh conflict), and the Black Sea regions).

The Rationale and Theoretical Foundations of High-Level Cooperation Councils

Turkey devised different strategic cooperation platforms to contribute to the institutionalization of bilateral relations and to shape “*cooperative behavior*”. Also, establishing HLSCC aligned with one of the declared goals of the Turkish foreign policy that was to solidify its position as a regional power and the transformation towards the global power status in the long-term using cemented regional alliances. Turkey on one hand initiated regional organizations (e.g. BSEC or ECO), and on the other hand established HLSCCs starting from 2006, as a sign of proactive and multidimensional foreign policy.

With these Councils, Turkey aimed to set up institutionalized strategic and heavily economic partnerships in foreign policy and to boost the firm commitments in bilateral cooperation with most important partner countries including Russia. High-level cooperation councils are institutional infrastructures of bilateral strategic relations. The Councils were extended joint cabinet meetings to debate bilateral and regional political, economic, and security issues. The Councils determine the strategic relationship between Turkey and partner countries in

political, military, economic, commercial, energy, transportation, culture, science, and humanitarian fields and encourage the development and implementation of cooperation projects by the holistic strategy. Decisions are taken at the Council’s meetings by discussing regional security issues, regional and international cooperation in the field, energy, transport, defense industry, military, trade and capital, education, and migration issues.

The council meetings, which are planned to be established in all neighboring countries, but not only, are aimed at dealing with all the problems in foreign policy. The agreements for the establishment of the HLSCCs also require that governments of the signatory countries meet at least once a year. In this way, the governments hold meetings of joint ministerial councils for all countries in the region and provide solutions to fundamental problems through dialogue. Turkey has established HLSCCs mostly with neighboring states, and through these councils, all countries in the region extending from the Balkans to the Middle East and Central Asia is going to realize the political and economic co-operation without security concerns.

Additionally, HLSCCs are high-level political and diplomatic platforms for both coordination and cooperation between the counterpart countries and Turkey. Councils implement functions of coordination and determination of collective commitments and targets. Turkey and important partner countries have agreed on the establishment of high-level strategic cooperation councils to further develop existing relations in all areas, ensuring long-term comprehensive integration and developing regional and international cooperation following mutual interests. Therefore, HLSCC is a complete integration tool between the concerned countries. Another aim is to develop cooperation in regional and international issues. In this context, the most significant achievement of Turkey would be to form bilateral or multilateral cooperation structures and mechanisms based on respective councils that we can name as “*institutional scaling-up effect*”. HLSCCs were indications of Turkey’s support on effective bilateralism and multilateralism against

⁴ Dirik G. The Windfall in Turkish—Russian Relations // Daily Sabah. August 08, 2019. URL: <https://www.dailysabah.com/op-ed/2019/08/08/the-windfall-in-turkish-russian-relations> (accessed: 06.09.2020).

unilateralism in foreign policy. Councils are an innovative institutional and diplomatic mechanism to support Turkish foreign policy, to maintain a dynamic political and economic relationship.

Turkey maximized its efforts to rebuild mutually beneficial relationships with neighbors. It was intended to establish similar mechanisms with all neighboring countries, also to abolish visa requirements and to increase trade turnover with its neighbors and nearby regions. For the JDP foreign policymakers, high-level strategic cooperation councils provide a framework for a regional cooperation mechanism based on security, high-level political dialogue, economic integration, and interdependence principles. But Turkey constructed similar councils not only with neighbors but also with countries from other continents (e.g. Brazil from Latin America) meaning that the councils became generic foreign policy tools. Turkey aims to upgrade normal interstate relations to the highest degree of strategic partnership [Сафонкина 2014; Сажин, Карамид 2017] using institutional mechanisms.

Turkey has established HLSCC and additional trilateral or quadrilateral collaborative processes with almost 30 partner countries. We must analyze the theoretical background of HLSCCs as an institutionalization of the Turkish foreign policy with primary partner countries. Eksi [2016] named High-Level Cooperation Councils “unique organizations” as a result of the JDP’s multi-dimensional “international organization policy with neighboring countries” to develop common cooperation strategies. The primary function is to be an “*instrument building institutional structure between countries*” in the realist geopolitical level. HLSCCs are mechanisms for the institutionalization of Turkish foreign policy through stable organizational structure and systemization of collective actions with partner countries. HLSCC also indicate the very strong pragmatic dimension of Turkish foreign policy. Councils could be perceived as a part of Turkey’s status-seeking strategies as an “*emerging power*” to boost its material capabilities and to influence “*the dominant position of the hegemonic powers*”.

But the theoretical foundation of the high-level strategic cooperation councils conforms

more to the “*trading state*” concept. The “trading state” concept is applied to Turkish foreign policy by Kirişçi [2009] who pointed out that the “trading state” means “the state which cares about foreign policy and trade simultaneously and shaping foreign policy with economic dynamics”. States that characterized as “trading state” give importance to the economic interdependence at foreign policy, instead of military capacity. Generally, the main determinants of interstate cooperation are economic (trade and investment) interdependence (“trading state” concept or liberal view), shared and followed common norms and values (constructivist view), and the possibility of limited cooperation (only if it conforms to national interest or if the state does not have the sufficient capacity to act autonomously — realist view).

Kuşku-Sönmez [2018] underlines that Councils contemplate achieving “enhanced, structured regularized cooperation to discuss all kinds of bilateral issues” including trade and investment issues. Turkey’s mostly bilateral mechanisms have complementary logical interconnection with the role of international organizations in Turkish foreign policy. From the theoretical perspective, HLSCCs combine and build a consensus between the “trading state” concept from a liberal perspective and pragmatism from the neofunctionalist perspective.

HLSCCs are institutional mechanisms that serve economic cooperation and power-building at the regional level from a pragmatic and liberal functionalist perspective. High-level strategic cooperation councils are neo-liberal international regime-like institutions, but these are not fully multilateral. Institutions that have member states at regional levels also can be categorized as international regimes-like mechanisms [Moravcsik 1997; Stein 2008; Karns, Mingst, Stiles 2015; Tugtan 2016].

Interstate institutions or foreign policy mechanisms such as HLSCCs initiated by Turkey can increase the country’s institutional power which is “actor’s existing control over formal and informal institutions” and productive power that is the actor’s ability to “create certain rules and norms to control behaviors” through these institutions [Chitty, Ji, Rawnsley, Hayden

2017]. Institutionalized organs in the foreign policy can contribute to the foreign affairs agenda-setting and enhance its foreign policy motivations as intangible “soft power” resources [Nye 2011] and those cooperation councils can be seen as an influential “soft power” tool in the long run.

We could categorize four different, but interlinked functions that Turkey’s high-level strategic cooperation councils could realize: strategic inter-state cooperation and rule-setting framework; commitment device, and coordination mechanism; first steps to building multilateral alliances to behave collectively; long-run “soft power” instrument. Also, HLSCCs as an institutional mechanism could contribute to the convergence of expectations and compliance with rules in bilateral intergovernmental issues. Therefore, the rule-setting function of HLSCCs can be a very important attribute if they will emerge new specialized policy-oriented commissions (e.g. on environmental protection) and other permanent bodies. If Turkey will succeed to sustain these councils in the long-run and if these institutional mechanisms would reflect broader societal demands for cooperation, it could be a more sustainable foreign policy arrangement.

The Geography and Profiles of the High-Level Strategic Cooperation Councils

Turkey has established HLSCC and alternative bilateral, trilateral, and quadrilateral multilateral cooperation mechanisms and collaborative processes with almost 30 partner countries [Ataman 2017]. 25 out of all these institutional mechanisms are high-level cooperation councils. Under the framework of the cooperation council, 60 meetings were held and the number of signed agreements was more than 500 up to 2019. The first HLCC was Turkey — Brazil High-Level Consultation Mechanism (2006). Turkey started to set up high-level strategic council meetings with Iraq, Syria, Greece, Bulgaria, Azerbaijan, Russia, and Ukraine after the second half of 2009.

The countries that Turkey has established high-level cooperation councils accounted for

more than one-quarter (25 %) of Turkey’s total annual trade turnover in 2019. It means the “trading state” concept is still a valid theoretical approach to explain the rationale why Turkey established high-level cooperation councils. But we must look at other criteria, as well, to better understand the establishment of these various institutional mechanisms that include not only high strategic cooperation councils but other mechanisms as well, to institutionalize its bilateral ties with foreign countries. These alternative criteria to establish higher strategic cooperation councils are geographic proximity (e.g. neighbor countries like Russia, Iraq, etc.), unique political relationship (e.g. Pakistan), leveraging *ad hoc* political and economic opportunities (e.g. Brazil), and supporting new opening towards “problematic” countries (e.g. Syria in 2009).

Turkey established high-level cooperation councils where mutual policy opportunities and dialogue environment existed. The below-mentioned table indicates that geographical coverage and the trade turnover with the partner countries that have Councils with Turkey surround mostly the MENA, the Caucasus and Central Asia, and Eastern and Southern Europe (Table 1).

In some cases, Turkish and partner countries’ foreign ministers have formed a mechanism to promote the continuous development of bilateral relations and cooperative mechanisms to act continuously at the level of supporting mechanisms for the HLCC, Intergovernmental Summit, and Intergovernmental Joint Economic Commission. Turkey has actively used HLSCC as an institutional “damage control” and diplomatic “regeneration” mechanism to set new bilateral commitments (e.g. the official target about bilateral trade turnover) and adjust the solutions for bilateral challenging issues (such as water problem) that disrupt strategic cooperation⁵. Turkey actively used HLSCCs as an institutional mechanism of bilateral relations

⁵ İki liderden işbirliğini geliştirme mesajı // Dünya Economic Newspaper. 03.01.2019. URL: <https://www.dunya.com/gundem/iki-liderden-isbirligini-gelistirme-mesaji-haberi-436360> (accessed: 15.09.2020). (На турецком языке).

in foreign policy, especially with Central Asian, African, and Eastern European countries after 2016. To examine the functional performance of existing Councils, we will analyze the

coordination and commitment functions in the case of a Russia — Turkey high-level cooperation council.

Table 1

Turkey's High-Level Strategic Cooperation Councils and Other Similar Mechanisms

Country	Mechanism	Year of establishment	Region	Trade turnover (2019), USD bln	Share in total Turkish trade (2019), %
Iraq	High-Level Strategic Cooperation Council	2008	Middle East	11.515	3 %
Georgia	High-Level Strategic Cooperation Council	2016	South Caucasus	1.637	0.44 %
Azerbaijan	High-Level Strategic Cooperation Council	2010	South Caucasus	2.032	0.54 %
Lebanon	High-Level Strategic Cooperation and Coordination Council	2010 (no meeting)	Middle East	1.08	0.29 %
Morocco	High-Level Strategic Council	2013 (no meeting)	North Africa	2.998	0.8 %
Syria	High-Level Strategic Cooperation Council	2009 (no meeting after 2010)	Middle East	1.316	0.35 %
Qatar	High Strategic Committee	2015	Middle East	1.427	0.38 %
Tunisia	High-Level Strategic Cooperation Council	2012	North Africa	1.005	0.27 %
Czech Republic	High-Level Strategic Cooperation Council	2013	Central / Eastern Europe	3.168	0.85 %
Hungary	High-Level Strategic Cooperation Council	2013	Central / Eastern Europe	2.447	0.65 %
Kyrgyzstan	High-Level Strategic Cooperation Council	2011	Central Asia	0.474	0.13 %
Kazakhstan	High-Level Strategic Cooperation Council	2012	Central Asia	2.205	0.59 %
Pakistan	High-Level Strategic Cooperation Council	2009	South Asia	0.803	0.21 %
Ukraine	High-Level Strategic Cooperation Council	2011	Black Sea	4.559	1.2 %
Egypt	High-Level Strategic Cooperation Council	2011 (no meeting after 2012)	North Africa	5.129	1.4 %
Sudan	High-Level Strategic Cooperation Council	2017	North Africa	0.364	0.09 %
Uzbekistan	High-Level Strategic Cooperation Council	2018	Central Asia	2.212	0.59 %
Russia	High-Level Cooperation Council	2010	Eurasia	26.306	7 %
Iran	High-Level Cooperation Council	2014	Middle East	5.586	1.5 %
Saudi Arabia	High-Level Strategic Dialogue Mechanism (GCC)	2008	Middle East	5.107	1.4 %
Bulgaria	High-Level Cooperation Council	2012	The Black Sea or Eastern Europe	4.879	1.3 %

Country	Mechanism	Year of establishment	Region	Trade turnover (2019), USD bln	Share in total Turkish trade (2019), %
Greece	High-Level Cooperation Council	2010	Eastern Europe	3.512	0.9 %
Serbia	High-Level Cooperation Council	2017	Eastern Europe	1.264	0.34 %
Brazil	High-Level Consultation Mechanism	2006	Latin America	3.074	0.8 %
Tajikistan	High-Level Cooperation Council	2012 (no meeting)	Central Asia	0.275	0.07 %
Alternative Institutional Mechanisms in Bilateral Affairs					
United States	Ministerial meeting (Framework for Strategic Economic and Commercial Cooperation)	2009 (“model partnership”)	North America	19.244	5.1 %
Italy	Intergovernmental Summit	2008	South Europe	17.911	4.8 %
Spain	Intergovernmental Summit	2009	Southern Europe	11.889	3.2 %
Portugal	Intergovernmental Summit	2012	Southern Europe	1.795	0.48 %
Germany	Intergovernmental Summit	2016	Western Europe	33.403	8.9 %

Source: compiled by the authors based on reports of the Ministry of Foreign Affairs of Turkey. URL: <http://www.mfa.gov.tr> (accessed: 15.09.2020).

Coordination and Commitment Functions of Councils: The Case of High-Level Cooperation Council between Russia and Turkey

Turkey has established high-level cooperation councils with mostly neighbor countries such as Russia and some other counterparts that have a long distance from Turkey, as a continuation of an active new foreign policy that was initially reflected in intense cooperation with regional and international organizations. From an institutional point of view, high-level cooperation councils offer a platform for heads of states and governments, the “makers” of foreign policy, and technocrats/bureaucrats from line ministries of Russia and Turkey to convene annually and to discuss bilateral issues in the joint cabinet meetings format.

The Council deals with diversified policy areas varying from trade (“soft” policy area such as tourist flows from Russia to Turkey) to military cooperation (“hard” policy area such as Turkey’s S-400 missile purchase from Russia). But in terms of the number of agreements and bilateral commitments, Council mostly concentrates on promoting bilateral economic agenda. Turkey

intends to formulate economic prosperity and stability basins in the neighbouring region using economies of scale where Russia is a vital counterpart in the Black Sea and other regions. Onish [2011] and Hale [2012] emphasized the existence of a “strong impetus” and strategic interest to advance bilateral ties with Russia in the Caucasus and Central Asia region, as well.

Russian President and the Turkish Prime Minister signed a “Joint Statement on the establishment of a High-Level cooperation council between the Russian Federation and the Republic of Turkey” on May 12, 2010⁶. Two countries relying on the deep traditions of friendship and good-neighborliness, striving to bring Russian—Turkish ties to a qualitatively new level, meeting the fundamental interests of the peoples of both countries, and guided by the goals and principles outlined in the Joint Declaration on the progress of relations between Russia and Turkey and further deepening

⁶ Совместное заявление о создании Совета сотрудничества высшего уровня между Российской Федерацией и Турецкой Республикой // Президент России. 12.05.2010. URL: <http://kremlin.ru/supplement/552> (дата обращения: 15.09.2020).

of friendship and a multifaceted partnership of February 13, 2009, concluded on the establishment of a “High-Level Cooperation Council between Russia and Turkey”. A new stage of the strategic partnership between Turkey and Russia was institutionalized with the establishment of a high-level cooperation council [Yeşiltaş, Balcı 2013].

The Council is the governing body developing the strategy and main directions for the development of relations between Russia and Turkey, coordinating the implementation of important projects of political, trade, economic, cultural, and humanitarian cooperation. Its activities should strengthen the partnership between the two countries, harmonize their actions to maintain regional stability and security. Taking into account the role of the Council as a fundamental element in the development of bilateral relations, the President of Russia and the Prime Minister of Turkey decided to head his Russian and Turkish parts respectively. Members of the governments of Russia and Turkey, responsible for the main issues under discussion, take part in the meetings of the Council. From an institutional point of view, it consists of the Joint Strategic Planning Group coordinated by ministers of foreign affairs; Joint Economic Commission led by related sectoral line ministries, and Turkey — Russia Social Forum⁷.

But Russia — Turkey Joint Intergovernmental Commission on Trade and Economic Cooperation continues to be the principal mechanism for building practical cooperation in the economic sphere. Within the framework of the Council, the Joint Strategic Planning Group is set up under the leadership of Foreign Ministers to discuss the main issues of Russian—Turkish interaction in international affairs, which should be convened at least once a year. If necessary, the Group may hold meetings chaired by the Deputy Minister of Foreign Affairs of Russia and the Deputy Minister of Foreign Affairs of Turkey with the participation of representatives of other

interested ministries and departments. The leaders of the Commission and Group report to the Co-Chairs of the Council on the results of their work and proposals for further development of Russian—Turkish cooperation.

Taking into account the deep historical, cultural, and humanitarian ties between the two countries, the Public (Civil Society) Forum (Fig. 1) with the participation of representatives of academic and business circles, and civil society organizations will be established to further develop relations between peoples and civil society organizations of the two countries and ensure an atmosphere of productive dialogue. The public forum will work in coordination with the Council.

Council’s meetings are organized once a year, alternately in Russia and Turkey. Under the framework of the subsequent Council meetings almost 50 intergovernmental agreements were signed and later adopted by Russia and Turkey: 1st meeting — May 11—12, 2010, Ankara; 2nd meeting — March 15—17, 2011, Moscow; 3rd meeting — December 3, 2012, Istanbul; 4th meeting — November 22, 2013, St. Petersburg; 5th meeting — December 1, 2014, Ankara; 6th meeting — March 10, 2017, Moscow; 7th meeting — April 3, 2018, Ankara; 8th meeting — April 8, 2019, Moscow.

Russia — Turkey bilateral relations dramatically deteriorated after downing a Russian jet in the Turkish border with Syria in November 2015. Russia suddenly started economic sanctions against Turkey that derogated bilateral trade turnover and tourist flows from Russia to Turkey and led to the suspension of bilateral projects such as the “Turkish Stream” natural gas supply project. The relations started mending after Turkish President Erdogan’s official letter to the Russian President Vladimir Putin in July 2016⁸. Of course, we couldn’t argue that HLCC was a determinant of the restoration of bilateral affairs in 2016, but that mechanism played the function of a diplomatic platform to adjust contrary interests.

⁷ Türkiye — Rusya Federasyonu ikili ilişkileri // Türkiye Cumhuriyeti Moskova Büyükelçiliği. 11.01.2019. URL: <http://moskova.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/219910> (accessed: 15.09.2020). (На турецком языке).

⁸ Russia Resumes Collaboration with Turkey // Daily Sabah. July 24, 2016. URL: <https://www.dailysabah.com/economy/2016/07/24/russia-resumes-collaboration-with-turkey> (accessed: 19.09.2020).

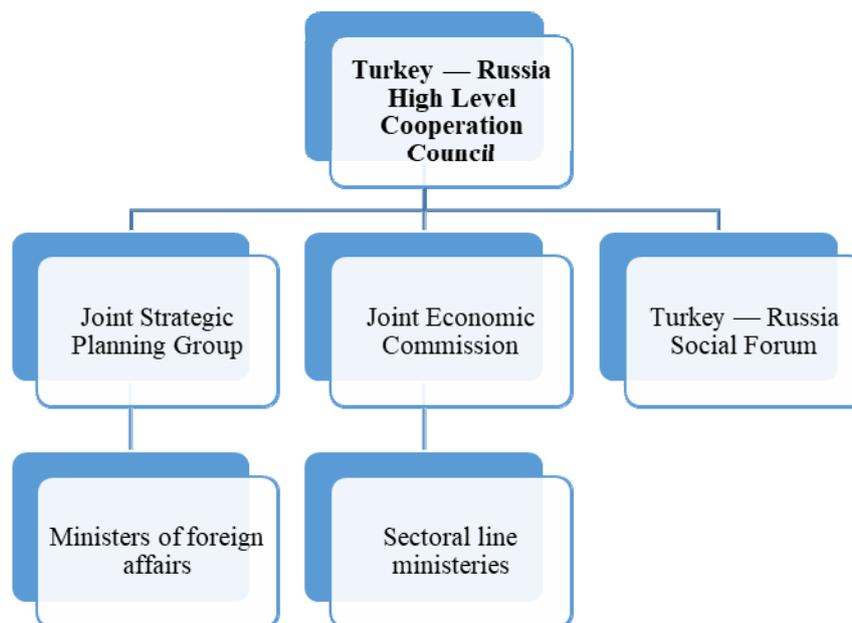


Fig. 1. The Structure of Turkey — Russia High-Level Cooperation Council

Source: prepared by the authors.

Despite historical negative sentiments, the rapprochement between Turkey and Russia after the Cold War made Russia Turkey’s one of the largest trade partners, an important natural gas provider, and a builder / supplier of nuclear energy capacity. These underlying economic factors partly formulate the foundations of bilateral affairs and bring the positions of the two countries in principal military and political conflicts closer. In this context, HLCC isn’t a “game-changer” (e.g. it can’t counterwork Turkey’s shift from Russian pipeline gas to the US LNG), it is only an institutional mechanism as bilateral cooperation and interaction platform that facilitate conflict resolution and interest convergence.

Even though institutional foreign policy mechanisms such as HLSCCs couldn’t prevent bilateral and multilateral conflicts, but these mechanisms can accelerate “the restoration” in the post-crisis period. After the initial signs of normalization of bilateral relations and the peak of crises, the Turkey — Russia High-Level Cooperation Council was effective coordination and confidence building platform to resume the broken cooperation between these two countries. Turkey and Russia didn’t need to devise new institutional mechanisms about how to improve

relations. They just used HLCC as an existing bilateral mechanism to trace and carry forward the previous agenda that was on the table before the “jet crises”. After the resolution of the “jet crises” in 2016, Turkey’s export to Russia increased by 60 % and the number of Russian tourists/visitors in Turkey attained 4.7 million in 2017⁹. But in the mid-term period, Turkey — Russia High-Level Cooperation Council couldn’t create a fundamental move in the bilateral relations to solve all political, military, and energy disputes that widen from the Middle East to the South Caucasus.

List of documents signed by presidents and member of governments, also topics of discussion in the Turkey — Russia High-Level Strategic Council included policy fields such as

⁹ 2017’de Türkiye’ye 32 milyon turist geldi // NTV. 31.01.2018. URL: <https://www.ntv.com.tr/ekonomi/2017de-turkiyeye-32-milyon-turist-geldi,8vgRf5p72UGQTCI9MkccQ> (accessed: 20.08.2020). (На турецком языке); Ükelere Göre İhracat İthalat. Türkiye — Rusya İhracat / İthalat İstatistikleri 2017 // Türkiye İstatistik Kurumu. 2017. URL: <https://iz.tuik.gov.tr/#/showcase/SC-2851FY777F34D2R/db-s3abkab1c517y82?filters=18792%3D2017%2618792%3D2016%2619283%3D75%20-%20Rusya%20Federasyonu&token=8d79727fff862a891ce574d27220bfbfbf66fedc> (accessed: 15.08.2020). (На турецком языке).

energy (oil-gas pipelines, also the construction of “Akkuyu” nuclear power plant in Turkey), agriculture, transportation, readmission, cultural affairs, diplomatic relations, banking sector and finance (the establishment of a Russian—Turkish Investment Fund), joint actions of the Russia — Turkey Public Forum, customs regimes, combating with the financing of terrorism, regional security and defense industry, and other areas. HLSCC has enabled the continuous communication channel between political leadership even during the bilateral crises in the case of Turkish—Russian relations.

“Commitment function” of HLCC with Russia

Turkey’s high-level cooperation council with Russia has already proved itself as a coordination mechanism, but it was a relatively feeble mechanism for achieving the pledged commitments. Targets developed by the high-level cooperation council, primarily to increase trade turnover or mutual investment flows were mostly formal and rarely achieved. Therefore, there is a need to establish a separate secretariat to follow up on the decisions made by the council and to provide updated analytical reports to the policymakers for promoting knowledge-based target-setting. For example, Russia and Turkey approved the official target to increase annual trade turnover from the proclaimed level to USD 100 billion by 2020¹⁰. The trade volume between the two countries reached USD 35 billion in 2018 but decreased to USD 26.3 billion in 2019¹¹. Turkey was one of the main trade partners of Russia in January — July 2020 among non-CIS countries with trade

turnover amounted to USD 11.3 billion (79.1 % compared to January — July 2019)¹². Turkey and Russia couldn’t achieve official targets on bilateral trade turnover that was adopted through high-level cooperation council.

In some cases, significant deviations between targeted and actual performance are the result of a non-realistic target setting that doesn’t consider real economic challenges of counterpart countries and the global economy. The reliability of national statistical agencies of Turkey and Russia as a partner country also plays an important role. It is important to start regular work immediately through a joint commission to improve the quality and methodology of statistical data among the statistical institutions of Russia and Turkey. There are deviations in bilateral trade turnover from official targets with other partner countries with high-level cooperation councils, as well.

More realistic forecasts and official targets can be developed by taking into consideration some risks that may be experienced in the future especially due to external economic turbulence, and there is a need to react to these emerging risks quickly. The most important issue should be to reduce the proportion of future uncertainties in bilateral affairs through credible and mutual commitments. Commitments under the Council meetings should be compatible with the economic, technological, and political realities of both countries. Also, putting a solid political target for economic actors is auxiliary for motivating the business sector. HLCC has not relevant and solid institutional and organizational structure on the order of traditional and multilateral organizations (it lacks secretariats as agenda-setting and durable institutional memory). It very much depends on the “day-to-day” power relationship and attitudes of the political elites of Russia and Turkey towards each other on a bilateral level.

The main strength is that these councils function as a mechanism for a comprehensive

¹⁰ Türkiye — Rusya Üst Düzey İşbirliği Konseyi 4. Toplantısı St. Petersburgda gerçekleşti // Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. 22.11.2013. URL: http://www.mfa.gov.tr/turkiye_rusya-ust-duzey-isbirligi-konseyi-dorduncu-toplantisi-st_petersburg_da-gerceklestirildi.tr.mfa (accessed: 21.09.2020). (На турецком языке).

¹¹ Cumhurbaşkanı Erdoğan, Rusya Devlet Başkanı Putin ile bir araya geldi // Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. 08.04.2019. URL: <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/103842/cumhurbaskani-erdogan-rusya-devlet-baskani-putin-ile-bir-araya-geldi> (accessed: 21.09.2020). (На турецком языке).

¹² ФТС России: импорт — экспорт важнейших товаров за январь — июль 2020 года // Федеральная таможенная служба. 09.09.2020. URL: <http://customs.gov.ru/press/federal/document/249806> (дата обращения: 21.09.2020).

consultation, conflict resolution, and management (especially, in the case of Russia), “convergence of interests” and “damage control” in bilateral relations. This mechanism mitigates the damages and costs of bilateral political discords. But obviously, it is quite new mechanisms and current performance appraisals can be premature yet.

Conclusion

Turkish foreign policy has drawn the attention of scholars, journalists, and political pundits in a recent decade for many reasons. As a long-time NATO ally and a bastion of the Western block in the cold war years, Turkey’s highly active and increasingly resilient foreign policy initiatives in the international arena created many debates regarding its strategic identity and domestic politics. Proactive and multi-dimensional foreign policy in new interest areas and geographies for Turkey — Africa, Middle East, Central Asia, Black Sea, Caucasus — created new competition between Turkey as an emerging middle power and traditional colonial powers.

The paper offers a political explanation by focusing on Turkey’s unique and innovative cooperation and partnership model with its neighboring countries, and especially with Russia. Turkey attempted to cement its strong bilateral relations and set up crisis resolution instruments with Russia through the Council. It is an especially important mechanism in the period of increasing systemic anarchy and vague commitments in the global and regional power order. Turkey has been strengthening its institutional power in the region via its high-level strategic cooperation councils which have been established as a joint ministerial committee with various countries since 2006. Through setting up a high-level cooperation council, Turkey intends to transform bilateral institutional mechanisms into the nucleus of more extensive tribune to confer regional and global issues.

HLSCCs as the bilateral cooperation mechanisms are one of the new instruments of Turkey’s multidimensional and cooperative foreign policy. At certain intervals, the councils

of co-operation hold meetings at the level of heads of state and government, prime ministers or ministers. In these “joint cabinet of ministers meetings”, serious decisions are taken on bilateral affairs, mutual agreements are signed, common policies and strategies are being set up. Relations with countries with strategic priorities are getting the institutional structure. In council meetings, problems and divergences between countries as well as areas of cooperation are deeply discussed by providing a mutual trust environment. HLSCCs are an extremely important step regarding establishing the institutional infrastructure of Turkey’s bilateral strategic relations.

Turkey’s high-level cooperation council with Russia partly proved it as a coordination mechanism, but it was a weak mechanism for achieving the pledged commitments. The high-level cooperation council can operationalize and institutionalize foreign policy strategies and tactics of Turkey and Russia. The Council devised to solve collective action problems, to bring interests closer, and to respond to the social demands with Russia. To better reflect social demands, Turkey and Russia should strengthen the active functioning of the civil society forums within a high-level cooperation council. HLCC aims mostly to achieve high-level (formal) political dialogue, but there is a need to establish additional (less-formal) mechanisms to interact with non-state actors of Turkey and Russia.

HLSCC is innovative foreign policy mechanism that institutionalizes bilateral relations, but this mechanism is needed to be improved in three dimensions to extend: the fields and policy areas of cooperation; geographic scope; multistakeholder design (to involve civil society, academia, and business). There is a need to establish the “Special Permanent Secretariat” within the Ministry of Foreign Affairs of Turkey and Russia to lead and monitor the pledged commitments of the Council and to coordinate its comprehensive activities. Special Permanent Secretariat could perform as “early risk identification and warning mechanism” of the Councils to propose sensitive pro-active solutions to the emergencies and risky

challenges in bilateral relations with Russia and other partner countries. It will take a time to convert the Councils to the resilient foreign policy mechanism to unravel the institutional

fragmentation problem in bilateral relations and to frame a constructivist position accommodating the regional order.

Received / Поступила в редакцию: 20.09.2020

Accepted / Принята к публикации: 10.10.2020

References

- Akgün, B. (2009). Türk Dış Politikası ve Uluslararası Örgütler. *Akademik Orta Doğu*, 3 (2), 1—40.
- Balcı, A. (2017). *Türkiye Dış Politikası: İlkeler, Aktörler ve Uygulamalar*. İstanbul: Alfa Yayıncılık. (In Turkish).
- Cavusoglu, M. (2017). Turkish Foreign Policy in a Time of Perpetual Turmoil. *Insight Turkey*, 19 (1), 11—16.
- Cem, I. (2004). *Türkiye Avrupa Avrasya: Strateji, Yunanistan, Kıbrıs*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. (In Turkish).
- Chitty, N., Ji, L., Rawnsley, G.D. & Hayden, C. (2017). *The Routledge Handbook of Soft Power*. London: Routledge.
- Dal, E.P. & Gok, G.O. (2014). Locating Turkey as “Rising Power” in the Changing International Order: An Introduction. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 19 (4), 1—18.
- Eksi, M. (2016). *The Rise and Fall of Soft Power in Turkish Foreign Policy During JDP*. Riga: LAP Lambert Academic Publishing.
- Hale, W. (2012). *Turkish Foreign Policy since 1774*. London: Routledge.
- Karns, M.P., Mingst, K.A. & Stiles, K.W. (2015). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Keyman, F. (2017). New Turkish Foreign Policy: Towards Proactive “Moral Realism”. *Insight Turkey*, 19 (1), 55—69.
- Kirişçi, K. (2009). The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State. *New Perspectives on Turkey*, 40, 29—56. DOI: 10.1017/S0896634600005203
- Kosebalaban, H. (2011). *Turkish Foreign Policy: Islam, Nationalism, and Globalization*. London: Palgrave Macmillan.
- Kuşku-Sönmez, E. (2018). Dynamics of Change in Turkish Foreign Policy: Evidence from High-Level Meetings of the JDP Government. *Turkish Studies*, 20 (3), 377—402. DOI: 10.1080/14683849.2018.1495078
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51 (4), 513—553. DOI: 10.1162/002081897550447
- Nye, J. (2011). *The Future of Power*. New York: Public Affairs.
- Onish, Z. (2011). Multiple Faces of the “New” Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique. *Insight Turkey*, 13 (1), 47—65.
- Safonkina, E. (2014). Turkey as a New Actor of Soft Power. *International Organisations Research Journal*, 9 (2), 145—166. (In Russian).
- Sazhin, V. & Karami, J. (2017). Iran-Russia Strategic Partnership at the New Stage: What Could We Propose to Each Other? Partnership between Russia and Iran: Current State and Development Prospects. Report of the Russian International Affairs Council, 29, 11—33. (In Russian). URL: <https://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC-IRAS-Russia-Iran-Report29.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).
- Stein, A. (2008). Neo-liberal Institutionalism. In: Reus-Smit, C. & Snidal, D. (Eds.). *Oxford Handbook on International Relations*. New York: Oxford University Press. P. 201—221.
- Tugtan, M.A. (2016). Kültürel Değişkenlerin Dış Politikadaki Yeri: İsmail Cem ve Ahmet Davutoğlu. *Uluslararası İlişkiler*, 13 (49), 3—24. (In Turkish).
- Yeşiltaş, M. & Balcı, A. (2013). *Dictionary of Turkish Foreign Policy in the AK Party Era: A Conceptual Map*. Ankara: SAM Papers.
- Ataman, M. (2017). Editor’s Note. *Insight Turkey*, 19 (1), 4—8.

Библиографический список

- Сажин В., Карамидж. Стратегическое партнерство России и Ирана на новом этапе: что мы можем предложить друг другу? // Партнерство России и Ирана: текущее состояние и перспективы развития. Доклад Российского совета по международным делам. 2017. № 29. С. 11—33. URL: <https://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC-IRAS-Russia-Iran-Report29.pdf> (дата обращения: 16.06.2020).

- Сафонкина Е.А.* Турция как новый актер политики «мягкой силы» // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 2. С. 145—166.
- Akgün B.* Türk Dış Politikası ve Uluslararası Örgütler // Akademik Orta Doğu. 2009. Cilt 3. Sayı 2. S. 1—40. (На турецком языке).
- Ataman M.* Editor's Note // Insight Turkey. 2017. Vol. 19. Iss. 1. P. 4—8.
- Balcı A.* Türkiye Dış Politikası: İlkeler, Aktörler ve Uygulamalar. İstanbul: Alfa Yayıncılık, 2017. (На турецком языке).
- Cavusoglu M.* Turkish Foreign Policy in a Time of Perpetual Turmoil // Insight Turkey. 2017. Vol. 19. Iss. 1. P. 11—16.
- Cem I.* Türkiye Avrupa Avrasya: Strateji, Yunanistan, Kıbrıs. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004. (На турецком языке).
- Chitty N., Ji L., Rawnsley G.D., Hayden C.* The Routledge Handbook of Soft Power. London: Routledge, 2017.
- Dal E.P., Gok G.O.* Locating Turkey as “Rising Power” in the Changing International Order: An Introduction // Perceptions: Journal of International Affairs. 2014. Vol. 19. Iss. 4. P. 1—18.
- Eksi M.* The Rise and Fall of Soft Power in Turkish Foreign Policy During JDP. Riga: LAP Lambert Academic Publishing, 2016.
- Hale W.* Turkish Foreign Policy since 1774. London: Routledge, 2012.
- Karns M.P., Mingst K.A., Stiles K.W.* International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers, 2015.
- Keyman F.* New Turkish Foreign Policy: Towards Proactive “Moral Realism” // Insight Turkey. 2017. Vol. 19. Iss. 1. P. 55—69.
- Kirişçi K.* The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State. New Perspectives on Turkey. 2009. Vol. 40. P. 29—56. DOI: 10.1017/S0896634600005203
- Kosebalaban H.* Turkish Foreign Policy: Islam, Nationalism, and Globalization. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- Kuşku-Sönmez E.* Dynamics of Change in Turkish Foreign Policy: Evidence from High-Level Meetings of the JDP Government // Turkish Studies. 2018. Vol. 20. Iss. 3. P. 377—402. DOI: 10.1080/14683849.2018.1495078
- Moravcsik A.* Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics // International Organization. 1997. Vol. 51. Iss. 4. P. 513—553. DOI: 10.1162/002081897550447
- Nye J.* The Future of Power. New York: Public Affairs, 2011.
- Oniş Z.* Multiple Faces of the “New” Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique // Insight Turkey. 2011. Vol. 13. Iss. 1. P. 47—65.
- Stein A.* Neo-liberal Institutionalism // Oxford Handbook on International Relations / Ed. by C. Reus-Smit, D. Snidal. New York: Oxford University Press, 2008. P. 201—221.
- Tuğtan M.A.* Kültürel Değişkenlerin Dış Politikadaki Yeri: İsmail Cem ve Ahmet Davutoğlu // Uluslararası İlişkiler. 2016. Cilt 13. Sayı 49. S. 3—24. (На турецком языке).
- Yeşiltaş M., Balcı A.* A Dictionary of Turkish Foreign Policy in the AK Party Era: A Conceptual Map. Ankara: SAM Papers, 2013.

About the authors: *Aslanli Kenan* — PhD Candidate, Department of International Relations, Ankara Yıldırım Beyazıt University (e-mail: kenan.aslanli@yahoo.com).

Akgün Birol — PhD, Dr. of Sc. (Political Science), Professor, Department of International Relations, Ankara Yıldırım Beyazıt University (e-mail: birolakgun@hotmail.com).

Сведения об авторах: *Асланлы Кенан* — докторант кафедры международных отношений Анкарского государственного университета им. Йылдырыма Беязыта (e-mail: kenan.aslanli@yahoo.com).

Акгюн Бирол — доктор политических наук, профессор кафедры международных отношений Анкарского государственного университета им. Йылдырыма Беязыта (e-mail: birolakgun@hotmail.com).

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-805-822

Научная статья / Research article

Эволюция сотрудничества южноамериканских стран в бассейне реки Амазонки: от создания Договора об амазонской кооперации до подписания «Летисийского пакта»

Б.И. Некрасов

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

На фоне стагнации Союза южноамериканских наций (УНАСУР) происходит интенсификация кооперации в рамках Организации Договора о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки (ОДСА), особенно в контексте возрастания угроз в социально-экологической сфере. Рассмотрены особенности становления и развития взаимодействия между южноамериканскими странами, расположенными на территории амазонского ареала, начиная от создания Договора об Амазонской кооперации 1978 г. и заканчивая подписанием в 2019 г. «Летисийского пакта». При этом впервые в отечественной историографии проводится системный анализ развития сотрудничества южноамериканских стран в амазонском ареале. Автор также исследует функциональную составляющую как Амазонского пакта, так и ОДСА и предлагает собственную периодизацию взаимодействия стран бассейна реки Амазонки, детально рассматривая каждый этап. Основой служит теория региональной интеграции и неолиберальная теория международных отношений. В исследовании применяются такие методы, как системный анализ, наилучшим образом позволяющий проследить эволюцию нормативно-правовых механизмов ОДСА, и структурно-функциональный анализ, благодаря которому подробно рассмотрены основные направления и особенности взаимодействия южноамериканских стран в данном интеграционном формате. Кроме того, при работе с документами организации использовался метод контент-анализа. Выявлено, что для южноамериканских стран, географически расположенных в одном ареале, важнейшей составляющей в сотрудничестве явилось создание единого механизма — Амазонского пакта, способствующего совместному поиску путей в решении различного рода социально-экологических вызовов в бассейне реки Амазонки. Без данного формата и осуществления скоординированной деятельности присутствовал бы определенный риск образования «вакуума» в Амазонии, что из-за активности незаконных вооруженных формирований потенциально могло бы привести к возникновению квазигосударственного образования. В контексте мирового перехода к модели устойчивого развития такой механизм взаимодействия, как ОДСА, играет особую роль, так как стихийные бедствия, происходящие в регионе, сильно влияют на климатические изменения общемирового масштаба. Благодаря существующей координации между странами-членами в формате Организации был подписан «Летисийский пакт». Таким образом, в рамках данной структуры разработаны правовые механизмы по противодействию вызовам природного характера.

Ключевые слова: Южная Америка, амазонский ареал, Договор об Амазонской кооперации, Амазонский пакт, Организация Договора о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки, ОДСА, «Летисийский пакт», лесные пожары, сотрудничество, многоаспектная безопасность, устойчивое развитие

© Некрасов Б.И., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Для цитирования: Некрасов Б.И. Эволюция сотрудничества южноамериканских стран в бассейне реки Амазонки: от создания Договора об амазонской кооперации до подписания «Летисийского пакта» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 805—822. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-805-822

The Evolution of the Cooperation between South American Countries in the Amazon Basin: From the Development of the Amazon Cooperation Treaty to the Signing of the Leticia Pact for the Amazon

B.I. Nekrasov

RUDN University, Moscow, Russian Federation

Abstract. This article is focused on special characteristics of formation and development of the interaction between South American countries located on the territory of the Amazon Basin from the development of the Amazon Cooperation Treaty (ACT) in 1978 to the signing of the Leticia Pact for the Amazon in 2019. Considering the evolution of cooperation between South American countries in the Amazon River basin, the author relied on the regional integration theory and the Neoliberal IR theory and proposed his own periodization of this process with an analysis of the stages of interaction. The main methods used by the author in the study are systemic analysis and structural-functional analysis, thanks to which the author was able to examine in detail the main directions and characteristics in the sphere of interaction of South American countries in the ACTO. The method of content analysis was used in dealing with documents of the organization. The author came to the conclusion that for South American countries geographically located in the one area, one of the most important components in the interaction was the creation of a common mechanism — ACTO. Without the creation of ACTO and the implementation of coordinated activities in this area, there would be a certain risk of an institutional vacuum in the Amazon, which, due to the activity of illegal armed groups, could potentially lead to the emergence of quasi-governmental entities. In the context of the global transition to a sustainable development model, such format of interaction as the ACTO plays a special role because natural disasters occurring in the Amazon region strongly affect climate change on a global scale. Thanks to the existing coordination among member countries in the ACTO the Leticia Pact was signed.

Key words: South America, Amazon River Basin, Amazon Cooperation Treaty, Amazon Cooperation Treaty Organization, ACTO, Leticia Pact, forest fires, cooperation, multidimensional security, sustainable development

For citation: Nekrasov, B.I. (2020). The Evolution of the Cooperation between South American Countries in the Amazon Basin: From the Development of the Amazon Cooperation Treaty to the Signing of the Leticia Pact for the Amazon. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 805—822. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-805-822

Бассейн реки Амазонки — один из обширнейших и малоисследованных в отечественной историографии мировых ареалов, охватывающий около половины Южноамериканского континента. На его территории находятся крупнейшие массивы влажных тропических лесов, которые, поглощая углекислый газ в атмосфере, играют жизненно важную роль в природной системе регулирования климата¹. Удерживая, аккумулируя и перераспределяя дождевую влагу, леса смягчают климат, а их уничтожение в результате вырубки создает на континенте засушливую

саванну, что неизбежно делает бассейн реки менее пригодным для жизни.

В бассейне Амазонки сосредоточено порядка 20 % общемировых запасов пресной воды и около 30 % различных видов флоры и фауны, что говорит о богатом биологическом разнообразии данной экосистемы². На данной территории проживает порядка 40 млн человек, принадлежащих к 420 коренным народам и народам, которые ведут племенной образ жизни и говорят на 86 языках и 650 диалектах³.

¹ The Vital Links between the Amazon Rainforest, Global Warming and You // World Wide Fund for Nature. 2020. URL: https://wwf.panda.org/knowledge_hub/where_we_work/amazon/about_the_amazon/why_amazon_important/ (accessed: 27.05.2020).

² Nuestra Amazonia // La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). 16.09.2020. URL: http://www.otca-oficial.info/amazon/our_amazon (accessed: 28.05.2020).

³ Ibid.

Исторически бассейн реки Амазонки не рассматривался лидерами южноамериканских стран в качестве национального достояния, которое должно охраняться и быть защищено законодательно в целях коллективного и рационального использования. Для них, преследовавших цели достижения экономических сиюминутных выгод, вопросы, связанные с экологией, являлись второстепенными. Именно по этой причине следует отметить катастрофические объемы вырубки лесов, сокращение биоразнообразия и ухудшение экологической обстановки в данном ареале. Фактически, реализуя масштабные планы экономического развития, руководители государств воспринимали Амазонию как источник полезных ископаемых и дешевой древесины, но при этом не учитывали экологический аспект проблемы.

Со временем, вследствие накопившихся проблем, появился новый взгляд на развитие амазонского ареала. Загрязнение окружающей среды, деградация и эрозия почв, незаконная добыча ресурсов, особенно незаконная золотодобыча, вследствие чего большое количество ртути попадало в обширную водную сеть бассейна реки Амазонки, контрабанда и угроза исчезновения эндемичных видов животных и растений, трансграничная преступность — все эти вопросы перестали быть проблемами отдельных южноамериканских стран и приобрели региональный масштаб [Tigre 2017].

В силу данного обстоятельства у стран амазонского ареала и появилась заинтересованность во взаимодействии и рациональном использовании его природных ресурсов, совместной работе по принятию целого комплекса мер по обеспечению экологической безопасности и оформлению законодательной базы, направленной на охрану уникальной экосистемы и сохранение ее биологического разнообразия. Наибольшую актуальность приобрел вопрос совместного управления водными ресурсами Амазонки — самой полноводной из мировых рек.

Что касается современных отечественных исследований в контексте изменения социально-экологической обстановки в Латинской Америке, следует отметить

российских авторов, таких как А.Ю. Борзова [2014], Т.А. Воротникова [2018], З.В. Ивановский [2020], Б.Ф. Мартынов [2010; 2019], Л.Б. Николаева [2018], В.П. Сударев, Л.Н. Симонова [Латинская Америка на переломе глобальных и региональных трендов... 2017; Возможности и пределы инновационного развития Латинской Америки... 2017], А.А. Шинкаренко [2017]. В их работах рассматривается эволюция сотрудничества между различными странами региона, в том числе и расположенными на территории амазонского ареала.

Так, например, в работах Б.Ф. Мартынова в контексте освещения вопросов, связанных с обеспечением безопасности в регионе, затрагивается как секьюритизация амазонского ареала, так и роль других акторов, влияющих на процессы безопасности в Амазонии.

В.П. Сударев, Л.Б. Николаева и Л.Н. Симонова выделяют важность и актуальность всестороннего анализа климатических изменений в Латинской Америке, а также воздействия как на людей и экосистему, так и экономику стран региона. При этом Л.Н. Симонова подчеркивает, что странам региона необходимо разработать национальные климатические стратегии, связанные с переходом к устойчивому социально-экономическому развитию.

Также в своих исследованиях отечественный ученый А.А. Шинкаренко [2018a; 2018b] отмечает, что новые социальные движения стали частью так называемой «зеленой геополитики», являющейся реакцией на расширение экстрактивистских проектов в странах амазонского ареала.

Отдельно целесообразно выделить работу А.Ю. Борзовой и М.П. Павловой [Борзова, Павлова 2019], в которой выделены и проанализированы основные направления взаимодействия стран Латинской Америки по поддержанию устойчивого развития региона.

Однако, несмотря на отдельные аспекты изученности данной темы, анализ деятельности государств, расположенных на территории амазонского ареала в рамках Амазонского пакта, пока не получил освещения в научной литературе.

Из западных исследователей процессов, происходящих на территории амазонского ареала, следует отметить шведского политолога Р. Лаландера [Lalander, Lembke 2018]. В его работах проанализированы вопросы социально-политического и экологического характера, а также рассмотрены особенности развития и участия в протестном движении коренных народов амазонского ареала. Также отмечается, что экологическая повестка сыграла роль катализатора в их взаимоотношениях с государством.

Испанский ученый М. Рануччи исследует секьюритизацию амазонского ареала и выделяет роль Бразилии как ядра процессов интеграции в Амазонии⁴.

Среди латиноамериканских ученых, занимающихся как теоретическими, так и прикладными исследованиями социально-экологической проблематики амазонского ареала, необходимо упомянуть эквадорского исследователя А. Акосту [Acosta 2013], уругвайского социолога Э. Гудинаса [Gudynas 2013] и аргентинского социолога М. Свампу [Svampa 2011]. В своих исследованиях они уделяют повышенное внимание экологическим проблемам амазонского ареала с точки зрения коренного населения, что предопределило появление концепции достойной жизни *buen vivir* (как альтернативы сложившейся практике неокстрактивизма и теории догоняющего развития). В дальнейшем парадигма *buen vivir* отразилась на конституциях таких стран амазонского ареала, как Эквадор и Боливия, став частью общественно-политического дискурса.

Приступая к рассмотрению этапов взаимодействия южноамериканских стран в бассейне реки Амазонки, автор исследования использовал теорию региональной интеграции и неолиберальную теорию международных отношений. В контексте теории региональной

интеграции применимы положения неофункционализма, согласно которым государства интегрируются в определенных областях, исходя из общих интересов и потребностей. В бассейне реки Амазонки южноамериканские страны объединены не просто территорией, а одной экосистемой, где в основе процесса их сближения лежит целеполагание и последовательность.

В современных условиях возрастания актуальности экологической повестки анализ взаимодействия государств для рационального использования природных ресурсов, сохранения биоразнообразия и принятия различных мер с целью совместного обеспечения экологической безопасности дает основания для использования теории неолиберального энвайронментализма (или экологизма), которая наиболее полно представлена в неолиберальной теории международных отношений [O'Neill 2017; Pereira 2015]. В данном контексте совместная деятельность государств по созданию общих институтов содействует развитию так называемой политической экологии⁵.

Резюмируя все вышесказанное, необходимо отметить, что на основании теории неолиберального энвайронментализма и теории региональной интеграции с применением различных методов анализа впервые в отечественной историографии автором исследуется развитие сотрудничества южноамериканских стран в амазонском ареале в хронологическом порядке. Кроме того, уникальность работы заключается в выделении собственной периодизации данного процесса на основании событий, которые повлияли на трансформацию процесса взаимодействия между южноамериканскими странами в Амазонии.

⁴ Ranucci M. Brasil: Seguridad, Defensa e Integración regional. ¿La Amazonia como oportunidad o límite del camino al liderazgo? // Instituto Español de Estudios Estratégicos. 06.02.2014. URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO14-2014_SeguridadyDefensa_Brasil_MartaRanucci.pdf (accessed: 18.11.2019).

⁵ Под данным термином понимается изучение взаимосвязи политических, экономических и социальных факторов, а также экологических проблем и изменений. От обычных экологических исследований отличается политизацией проблем и явлений в данной сфере. См.: [Advances in International Environmental Politics... 2014].

Начало взаимодействия южноамериканских стран в бассейне реки Амазонки

Принимая во внимание тот факт, что вызовы социально-экологического характера носят трансграничный характер и требуют комплексного и совместного подхода в их решении, 3 июля 1978 г. в г. Бразилиа Боливией, Бразилией, Колумбией, Эквадором, Гайаной, Перу, Суринамом и Венесуэлой был подписан Договор об Амазонской кооперации⁶.

В соответствии с документом высшим органом является Совещание министров иностранных дел, а исполнительная работа возложена на Совет по вопросам амазонского сотрудничества (САС), который отвечает за принятие решений в сфере взаимодействия и реализации проектов, и Секретариат — вспомогательный институциональный орган. Согласно Договору, штаб-квартира ежегодно перемещается поочередно в одну из его стран-членов [Алферова, Дубовик 2011].

Фактически данный шаг можно охарактеризовать как первый этап во взаимодействии между южноамериканскими странами с целью совместного выявления, обсуждения и разработки предложений по решению накопившихся проблем амазонского ареала. Так, согласно ст. I Договора об Амазонской кооперации, «Договаривающиеся Стороны согласились предпринять совместные усилия, направленные на содействие гармоничному развитию амазонских территорий, с целью достижения взаимовыгодных результатов в сфере защиты окружающей среды, сохранения и рационального использования природных ресурсов на своих территориях»⁷.

Среди основных задач, обозначенных в Договоре об Амазонской кооперации, необходимо выделить:

1) содействие обмену и сотрудничеству между странами-членами путем поддержания стратегического диалога. Особое внимание при этом следует уделять решению проблем, актуальных для уязвимых групп населения, коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в данном регионе;

2) обеспечение уважения интересов и суверенитета стран — членов Договора;

3) участие в действиях, направленных на сохранение, защиту и устойчивое использование лесов, биологического разнообразия и водных ресурсов Амазонки;

4) сбалансированное региональное развитие и преодоление асимметрии социально-экономического развития между странами-членами.

Несмотря на то что территория амазонского ареала распределена неравномерно между странами, географически на ней расположены, отмечалась важность участия и вовлечения в работу каждого государства, подписавшего Договор об Амазонской кооперации.

Создание Организации Договора о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки

Период конца XX — начала XXI в. ознаменовал второй этап развития взаимодействия между южноамериканскими странами, расположенными на территории амазонского ареала. Так, в декабре 1995 г., в ходе V Совещания министров иностранных дел стран — членов Договора об Амазонской кооперации, состоявшегося в г. Лима (Перу), была внесена поправка к Договору 1978 г. Вместо прежних временных Секретариатов, переходящих поочередно из страны в страну, был учрежден Постоянный Секретариат со штаб-квартирой в г. Бразилиа (Бразилия), который начал функционировать в декабре 2002 г. Постоянный Секретариат стал проводить консультации между всеми странами-участницами по различным аспектам многостороннего сотрудничества.

Кроме того, 14 декабря 1998 г. после одобрения поправок всеми государствами Договор о сотрудничестве в районе Амазонки

⁶ Договор вступил в силу в 1980 г. — сразу после ратификации всех подписавших его стран (Base Jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica // OTCA. 2013. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/832921b9594e07e68ae42b64a7e4238e.pdf> (accessed: 04.05.2020)).

⁷ Ibid.

был преобразован в Организацию Договора о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки (ОДСА), что позволило вывести организацию на новый уровень, дав возможность заключать соглашения с другими государствами и международными организациями. Начались переговоры по реализации задач по устойчивому развитию и комплексному управлению трансграничными водными ресурсами бассейна реки Амазонки, а также подписанию договоров о сотрудничестве как с международными организациями, так и специализированными учреждениями ООН.

Ввиду этих изменений институционального характера детальное рассмотрение данного этапа особенно важно, поскольку был дан старт реализации целой серии проектов, направленных на решение социально-экологических проблем, которые характерны для амазонского ареала, на основе взаимосвязанного подхода в рамках стратегии устойчивого развития.

6 апреля 2000 г. в г. Каракасе (Венесуэла) в рамках VI Совещания министров иностранных дел стран — членов ОДСА участники организации достигли договоренности в сфере совместных проектов, вопросах активного поиска источников финансирования и публикации справочной информации об амазонском ареале⁸.

Совещание министров иностранных дел по-прежнему оставалось высшим органом ОДСА, отвечающим за работу по ключевым направлениям и поиск взаимоприемлемых решений для достижения поставленных целей⁹. Теперь после каждого заседания публиковался отчет о реализации процесса взаимодействия в амазонском ареале¹⁰.

⁸ VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios del Tratado de Cooperación Amazónica. Acta Final // OTCA. 06.04.2000. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160628/c0b48281852808ed24c183172d3a5a32.pdf> (accessed: 25.05.2020).

⁹ Las Instancias: La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores // OTCA. 16.09.2020 URL: <http://www.otca-oficial.info/about/instances> (accessed: 26.05.2020).

¹⁰ Reglamento de la reunión de cancilleres del tratado de cooperación Amazónica // OTCA. 2020. URL:

В соответствии со ст. VI Регламента о проведении заседаний министров иностранных дел стран — членов ОДСА для участия в заседаниях в качестве наблюдателей могут быть приглашены:

- 1) представители государств, которые проявляют интерес к участию;
- 2) представители ООН и ее специализированных учреждений;
- 3) представители Организации американских государств (ОАГ);
- 4) представители Ассоциации латиноамериканской интеграции (ЛАИ);
- 5) представители Латиноамериканской экономической системы (ЛАЭС);
- 6) представители любой другой международной правительственной или неправительственной организации¹¹.

Приглашения отправляются принимающей страной после необходимых консультаций и согласования с другими государствами — членами ОДСА.

В данном контексте следует отметить возможность участия в подобном формате России, так как он является одним из потенциальных путей сотрудничества не с одной конкретной страной Южной Америки, а сразу с восемью южноамериканскими государствами. При этом отечественный исследователь Б.Ф. Мартынов отмечает схожесть амазонского ареала с Сибирью, указывая как на одинаково низкую плотность населения, так и на большие запасы пресной воды на данных территориях, являющейся предметом глобальной конкуренции. В своей работе он приходит к выводу, что данные территории могут являться объектом будущей потенциальной борьбы за перераспределение глобальных ресурсов [Мартынов 2010].

В связи с этим необходимо подчеркнуть, что, несмотря на то что экологическая составляющая стала неотъемлемой частью развития мирового политического процесса, некоторые страны, обладающие важнейшими экосистемами, только относительно недавно

<http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160628/9823c3bd6d2b51535507d95f3bde3461.pdf> (accessed: 26.05.2020).

¹¹ Ibid.

стали уделять повышенное внимание данной сфере [Дробот, Кочеткова 2009]. При этом в условиях перехода на путь экологически приемлемого развития экономики существенно возрастает роль государства как координатора данного процесса [Селищева 2016]. Как отмечает А.А. Шинкаренко, сегодняшние дебаты о глобальных климатических изменениях ведут к пересмотру отношений человека с природой и создают новую «экологическую геополитику» [Шинкаренко 2018b].

В контексте современного повышенного внимания к проблемам окружающей среды со стороны международного сообщества важно отметить ситуацию, сложившуюся в 2019 г., когда руководство Бразилии нерационально — по мнению европейских государств — проводило политику в данной области. В частности, об этом наглядно свидетельствуют обстоятельства, связанные с пожарами в Амазонии. В то время как ФРГ и Франция считают тропические леса региона наследием человечества и возлагают ответственность за их защиту не только на бразильское правительство, но и на международное сообщество, Бразилия относится к амазонскому ареалу как к зоне исключительной своей ответственности¹² и усматривает в призывах иностранных политиков попытку вмешательства во внутренние дела.

Именно разницей в позициях и объясняются конфликтные аспекты взаимоотношений Бразилии с ЕС, в котором «зеленое» лобби играет все более важную роль. В дальнейшем, в свете усиления экологического движения как в Европе, так и в странах Латинской Америки, ситуация оказала неблагоприятное влияние на ратификацию соглашения¹³ между

¹² Часть амазонского ареала, расположенная на территории Бразилии.

¹³ В 2019 г. было предварительно достигнуто торговое соглашение Меркосур с ЕС, которое пока не ратифицировано. Однако на фоне пожаров в лесах Амазонии ряд стран ЕС заявили, что, возможно, не поддержат торговый договор с Меркосур. В частности, президент Франции Э. Макрон и премьер-министр Ирландии Л. Варадкар отметили, что не ратифицируют торговое соглашение между Евросоюзом и странами Южной Америки, пока Бразилия не предпримет больше усилий для борьбы с лесными пожарами в бассейне

ЕС и Общим рынком стран Южной Америки (Меркосур) [Тимофеева, Будыкина 2020].

Рассматривая функциональную составляющую ОДСА, необходимо отметить, что заседания с участием всех стран — членов данной организации осуществляются как планоно, так и внепланово. В соответствии со ст. III Договора «установлено проведение плановых заседаний раз в два года. Внеплановые заседания могут проводиться, когда они созываются по инициативе любой из сторон при условии, что она пользуется поддержкой как минимум четырех других государств-членов». При этом свою деятельность продолжает Совет по амазонскому сотрудничеству (САС), состоящий из представителей участниц ОДСА¹⁴. Функция Совета заключается в контроле над соответствием реализуемых проектов целям и решениям, принятым на совещаниях министров иностранных дел в рамках Организации.

Третий институциональный орган ОДСА — Координационный совет по вопросам амазонского сотрудничества (КСАС) — занимается анализом отдельных проблем путем объединения национальных усилий в каждой из заданных областей. Это консультативный и вспомогательный орган САС¹⁵.

В рамках данного Совета работает шесть специальных комиссий:

- 1) по вопросам здравоохранения¹⁶;
- 2) по вопросам окружающей среды¹⁷;

Амазонки (Пожары в джунглях Амазонки: Франция грозит заблокировать торговое соглашение с Бразилией // BBC. 23.08.2019. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-49446481> (дата обращения: 03.06.2020).

¹⁴ Reglamento del Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160628/60cd6059e20c6144140ed68d7bd51b7c.pdf> (accessed: 26.05.2020).

¹⁵ Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160628/40524b5c2370d573c6f58d7bfcd54b61.pdf> (accessed: 28.05.2020).

¹⁶ Comisión Especial de Salud de la Amazonía (CESAM) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/library/details/37> (accessed: 29.05.2020).

¹⁷ Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonía (CEMAA) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/library/details/38> (accessed: 29.05.2020).

- 3) по делам индейцев¹⁸;
- 4) по вопросам транспорта, инфраструктуры и коммуникаций¹⁹;
- 5) по вопросам туризма²⁰;
- 6) по вопросам науки и технологий²¹.

В рамках данных комиссий проходят встречи представителей национальных учреждений государств ОДСА, отвечающих за сотрудничество в бассейне реки Амазонки по решению проблем в вышеуказанных сферах на своих территориях, а также президентов стран — членов Организации. Такой формат представляет собой механизм для построения диалога, обмена мнениями и достижения консенсуса по вопросам, затрагивающим развитие данных территорий, посредством выработки совместной политики и стратегии.

К настоящему времени полноформатно состоялось три встречи на таком уровне.

В 1989 г. были обсуждены вопросы, касающиеся будущего сотрудничества в целях развития и защиты наследия Амазонки.

Второе заседание прошло в 1992 г. в рамках подготовки Конференции ООН по окружающей среде и развитию, а последнее — в 2009 г.

Примечательно, что в 2002 г. в рамках данного этапа взаимодействия в амазонском ареале по инициативе Бразилии были созданы «Система защиты бассейна Амазонки» (SIPAM) и «Система наблюдения за бассейном Амазонки» (SIVAM), которые объединили средства спутникового наблюдения, воздушного, наземного, водного патрулирования и радиолокационного контроля [Борзова 2014]. Также были установлены датчики ка-

чества воды с целью контроля состава реки Амазонки.

Позже в рамках развития подобного формата сотрудничества Бразилия подписала договор с Колумбией и Перу, предусматривающий обмен информацией, полученной благодаря данным системам.

Во многом такое взаимодействие поспособствовало улучшению мониторинга за ареалом реки, что положительно сказалось на пресечении незаконного оборота наркотических веществ на территории Амазонии.

Программы сотрудничества в рамках ОДСА

Третий этап взаимодействия южноамериканских стран, расположенных на территории бассейна реки Амазонки, связан с принятием ключевых документов по сотрудничеству в области устойчивого развития амазонского ареала. Так, на VIII Сессии Министров иностранных дел, прошедшем 14 сентября 2004 г. в г. Манаусе (Бразилия), был утвержден Стратегический план по сотрудничеству на период 2004—2012 гг. План охватывал четыре стратегических направления и шесть программ сотрудничества, представленных в табл. 1.

Именно благодаря подписанию Стратегического плана по сотрудничеству всеми странами — членами ОДСА и при поддержке со стороны Глобального экологического фонда (ГЭФ) началась разработка программы совместного управления трансграничными водными ресурсами бассейна реки Амазонки.

В рамках третьего этапа взаимодействия в амазонском ареале следует отметить X Сессии Министров иностранных дел, прошедшее 30 ноября 2010 г. в г. Лима (Перу), где после проведения серии консультаций была утверждена Программа стратегического сотрудничества на 2010—2018 гг. (табл. 2)²².

¹⁸ Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonía (CEAIA) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/library/details/40> (accessed: 29.05.2020).

¹⁹ Comisión Especial de Transportes, Comunicaciones e Infraestructura de la Amazonía (CETICAM) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/library/details/36> (accessed: 29.05.2020)

²⁰ Comisión Especial de Turismo de la Amazonía (CETURA) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/library/details/35> (accessed: 29.05.2020).

²¹ Comisión Especial de Ciencia y Tecnología de la Amazonía (CECTA) // OTCA. 2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/library/details/39> (accessed: 29.05.2020).

²² Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2010—2018 // OTCA. 2010. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf> (accessed: 03.11.2019).

Таблица 1

Стратегический план сотрудничества на 2004—2012 гг.

Стратегические цели	Сохранение и устойчивое использование возобновляемых природных ресурсов	Обеспечение информационными и обмен технологическими ресурсами	Региональная интеграция и повышение конкурентоспособности	Укрепление институциональной составляющей
<i>Программы</i>	<i>Взаимодействие</i>			
Водные ресурсы	Комплексное управление гидробиологическими ресурсами. Сотрудничество по предотвращению загрязнения			
Леса, почвы и охраняемые территории	Рациональное лесопользование (мониторинг районов обезлесения, «Программа Тарапото»). Комплексное управление охраняемыми природными районами. Экологический туризм			
Биологическое разнообразие и развитие биотехнологий	Совместные меры по управлению и мониторингу за различными видами флоры и фауны, а также борьбой с торговлей исчезающими видами дикой природы			
Вопросы землеустройства, расселения людей и коренные народы	Развитие культурного разнообразия, уважение прав коренных народов, взаимодействие с народами, живущими в изоляции			
Развитие социальной инфраструктуры, вопросы здравоохранения и образования	Санитарно-эпидемиологический контроль, борьба с распространением различных болезней, борьба с малярией, содействие межкультурному образовательному развитию с уважением языков коренных народов			
Развитие энергетической, коммуникационной и транспортной инфраструктур	Инициативы по развитию и интеграции инфраструктурной составляющей, свобода судоходства по бассейну реки Амазонки, создание систем раннего предупреждения стихийных бедствий			

Источник: составлено автором по данным: Plan Estratégico 2004—2012 // OTCA. 2004. URL: <http://www.otca-official.info/assets/documents/20161220/104e8a0adc01c25d4813b4b1b3b4fdbb.pdf> (accessed: 29.05.2020).

Table 1

Strategic Plan of Cooperation for 2004—2012

Strategic objectives	Conservation and sustainable use of natural renewable resources	Provision of information and exchange of technological resources	Regional integration and improving the competitiveness	Institutional strengthening
<i>Interaction Programs</i>	<i>Interaction</i>			
Water resources	Integrated management of hydrobiological resources. Cooperation in order to avoid pollution			
Forests, soils and protected areas	Sustainable Forest Management (Monitoring deforestation areas, The Tarapoto Process). Integrated management of protected natural areas. Eco-tourism			
Biological diversity and biotechnology	Joint management and monitoring of various species of flora and fauna, and combating with trade involving endangered species of wild fauna and flora			
Land administration, human settlement and indigenous people	Promotion of cultural diversity, respect for the rights of indigenous peoples, interaction with peoples living in isolation			
Development of social infrastructure, health care and education	Sanitary and epidemiological control, combating the spread of various diseases, combating malaria, promoting intercultural educational development with respect for the languages of indigenous peoples			
Development of energy, communication and transport infrastructures	Infrastructure development and integration initiatives, freedom of navigation in the Amazon basin, the establishment of early-warning systems. Establishment of early warning for natural disasters systems			

Source: prepared by the author based on the data: Plan Estratégico 2004—2012 // OTCA. 2004. URL: <http://www.otca-official.info/assets/documents/20161220/104e8a0adc01c25d4813b4b1b3b4fdbb.pdf> (accessed: 29.05.2020).

Таблица 2

Стратегический план сотрудничества на 2010—2018 гг.

Стратегические цели	Сохранение и устойчивое использование возобновляемых природных ресурсов	Обеспечение информационными и обмен технологическими ресурсами	Дальнейшее укрепление региональной интеграции	Адаптация к международным вызовам	Международное сотрудничество	Финансирование
<i>Программы</i>	<i>Взаимодействие</i>					
Программы по возобновляемым природным ресурсам	Мониторинг лесных территорий; управление трансграничными водными ресурсами бассейна реки Амазонки с учетом климатических изменений; сохранение биологического разнообразия; управление, мониторинг и контроль над различными видами дикой флоры и фауны, создание специально охраняемых территорий (заповедников)					
Региональное сотрудничество по вопросам здравоохранения	Мониторинг эпидемиологической ситуации в регионе, меры по улучшению санитарной обстановки в регионе, мероприятия в области здравоохранения, создание научно-исследовательских учреждений, координация медицинских учреждений стран — членов ОДСА					
Туризм	Систематизация знаний об Амазонии, создание специальных программ по развитию туризма с привлечением общин, укрепление туристической составляющей Амазонки, предложение создать единый механизм по финансированию сферы туризма на региональном уровне, продвижение «бренда Амазонии» и продажи местной продукции					
Вопросы коренного населения	Защита коренных народов, находящихся в добровольной изоляции и устанавливающих первоначальные контакты с другими общинами; охрана традиционных знаний коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни; охрана территорий, где проживают индейцы, вопросы здравоохранения коренных жителей (прививки от малярии)					
Региональное сотрудничество по транспорту и инфраструктуре	Создание необходимой транспортной инфраструктуры, развитие коммерческого судоходства, создание устойчивой к климатическим изменениям инфраструктуры					
Сотрудничество по обмену информацией	Межкультурное взаимодействие, использование накопленных знаний, инновационные разработки					

Источник: составлено автором по данным: Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2010—2018 // OTCA. 2010. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf> (accessed: 29.05.2020).

Table 2

Strategic Plan of Cooperation for 2010—2018

Strategic objectives	Conservation and sustainable use of natural renewable resources	Provision of information and exchange of technological resources	Further strengthening regional integration	Adapting to international challenges	International cooperation	Funding issues
<i>Interaction Programs</i>	<i>Interaction</i>					
Renewable Natural Resources Programs	Monitoring of forest areas; management of transboundary water resources in the Amazon Basin in the context of climate change; conservation of biological diversity; management, monitoring and control over various species of wild fauna and flora, creation of specially protected areas (reserves)					
Regional healthcare cooperation	Monitoring the epidemiological situation in the region, measures to improve the sanitary situation in the region, activities in the field of health, the creation of research institutions, coordination of medical institutions of the ACTO member countries					
Tourism	Systematization of knowledge about the Amazon, creation of special programs for the development of tourism with the involvement of communities, strengthening the tourism component of the Amazon, a proposal to create a single mechanism for financing tourism at the regional level, promoting the “Amazon brand” and selling local products					

Strategic objectives	Conservation and sustainable use of natural renewable resources	Provision of information and exchange of technological resources	Further strengthening regional integration	Adapting to international challenges	International cooperation	Funding issues
Indigenous issues	Protection of indigenous peoples in voluntary isolation or initial contact; protection of the traditional knowledge of indigenous and tribal peoples; protection of territories where Indians live, health issues of indigenous people (vaccinations against malaria)					
Regional transport and infrastructure cooperation	Creation of the necessary transport infrastructure, development of commercial shipping, creation of a climate-resistant infrastructure					
Cooperation in the exchange of information	Intercultural interaction, use of accumulated knowledge, innovative developments					

Source: prepared by the author based on the data Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2010—2018 // OTCA. 2010. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf> (accessed: 29.05.2020).

В Лимской декларации повестка юбилейной встречи обозначалась как «принятие мер, направленных на придание ОДСА новой роли, усиление обмена знаниями и взаимодействие в решении возникающих вызовов»²³. Отдельно в ней отмечалась необходимость усиления взаимодействия по предотвращению загрязнения окружающей среды, вызванного антропогенными факторами, контрабанды эндемичных видов животных и растений с целью сохранения биологического разнообразия, а также мониторинга лесопользования²⁴.

В программе также были указаны принципы взаимодействия между странами — членами ОДСА как с правительствами других стран (Германией, Нидерландами), так и с международными структурами и организациями (Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Программой развития ООН (ПРООН), Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) и др.)²⁵.

Фактически можно утверждать, что благодаря заключенным соглашениям с данными организациями международное направление деятельности ОДСА уже стало представлять собой инструмент, имеющий важнейшее значение в содействии устойчивому развитию амазонского ареала. Например, при поддержке Немецкого общества международного сотрудничества и Немецкого банка развития реализуется совместный проект²⁶ по сохранению биологического разнообразия Амазонки, направленный на борьбу с незаконной вырубкой лесов и мониторинг обезлесения в амазонском ареале²⁷.

В рамках подписанного между ОДСА и ЮНЕП двустороннего соглашения по сотрудничеству в бассейне реки Амазонки²⁸ выделяются средства на реализацию Программы стратегических мер, нацеленной на совместное обеспечение устойчивого управления трансграничными водными ресурсами региона с учетом изменения климата и других факторов.

²³ Declaración de Lima // OTCA. 30.11.2010. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160628/72c06be7e483ef21d9a686de562de23d.pdf> (accessed: 01.06.2020).

²⁴ Ramírez S. La Cooperación Amazónica: Desafíos y oportunidades de la cooperación a través de la OTCA // La Cancillería de Colombia. 2012. URL: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/otca-libro-socorro-ramirez.pdf> (accessed: 02.06.2020).

²⁵ Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2010—2018 // OTCA. 2010. URL: <http://www.otca->

[oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf](http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20160629/bfa5dfe5a1ca92b4efdb102ee8e54634.pdf) (accessed: 03.11.2019).

²⁶ Misión GIZ y OTCA reunidos en la preparación del proyecto para el programa regional de biodiversidad en la Amazonía. // OTCA. 06.03.2020. URL: <http://www.otca-oficial.info/news/details/703> (accessed: 16.03.2020).

²⁷ Proyecto Bioamazonía recibe misión KfW // OTCA. 02.12.2019. URL: <http://www.otca-oficial.info/news/details/645> (accessed: 16.03.2020).

²⁸ OTCA y ONU Medio Ambiente firman acuerdo de cooperación para la Cuenca Amazónica // OTCA. 28.01.2020. URL: <http://www.otca-oficial.info/news/details/663> (accessed: 17.03.2020).

Как видно из табл. 2, в Программе стратегического сотрудничества на 2010—2018 гг. на первый план выходят проблемы, связанные с климатическими изменениями: вопросы лесопользования, управление водными ресурсами, а также мониторинг и контроль над различными видами флоры и фауны.

Кроме того, при реализации проектов значимая роль стала отводиться конфедерациям индейцев каждой из стран-членов, например, Конфедерации коренных народов Эквадора или Национальной Конфедерации общин Перу [Acosta 2013]. Как отмечает отечественный исследователь А.А. Шинкаренко, «в силу того, что многие добывающие предприятия работают на территориях традиционного проживания коренных этносов, последние стали играть все более значимую роль в глобальной экологической повестке: сохранение лесов Амазонки позиционируется как проблема глобального масштаба. Именно противодействие столь расточительному использованию природных богатств, особенно в районах с высокой концентрацией биоразнообразия, стало ключевым для политической повестки новых социальных движений» [Шинкаренко 2018а].

Новые вызовы для сотрудничества стран — членов ОДСА

С 2016—2017 гг. начался четвертый этап взаимодействия между южноамериканскими странами амазонского ареала. В частности, в ходе III Регионального координационного совещания стран — членов ОДСА, прошедшего в ноябре 2018 г. в г. Бразилиа (Бразилия) при участии делегаций из Боливии, Бразилии, Колумбии, Эквадора, Гайаны, Перу и Суринама, на техническом уровне была согласована новая Программа стратегического сотрудничества на 2019—2030 гг.²⁹ с учетом изменений, которые происходят как в мире, так и в Южной Америке.

Взаимосвязь экологических, социальных и экономических проблем стала все более

очевидной для лидеров ряда стран Южной Америки, что находит отражение в реализуемых ими преобразованиях [Борзова, Павлова 2019]. В связи с этим можно утверждать, что ОДСА стала одним из примеров организационно-механизма, где страны, географически расположенные в одном регионе, координируют свои усилия и вносят существенный вклад в достижение Целей устойчивого развития ООН³⁰ путем реализации совместных проектов. Среди таких проектов можно отметить следующие.

1. Проект по контролю над водными ресурсами бассейна реки Амазонки³¹, созданный в июле 2012 г. для содействия устойчивому использованию и управлению водными ресурсами. Его реализацией занимаются бразильское Национальное агентство по водным ресурсам и Агентство по сотрудничеству при Министерстве иностранных дел Бразилии. При этом каждая из стран — членов ОДСА посредством национальных агентств по контролю над водными ресурсами также принимает участие в реализации проекта. Как результат — создана единая региональная сеть мониторинга водных ресурсов с поступлением оперативной информации о состоянии качества самой воды.

2. Проект по повышению эффективности борьбы с незаконной торговлей редкими видами дикой фауны и флоры³², который содействует сохранению биологического разнообразия Амазонки. В рамках его реализации

³⁰ В 2015 г. на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН был утвержден документ «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», содержащий 17 целей в области устойчивого развития (Повестка дня в области устойчивого развития) // ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 01.06.2020).

³¹ El Proyecto Amazonas: Acción Regional en el Área de Recursos Hídricos // OTCA. 21.05.2018. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20171214/564cd9c0fe6202087c08b263e86527d4.pdf> (accessed: 01.06.2020).

³² El Proyecto Regional para la Gestión, Monitoreo y Control de Especies de Fauna y Flora Silvestres Amenazadas por el Comercio // OTCA. 09.01.2017. URL: <http://www.otca-oficial.info/projects/details/7> (accessed: 01.06.2020).

²⁹ Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica 2019—2030 es validada a nivel técnico // OTCA. 16.09.2019. URL: <http://www.otca-oficial.info/news/details/411> (accessed: 01.06.2020).

достигнуты следующие результаты: укрепление национальных и региональных систем управления информацией и методами, связанными с сохранением биоразнообразия, начало осуществления мониторинга и контроля за редкими видами флоры и фауны, которым угрожает незаконная торговая деятельность в бассейне реки Амазонки.

3. Проект по разработке и внедрению интегрированных систем мониторинга лесного покрова бассейна реки Амазонки³³. Благодаря данному проекту в распоряжение стран — членов Организации поступает информация о качестве лесного покрова в регионе, сформированы национальные планы по мониторингу лесного покрова, созданы отдельные комнаты со всем необходимым оборудованием для мониторинга обезлесения в каждой из восьми государств — участников ОДСА. При поддержке со стороны Национального института космических исследований Бразилии велась подготовка специалистов по мониторингу и разработаны карты с районами обезлесения бассейна реки Амазонки.

Однако новая Программа стратегического сотрудничества на данный момент еще не согласована. Примечательно, что на III Региональном координационном совещании стран — членов ОДСА отсутствовала делегация Венесуэлы, что говорит о некой политизации даже в решении таких вопросов. В то же время речь не идет о стагнации в Организации, так как, во-первых, продолжают реализовываться проекты по сотрудничеству, а во-вторых, ведутся переговоры по выработке новых соглашений с участием всех остальных государств, обеспокоенных назревшими экологическими угрозами. Примером этому является достигнутая договоренность о защите лесов региона в сентябре 2019 г. и ее оформление в виде «Летисийского пакта».

Как известно, именно проблема лесных пожаров в Амазонии получила наибольший общественный резонанс. Так, с января по август 2019 г. только в одной Бразилии было

зарегистрировано свыше 74 тыс. пожаров³⁴. Именно благодаря взаимодействию в формате ОДСА странам удалось подписать совместное соглашение по ключевым вопросам, связанным с управлением и борьбой с лесными пожарами. Важно отметить, что достигнутые договоренности стали способствовать усилению мониторинга, обмену знаниями между специалистами из разных стран и уменьшению уязвимости общин, страдающих от пожаров, путем укрепления глобальной стратегии управления огнем. Отдельно в данном документе еще раз подчеркивается необходимость участия коренных и племенных народов, а также местных общин в устойчивом развитии бассейна реки Амазонки, а также признается их роль в сохранении ресурсов ареала³⁵.

Таким образом, в рамках подписанного «Летисийского пакта» по охране лесов Амазонии открываются возможности в реализации новых проектов в бассейне реки Амазонки для ответа на вызовы, которые были отмечены выше. При этом взаимодействие, связанное с темой предотвращения и ликвидации лесных пожаров, может стать одной из платформ для сотрудничества России со всеми странами амазонского ареала. Опираясь на большой опыт по борьбе с этим стихийным бедствием, Россия способна более активно участвовать в работе по данному направлению, что положительно отразится и на других сферах взаимодействия с государствами региона, тем более помощь России в стабилизации лесопожарной обстановки в Южной Америке уже была оказана таким странам, как, например, Чили (2017 г.) или Боливия (2019 г.).

Завершая рассмотрение этапов и особенностей взаимодействия между южноамериканскими странами амазонского ареала,

³⁴ Incendios en el Amazonas: el número récord de fuegos que afectan a Brasil y también arrasan otros países de Sudamérica // BBC. 21.08.2019. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49426794> (accessed: 01.06.2020).

³⁵ Pacto de Leticia por la Amazonía // Gobierno del Perú. 06.09.2019. URL: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/50579-pacto-de-leticia-por-la-amazonia> (accessed: 01.06.2020).

³³ Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica // OTCA. 13.07.2016. URL: <http://www.otca-oficial.info/projects/details/1> (accessed: 01.06.2020).

необходимо отметить следующие документы, опубликованные в 2018 г.: Стратегическая программа действий по управлению водными ресурсами бассейна реки Амазонки³⁶ и Трансграничный диагностический анализ³⁷.

Стратегическая программа действий по управлению водными ресурсами бассейна реки Амазонки была подготовлена на основании 10 семинарских встреч, проведенных в странах — членах ОДСА с участием более 420 общественных деятелей, представляющих порядка 250 учреждений. В программе определены задачи и подходы для совместных действий по решению различного рода проблем, в том числе в сфере политики, правовых и институциональных реформ, инвестиций и т. д.

Трансграничный диагностический анализ охватывает следующие вопросы: проблему загрязнения воды и вырубки лесов, утраты биологического разнообразия, экстремальные гидрологические явления, перенос эоловых отложений, изменения в землепользовании, таяние ледников, строительство крупных инфраструктурных проектов, а также необходимость интегрированного управления водными ресурсами. По каждому направлению выявлена причинно-следственная связь, определены климатические и социально-экономические последствия, а также разработана конкретная стратегия действий.

Совместная деятельность стран — членов ОДСА прослеживается и в цифровом пространстве. Так, в 2019 г. в системе распределения доменных имен американская корпорация «Амазон» победила в споре за право использования домена *.amazon* и подписала контракты с Корпорацией по управлению

доменными именами и IP-адресами³⁸. Однако это произошло только после семи лет судебных разбирательств, так как против заявки высказались государства Организации³⁹. По их мнению, приоритет в получении данного домена имеют именно они, так как его название отсылает к их географическому ареалу.

После своей победы компания «Амазон» согласилась выделить каждой из стран ОДСА по одному доменному имени второго уровня для создания собственных сайтов. Государства также получили право заблокировать 1500 доменных имен⁴⁰, наименования которых имеют особую культурную ценность и могут ассоциироваться с объектами культурного наследия региона.

Заключение

Бассейн реки Амазонки является одним из важнейших мест, для которых характерно наличие целого списка угроз трансграничного характера в социально-экологической сфере. По результатам проведенного исследования можно утверждать, что во второй половине XX в. государства Южной Америки, расположенные на данной территории, осознали необходимость сотрудничества и координации своих усилий по решению многочисленных вопросов, негативно влияющих на состояние окружающей среды и общества.

Амазонскому ареалу присущи общие проблемы, такие как: ухудшение состояния экосистемы, являющееся следствием сокращения площади тропических лесов и биоразнообразия; незаконная добыча природных ресурсов, приводящая к загрязнению

³⁶ Programa de Acciones Estratégicas. Estrategia Regional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Amazónica // OTCA. 2018. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20181022/6f7dcfeec03f588923aa99a5f915507b.pdf> (accessed: 02.06.2020).

³⁷ Análisis Diagnóstico Transfronterizo Regional de la Cuenca Amazónica — ADT // OTCA. 2018. URL: <http://www.otca-oficial.info/assets/documents/20181022/b36fbdac4773007a4021b7b269b49148.pdf> (accessed: 02.06.2020).

³⁸ Отчет о домене «.amazon» // Корпорация по управлению доменными именами и IP-адресами. 2019. URL: https://gac.icann.org/briefing-materials/public/icann66-gac-briefing-9-dotamazon-update.pdf?language_id=1.pdf?language_id=7 (дата обращения: 07.06.2020).

³⁹ Amazon выиграл спор за домен у стран Латинской Америки // Ведомости. 21.05.2019. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/news/2019/05/21/802057-amazon> (дата обращения: 07.06.2020).

⁴⁰ США добились того, чтобы домен *.amazon* достался не жителям Амазонии, а Amazon // Digital Russia. 27.12.2019. URL: <http://d-russia.ru/ssha-dobilistogo-chtoby-domen-amazon-dostalsya-ne-zhitelyam-amazonii-a-amazon.html> (дата обращения: 07.06.2020).

окружающей среды; контрабанда эндемичных видов животных и растений; вопросы здравоохранения коренного населения амазонского ареала.

Вследствие трансграничного характера вышеперечисленных вызовов и необходимости использования комплексного подхода в их решении странам региона удалось создать единый механизм взаимодействия — Организацию Договора о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки. Это положило начало выработке совместных подходов и взаимоприемлемых решений, мобилизации огромной сети государственных и частных учреждений, а сам амазонский ареал стал рассматриваться как наследие, которое должно быть юридически защищено при коллективном управлении.

Совместная деятельность стран — членов ОДСА в решении данных вызовов является частью обеспечения многоаспектной безопасности в амазонском ареале. Бассейн реки Амазонки стал рассматриваться как единая гидрографическая сеть, и начала реализовываться программа по охране и управлению трансграничными водными ресурсами, а также обмену информацией для улучшения мониторинга водных ресурсов в амазонском ареале. Кроме того, в рамках ОДСА стартовал проект по контролю над исчезновением редких животных и мониторингу флоры и фауны, что является важным для сохранения биологического разнообразия амазонского ареала. При поддержке со стороны Бразилии были подготовлены специалисты по мониторингу лесопользования в каждой из восьми стран — членов ОДСА.

Взаимными усилиями государств созданы специальные комнаты для наблюдения за лесопользованием, начал осуществляться мониторинг и контроль над редкими видами флоры и фауны.

Фактически без создания такого формата взаимодействия, как ОДСА, и осуществления скоординированной деятельности существовал бы определенный риск образования некоего «вакуума» в Амазонии, что потенциально могло бы привести к возникновению подобия

квазигосударственного образования в регионе. В целях недопущения такого негативного сценария между странами амазонского ареала проводится регулярный обмен информацией по самым разным вопросам, а также проводится совместное патрулирование общей акватории бассейна реки Амазонки.

Одним из важнейших вызовов для стран — членов Амазонского пакта, получившим наибольший общественный резонанс, в последнее время является проблема лесных пожаров в Амазонии. Она связана как с ухудшением экологической обстановки в данном ареале, так и глобальным изменением климата, что является угрозой для всего человечества. В контексте мирового перехода к устойчивому развитию и мировой экономики на «зеленые рельсы» особую роль обретает координация действий стран — членов ОДСА по предотвращению и оперативной ликвидации возникающих очагов, приводящих к масштабным пожарам. Следует отметить, что вся необходимая юридическая база для этого существует, а достигнутая договоренность о защите лесов Амазонии в сентябре 2019 г. и ее оформление в виде «Летисийского пакта» только дополнила эту базу.

Однако существенный вклад в успешную реализацию данного процесса могут внести и внерегиональные страны, обладающие большим опытом в предотвращении чрезвычайных ситуаций и доказавшие это на практике. Россия входит в число таких государств и имеет как большой опыт в данной сфере, так и положительную репутацию.

Таким образом, пройдя определенные этапы в совершенствовании сотрудничества по вопросам сохранения природного наследия Амазонии, южноамериканские страны создали единую систему координации своей деятельности, которая благодаря постоянному анализу и мониторингу способствует своевременному принятию мер по решению экологических угроз, а также рациональному использованию природных ресурсов в целях гармоничного развития одного из важнейших мест на нашей планете.

Поступила в редакцию / Received: 12.07.2020
Принята к публикации / Accepted: 20.09.2020

Библиографический список

- Алферова Е.В., Дубовик О.Л. Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты: сборник научных трудов ИНИОН РАН. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2011.
- Борзова А.Ю. Подходы Бразилии к проблемам национальной и региональной безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2014. Т. 14. № 2. С. 55—64.
- Борзова А.Ю., Павлова М.П. Сотрудничество стран Латинской Америки и Карибского бассейна по поддержанию устойчивого развития региона // Латинская Америка. 2019. № 8. С. 47—60. DOI: 10.31857/S0044748X0005579-5
- Возможности и пределы инновационного развития Латинской Америки / под ред. Л.Н. Симоновой. М.: ИЛА РАН, 2017.
- Воротникова Т.А. “Suma qataña”: Боливия в поисках альтернативной модели развития // «Глобальный Юг» в полицентричном миропорядке (Мировое развитие. Выпуск 19) / под ред. К.Р. Воды, Т.А. Воротниковой, О.С. Кульковой, А.А. Невской, П.П. Тимофеева, А.А. Шинкаренко. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 20—25.
- Дробот Г.А., Кочеткова Е.В. Экологические проблемы как глобальная угроза безопасности // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2009. № 3. С. 61—73.
- Ивановский З.В. Латинская Америка в конце десятилетия. Социальные проблемы, политические сдвиги и новые вызовы // Свободная мысль. 2020. Т. 1680. № 2. С. 71—84.
- Латинская Америка на переломе глобальных и региональных трендов / отв. ред. В.П. Сударев, Л.Н. Симонова. М.: ИЛА РАН, 2017.
- Мартынов Б.Ф. Бразилия: приоритеты и фобии восходящей державы // Индекс безопасности. 2010. № 4 (95). Т. 16. С. 44—57.
- Мартынов Б.Ф. История международных отношений стран Латинской Америки и Карибского бассейна (XX — начало XXI в.). М.: Аспект Пресс, 2019.
- Николаева Л.Б. Латиноамериканская экономика в условиях климатических изменений. Новые приоритеты // Iberoamérica. 2018. № 4. С. 5—26.
- Селищева Т.А. Проблемы экологической устойчивости государств евразийского региона // Петербургский экономический журнал. 2016. № 1. С. 12—21.
- Тимофеева Ю.А., Будыкина К.Ю. Пожары в Амазонии и отношения между Mercosur и ЕС // Латинская Америка. 2020. № 7. С. 79—88. DOI: 10.31857/S0044748X0009863-8
- Шинкаренко А.А. Социально-экологические конфликты в Перу // Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности / отв. ред. З.В. Ивановский. М.: ИЛА РАН, 2017. С. 262—279.
- Шинкаренко А.А. «Эко-территориальный сдвиг» в Латинской Америке в контексте поиска модели развития // «Глобальный Юг» в полицентричном миропорядке (Мировое развитие. Выпуск 19) / под ред. К.Р. Воды, Т.А. Воротниковой, О.С. Кульковой, А.А. Невской, П.П. Тимофеева, А.А. Шинкаренко. М.: ИМЭМО РАН, 2018а. С. 11—20. DOI:10.20542/978-5-9535-0547-5
- Шинкаренко А.А. Между неоксэкстративизмом и «зеленой» геополитикой: особенности «эко-территориального сдвига» в Латинской Америке // PolitBook. 2018b. № 4. С. 103—116.
- Acosta A. Extractivism and Neo-extractivism: Two Sides of the Same Curse // Beyond Development. Alternative Visions from Latin America / Ed. by M. Lang, D. Mokrani. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation, 2013. P. 61—86.
- Advances in International Environmental Politics / Ed. by M. Betsill, K. Hochstetler, D. Stevis. London: Palgrave Macmillan UK, 2014.
- Gudynas E. Development Alternatives in Bolivia: The Impulse, the Resistance, and the Restoration // NACLA Report on the Americas. 2013. Vol. 46. No. 1. P. 22—26.
- Lalander R., Lembke M. The Andean Catch-22: Ethnicity, Class and Resource Governance in Bolivia and Ecuador // Globalizations. 2018. Vol. 15. No. 5. P. 636—654. DOI:10.1080/14747731.2018.1453189
- O'Neill K. The Environment and International Relations. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: 10.1017/9781107448087.001
- Pereira J.C. Environmental Issues and International Relations, a New Global (Dis)Order: The Role of International Relations in Promoting a Concerted International System // Revista Brasileira de Política Internacional. 2015. Vol. 58. No. 1. P. 191—209.

- Svampa M.* Modelo de Desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías escenarios en disputa // El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina / Ed. by F. Wanderley. La Paz: CIDES / UMSA, 2011. P. 411—441.
- Tigre M.A.* Regional Cooperation in Amazonia. A Comparative Environmental Law Analysis. Leiden, Boston: Brill, Nijhoff, 2017.

References

- Acosta, A. (2013). Extractivism and Neo-extractivism: Two Sides of the Same Curse. In: Lang, M. & Mokrani, D. (Eds.). *Beyond Development. Alternative Visions from Latin America*. Amsterdam; Quito: Transnational Institute; Rosa Luxemburg Foundation. P. 61—86.
- Alferova, E.V., Dubovik, O.L. (2011). *Environmental Protection and Quality of Life: Legal Aspects*: collection of scientific works of INION RAS. Moscow: Institut nauchnoi informatsii po obshchestvennym naukam RAN publ. (In Russian).
- Betsill, M., Hochstetler, K. & Stevis, D. (Eds.). (2014). *Advances in International Environmental Politics*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Borzova, A.Yu. & Pavlova, M.P. (2019). Cooperation of Latin American and Caribbean States in Terms of Maintaining the Sustainable Development of the Region. *Latinskaia Amerika*, 8, 47—60. (In Russian). DOI: 10.31857/S0044748X0005579-5
- Borzova, A.Yu. (2014). Brasil Approaches to the Problems of National and Regional Security. *Vestnik RUDN. International Relations*, 2, 55—63. (In Russian).
- Drobot, G.A. & Kochetkova, E.V. (2009). Ecology Problems as a Global Threat to Security. *Moscow State University Bulletin. Series 18. Sociology and Political Science*, 3, 61—73. (In Russian).
- Gudynas, E. (2013). Development Alternatives in Bolivia: The Impulse, the Resistance, and the Restoration. *NACLA Report on the Americas*, 46 (1), 22—26.
- Iwanowski, Z.V. (2020). Latin America at the End of the Decade. Social Problems, Political Changes, and New Challenges. *Svobodnaya Mysl'*, 1680 (2), 71—84. (In Russian).
- Lalander, R. & Lembke, M. (2018). The Andean Catch-22: Ethnicity, Class and Resource Governance in Bolivia and Ecuador. *Globalizations*, 15 (5), 636—654. DOI:10.1080/14747731.2018.1453189
- Martynov, B.F. (2010). Brazil: Priorities and Phobias of a Rising Power. *Security Index*, 4 (95), 16, 44—57. (In Russian).
- Martynov, B.F. (2019). *The History of International Relations of the Latin American and Caribbean Countries (20th — Beginning of 21st Century)*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).
- Nikolaeva, L.B. (2018). Latin American Economy in the Face of Climate Change. New Priorities. *Iberoamérica*, 4, 5—26. (In Russian).
- O'Neill, K. (2017). *The Environment and International Relations*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781107448087.001
- Pereira, J.C. (2015). Environmental Issues and International Relations, a New Global (Dis)Order: The Role of International Relations in Promoting a Concerted International System. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58 (1), 191—209.
- Selishcheva, T.A. (2016). Problems of Environmental Sustainability of Eurasian Region. *Peterburgskii Ekonomicheskii Zhurnal*, 1, 12—21. (In Russian).
- Shinkarenko, A.A. (2017). Socio-ecological Conflicts in Peru. In: Iwanowski, Z.V. (Eds.). *Political Conflicts in Latin America: Challenges to Stability and New Opportunities*. Moscow: ILA RAN publ. P. 262—279. (In Russian).
- Shinkarenko, A.A. (2018a). “Eco-territorial Turn” in Latin America in the Context of the Search for a Development Model. In: Voda, K.R., Vorotnikova, T.A., Kulkova, O.S., Nevsky, A.A., Timofeeva, P.P. & Shinkarenko, A.A. (Eds.). *“Global South” in a Polycentric World Order (World Development. Issue 19)*. Moscow: IMEMO RAN publ. P. 11—20. (In Russian). DOI: 10.20542/978-5-9535-0547-5
- Shinkarenko, A.A. (2018b). Between Neoextractivism and the “Green” Geopolitics. Features of “Eco-territorial Turn” in Latin America. *Polit Book*, 4, 103—116. (In Russian).
- Simonova, L.N. (Eds.). (2017). *Possibilities and Limits of Innovative Development of Latin America*. Moscow: ILA RAN publ. (In Russian).
- Sudarev, V.P. & Simonova, L.N. (Eds.). (2017). *Latin America at the Turn of Global and Regional Trends*. Moscow: ILA Ran publ. (In Russian).

- Svampa, M. (2011). Modelo de Desarrollo y cuestión ambiental en América Latina: categorías escenarios en disputa. In: Wanderley, F. (Eds.). *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. La Paz: CIDES / UMSA. P. 411—441.
- Tigre, M.A. (2017). *Regional Cooperation in Amazonia. A Comparative Environmental Law Analysis*. Leiden, Boston: Brill, Nijhoff.
- Timofeeva, Yu.A. & Budykina, K.Yu. (2020). Amazon Wildfires and MERCOSUR — EU Relations. *Latinskaia Amerika*, 7, 79—88. (In Russian).
- Vorotnikova, T.A. (2018). “Suma qamaña”: Bolivia in Search of an Alternative Development Model. In: Voda, K.R., Vorotnikova, T.A., Kulkova, O.S., Nevsky, A.A., Timofeeva, P.P. & Shinkarenko, A.A. (Eds.). *“Global South” in a Polycentric World Order (World Development. Issue 19)*. Moscow: IMEMO RAN publ. P. 20—25. (In Russian).

Сведения об авторе: Некрасов Борис Игоревич — аспирант кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: nekrasov.b.i@my.mgimo.ru).

About the author: Nekrasov Boris Igorevich — Postgraduate Student, the Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: nekrasov.b.i@my.mgimo.ru).

РЕЦЕНЗИИ BOOK REVIEWS

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-823-825

**Рецензия на книгу:
Международная безопасность: глобальные и региональные акторы /
отв. ред. М.М. Лебедева, Ю.А. Никитина.
М.: Аспект Пресс, 2020. 320 с.**

А.А. Еремин

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

Для цитирования: *Еремин А.А.* Рецензия на книгу: *Международная безопасность: глобальные и региональные акторы / отв. ред. М.М. Лебедева, Ю.А. Никитина.* М.: Аспект Пресс, 2020. 320 с. // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения.* 2020. Т. 20. № 4. С. 823—825. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-823-825

**Book review:
Lebedeva, M.M. & Nikitina, Y.A. (Eds.). (2020).
International Security: Global and Regional Actors.
Moscow: Aspekt Press publ., 320 p. (In Russian)**

A.A. Eremin

RUDN University, Moscow, Russian Federation

For citation: Eremin, A.A. (2020). Book review: Lebedeva, M.M. & Nikitina, Y.A. (Eds.). (2020). *International Security: Global and Regional Actors.* Moscow: Aspekt Press publ., 320 p. (In Russian). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 823—825. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-823-825

Коллективная монография под редакцией М.М. Лебедевой и Ю.А. Никитина, посвященная вопросам международной безопасности, отличается от подобных трудов в отечественной науке особенностью рассмотрения проблемы. Вместо того чтобы использовать проблемно-хронологический принцип изложения,

привычный всем, кто изучает или интересуется вопросами международной безопасности, авторы рассматривают актуальную повестку дня через призму акторов — глобальных и региональных. Причем главная заслуга данной монографии заключается в том, что существенное внимание в ней уделяется именно

© Еремин А.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

негосударственным акторам, будь то: ТНК, НПО, квазигосударства, преступные трансграничные или террористические группировки и т. д. Подобный подход можно охарактеризовать как уникальный для отечественной науки, что, несомненно, придает работе не только актуальность и новизну, но и гарантирует ее корреляцию с современным мировым академическим дискурсом, который в случае проработки проблематики международной безопасности давно вышел за пределы школ реализма в международных отношениях.

Рецензируемая книга состоит из двух частей, одна из которых посвящена государственным акторам в международной безопасности, а другая — негосударственным. Всего в работе 20 глав, в каждой из которых раскрываются крайне актуальные темы в сфере международной и региональной безопасности. Авторам и редакторам удалось не только затронуть все более или менее основные вызовы и угрозы международной безопасности, но и раскрыть их в контексте основных регионов мира: Европейского союза, постсоветского пространства, США, Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока, Азиатско-Тихоокеанского региона и т. д. Немаловажно, что в монографии отсутствует характерный для отечественных исследований в сфере международной безопасности перекосяк в сторону военно-политического измерения безопасности, который, вне сомнения, сейчас уже не является доминирующим направлением с точки зрения мировой науки. Наоборот, авторам и редакторам монографии удалось сохранить хрупкий баланс между военно-политической безопасностью и другими, невоенными вызовами и угрозами, стоящими как перед человечеством в целом, так и перед отдельными странами и регионами.

Первая часть книги позволяет полноценно раскрыть роль и место государства как актора в международной безопасности. Это и собственно государство, и наднациональные государственные объединения (Европейский союз), и военные союзы (НАТО), и, наконец, такие глобальные правительственные организации, как ООН. Фактически первая часть в полной мере закрывает вопрос традиционного военно-политического измерения безопасности, где

угрозой видится именно другое государство, но этим не ограничивается. В последних главах авторы затрагивают такие относительно новые темы, как продовольственная и энергетическая безопасность. Несмотря на то что они рассматриваются через призму государственных акторов, фактически они являются плавным переходом от военно-политического измерения к невоенным угрозам, которые анализируются уже во второй части [Международная безопасность... 2020: 8].

Вторая часть — посвящена таким куда более новым и менее изученным явлениям, как международный терроризм, кибербезопасность, трансграничная организованная преступность и т. д. При этом хочется отметить, что особым достижением монографии является включение таких прорывных по меркам отечественной науки тем, как квазигосударства, ТНК, национальные движения, неправительственные организации в качестве акторов международной безопасности.

Заслугой авторов и редакторов монографии является также и то, что в рамках второй части поднимаются ранее нехарактерные для подобных изданий темы и проблемы: национализма, протестных движений, религиозных организаций (зачастую достаточно радикальных), — все они в той или иной мере могут быть как проблемами для международной безопасности, так и факторами, влияющими на ее конфигурацию.

Отдельно стоит упомянуть информационную безопасность — в рамках монографии она не выделена в отдельную главу, но так или иначе рассматривается на протяжении практически всех глав во второй части книги [Международная безопасность... 2020: 11]. Это наводит на мысль, что информационная безопасность, изучаемая через призму отдельных негосударственных акторов, не существует в своего рода научном и теоретическом «вакууме», но проходит через все рассматриваемые проблемы и сюжеты. В этом контексте авторы наглядно демонстрируют постулат о взаимосвязанности всех вызовов и угроз международной безопасности в современном глобализированном мире.

Очевидным достоинством монографии является ее источниковая и историографическая

база. Суммарно авторы монографии привлекли к работе более 400 ведущих научных работ, среди авторов которых можно назвать Б. Бузана, К. Уолтца, О. Вейвера, А. Вендта, Д. Смита, Дж. Миршаймера, Р. Кохейна и Дж. Ная, Р. Джеваса, Г. Брукса, А. Тикнер, Х. Моргентау, Е. Мэнсфилда, З. Купера и многих других именитых исследователей международных отношений, полноценно перечислить которых в рамках рецензии не представляется возможным.

Важным вкладом авторов можно считать привлечение не только классических для отечественной науки в данной сфере работ, но и глубокую проработку статей и книг западных ученых, суммарное количество которых сопоставимо в пропорции 30/70. Это позволяет книге не только развивать отечественный дискурс, но и дополнять общемировое знание в сфере исследований международной безопасности. В этой связи необходимо отметить, что авторам и ответственным редакторам удалось сохранить непредвзятость и объективность в своих исследованиях, что является нетривиальной задачей в современном мире, где конфронтация и идеология в значительной мере начинают вытеснять сотрудничество и добрососедство.

Сама по себе монография представляет собой не только научный текст, но и обладает образовательными элементами, которые позволяют как использовать ее во время исследований по теме, так и применять

в учебном процессе. Так, например, в конце книги редакторы любезно предоставили темы для обсуждения на семинарских занятиях либо для дискуссии по темам глав [Международная безопасность... 2020: 318]. С одной стороны, это позволяет не отвлекаться от текста и не нарушает его целостность для читателя, а с другой — оставляет хороший потенциал для использования в образовательном процессе. Редакторы монографии при этом уточняют, что издание является скорее определенным вариантом *handbook*, то есть руководства или даже настольной книги для эксперта, к которой он имеет возможность постоянно обращаться в своих исследованиях и практической работе.

Также следует подчеркнуть, что сама книга посвящена, вероятно, ведущему исследователю тематики международной безопасности в отечественной науке — Владимиру Михайловичу Кулагину, который осуществил огромный труд по систематизации накопленных знаний по данной предметной сфере и ее проработке в свете последних мировых тенденций к расширению предметного поля безопасности [Кулагин 2007; 2012]. В этом смысле можно с уверенностью сказать, что по своему духу и стилю рецензируемая книга является как данью уважения Владимиру Михайловичу авторов, признающих его титанические заслуги как ученого и наставника, так и полноценным продолжением его дела.

Поступила в редакцию / Received: 20.09.2020
Принята к публикации / Accepted: 10.10.2020

Библиографический список

- Кулагин В.М. Глобальная или мировая безопасность? // *Международные процессы*. 2007. Т. 5. № 2. С. 38—51.
Кулагин В.М. *Современная международная безопасность*. М.: КНОРУС, 2012.
Международная безопасность: глобальные и региональные акторы / отв. ред. М.М. Лебедева, Ю.А. Никитина. М.: Аспект Пресс, 2020.

References

- Kulagin, V.M. (2007). Global or World Security? *Mezhdunarodnye Processy*, 5 (2), 38—51. (In Russian).
Kulagin, V.M. (2012). *Contemporary International Security*. Moscow: KNORUS publ. (In Russian).
Lebedeva, M.M. & Nikitina, Y.A. (Eds.). (2020). *International Security: Global and Regional Actors*. Moscow: Aspekt Press publ. (In Russian).

Сведения об авторе: *Еремин Аркадий Алексеевич* — кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: eremin-aa@rudn.ru).

About the author: *Eremin Arkadiy Alekseevich* — PhD in History, Senior Lecturer, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: eremin-aa@rudn.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-826-828

Рецензия на книгу:
Миролюбие и миротворчество в Африке.
К 90-летию академика Аполлона Борисовича Давидсона:
сборник статей / под ред. А.С. Балезина (отв. ред.),
С.В. Мазова, И.И. Филатовой. М.: Изд-во «Весь мир», 2019. 313 с.

С.А. Бокерия

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

Для цитирования: Бокерия С.А. Рецензия на книгу: Миролюбие и миротворчество в Африке. К 90-летию академика Аполлона Борисовича Давидсона: сборник статей / под ред. А.С. Балезина (отв. ред.), С.В. Мазова, И.И. Филатовой. М.: Изд-во «Весь мир», 2019. 313 с. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 826—828. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-826-828

Book review:
Balezin, A.S., Mazov, S.V. & Filatova, I.I. (Eds.). (2019).
Peacemaking and Peacekeeping in Africa.
To the 90th Anniversary of Academician Apollon Borisovich Davidson.
Moscow: Ves' mir publ., 313 p. (In Russian)

S.A. Bokeriya

RUDN University, Moscow, Russian Federation

For citation: Bokeriya, S.A. (2020). Book review: Balezin, A.S., Mazov, S.V. & Filatova, I.I. (Eds.). (2019). Peacemaking and Peacekeeping in Africa. To the 90th Anniversary of Academician Apollon Borisovich Davidson. Moscow: Ves' mir publ., 313 p. (In Russian). *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 826—828. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-826-828

Рецензируемая работа посвящена чрезвычайно важной теме, актуальность которой обусловлена, прежде всего, сохранением в Африке политической нестабильности и не прекращающимся, как показали события последних лет в Габоне и Судане, вмешательством в общественно-политическую жизнь стран континента. Только за последнее столетие Африка стала свидетелем как политических потрясений, так и беспрецедентного экономического и человеческого развития,

которые затронули по сути весь мир. В этой связи выход сборника статей «Миролюбие и миротворчество в Африке. К 90-летию академика Аполлона Борисовича Давидсона» — событие значительное и весомое.

Основу сборника составили материалы научной конференции, прошедшей в Институте всеобщей истории РАН (ИВИ РАН) в 2018 г., совпавшей с 70-летием миротворческой деятельности ООН. Тематика конференции была предложена легендарным ученым

© Бокерия С.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

А.Б. Давидсоном, к юбилею которого и приурочено данное издание.

Эта книга, которая является одной из первых попыток анализа миротворческого процесса, своевременно появилась на книжных полках, что совпало с растущим вниманием мирового сообщества и широкой читательской аудитории к этому аспекту деятельности.

Особое внимание заслуживает четкость структуры издания, вполне соответствующей его задачам и объему. Сборник состоит из логически связанных между собой трех разделов. Благодаря такой организации текста авторам удалось отразить многомерность в исследовании миротворчества и миролюбия, их преобразований и трансформаций.

В первом разделе [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 9—40] в одной из статей, подготовленной И.И. Филатовой, представлена подробная информация о жизненном, научном и творческом пути, достижениях и научных трудах ученого А.Б. Давидсона. Статья поможет узнать детали жизни великого ученого-африканиста, познакомит читателей с ним поближе. В свою очередь, А.С. Балезин выделяет роль и вклад академика в развитие отечественной и мировой африканистики, останавливается на деятельности и основных направлениях работы Центра африканских исследований ИВИ РАН, фундаментальных трудах и проектах. Особое внимание представляет и сама постановка проблемы миротворчества и миролюбия А.Б. Давидсоном, где он говорит о том, что «историки... должны напоминать — и общественности, и государственным деятелям — важнейший исторический опыт. И позитивный, и негативный. Почему и как удавалось избежать конфликтов. И почему не удавалось» [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 36].

Усилия, прилагаемые в рамках миротворческой деятельности, не всегда дают ожидаемые результаты. Поэтому вполне закономерно, что авторы книги задаются вопросами: каковы общие оперативные цели, наиболее подходящие для решения текущих и прогнозируемых проблем безопасности в Африке? Что идет не так, как было задумано? Чем обусловлены неудачи?

Второй раздел посвящен миротворчеству в истории Тропической Африки [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 40—166]. Ценность раздела состоит в том, что авторы показывают эволюцию миротворческого процесса с опорой на кейс-стади. Г.В. Цыпкин изучает воинские традиции и миротворчество в истории Эфиопии XIX — начала XX в., а А.Л. Емельянов анализирует колониализм и миротворчество в Африке. Большой интерес вызывает статья А.С. Балезина, в которой рассматривается миротворчество кабаки (правителя) Уганды Мутесы II в 1950—1970-е гг. С.В. Мазов исследует наименее изученный аспект гражданской войны в Конго 1964—1965 гг. — миротворческие усилия, попытки примирить враждующие стороны. Базу источников составили материалы из Архива внешней политики Российской Федерации (АВП РФ), Российского государственного архива новейшей истории (РГ АНИ), документы Организации африканского единства (ОАЕ) и ООН, мемуары очевидцев и участников событий [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 80].

Статья А.В. Антошина «“Радио Свобода”, российские эмигранты и холодная война в Африке в 1970-е гг.» базируется, в частности, на материалах личного архива одного из американских руководителей радио «Свобода» Йена Лодисена (архив хранится в Отделе специальных коллекций Библиотеки Джорджтаунского университета, Вашингтон, США) [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 107].

Миротворческий процесс в Сомали анализирует Л.В. Иванова. Она приходит к выводу, что современные цивилизаторские миссии, принимающие форму гуманитарных интервенций, на деле лишь милитаризируют и продлевают местные конфликты [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 122].

Две статьи посвящены миротворческим усилиям в урегулировании конфликта в Кот-д’Ивуаре (2002—2011 гг.): И.В. Кривушин рассматривает роль ООН, а А.Ю. Шипилов — содействие африканских государств в прекращении гражданской войны в Кот-д’Ивуаре.

В. Манирагена анализирует неудачи в миротворческом процессе в Руанде (1994 г.),

а тема детей-солдат становится центральной в работе Г.М. Сидоровой.

В третьем разделе книги авторы переходят к исследованию национального примирения на юге Африки [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 176—248].

Роли личности в миротворчестве посвящены работы А.В. Воеводского (Альфред Ксума) и И.И. Филатовой (Нельсон Мандела). М.С. Курбак рассматривает работу Комиссии правды и примирения в ЮАР как попытку решить мирным путем нарастающий конфликт в обществе, избежать самосуда или как возможность снять напряжение при смене режима.

К несомненным достоинствам рецензируемого сборника статей можно отнести две работы иностранных авторов, среди которых Колин Дарч (Colin Darch), анализирующая апартеид и мирный процесс 1988—1989 гг. в Южноафриканском регионе, и Крис Сондерс (Chris Saunders), исследующий мир и

безопасность на юге Африки на протяжении четырех десятилетий. Советская политика по отношению к Южной Африке и многоуровневое влияние СССР на мирный процесс в этой стране являются центральной темой статьи И.И. Филатовой.

Определенную ценность имеет и приложение, в котором дается полный перечень основных трудов Аполлона Борисовича Давидсона [Миролюбие и миротворчество в Африке... 2019: 278—309].

Данная книга подготовлена на высоком научном уровне, имеет несомненную практическую и теоретическую значимость, будет полезна широкому кругу читателей, а рассмотрение ряда проблем миротворчества в сборнике статей является большим вкладом в развитие коллективной безопасности и улучшения сотрудничества в сфере урегулирования конфликтов на Африканском континенте.

Поступила в редакцию / Received: 15.09.2020

Принята к публикации / Accepted: 07.10.2020

Библиографический список

Миролюбие и миротворчество в Африке. К 90-летию академика Аполлона Борисовича Давидсона: сборник статей / под ред. А.С. Балежина (отв. ред.), С.В. Мазова, И.И. Филатовой. М.: Изд-во «Весь мир», 2019.

References

Balezin, A.S., Mazov, S.V. & Filatova, I.I. (Eds.). (2019). *Peacemaking and Peacekeeping in Africa. To the 90th Anniversary of Academician Apollon Borisovich Davidson*. Moscow: Ves' mir publ. (In Russian).

Сведения об авторе: Бокерия Светлана Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: bokeria-sa@rudn.ru).

About the author: Bokeriya Svetlana Aleksandrovna — PhD in Law, Associate Professor, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: bokeria-sa@rudn.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-829-831

Book review:
Karbo, T. & Virk, K. (Eds.). (2018). The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa. Palgrave Macmillan, 498 p.

S.V. Kostelyanets

Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

For citation: Kostelyanets, S.V. (2020). Book review: Karbo, T. & Virk, K. (Eds.). (2018). The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa. Palgrave Macmillan, 498 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 829—831. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-829-831

Рецензия на книгу:
The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa / Ed. by T. Karbo, K. Virk. Palgrave Macmillan, 2018. 498 p.

С.В. Костелянец

Институт Африки РАН, Москва, Российская Федерация

Для цитирования: Kostelyanets S.V. Book review: The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa / Ed. by T. Karbo, K. Virk. Palgrave Macmillan, 2018. 498 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 829—831. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-829-831

In *Pax Africana: The Continent and Diaspora in Search of Themselves*, prominent Russian Academician A.B. Davidson argued insightfully that the first and foremost question for scholars in African Studies to address is how Africa sees itself [Davidson 2009: 5]. *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa* strives to do exactly this — not to simply review the concepts and practice of conflict prevention, peacekeeping and peacebuilding on the continent, but to look into the past, present and future of Africa through an Africa-centered prism, to discuss bitterest and sharpest sorrows of Africans, as well as their sincerest hopes, and to raise difficult questions about the role of external actors — the UN, Western nations, emerging powers, etc. — in promoting African security and development.

The book is written by an impressive group of African and non-African scholars — professors and practitioners, diplomats and policymakers — who principally stand by the concept of *Pax Africana* — “an agenda for peace in Africa, with this peace to be guaranteed by Africans themselves” [Karbo, Virk 2018: 4]. The concept evolved into a once compelling maxim of the African Union (AU) — “African solutions to African problems”, which, according to the reviewed book, has been undermined by the spread of violent extremism on the continent — “from the Sahel to Somalia” [Karbo, Virk 2018: viii]. The editors have dedicated their book to the 50th anniversary of the 1967 publication of *Towards a Pax Africana: A Study of Ideology and Ambition* — a seminal work by the late Kenyan scholar Ali Mazrui, whose pioneering ideas of a

© Kostelyanets S.V., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

“Monroe doctrine” for Africa and inter-African interventionism inspired many African intellectuals.

Indeed, Africans, much like modern Russians, are hard-pressed to generate an idea — continental or, in the latter case, national — that would unite them and set on a path toward integration and development. In fact, there exists a striking parallel between Africa and the post-Soviet space in terms of the legacy of artificial borders [Davidson 2009: 5], which, naturally, leads to the proliferation of intra-state and inter-state conflicts in the two regions. Consequently, the editors and contributors of the reviewed volume test the hypothesis that achieving a true and lasting peace in Africa demands the realization of a “new” *Pax Africana*, which primarily entails strengthening the military aspects of the AU through the further development of such instruments as the African Peace and Security Architecture and the African Standby Force. More broadly, the book aims at presenting the theoretical, practical and geopolitical underpinnings of peacebuilding in Africa since the end of the Cold War. Methodologically, the editors suitably acknowledge the distinction between the concepts of conflict prevention, peacemaking, peacekeeping, and peacebuilding developed by the former UN Secretary-General B. Boutros-Ghali, organizing the book accordingly.

There are six parts in the book, broken into 25 chapters. In addition to the aforementioned concepts, the book befittingly discusses the role of external actors (Part VI). While all themes in the book deserve readers’ attention, chapter 16 “The Political Economy of Peacebuilding in Africa” examines, perhaps, one of the most intriguing aspects of conflicts and peacebuilding in Africa — the development of “war economies” and patronage systems, which may linger and even flourish amid post-conflict reconstruction and reconciliation. The identification of stakeholders in these informal economic structures has already been recognized by scholars as a critical component of peacebuilding [Denisova

2013: 162], but the book offers one of the more comprehensive models in this regard.

The authors of the book come to a number of important conclusions: that African countries are not yet ready to pay the full price of Africa’s peace and security and still place parochial interests above regional or continental priorities; that coordination and communication mechanisms between the AU and international, regional and national bodies, as well as within the Union itself, are inadequate; that African leaders continue to subvert democratic institutions for their own ends; that the involvement of foreign actors may deliver much needed funding but immensely complicates conflicts; that structural inequalities and cultural violence continue to lie at the root of most conflicts and are rarely addressed. Yet overall the book aspires to present a cautiously optimistic perspective: indeed, values of pan-Africanism and Afrocentrism persevere among African intellectuals, especially since the global evidence suggests that a region may only become competitive in the world if it overcomes cultural and economic divisions within its borders.

The book could certainly be of great interest to students not only of African Studies, but also to experts on international relations and security studies. Perhaps, some readers would like a discussion of modern Russian involvement in African security matters — in the CAR, Libya and elsewhere, but, confessedly, it has become much more visible already after the publication of the present volume. The absence of a dedicated chapter on the role of the US in promoting African peace and security or, alternatively, undermining *Pax Africana* (bar the section on the role of Hollywood) is more conspicuous: after all, Washington both maintains the largest foreign troop presence in Africa and has mediated the greatest number of peace agreements on the continent since 1960. Nevertheless, the book surely succeeds in mapping the big picture of peacebuilding in African context, making a considerable contribution to the study of this problematic subject.

Received / Поступила в редакцию: 12.07.2020
Accepted / Принята к публикации: 02.09.2020

References

- Davidson, A.B. (Eds.). (2009). *Pax Africana: The Continent and Diaspora in Search for Themselves*. Moscow: Izdatel'skii dom Gosudarstvennogo universiteta — Vysshei shkoly ekonomiki publ. (In Russian).
- Denisova, T.S. (2013). Conflicts in Africa and the Formation of “War Economy”. *Journal of the Institute for African Studies*, 31, 158—172. (In Russian).
- Karbo, T. & Virk, K. (Eds.). (2018). *The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa*. Palgrave Macmillan.

Библиографический список

- Денисова Т.С. Конфликты в африканских странах: формирование «экономики войны» // Ученые записки Института Африки РАН. 2013. № 31. С. 158—172.
- Pax Africana: континент и диаспора в поисках себя* / под ред. А.Б. Давидсона. М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2009.
- The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa* / Ed. by T. Karbo, K. Virk. Palgrave Macmillan, 2018.

About the author: *Kostelyanets Sergey Valer'yanovich* — PhD in Political Science, Leading Research Fellow, Head, Centre for Sociological and Political Sciences Studies, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: sergey.kostelyanyets@gmail.com).

Сведения об авторе: *Костелянец Сергей Валерьянович* — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, заведующий Центром социологических и политологических исследований Института Африки Российской академии наук (e-mail: sergey.kostelyanyets@gmail.com).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-832-835

Рецензия на книги:
**China and Africa. Building Peace and Security Cooperation
on the Continent / Ed. by C. Alden, A. Alao, C. Zhang, L. Barber.
Palgrave Macmillan, 2018. 393 p.;**
**Hodzi O. The End of China's Non-Intervention Policy in Africa.
Palgrave Macmillan, 2019. 266 p.**

А.А. Забелла

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

Для цитирования: *Забелла А.А.* Рецензия на книги: China and Africa. Building Peace and Security Cooperation on the Continent / Ed. by C. Alden, A. Alao, C. Zhang, L. Barber. Palgrave Macmillan, 2018. 393 p.; Hodzi O. The End of China's Non-Intervention Policy in Africa. Palgrave Macmillan, 2019. 266 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 832—835. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-832-835

Books review:
**Alden, C., Alao, A., Zhang, C. & Barber, L. (Eds.). (2018).
China and Africa. Building Peace and Security Cooperation
on the Continent. Palgrave Macmillan, 393 p.;**
**Hodzi, O. (2019). The End of China's Non-Intervention Policy in Africa.
Palgrave Macmillan, 266 p.**

A.A. Zabella

RUDN University, Moscow, Russian Federation

For citation: Zabella, A.A. (2020). Books review: Alden, C., Alao, A., Zhang, C. & Barber, L. (Eds.). (2018). China and Africa. Building Peace and Security Cooperation on the Continent. Palgrave Macmillan, 393 p.; Hodzi, O. (2019). The End of China's Non-Intervention Policy in Africa. Palgrave Macmillan, 266 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 832—835. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-832-835

Изучение политики КНР в отношении Африки становится все более актуальным ввиду расширения интересов Пекина в данном регионе и увеличения присутствия китайской стороны на Африканском континенте. Однако особый интерес представляет сотрудничество между КНР и странами Африки по вопросам мира и безопасности с учетом проводимой

Китаем политики невмешательства во внутренние дела других государств. В этой связи становится очевидно, что перед руководством Китая стоит непростая задача либо защиты своих интересов и граждан, находящихся за рубежом, а следовательно, трансформации политики невмешательства, либо сохранения приверженности существующим внешнеполитическим

© Забелла А.А., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

принципам. Необходимость защиты граждан и инвестиций за рубежом, по мнению А.В. Худайкуловой, оказывает значимое воздействие на традиционную внешнеполитическую стратегию Китая [Khudaykulova 2019: 421]. В данном контексте рецензируемые книги представляют особый интерес.

Монография «Китай и Африка. Построение мира и сотрудничества в области безопасности на континенте» состоит из трех частей, каждая из которых включает ряд параграфов. Ядром авторского коллектива стали Крис Олден, представляющий Департамент международных отношений Лондонской школы экономики и политических наук; Чжан Чень из Института внешнеполитических исследований Шанхайской академии международных исследований; Абиодун Алао, представляющий Центр африканского лидерства Школы глобальных отношений Королевского колледжа Лондона; Лаура Барбер — аналитик по политическим вопросам и вопросам безопасности (Великобритания) и др.

В издании книги участвовали Южноафриканский институт международных отношений (SAIPA), Шанхайская академия международных исследований (SIIS), посольство Китайской Народной Республики в ЮАР (Претория), Институт исследований мира и безопасности (IPSS) и др.

Цель исследования состоит в анализе вопросов безопасности в привязке к многогранным экономическим и социальным связям между КНР и африканскими государствами, взаимодействию Китая с континентальными и региональными организациями Африки, и, наконец, восприятию со стороны африканцев растущего участия Китая в вопросах безопасности на континенте.

Отправной точкой «нового мышления» Китая по вопросам безопасности в Африке стоит считать Форум китайско-африканского сотрудничества (ФОКАК) «Китайско-африканское партнерство во имя мира и безопасности», состоявшийся в 2012 г. [China and Africa... 2018: 32]. Китайцев можно рассматривать в качестве потенциальных архитекторов африканской безопасности по вопросам введения новых норм поведения или

пересмотра существующих норм, направленных на изменение (или замену) политических предписаний либерального мира, которые, как считается, расходятся с представлениями китайской стороны [China and Africa... 2018: 34]. Авторы приходят к выводу, что интересы КНР на Африканском континенте будут расширяться, и со временем произойдет переход от «защиты дальних морей» до «обороны дальних морей» и даже до «защиты открытого океана» [China and Africa... 2018: 46]. Важной причиной возникающих проблем безопасности в зоне Сахеля видится помощь китайской стороны Нигерии и Гане в разработке «первого поколения» ядерного оборудования [China and Africa... 2018: 46].

По мнению Ван Сюэцзюна, заместителя директора Департамента политики и международных отношений в Африке Института Африки Чжэцзянского педагогического университета, изменения политики КНР в отношении Африки проявляются в четырех направлениях:

- 1) уход от сохранения мира к созданию мира;
- 2) Китай становится создателем, а не компилятором норм;
- 3) акторы, вовлеченные в политический диалог, становятся более разнообразными — от национальных лидеров до общественных организаций;
- 4) Китай придерживается многостороннего подхода в вопросах мира и безопасности [China and Africa... 2018: 67].

Младший научный сотрудник Шанхайской академии международных исследований Сюэ Лей полагает, что вследствие глобализации традиционный принцип невмешательства, основанный на абсолютистской доктрине, устарел [China and Africa... 2018: 85]. Приверженность Китая принципу невмешательства была основана на региональном подходе в Африке, который, возможно, лучше подходит для установления баланса между соблюдением принципов и необходимостью вмешательства [China and Africa... 2018: 86]. Однако принцип невмешательства Китая во внутренние дела необходимо в определенной степени оптимизировать, когда это необходимо, чтобы сделать возможным конструктивное участие

Пекина в делах безопасности Африки [Zhang, Zhang 2018: 3].

В книге «Китай и Африка. Построение мира и сотрудничества в области безопасности на континенте» авторами рассмотрено участие Пекина в урегулировании конфликтных вопросов в Судане и Южном Судане, Мали, Ливии, Демократической Республике Конго (ДРК). Важное место в решении вопросов безопасности отводится Эфиопии, которая выступает своеобразным политическим и дипломатическим центром Африки, поскольку именно в Аддис-Абебе размещены штаб-квартиры Африканского союза, Экономической комиссии ООН для Африки, Африканские резервные силы [China and Africa... 2018: 284]. Красной нитью в книге прослеживается мысль о позитивной роли КНР в разрешении конфликтов на Африканском континенте, однако подчеркивается неоднозначная роль китайской стороны в отношении поставок оружия воюющим сторонам.

Вторая рецензируемая книга научного сотрудника Хельсинкского университета Оберта Ходзи «Конец китайской политики невмешательства в Африке» состоит из семи глав. Методологической основой исследования послужил неоклассический реализм. В книге теоретически обоснованный нарратив сочетается с историческим анализом подъема Китая в международной системе, эволюцией восприятия Китаем угроз собственным интересам за рубежом и последующего воздействия этих угроз на его интервенционистское поведение, например, во внутригосударственных вооруженных конфликтах в Ливии, Мали и Южном Судане.

Главный пробел в существующих научных исследованиях видится О. Ходзи в отсутствии систематических теоретических и эмпирических исследований вмешательства во

внешние конфликты со стороны восходящих держав, особенно Китая [Hodzi 2019: 40]. Автор полагает, что положение государства в международной системе определяет его внешнюю политику и поведение внешнего вмешательства [Hodzi 2019: 67].

Ливийский кейс и поддержка Китаем резолюции Совета Безопасности ООН № 1970 продемонстрировала, по мнению О. Ходзи, первостепенность для Пекина защиты своих инвестиций и граждан, а не сотрудничества с международным сообществом и стабильности в Ливии [Hodzi 2019: 123]. Таким образом, реакция Китая на внутригосударственный вооруженный конфликт в Ливии изменилась с невмешательства на амбивалентный интервенционизм [Hodzi 2019: 131]. Китай, открыв страницу своей политики вмешательства после ливийского кризиса, стал более внимательным к угрозам, исходящим из малийского вооруженного конфликта, что вынудило Пекин соответствующим образом инициировать свое вмешательство [Hodzi 2019: 162]. Пример Южного Судана демонстрирует эволюцию принципа невмешательства КНР, а также разработку Китаем дополнительных стратегий защиты своих интересов на мировой арене [Hodzi 2019: 195].

К существенным плюсам рецензируемых книг следует отнести широкий пласт источников и литературы. Авторы достаточно полно отразили ретроспективу и тенденции сотрудничества между Китаем и странами Африки по вопросам мира и безопасности. Вместе с тем книги приобрели бы большую значимость, если бы содержали анализ принятых и выполненных решений Форума китайско-африканского сотрудничества 2018 г. Тем не менее, это нисколько не умаляет актуальность данных книг.

Поступила в редакцию / Received: 12.09.2020

Принята к публикации / Accepted: 02.10.2020

Библиографический список

- China and Africa. Building Peace and Security Cooperation on the Continent* / Ed. by C. Alden, A. Alao, C. Zhang, L. Barber. Palgrave Macmillan, 2018.
- Hodzi O. *The End of China's Non-Intervention Policy in Africa*. Palgrave Macmillan, 2019.

- Khudaykulova A.V.* China as an Emerging Actor in Conflict Management: from Non-Interference in Internal Affairs to “Constructive” Engagement // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 3. С. 420—431. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-3-420-431
- Zhang Ch., Zhang M.* China — Africa Cooperation in the Peace and Security Issue. Beijing: China Social Sciences Press, 2018.

References

- Alden, C., Alao, A., Zhang, C. & Barber, L. (Eds.). (2018). *China and Africa. Building Peace and Security Cooperation on the Continent*. Palgrave Macmillan.
- Hodzi, O. (2019). The End of China’s Non-Intervention Policy in Africa. Palgrave Macmillan.
- Khudaykulova, A.V. (2019). China as an Emerging Actor in Conflict Management: from Non-Interference in Internal Affairs to “Constructive” Engagement. *Vestnik RUDN. International Relations*, 19 (3), 420—431. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-3-420-431
- Zhang, Ch. & Zhang, M. (2018). *China — Africa Cooperation in the Peace and Security Issue*. Beijing: China Social Sciences Press.

Сведения об авторе: *Забелла Анастасия Александровна* — кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: zabella-aa@rudn.ru).

About the author: *Zabella Anastasia Aleksandrovna*— PhD in History, Senior Lecturer, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: zabella-aa@rudn.ru).

DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-836-838

Book review:
Boyle, J.M. (Eds.). (2019). Non-Western Responses to Terrorism.
Manchester: Manchester University Press, 504 p.

B. Mugabi

RUDN University, Moscow, Russian Federation

For citation: Mugabi, B. (2020). Book review: Boyle, J.M. (Eds.). (2019). Non-Western Responses to Terrorism. Manchester: Manchester University Press, 504 p. *Vestnik RUDN. International Relations*, 20 (4), 836—838. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-836-838

Рецензия на книгу:
Non-Western Responses to Terrorism / Ed. by J.M. Boyle.
Manchester: Manchester University Press, 2019. 504 p.

Б. Мугаби

Российский университет дружбы народов, Москва, Российская Федерация

Для цитирования: *Mugabi B.* Book review: Non-Western Responses to Terrorism / Ed. by J.M. Boyle. Manchester: Manchester University Press, 2019. 504 p. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2020. Т. 20. № 4. С. 836—838. DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-4-836-838

The book under review, as expounded upon by M.J. Boyle [2019], narrates the differences and similarities of counter-terrorism approaches of Non-Western countries according to a regional basis with different special case studies developed by the authors. Researchers turned to historical narratives and discovered new counter-terrorism approaches that are restricted to those given societies instead of the general western counter-terrorism approach after the 11 September 2001 attack on the United States.

According to the authors, Ekaterina Stepanova, Irene Chan, Rashmi Singh, Jorge M. Lasmar, and Emma Leonard Boyle, account that the conceptualization of terrorism shapes how states respond to the emergence of the war on terror in their respective societies. Some governments in the Middle East and North

Africa reject the American portrayal of terrorism as an intractable ideology since, according to them, such tantamount to islamophobia.

On the contrary Western counter-terrorism approaches, mainly referring to North America and Europe, have received a wide range of publications and discourse often underlooking the Non-Western counter-terrorism approaches.

A different narrative from Non-Western societies seems to be the guiding principle for the authors' comprehensive accounts of the various counter-terrorism policies across the non-western world. The book's central argument is that Non-Western counter-terrorism policies are in varying degrees influenced and mediated by factors such as:

© Mugabi B., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

- 1) Historical experience of war, occupation, and colonialism;
- 2) Local politics and the distribution of power among domestic stakeholders;
- 3) International religious divisions or debates within key sectarian communities;
- 4) Cultural traditions and experiences.

The book's narrative under review looks very logical and persuasive.

Part I *Russia and Central Asia*. This part is devoted to portraying how Russia's conceptualization of terrorism has a significant effect on its counter-terrorism policy. The author notes that Russia's exclusion in its definition of terror uses force by insurgent military actors against military targets and violence by the state itself against its civilians, which predates the 2011 consensus definition of terrorism. Therefore, the Russian perspective on terrorism is described, based on the reading of the state's threat and general functionality given its social diversity. The author's heed to the narrative that Russia's conception of terrorism has gradually expanded from focusing on the North Caucasus' wars to fighting against the ISIS¹ insurgency. Thus, Russia's counter-terrorism strategy is a conglomerate of counterinsurgency and containment of Islamist forces and others perceived to threaten the state's security.

Part II *Asia*. In the China case, the author demonstrates a convenient correlation between terrorism and separatist movements in ethnic autonomous regions, distinctively the Xinjiang Uyghur autonomous region. Through legislation, China has built a corpus of law designed to identify and criminalize subversive actions that may inspire dissent or terrorism. Consequently, China amalgamated the three evils: terrorism, separatism, and religious extremism as those to be countered by the State.

The counter-terrorism policy of Malaysia is synonymous with the British colonial legacy in the 1950s. As a result, a counter-terrorism measure considers pre-emptive legal measures, and therefore arrests are warranted against those suspected of extremism².

¹ This organization is forbidden in the Russian Federation.

² A paper on terrorist threat in South-East Asia was published at *Vestnik RUDN. International Relations* [Rogozhina 2017] (*Editors' note*).

Part III *South Asia*. The book illustrates how tensions emanating from ethnicity, caste, religion, and social-economic concerns propel India's counter-terrorism approach. Thus, such indicators in India lead to a threat of hybrid cases of insurgency and terrorism, subjectively distinguished, which, according to the author, leads to a contradictory counter-terrorism policy.

Pakistan's historical founding as a state, the author, argues that it correlates with its counter-terrorism approaches³. Its break away from India and the fight over Kashmir combined with the state's oppression of minority groups remains one of the underlying factors that promote the rise of terrorism.

Part IV *Latin and South America*. The author asserts that Brazil is more threatened by political violence than terrorism, which can be justified by its foreign policy that is regarded as a pacifist and, therefore, unwilling to engage non-violent state actors. On the contrary, the book illustrates how the United States largely influences Colombia's counter-terrorism approach with a difference in application. Terms such as *narcoterrorism* are applied in a counter-terrorism approach and fighting against paramilitary groups, guerillas, and others.

Part V *The Middle East and North Africa*. In this part, the book's striking similarities of four state case studies portray these states as actors that use repression to meet their desired objectives. In the Algerian case, violent extremism is traced from colonial times during its revolutionary struggle for self-determination; however, the same traits remain prevalent, given the violent non-state actors within its peripheries. The author notes that the Saudi conception of terrorism assumes that Wahhabi Islam and terrorism are mutually exclusive⁴. Needless to say is that Saudi Arabia conceives of extremism and deviation from accepted religious practice in individual and personal terms, apart from the government. Hizballah, too offers its interpretation of terrorism within Lebanese politics.

³ Previously, at *Vestnik RUDN. International Relations* a paper on the counter-terrorism approach of Pakistan was published [Malik, He, Rafay 2019] (*Editors' note*).

⁴ Paper on internal origins of terrorism in Saudi Arabia was published at *Vestnik RUDN. International Relations* by leading Russian scholar G. Kosach [2017] (*Editors' note*).

Part VI *Africa*. The book indicates the African counter-terrorism approach, which is mostly a reflection of the western counter-terrorism approach due to different factors, including but not limited to the colonial legacy. Adopting the Western approaches that do not reflect local realities has left Kenya with aggravated communal divisions and tensions, demonstrating incoherence within its counter-terrorism policy⁵.

In Nigeria, terrorism posed by Boko Haram compelled the state to device more regressive measures that have affected its social and economic base, hence directly affecting the civilians who should be protected through an adequately drafted counter-terrorism policy that is directly targeted at the terrorist group⁶.

⁵ Analysis of terrorist challenges in Kenya was provided in a paper published at Vestnik. RUDN. International Relations [Morumbasi, Amuhaya 2016] (*Editors' note*).

⁶ A series of papers on fighting Boko Haram in Nigeria and in Cameroon was previously published at Vestnik

Finally, in Uganda, the author portrays Uganda's long struggle with terror first within her borders, as demonstrated by its fight against LRA. The author narrows Uganda's commitment to regional security to the president's bid in boosting his regional ambition. This narrative undermines regional efforts in counter-terrorism, primarily through AMISOM and IGAD, whose cooperation and coordination have played a significant role contrary to the authors' assertion of sole players.

Conclusively, it is imperative to note that there is little difference between Western and Non-Western approaches to counter-terrorism at closer inspection. The practices of some Non-Western governments are deeply influenced by western practice with differences in interpretation and implementation.

RUDN. International Relations [Bakare 2016; Bokeriya, Omo-Ogbebor 2016; Kouma 2017] (*Editors' note*).

Received / Поступила в редакцию: 25.09.2020
Accepted / Принята к публикации: 08.10.2020

References / Библиографический список

- Bakare, I.A. (2016). Soft Power as a Means of Fighting International Terrorism: A Case Study of Nigeria's "Boko Haram". *Vestnik RUDN. International Relations*, 16 (02), 285—295.
- Bokeriya, S.A. & Omo-Ogbebor, O.D. (2016). Boko Haram: A New Paradigm to West Africa Security Challenges. *Vestnik RUDN. International Relations*, 16 (02), 274—284.
- Boyle, J.M. (Eds.). (2019). *Non-Western Responses to Terrorism*. Manchester: Manchester University Press.
- Kosach, G.G. (2017). Saudi Arabia: Interior Origins of Terrorism. *Vestnik RUDN. International Relations*, 17 (04), 639—654. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-639-654
- Kouma, J.G. (2017). Cameroon Fighting Boko Haram. *Vestnik RUDN. International Relations*, 17 (04), 727—737. DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-727-737
- Malik, Z.U., He, Z. & Rafay, M. (2019). War on Terrorism in Pakistan: Challenges and Strategic Steps. *Vestnik RUDN. International Relations*, 19 (04), 625—631. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-4-625-631
- Morumbasi, S.K. & Amuhaya, C. (2016). A Networks Analysis of Terrorism in Africa: Implications for Kenya. *Vestnik RUDN. International Relations*, 16 (02), 265—273.
- Rogozhina, N.G. (2017). The Threat of Terrorism in South-East Asia. *Vestnik RUDN. International Relations*, 17 (04), 697—709. (In Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2017-17-4-697-709

About the author: *Mugabi Brian* — Assistant, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University (e-mail: mugabi-b@rudn.ru).

Сведения об авторе: *Мугаби Брайан* — ассистент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов (e-mail: mugabi-b@rudn.ru).

Для заметок

Для заметок
