

## МИРОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЮАР: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ\*

Валерий Николаевич КОНЫШЕВ<sup>а</sup>, Александр Анатольевич СЕРГУНИН<sup>б</sup>

<sup>а</sup> доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация  
v.konyshev@spbu.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-7257-6848>  
SPIN-код: 7096-8300

<sup>б</sup> доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация  
a.sergunin@spbu.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-4683-0611>  
SPIN-код: 3798-1460

• Ответственный автор

### История статьи:

Получена 17.01.2019  
Получена в доработанном виде 01.02.2019  
Одобрена 18.02.2019  
Доступна онлайн 15.03.2019

УДК 327.8

JEL: D74, F51, F55

### Аннотация

**Предмет.** Особенности миротворческой политики Южно-Африканской Республики.  
**Цели.** Определение доктринально-мировоззренческих основ политики ЮАР в сфере миротворчества, ее позиции в отношении концепции ООН «обязанность защищать», опыта миротворческих операций в Африке и особенностей взаимодействия с ключевыми «игроками» в области миротворчества – ООН, региональными институтами (Африканский Союз, БРИКС) и Россией.

**Методология.** Исторический анализ становления практики миротворчества ЮАР, институциональный анализ для изучения механизмов миротворчества, международно-правовой анализ документов.

**Результаты.** Выявлены основные тренды в эволюции миротворчества ЮАР. Определены форматы возможного сотрудничества России и ЮАР в сфере миротворчества.

**Выводы.** Активность ЮАР в сфере миротворчества сохранится и в обозримом будущем, поскольку это направление внешнеполитического курса Претории относится к числу ее важнейших приоритетов и является одним из ключевых инструментов утверждения ее международного авторитета как на региональном, так и глобальном уровнях. Для миротворчества ЮАР характерны панафриканизм как форма поиска африканских рецептов для решения африканских проблем и предпочтение региональных миротворческих структур, а не под эгидой ООН. Последнее сближает практику миротворчества ЮАР в Африке и России на постсоветском пространстве. Основные проблемы миротворческой политики ЮАР связаны с нехваткой ресурсов для планирования, обеспечения и проведения операций. Сотрудничество между РФ и ЮАР в области миротворчества возможно в следующих формах: двусторонняя политика, взаимодействие под эгидой БРИКС, поддержка Россией политики Африканского Союза, координация усилий двух стран на площадке ООН по модернизации концепции «обязанность защищать».

### Ключевые слова:

Африка, ООН, БРИКС, миротворческая деятельность, панафриканизм

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Конышев В.Н., Сергунин А.А. Миротворческая деятельность ЮАР: проблемы и перспективы // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2019. – Т. 15, № 3. – С. 417 – 434.  
<https://doi.org/10.24891/ni.15.3.417>

### Введение

ЮАР относительно недавно стала принимать активное участие в миротворчестве под эгидой ООН. Первая операция такого рода

была проведена в Демократической Республике Конго (ДРК) в 1999 г., но лишь с 2004 г., после ввода войск в Бурунди, миротворчество ЮАР стало носить регулярный характер. Количество

военнослужащих, направленных в разные годы в миссии ООН, колеблется от 1 000 до 2 500 чел., что является значительным вкладом в сравнении с другими членами ООН. Миротворчество занимает важное место во внешней политике ЮАР, которая рассматривает свое процветание в тесной связи с безопасностью и социально-экономическим развитием всей Африки. Эксперты обращают внимание на то обстоятельство, что ЮАР чаще направляет свои миротворческие миссии в страны, где она имеет серьезные экономические интересы: Судан, ДРК, Центрально-Африканскую Республику. С другой стороны, в политических кругах ЮАР считают, что активное миротворчество способно повысить ее статус как на африканском континенте, так и на мировой арене в целом.

Политика ЮАР в области миротворчества представляет собой актуальный объект для изучения, поскольку этот вид деятельности Претории является важным инструментом обеспечения стабильности и безопасности в Африке, чьи богатые природные ресурсы привлекают внимание многих иностранных государств, готовых инвестировать средства в добывающую промышленность континента при условии защиты их экономических интересов. Россия после вынужденной паузы начинает возвращать свои позиции и в этом регионе. Кроме того, для России ЮАР является партнером по БРИКС, что создает дополнительный стимул для согласованных инициатив на площадке ООН как по линии миротворчества, так и в более широком плане – по реформированию ООН.

В данной статье изучается специфика миротворческой стратегии ЮАР, сформировавшейся после краха режима апартеида. Сюда включаются такие вопросы, как доктринально-мировоззренческие подходы Претории к миротворчеству, ее отношение к концепции ООН «обязанность

защищать», опыт миротворческих операций, а также особенности взаимодействия ЮАР с участниками миротворческой деятельности, включая ООН, региональные институты и отдельные государства.

### **Становление миротворческой деятельности**

Миротворческая деятельность ЮАР связана с исторической ролью этого государства в Африке и характером современных отношений со странами Запада.

Еще со времени получения статуса доминиона Великобритании в 1910 г. и затем независимости в 1961 г. Претория претендовала на роль регионального лидера, который позволял себе активно вмешиваться в дела соседних государств. Режим апартеида (1948–1994 гг.) заметно повлиял на становление современных отношений ЮАР со странами Запада. Длительное время Претория имела сложные отношения с западными демократиями, с одной стороны, подвергаясь давлению за расизм в отношении небелого населения, а с другой – служа оплотом в борьбе с «коммунистической угрозой» в Южной Африке и выполняя «грязную работу» в интересах западных партнеров.

В условиях непростого внешнеполитического окружения на внутривнутриполитическом фронте руководство ЮАР также вело борьбу против оппозиционного Африканского национального конгресса (АНК), которому оказывали помощь левые режимы Анголы, Мозамбика и Зимбабве, а также страны социализма во главе с СССР. В итоге режим апартеида привел к глубокому расколу общества, тотальной милитаризации и внешнеполитической изоляции, что закончилось его крахом. В современной ЮАР бытует мнение, что победа над апартеидом дает ей особые полномочия как проводнику идей демократии, справедливости и защиты прав человека в Африке в целом<sup>1</sup>. Это усилило амбиции ЮАР

<sup>\*</sup> Работа выполнена в рамках проектов, поддержанных Российским научным фондом (№ 16-18-10315) и Санкт-Петербургским государственным университетом (№ 17.37.226.2016).

<sup>1</sup> Lotze W., de Coning C., Neethling T. Peacekeeping Contributor Profile: South Africa. URL: <http://providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-south-africa>

выступать посредником между африканскими странами и Западом.

Роль «медиатора» вполне устраивала и Запад, который рассчитывал создать таким образом дополнительный канал влияния на африканские страны. Запад надеялся, что новые силы, пришедшие к власти после выборов в 1994 г., станут проводниками реформ по либеральному образцу во всей Африке, что должно было обеспечить быстрое экономическое развитие континента. Однако уже первый президент ЮАР – Н. Мандела, представлявший негритянское большинство населения страны и находившийся у власти в 1994–1999 гг., довольно быстро пришел к убеждению, что Запад ведет политику двойных стандартов, на самом деле добиваясь односторонних выгод. Впоследствии это недоверие сохранялось и повлияло на дипломатическую борьбу вокруг концепции «обязанность защищать» [1].

Н. Мандела видел задачи миротворчества прежде всего в прекращении региональных конфликтов. Однако оно было лишь частью более широкой внешнеполитической стратегии, включая такие приоритеты, как ядерное нераспространение или создание региональных институтов экономического сотрудничества. В концептуальном отношении Мандела опирался на южноафриканский вариант идеи о мирном сосуществовании Ubuntu, официально зафиксированной в «Белой книге» по внешней политике значительно позже, в 2011 г. В этом документе принцип Ubuntu определялся как «уважение ко всем государствам, народам и культурам», а также говорилось, что национальная безопасность должна включать безопасность личности как приоритетную цель [2]. Кроме того, безопасность личности была включена в понятие национальной безопасности, а инструменты «мягкой силы» стали широко использоваться во внешней политике.

Однако первые практические попытки ЮАР ввести санкции и прямо вмешаться в дела Нигерии, ДРК и Лесото под флагом прекращения конфликтов, защиты

демократических ценностей и восстановления законной власти оказались непоследовательными, недостаточно эффективными и закончились ухудшением отношений с соседями. На фоне беспомощности миссии ООН в Руанде (1994 г.), так и не предотвратившей геноцид, не удивительно, что в своих миротворческих усилиях ЮАР не особо искала одобрения ООН. Тем самым проблемы миротворчества и безопасности оценивались преимущественно в региональной перспективе.

В 1998 г. ЮАР предприняла военную интервенцию для стабилизации положения в Лесото после очередных выборов, итоги которых были поставлены под сомнение международной комиссией, организованной Преторией. Мало того, что выводы комиссии были неоднозначны, – их еще и не обнародовали в Лесото, что спровоцировало беспорядки в обществе и раскол в силовых структурах. Основанием для ввода войск ЮАР стал запрос премьера Лесото к лидерам странам САДК (Сообщества развития Юга Африки), однако ни САДК как организация, ни ООН не давали санкции на интервенцию. По мнению экспертов, планирование, организация и ведение военной операции также не отвечали принципам миротворчества, которые развивались по линии ООН [3].

Важно, что помимо незаконных действий, Претория проявила и политическую непоследовательность. Ведь в том же 1998 г. в аналогичной ситуации ЮАР выступила против инициативы Анголы, Зимбабве и Намибии ввести в войска в ДРК, причем тоже под эгидой САДК. В итоге в глазах части африканских стран военная операция в Лесото поставила под сомнение образ ЮАР как «добраго гегемона»<sup>2</sup>. Скорее, это была операция в духе политического реализма, когда приоритетом являются национальные интересы государства, а не миротворчество

<sup>2</sup> *Vhumbunu C.* Apprising the efficiency of SADC in resolving the 2014 Lesotho conflict // *Conflict trends*. 2015. No. 3. URL: <https://accord.org.za/conflict-trends/appraising-the-efficacy-of-sadc-in-resolving-the-2014-lesotho-conflict>

как таковое. Во всяком случае события в Лесото подтолкнули ЮАР и других членов САДК к созданию африканской архитектуры безопасности, включая политические и военные структуры.

Следующий лидер ЮАР – Т. Мбеки (1999–2008 гг.) продолжил развивать региональный подход в политике миротворчества. Он считал, что ключом к разрешению региональных проблем безопасности должно стать развитие Африканского союза (АС) как выразителя общей воли государств и инструмента для прекращения войн и наказания недемократических и репрессивных режимов. Он продолжил политику региональной консолидации под лозунгами «африканского ренессанса», одной из версий идеологии панафриканизма, которая имеет глубокие исторические корни со времен борьбы с колонизаторами. Согласно этой идеологии, африканцы имеют общую историю и судьбу, даже если сегодня они живут на разных континентах<sup>3</sup>.

«Ренессанс» подразумевает, что необходимо находить специфические решения для урегулирования конфликтов в Африке, которые имеют общие причины: существенное отставание в социально-экономическом развитии, неэффективное управление на государственном уровне и войны. Именно с этими проблемами связывается перманентный кризис и увеличение разрыва в отставании от Запада. Политика же в отношении гуманитарных проблем получила название «небезразличие» (*non-indifference*) и возникла как реакция на провальное вмешательство западных держав в Руанде, ДРК и Судане. Посол Претории в ООН отмечал, что это стало результатом «апатии и безразличия СБ ООН», которые наблюдаются несмотря на то, что 60% повестки совета связано с конфликтами в Африке [1].

<sup>3</sup> *Araia G.* The Historical and Ideological Foundations of Pan-Africanism. Institute of Development and Education for Africa. URL: <http://africanidea.org/pan-Africanism.html>

Как следствие, инициативы ЮАР по уточнению концепций миротворчества и созданию собственных механизмов этой деятельности нашли поддержку на континенте. Она была закреплена в Учредительном акте АС (ст. 4), который резервировал право на интервенцию в случаях геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности. В развитие этого положения в 2003 г. специальному органу АС, Совету мира и безопасности, были даны полномочия санкционировать любые необходимые меры против незаконных режимов, включая военные операции. Особое внимание в работе Совета уделяется защите прав женщин и детей в ходе вооруженных конфликтов. Но мандат совета также подразумевает полномочия, выходящие далеко за пределы миротворчества, вплоть до выработки общей политики безопасности АС. Фактически Совет мира и безопасности имеет функции, аналогичные имеющимся у СБ ООН, однако в отличие от структуры СБ ООН, в нем нет деления на постоянных и временных членов и соответствующего неравенства полномочий.

Конечно, африканские региональные организации, включая АС, соглашались с тем, что миротворческие операции в принципе нуждаются в одобрении ООН. Самостоятельные решения оправдываются теми случаями, когда ООН в силу удаленности ее структур, а также не терпящих отлагательства причин, не в состоянии принять своевременного и эффективного решения. Тогда санкция ООН на проведение миротворческой операции может быть получена постфактум. Этот подход уязвим для внешней критики, поскольку расходится с известным ооновским принципом – воздерживаться от использования силы или даже угрозы ее использования.

Совет мира и безопасности построен по принципу принятия решений на основе консенсуса, а 15 его членов подлежат регулярной ротации на выборной основе, представляя все регионы Африки.

В распоряжении Совета находится специальный фонд, получающий поддержку от ЕС, и собственные вооруженные формирования – Африканские силы постоянной готовности<sup>4</sup>. Инициатива по их созданию также исходила от ЮАР.

В подкрепление концепции «африканского ренессанса» в 2001 г. лидеры «черного континента» учредили «Новое партнерство для развития Африки» (*New Partnership for Africa's Development, NEPAD*). НЕПАД представлял собой масштабную программу стратегии развития Африки, в которой определялись ее место в современном мире, содержался конкретный комплекс мер в сфере экономики государств континента, а также выражалась надежда на партнерство глобального уровня при ее реализации [4].

Главными целями программы были объявлены достижение мира и безопасности, формирование правового государства, ускорение темпов экономического роста и решительное улучшение систем здравоохранения и образования. Приоритетными названы направления деятельности по прекращению и предотвращению конфликтов, развитию демократии и укреплению способности государств сохранять законный правопорядок на основе соблюдения основных прав и свобод, достижению сформулированных в рамках ООН международных целей развития, созданию всех необходимых условий для развития частного национального и иностранного предпринимательства [5]. Характерно, что секретариат НЕПАД был размещен в Мидранде (пригород Претории). На первом саммите АС, который состоялся в Дурбане (ЮАР) в июле 2002 г., НЕПАД был объявлен экономической программой союза.

По вопросам миротворчества ЮАР сотрудничает не только с африканскими партнерами, но и с Офисом ООН по делам АС, созданным в 2010 г. и обеспечивающим не только координацию, но и финансовую

поддержку миротворческих операций. Таким образом, Т. Мбеки, опираясь на поддержку генсека ООН К. Анана (также представлявшего Африку), сформировал коалицию государств, обладающих panafricanским правом на военные интервенции.

В дальнейшем, уже при президенте Дж. Зуме, было заключено соглашение об углублении партнерства между Советом мира и безопасности и СБ ООН, которое предусматривает механизм постоянных консультаций между ними<sup>5</sup>. ЮАР и далее активно участвовала в миротворческих операциях, направляя свои военные контингенты.

### **Особенности современного миротворчества**

Наращение конфликтности в современных международных отношениях сопровождается ростом рисков для миротворческих миссий ООН, большинство из которых по-прежнему приходится на Африку. Только с августа 2015 по май 2016 г. погибло 43 миротворца и 75 получили ранения<sup>6</sup>. Современное миротворчество сопряжено с постоянным усложнением операций и требует гибкого применения различных инструментов военного и невоенного характера с учетом специфики конкретного конфликта.

Хотя далеко не все миротворческие инициативы ЮАР были успешны<sup>7</sup>, ярким примером эффективного взаимодействия между ООН и АС (всячески продвигаемого ЮАР) стала попытка урегулирования многолетнего конфликта в ДРК. Этот эпизод обозначил качественно новый этап в

<sup>5</sup> Joint United Nations–African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security. New York: UN Office on the African Union, 19 April 2017. URL: [https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed\\_joint\\_framework.pdf](https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed_joint_framework.pdf)

<sup>6</sup> Доклад Генерального секретаря о работе Организации. A/71/1. Нью-Йорк: ООН, 2016.

<sup>7</sup> Solomon H. South Africa: a Case of High Expectation for Peace. URL: [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/17144/Solomon\\_South\(2010\).pdf?sequence=1](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/17144/Solomon_South(2010).pdf?sequence=1)

<sup>4</sup> Peace and Security Council. URL: <http://peaceau.org/en/page/38-peace-and-security-council>

эволюции миротворчества на африканском континенте. В ходе эволюции конфликта долгие усилия региональных организаций оказались неэффективными, а международная миротворческая миссия ООН зашла в тупик, не имея мандата на наступательные действия против боевиков и погрязнув во внутренних разногласиях.

Сторонами вооруженного конфликта в ДРК выступали: правящий режим Ж. Кабилы; неправительственные организации; силы политической оппозиции; боевики «Движения 23 марта» и другие незаконные вооруженные формирования. Для урегулирования в ДРК еще в конце 1990-х гг. были направлены миротворцы ООН. На внутренние межплеменные конфликты в ДРК накладывалось стремление соседних государств Бурунди, Руанды и Уганды установить контроль над приграничными конголезскими территориями для незаконной добычи богатейших полезных ископаемых. Для беспощадного вывоза сырья из этой страны состояние вооруженного конфликта в ДРК поддерживалось извне путем поставок оружия незаконным формированиям, провоцированием исхода населения, массовыми убийствами и насилиями в лагерях беженцев.

Переломить ситуацию позволила инициатива ЮАР по выдвижению АС на первые роли в деле урегулирования конфликта. В 2013 г. удалось принять Рамочное соглашение о мире, безопасности и сотрудничестве в ДРК и районе Великих Озер с участием африканских государств и ООН для прекращения длительного вооруженного конфликта, который сопровождался большими жертвами гражданского населения [6].

Соблюдение Рамочного соглашения обеспечило невмешательство соседних государств во внутренний конфликт. На следующем этапе урегулирования ЮАР, Танзания и Малави направили 3 тыс. солдат в составе сил ООН для контроля границ. Мандат этих сил предусматривал ведение наступательных действий против незаконных

вооруженных формирований на территории ДРК<sup>8</sup>. Успешные военные операции под эгидой ООН и АС быстро привели к вытеснению наиболее мощной группировки боевиков «Движения 23 марта» за пределы ДРК, а руководители движения заявили о прекращении вооруженной борьбы. Именно эти боевики для участия в боевых действиях насильно рекрутировали население, включая детей, а женщин обращали в сексуальное рабство<sup>9</sup>. Однако основным инструментом в стабилизации ситуации в ДРК стали не силовые действия, а политико-дипломатические, с участием заинтересованных государств, оппозиции и представителей вооруженных формирований.

Конфликт в ДРК не был полностью урегулирован, но все же здесь удалось остановить вооруженное противоборство и добиться относительной стабилизации ситуации в стране. Военно-силовые действия привели к заключению политических соглашений между сторонами конфликта, что и вывело ситуацию из тупика. В целом активизация АС в качестве главного партнера ООН при урегулировании конфликтов показала свою эффективность. В этом конфликте миротворческая деятельность АС нашла поддержку со стороны МИД РФ. Правда, успеху в стабилизации ситуации способствовало и то обстоятельство, что Китай, Россия и ведущие страны Запада в целом достигли консенсуса в политической оценке конфликта в ДРК, поддерживая правительство Ж. Кабилы.

Еще одним шагом, который расширил возможности миротворчества, опиравшегося на идеи panaфриканизма, стало решение о создании Африканского потенциала быстрого реагирования, действующего с санкции Совета мира и безопасности АС. Идея

<sup>8</sup> Resolution 2098 (2013) Adopted by the Security Council at its 6943rd Meeting, on 28 March 2013. S/RES/2098 (2013). URL: [http://securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2098.pdf](http://securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2098.pdf)

<sup>9</sup> DR Congo: Bosco Ntaganda Recruits Children by Force. URL: <https://hrw.org/news/2012/05/15/dr-congo-bosco-ntaganda-recruits-children-force>

создания региональных сил быстрого реагирования, дополняющие Африканские силы постоянной готовности, была выдвинута ЮАР в ответ на интервенцию Франции в Мали [7]. Действия Франции вызвали неоднозначную реакцию со стороны африканских государств, обвинивших Париж в возврате к «имперским» мышлению и поведению. Тогда Франция в инициативном порядке направила свои войска вместо контингентов западноафриканских государств, которые готовились к проведению миротворческой операции. При этом санкция СБ ООН была получена задним числом, уже после ввода войск.

Правда, высказываются сомнения по поводу того, насколько эффективными окажутся силы быстрого реагирования. Ведь инициативу ЮАР поддержала только часть африканских государств. Другие же посчитали, что принцип добровольного и посильного участия в операциях может создать ситуацию, когда наиболее сильные африканские государства получают инструмент для легитимного вмешательства в дела более слабых государств, то есть получится своего рода «африканский империализм». Да и на доктринальном уровне миротворческие операции под эгидой АС считаются недостаточно проработанными [8]. Этим в значительной мере объясняется стремление избегать жестких силовых действий.

Другая трудность в использовании сил быстрого реагирования связана с взаимодействием между СБ ООН и Советом мира и безопасности АС. С одной стороны, Совет получил от АС полномочия по самостоятельному решению вопроса о военной интервенции (после одобрения Ассамблеей АС). С другой стороны, поскольку до сих пор АС старался предварительно испрашивать санкцию СБ ООН, это может приводить к значительным задержкам в принятии решений в будущем и свести на нет идею быстрого реагирования.

В практическом плане быстрое развертывание сил предполагает наличие соответствующих

авиационных средств для переброски войск и техники, что, в свою очередь, потребует существенных финансовых вложений [9]. Известно, что членские взносы составляют только 40% бюджета АС, в остальном он наполняется за счет внешней помощи [10]. С этим же связаны недостаток тяжелых вооружений и низкий уровень подготовки африканских миротворцев к ведению операций.

Что же касается амбиций ЮАР играть ключевую роль в миротворчестве (и в региональной политике в целом), то этому серьезно препятствует недофинансирование национальных сил безопасности в течение последних двух десятилетий. По официальным данным, они находятся «в критическом состоянии упадка», для которого характерны устаревание оружия, техники и систем управления, несоответствие имеющегося потенциала для обеспечения обороны и выполнения внешнеполитических обязательств, недостаточная мобильность вооруженных сил<sup>10</sup>. По мнению экспертов, намеченное повышение финансирования на ближайшие годы (до 1,2% ВВП) все равно не позволит преодолеть проблемы, копившиеся годами<sup>11</sup>.

К проблемам, с которыми сталкивается миротворческая деятельность ЮАР, следует отнести и достаточно низкую исполнительскую дисциплину. Так, за период 2002–2006 гг. при проведении операций в Бурунди и ДРК было зафиксировано до 1 000 должностных преступлений, более половины из которых составили дезертирство, пьянство, неподчинение, а также уголовные преступления, включая кражи, нападения и убийства. Схожие проблемы имеются в полиции и регулярных войсках других государств. Например, полицейские и военные

<sup>10</sup> South African Defence Review. Pretoria: Defence Department, 2015.

URL: <http://dod.mil.za/documents/defencereview/defence%20review%202015.pdf>

<sup>11</sup> Heleta S. South Africa's Army Is in Steady Decline and Nothing's Being Done to Fix It.

URL: <https://theconversation.com/south-africas-army-is-in-steady-decline-and-nothings-being-done-to-fix-it-74712>

ДРК на собственной территории участвовали в массовых изнасилованиях женщин и детей [11].

Взаимодействию южноафриканских и других воинских контингентов (тем более, по линии ООН) мешает состояние здоровья личного состава вооруженных сил Претории. По опубликованным сведениям, на середину 2000-х гг. 23% личного состава были ВИЧ-инфицированы, что требует создания системы мер медицинского контроля за формированием подразделений, направляемых для выполнения миротворческих миссий<sup>12</sup>.

### **Дискуссии о концепции ООН «обязанность защищать»**

ЮАР внесла значительный вклад в развитие миротворчества и гуманитарной деятельности ООН. При ее поддержке была принята резолюция Генеральной Ассамблеи по созданию Совета по правам человека ООН взамен дискредитированной Комиссии по правам человека. За пять лет до Всемирного саммита 2005 г., где была принята ооновская концепция «обязанность защищать», ЮАР по линии АС ввела в политическую практику близкую по сути концепцию «небезразличие», ориентированную на региональную специфику.

В частности, допуская внешнюю интервенцию по гуманитарным соображениям, «небезразличие» также предполагает противодействие неконституционной смене власти, восстановление мира и безопасности по просьбе проблемного государства. При этом сохраняется принцип невмешательства в суверенные дела в одностороннем порядке, оставляя это право лишь за АС как инструментом коллективной безопасности [12]. Имплементация «небезразличия» предполагает, прежде всего, меры по предотвращению кризисных ситуаций и оказание помощи проблемному государству. Концепция же «обязанность защищать» в

ооновском варианте делает основной акцент на внешней ответственности правящего режима и предоставляет возможности для более свободного толкования условий внешнего вмешательства в дела суверенного государства [13].

ЮАР имеет особую позицию по выработке решений в ООН по проблемам, имеющим гуманитарное измерение. Претория считает, что глобальные вопросы прав человека являются прерогативой Совета по правам человека, а не СБ ООН. В этом ключе рассматриваются и дебаты по имплементации концепции «обязанность защищать». По мнению ЮАР и многих других стран «третьего мира», выдвигание на первые роли СБ ООН ведет к тому, что гуманитарные и миротворческие миссии становятся заложниками амбиций постоянных членов Совбеза. Ведь именно последние, по сути дела, имеют право определять существование угрозы миру и безопасности в случае того или иного локального конфликта, что влияет на цели, задачи и инструменты миротворческих миссий. В ответ на эту позицию западные страны обвиняют ЮАР в неискренности и пустословии [14].

Неудивительно, что в политическом и экспертном сообществах ЮАР сложилось двойственное отношение к ооновской концепции «обязанность защищать». С одной стороны, в этой среде усилилось влияние либеральной версии данной доктрины, которая предполагает внешнюю ответственность государства за негативные процессы в гуманитарной сфере, происходящие на его территории, то есть дает повод для вмешательства во внутренние дела данной страны и оправдывает правомерность нарушения национального суверенитета извне. С другой стороны, многими южноафриканскими экспертами и политиками признается важность защиты суверенитета государства перед лицом вмешательства стран Запада, преследующих собственные интересы, а вовсе не озабоченных решением гуманитарных проблем других стран и

<sup>12</sup> Lotze W., de Coning C., Neethling T. Peacekeeping Contributor Profile: South Africa. URL: <http://providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-south-africa>

народов. Эта двойственность усугубляется еще и тем, что, несмотря на многочисленные обиды на Запад за намеренную маргинализацию Африки, его национальный эгоизм и «имперское» поведение, африканские страны, тем не менее, пока не могут обойтись без экономической помощи развитых стран и их военной поддержки для проведения миротворческих операций<sup>13</sup>.

Внутри страны и за рубежом политика миротворчества Претории также оценивается неоднозначно, поскольку вопреки правозащитной риторике, на деле ЮАР неоднократно поддерживала репрессивные африканские режимы. Так, в 2008 г. ЮАР выступила против введения санкций ООН в отношении режима Р. Мугабе в Зимбабве. Южноафриканские эксперты и дипломаты всякий раз подчеркивали, что концепция «обязанность защищать» должна быть сформулирована так, чтобы исключить манипуляции со стороны постоянных членов СБ ООН на стадии имплементации. А дело защиты граждан – это, прежде всего, ответственность государства, и проблемы в этой области не могут служить предлогом для смены режима внешними силами [15]. ЮАР фактически выступила в защиту режима, который для самосохранения использовал политические репрессии и массовые нарушения прав человека. Тогда Т. Мбеки отказался публично осудить режим Р. Мугабе [1]. Это объясняют тем, что чувство африканской солидарности возобладало над правозащитной риторикой<sup>14</sup>.

В схожих обстоятельствах в 2011 г. ЮАР была единственным из государств БРИКС, поддержавших резолюцию № 1973 по Ливии о введении бесполетной зоны для защиты

гражданского населения в оппозиционных режиму М. Каддафи районах этой страны. По существу, Претория поддержала оценку ситуации в Ливии странами Запада, хотя на словах неоднократно обвиняла Запад в двойных стандартах. Правда, вскоре Претория осудила бомбардировки НАТО и практику смены режима под флагом гуманитарного вмешательства<sup>15</sup>. В Претории предполагали иной вариант урегулирования – путем активизации диалога по линии АС, а не организации поставок оружия в условиях гражданского конфликта и открытой внешней интервенции<sup>16</sup>. Однако под давлением Запада АС был оттеснен от посредничества в пользу Лиги арабских государств, которая и «продавила» прозападную политику в отношении режима М. Каддафи.

Противоречивость позиции Претории во многом объясняется ее трудновыполнимыми стратегическими устремлениями: играть роль посредника, который, с одной стороны, примиряет позиции Запада и Африки, с другой – защищает panaфриканские интересы перед лицом Запада, а с третьей – рассчитывает на материальную и финансовую поддержку от ООН и развитых стран для миротворческой деятельности под флагом panaфриканизма. Наиболее жесткие критики политики Претории даже обвиняют ее в сговоре с Западом для защиты своих собственных интересов на континенте, включая военно-силовую политику [16].

В ответ своим критикам представители АНК и южноафриканские дипломаты разъясняют, что их оппоненты не до конца понимают позицию Претории по интерпретации и практической реализации концепции «обязанность защищать». Именно ЮАР склонила

<sup>13</sup> Statement by H.E. Mr. Jacob Zuma, President of the Republic of South Africa, during the High-Level Open Debate in the Security Council on the "UN Peacekeeping Operations: Reform of United Nations Peacekeeping Operations: Implementation and Follow-Up". New York, 20 September 2017. URL: [http://southafrica-newyork.net/pmun/statements\\_2017/high\\_level\\_reform\\_of\\_UN\\_peacekeeping\\_operations\\_20170920.htm](http://southafrica-newyork.net/pmun/statements_2017/high_level_reform_of_UN_peacekeeping_operations_20170920.htm)

<sup>14</sup> Anthony R., Tembe P., Gull O. South Africa's changing foreign policy in a multipolar world. Stellenbosch: Center for Chinese Studies of Stellenbosch University, 2015. 18 p.

<sup>15</sup> United Nations Security Council. The 6650<sup>th</sup> meeting record, 9 November 2011. UN Documents S/pv.6650. URL: <http://securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Golan%20Heights%20%20PV%206650.pdf>

<sup>16</sup> Statement by His Excellency President Jacob Zuma during the General Debate of the 72nd Session of the United Nations General Assembly. New York, 20 September 2017. URL: [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/72/za\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/72/za_en.pdf)

колеблющиеся государства, включая Бразилию и Индию, в пользу одобрения этой концепции на Всемирном саммите 2005 г. С тех пор ЮАР последовательно выступала с позиции, что «обязанность защищать» не может иметь единственной трактовки, навязываемой великими державами. Эта концепция рассматривается прежде всего как средство диалога, в котором должны участвовать африканские государства, если они хотят успеха panaфриканскому «ренессансу». Развитие политического диалога – лучший ответ на негативный опыт военных интервенций Запада под флагом защиты гражданского населения [1].

Ситуация вокруг Ливии дала толчок широким дискуссиям внутри ЮАР, которые в идейном плане вписываются в рамки неолиберального, неореалистического, а также идеологизированного panaфриканского подходов. Вслед за президентом Дж. Зума неолиберальная часть экспертов считала, что поддержка резолюции № 1973 отвечает принципу «небезразличия» в отношении преступной политики авторитарных государств, способствует укреплению АС как инструмента региональной безопасности и африканской солидарности. Неолибералы подчеркивали особую миссию, которую они традиционно приписывают Претории в деле защиты прав народов всей Африки, что якобы создает ей дополнительные рычаги в переговорном процессе по Ливии. Привлекательность западно-либерального тезиса «суверенитет как внешняя ответственность» эксперты объясняют последствиями апартеида, когда дискриминация была закреплена на уровне институтов государства [15]. Тогда внешняя ответственность воспринимается как дополнительная гарантия от перерождения режима в преступный.

Неореалисты, которые апеллируют не к ценностям, а к национальным интересам ЮАР, подчеркивали неоднозначность ситуации в случае с Ливией. С одной стороны, поддержка резолюции № 1973, с их точки зрения, была оправдана, так как М. Каддафи

был главным конкурентом за влияние в Африканском союзе, и устранение ливийского лидера укрепило позиции ЮАР. С другой стороны, противники резолюции из лагеря неореалистов считали, что поддерживая США и их союзников, Претория сама себе создает трудности внутри БРИКС, который строится в качестве глобальной альтернативы Западу. Между тем именно членство в БРИКС отвечает интересам ЮАР по укреплению ее международного статуса.

Леворадикальная, panaфриканская точка зрения, которая популярна среди активистов АНК, сводится к тому, что ЮАР должна продолжать бороться против американской модели мирового порядка, против западной гегемонии и практики нарушений суверенитета. Странники этой точки зрения считают, что политика ЮАР должна сохранять антизападный, антиимпериалистический вектор, заданный еще во времена борьбы с режимом апартеида, которая велась при поддержке СССР, Кубы и Китая [1].

### **Перспектива сотрудничества с БРИКС**

Несогласие с политикой Запада по многим вопросам в итоге привело ЮАР к постепенному сближению с позицией стран БРИКС как институту, противостоящему глобальной гегемонии «золотого миллиарда».

В международно-финансовой сфере вместо давления Запада по линии МВФ и Всемирного банка в БРИКС (в частности, в рамках Нового банка развития и пула резервных валют) решения принимаются на равноправной и консенсусной основе. По данным на 2017 г., важнейшим партнером ЮАР по экономическому сотрудничеству стал Китай (в 2017 г. товарооборот составил 39 млрд долл. США)<sup>17</sup>, в несколько раз опередив и Индию, и Бразилию [17]. Российские же показатели сотрудничества и вовсе в десятки раз меньше – 0,83 млрд долл. США<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Отношения Китая и ЮАР стали классическим образцом сотрудничества «Юг – Юг»: посол КНР в ЮАР Линь Сунтянь. URL: [http://russian.news.cn/2018-07/23/c\\_137341755.htm](http://russian.news.cn/2018-07/23/c_137341755.htm)

<sup>18</sup> Внешняя торговля России. Товарооборот России и ЮАР. URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2018->

В международно-политическом отношении в последние годы позиция ЮАР все более сдвигалась от прозападной в сторону БРИКС. Этому способствовало взаимопонимание между ними по инициативам ЮАР, выдвигавшимся в стенах ООН в 2007–2008 и 2011–2012 гг. Тогда ЮАР получала статус непостоянного члена Совбеза, а Китай и Россия поддерживали идею об учреждении африканского представительства в Совбезе, исходя из того, что большинство резолюций прямо касается проблем Африки<sup>19</sup>. В свою очередь, ЮАР, солидарно с другими странами БРИКС, в 2014 г. не голосовала за резолюцию с осуждением России за «нарушение территориальной целостности Украины».

В сфере миротворчества в ЮАР усилилось критическое отношение к концепции «обязанность защищать», которую Запад использовал в своих узкокорыстных целях (например, для устранения М. Каддафи). Критические настроения подогрела дестабилизация Сахеля и Мали, которая воспринимается многими в ЮАР как следствие смены режима в Ливии. На этом фоне попытки Запада еще раз применить концепцию «обязанность защищать» в урегулировании конфликта в Сирии оказались полностью провальными и тоже не были поддержаны ЮАР. При этом полезность самой нормы не вызывает сомнений среди южноафриканских экспертов, но главная проблема видится в «несовершенстве участников и институтов, задействованных в ее реализации на практике». На заседании СБ ООН ЮАР солидарно с Индией и Бразилией отказались поддержать проект резолюции, где вся ответственность за жертвы возлагалась на правительство Сирии, усматривая в этом прямой аналог с ливийским сценарием [18].

Скептическое отношение ЮАР к западному опыту миротворчества находит дополнительные стимулы в идеях антиимпериализма и африканской солидарности, которые особенно

02/torgovlya-mezhdu-rossiy-i-yuar-v-2017-g

<sup>19</sup> Anthony R., Tembe P., Gull O. South Africa's changing foreign policy in a multipolar world. Stellenbosch: Center for Chinese Studies of Stellenbosch University, 2015. 18 p.

популярны в АНК. Что касается права на военную интервенцию, то в ЮАР сторонники панафриканизма настаивают, что собственный, отличный от западного, исторический и политический опыт позволяет иметь собственную интерпретацию концепции «обязанность защищать» и дает особые права на военное вмешательство на «черном континенте». Более того, западный пессимизм 1990-х гг. в отношении способности самостоятельного развития Африки привел к тому, что для многих лидеров решение вопросов безопасности по своему усмотрению стало делом чести и достоинства<sup>20</sup> по принципу «африканские решения для африканских проблем».

Расхождение Претории со странами Запада состоит и в том, что концепцию «обязанность защищать» предпочитают рассматривать не автономно, а как часть политики по обеспечению международной безопасности в целом. В ЮАР считают, что при проведении миротворческих операций в Африке ООН должна больше опираться на региональные организации, а прямые интервенции западных государств нежелательны. Южноафриканские эксперты также обращают внимание на тесную связь безопасности и проблем отставания в социально-экономическом развитии. По их мнению, это недостаточно учитывает Запад, и в этом плане сближение с БРИКС как раз сулит получение инвестиций и ускорение экономического роста.

При всех колебаниях внутри экспертного сообщества относительно трактовки концепции «обязанность защищать» ЮАР и впредь сохранит активную позицию по реформированию миротворческой деятельности ООН, поскольку считает своим приоритетом опору на многостороннюю дипломатию и отводит ООН роль важнейшего инструмента глобального управления [14]. С этим же связано стремление Претории повысить свой статус в ООН, чему может способствовать укрепление сотрудничества в рамках БРИКС.

<sup>20</sup> Kumalo D. A Legacy of the UN and Africa // *Developing Dialogue*. 2011. No. 57. P. 34–37.

Качественно новый этап сближения со странами БРИКС произошел в 2013 г. в рамках 5-го саммита этого форума, который как раз принимала Претория. На саммите была подписана декларация между РФ и ЮАР об установлении двустороннего всеобъемлющего стратегического партнерства. Примечательно, что подходы к миротворчеству России на пространстве СНГ и ЮАР в рамках АС имеют общие черты. В частности, это стремление к повышению роли регионального компонента в принятии решений по миротворчеству, создание региональных миротворческих сил и приоритет политико-дипломатического урегулирования, что создает перспективу развития сотрудничества в этой области [13]. Прямым итогом поддержки стран БРИКС стало создание сил быстрого реагирования, действующих по мандату и под эгидой АС<sup>21</sup>.

Кроме того, Президент РФ В.В. Путин выдвинул инициативу об экономическом и политическом сотрудничестве БРИКС с такими организациями и программами, как АС, НЕПАД и др. Фактически РФ давно сотрудничала со многими африканскими странами в обеспечении миротворчества через программы добровольной помощи в Фонд мира при АС, поставку товаров и услуг миротворчества (в первую очередь посредством вертолетной авиации), подготовке полицейских и военных кадров для африканских стран<sup>22</sup>.

На состоявшемся в 2018 г. 10-м саммите БРИКС получила поддержку инициатива ЮАР по созданию в рамках этого форума рабочей группы по вопросам миротворчества. В совместном заявлении государств отмечается возрастающая роль АС как основы региональной структуры безопасности, а также укрепление его сотрудничества с ООН<sup>23</sup>. ЮАР видит основной целью рабочей группы

не только сближение позиций стран БРИКС, но и совместное продвижение общей позиции на площадке ООН.

### Заключение

В целом для миротворчества ЮАР характерно несколько трендов. *Во-первых*, оно ориентировано главным образом на африканский континент. При этом Претория стремится взять на себя роль лидера в урегулировании конфликтов, опираясь на идеи панафриканизма. Однако необходимо отметить, что эти амбиции поддерживаются далеко не всеми африканскими государствами.

*Во-вторых*, ЮАР предпочитает направлять вооруженные контингенты преимущественно не напрямую по линии ООН, а через региональные (АС) и субрегиональные (САДК) организации либо опираясь на двусторонние договоры с африканскими странами. Последнее сближает практику Претории в Африке и Москвы на постсоветском пространстве при организации миротворческих операций.

*В-третьих*, ЮАР рассматривает активное миротворчество как средство повышения своего авторитета и формирования имиджа «эффективного менеджера» не только в Африке, но и на международной арене в целом, прежде всего в ООН.

*В-четвертых*, собственные ресурсы, которые может мобилизовать ЮАР для ведения операций, достаточно ограничены. Это касается возможностей выделяемых воинских контингентов вести операции на всем континенте, их недостаточное соответствие стандартам ООН, невысокие функциональные возможности и недостаточное финансирование.

Сотрудничество РФ и ЮАР в сфере миротворчества возможно в нескольких форматах. *Во-первых*, эта работа может вестись на основе двусторонних контактов,

<sup>21</sup> African Capacity for Immediate Response to Crises. African Union, 9 November 2016. URL: <http://peaceau.org/uploads/acirc-summit-declaration-09-nov-16-final-eng.pdf>

<sup>22</sup> Лавров С. Россия и Африка к югу от Сахары: отношения, проверенные временем. URL: <https://topwar.ru/48438-statyaministra-inostrannyh-del-rossii-svlavrova-rossiya-i-afrika-kyugu-ot-sahary-otnosheniya-proverennyevremenem-opublikovannaya-v-zhurnale-russian-view.html>

<sup>23</sup> Йоханнесбургская декларация Десятого саммита БРИКС (Йоханнесбург, ЮАР, 26 июля 2018 г. (п. 52, 53). URL: <http://nkibrics.ru/pages/summit-docs>

поскольку оба государства во многом разделяют подходы к миротворчеству в современных условиях.

*Во-вторых*, их взаимодействие в данной области может происходить в рамках БРИКС. Всех членов этой группы объединяет критическое отношение к западным подходам к миротворчеству как в концептуальном («гуманитарные интервенции», «обязанность защищать»), так и в практических отношениях, стремление развивать региональные структуры ООН, признание приоритета норм международного права в сфере миротворческой деятельности и пр.

*В-третьих*, еще одно направление сотрудничества с ЮАР формируется через поддержку Россией миротворческой деятельности АС. По итогам визита министра иностранных дел РФ С. Лаврова в Аддис-Абебу 9 марта 2018 г. были согласованы ежегодные встречи МИД РФ и Комиссии АС.

В данном случае АС заинтересован прежде всего в получении устойчивой финансовой поддержки на проведение африканцами миротворческих операций, санкционированных СБ ООН<sup>24</sup>. Наконец, *в-четвертых*, взаимодействие между Москвой и Преторией в рассматриваемой области может происходить и на платформе ООН, в частности, когда речь идет о развитии и имплементации концепции «обязанность защищать» в практике ООН, а также при обсуждении Советом Безопасности конкретных миротворческих операций в Африке.

Все это дает основание для вывода о том, что активность ЮАР в сфере миротворчества сохранится и в обозримом будущем, поскольку это направление внешнеполитического курса Претории относится к числу ее важнейших приоритетов в региональной политике.

<sup>24</sup> Совместное коммюнике по итогам переговоров Министра иностранных дел России С.В. Лаврова с Председателем Комиссии Африканского союза М. Факи Махаматом, Аддис-Абеба, 9 марта 2018 г.  
URL: [http://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3115239](http://mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3115239)

## Список литературы

1. *Verhoeven H., Murthy C., Soares de Olivera R.* «Our identity is our currency»: South Africa, the responsibility to protect and the logic of African intervention // *Conflict, Security & Development*. 2014. Vol. 14. No. 4. P. 509–534. URL: <http://doi.org/10.1080/14678802.2014.930594>
2. *Mandrup T., Smith K.* South Africa’s “diplomacy of ubuntu”: an African approach to coexistence? In: *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Ed. by C. De Coning, T. Mandrup, L. Odgaard. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group, 2014. P. 149–170.
3. *Licoti F.* The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War? // *International Peacekeeping*. 2007. Vol. 14. Iss. 2. P. 251–263. URL: <https://doi.org/10.1080/13533310601150875>
4. *Cheru F.* African Renaissance: Roadmaps to the Challenge of Globalization. London, New York: Zed Books, 2002. 253 p.
5. Африканская интеграция: социально-политическое измерение / отв. ред. Ю.В. Потемкин. М.: Изд-во Института Африки РАН, 2003. 145 с.
6. *Коньшев В.Н., Кубышкин А.И., Сергунин А.А.* Защита гражданского населения в миротворческой деятельности ООН: проблемы и перспективы // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2015. Т. 11. Вып. 26. С. 53–66. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/zaschita-grazhdanskogo-naseleniya-v-mirotvorcheskoy-deyatelnosti-oon-problemy-i-perspektivy>
7. *Brosig M., Sempijja N.* The African Capacity for Immediate Response to Crisis: Advice for African Policymakers // *SAIIA Policy Insights*. 2015. No. 22. URL: [https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/07/saia\\_spi\\_22\\_Brosig-Simpijja\\_21050729.pdf](https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/07/saia_spi_22_Brosig-Simpijja_21050729.pdf)
8. *Fitz-Gerald A.* Towards a common doctrine for African Standby Force-led peace operations // *International Peacekeeping*. 2017. Vol. 24. Iss. 4. P. 616–638. URL: <https://doi.org/10.1080/13533312.2017.1345313>
9. *Warner J.* Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa // *African Security*. 2015. Vol. 8. Iss. 1. P. 56–73. URL: <https://doi.org/10.1080/19392206.2015.998543>
10. *Degrais N., Gouriellec S.* The Challenges of Building the African Peace and Security Architecture // *IRSEM Research Paper*. 2017. No. 28. URL: [https://defense.gouv.fr/content/download/490814/7845934/file/Research\\_Paper\\_No28\\_2016.pdf](https://defense.gouv.fr/content/download/490814/7845934/file/Research_Paper_No28_2016.pdf)
11. *Bartels S., Scoptt J., Mukwege D.* Patterns of Sexual Violence in Eastern Democratic Republic of Congo: Reports from Survivors Presenting to Panzi Hospital in 2006 // *Conflict Health*. 2010. Vol. 4. No. 9. P. 1–10. URL: <https://doi.org/10.1186/1752-1505-4-9>
12. *Bellamy A.* Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit // *Ethics & International Affairs*. 2006. Vol. 20. Iss. 2. P. 143–169. URL: <http://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00012.x>
13. *Коньшев В.Н., Сергунин А.А.* Концепция «обязанность защищать»: БРИКС в поисках консенсуса // *Международные процессы*. 2017. Т. 15. № 4. С. 202–217. URL: <http://doi.org/10.17994/IT.2017.15.4.51.12>

14. *Landsberg C.* Multilateralism and the UN in South Africa's Foreign Policy // *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*. 2015. Vol. 4. No. 8. P. 43–57.  
URL: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.59962>
15. *Mabera F., Dunne T.* South Africa and Responsibility to Protect // *AP R2P Brief*. 2013. Vol. 3. No. 6. URL: [https://responsibilitytoprotect.org/South%20Africa%20and%20R2P%20Ideas%20in%20Brief%20-%202012\\_17\\_13.pdf](https://responsibilitytoprotect.org/South%20Africa%20and%20R2P%20Ideas%20in%20Brief%20-%202012_17_13.pdf)
16. *Daniel J., Naidoo V., Naidu S.* The South Africans Have Arrived: Post-Apartheid South Africa's Corporate Expansion into Africa. In: *State of the Nation: South Africa 2003–2004*. Ed. by J. Daniel, A. Habib, R. Southall. Cape Town: HSRC Press, 2003. P. 368–390.
17. *Брагуна Е.А.* Индия – Африка: торговля и инвестиции в XXI веке // *Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. 2018. Т. 11. № 5. С. 182–199.  
URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-5-182-199>
18. *Adams S.* Failure to Protect: Syria and the UN Security Council. New York: Global Center for the Responsibility to Protect, 2015. 28 p. URL: [http://globalr2p.org/media/files/syriapaper\\_final.pdf](http://globalr2p.org/media/files/syriapaper_final.pdf)

### **Информация о конфликте интересов**

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

## PEACEKEEPING SOUTH AFRICA: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Valerii N. KONYSHOV<sup>a,\*</sup>, Aleksandr A. SERGUNIN<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Saint-Petersburg State University (SPbSU), Saint Petersburg, Russian Federation  
v.konyshov@spbu.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-7257-6848>

<sup>b</sup> Saint-Petersburg State University (SPbSU), Saint Petersburg, Russian Federation  
a.sergunin@spbu.ru  
<https://orcid.org/0000-0002-4683-0611>

• Corresponding author

### Article history:

Received 17 January 2019  
Received in revised form  
1 February 2019  
Accepted 18 February 2019  
Available online  
15 March 2019

### JEL classification:

D74, F51, F55

**Keywords:** UN, BRICS,  
peacekeeping,  
pan-Africanism

### Abstract

**Subject** The article looks into the specifics of the South African peacekeeping policy.

**Objectives** The research determines the doctrine and vision of the South African policy for peacekeeping, its views on the UN Responsibility to Protect commitment, peacekeeping operations in Africa and specifics of interacting with key peacekeeping parties – the UN, regional institutions (African Union, BRICS) and Russia.

**Methods** The research is based on the historical analysis of the South African peacekeeping practices, institutional analysis for studying peacekeeping mechanisms, documentation analysis from perspectives of the international law.

**Results** We traced the principal trends in the evolution of the South African peacekeeping activities and determined how Russia and South Africa could possibly establish the peacekeeping cooperation.

**Conclusions and Relevance** South Africa will continue its peacekeeping efforts in the foreseeable future. In peacekeeping, South Africa is an advocate of Pan-Africanism and prefers regional peacekeeping organizations, rather than those supported by the UN. The latter fact makes the South African practices similar to the Russian ones across the post-Soviet space. The South African policy lacks resources for planning, implementation and conduct of its operations. Russia and South Africa could establish the peacekeeping cooperation ties through bilateral policy, collaboration under the auspices of the BRICS, Russia supporting the African Union policy, coordination of the countries' efforts as part of the UN concept of the Responsibility to Protect commitment.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

**Please cite this article as:** Konyshov V.N., Sergunin A.A. Peacekeeping South Africa: Challenges and Opportunities. *National Interests: Priorities and Security*, 2019, vol. 15, iss. 3, pp. 417–434.  
<https://doi.org/10.24891/ni.15.3.417>

### Acknowledgments

The research was conducted as part of projects supported by the Russian Science Foundation (№ 16-18-10315) and Saint-Petersburg State University (№ 17.37.226.2016).

### References

1. Verhoeven H., Murthy C., Soares de Olivera R. “Our Identity is Our Currency”: South Africa, the Responsibility to Protect and the Logic of African Intervention. *Conflict, Security & Development*, 2014, vol. 14, no. 4, pp. 509–534.  
URL: <http://doi.org/10.1080/14678802.2014.930594>

2. Mandrup T., Smith K. South Africa's "Diplomacy of Ubuntu": An African Approach to Coexistence? In: *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*. Ed. By C. De Coning, T. Mandrup, L. Odgaard. Abingdon, Routledge Taylor & Francis Group, 2014, pp. 149–170.
3. Licoti F. The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War? *International Peacekeeping*, 2007, vol. 14, iss. 2, pp. 251–263.  
URL: <https://doi.org/10.1080/13533310601150875>
4. Cheru F. *African Renaissance: Roadmaps to the Challenge of Globalization*. London, New York, Zed Books, 2002, 253 p.
5. *Afrikanskaya integratsiya: sotsial'no-politicheskoe izmerenie* [African Integration: Sociopolitical Dimension]. Moscow, Institute of Africa, Russian Academy of Sciences Publ., 2003, 145 p.
6. Konyshov V.N., Kubyshev A.I., Sergunin A.A. [Protection of civilians as part of the UN peacekeeping operations: Problems and prospects]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* = *National Interests: Priorities and Security*, 2015, vol. 11, iss. 26, pp. 53–66.  
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/zaschita-grazhdanskogo-naseleniya-v-mirotvorcheskoy-deyatelnosti-oon-problemy-i-perspektivy> (In Russ.)
7. Brosig M., Sempijja N. The African Capacity for Immediate Response to Crisis: Advice for African Policymakers. *SAIIA Policy Insights*, 2015, no. 22. URL: [https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/07/saia\\_spi\\_22\\_Brosig-Simpijja\\_21050729.pdf](https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2015/07/saia_spi_22_Brosig-Simpijja_21050729.pdf)
8. Fitz-Gerald A. Towards a Common Doctrine for African Standby Force-led Peace Operations. *International Peacekeeping*, 2017, vol. 24, iss. 4, pp. 616–638.  
URL: <https://doi.org/10.1080/13533312.2017.1345313>
9. Warner J. Complements or Competitors? The African Standby Force, the African Capacity for Immediate Response to Crises, and the Future of Rapid Reaction Forces in Africa. *African Security*, 2015, vol. 8, iss. 1, pp. 56–73. URL: <https://doi.org/10.1080/19392206.2015.998543>
10. Degrais N., Gouriellec S. The Challenges of Building the African Peace and Security Architecture. *IRSEM Research Paper*, 2017, no. 28. URL: [https://defense.gouv.fr/content/download/490814/7845934/file/Research\\_Paper\\_No28\\_2016.pdf](https://defense.gouv.fr/content/download/490814/7845934/file/Research_Paper_No28_2016.pdf)
11. Bartels S., Scopp J., Mukwege D. Patterns of Sexual Violence in Eastern Democratic Republic of Congo: Reports from Survivors Presenting to Panzi Hospital in 2006. *Conflict Health*, 2010, vol. 4, no. 9, pp. 1–10. URL: <https://doi.org/10.1186/1752-1505-4-9>
12. Bellamy A. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. *Ethics & International Affairs*, 2006, vol. 20, iss. 2, pp. 143–169.  
URL: <http://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00012.x>
13. Konyshov V.N., Sergunin A.A. [BRICS Responses to a Responsibility to Protect concept. The search for consensus?]. *Mezhdunarodnye protsessy = International Trends*, 2017, vol. 15, no. 4, pp. 202–217. (In Russ.) URL: <http://doi.org/10.17994/IT.2017.15.4.51.12>
14. Landsberg C. Multilateralism and the UN in South Africa's Foreign Policy. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2015, vol. 4, no. 8, pp. 43–57.  
URL: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.59962>

15. Mabera F., Dunne T. South Africa and the Responsibility to Protect. *AP R2P Brief*, 2013, vol. 3, no. 6. URL: [https://responsibilitytoprotect.org/South%20Africa%20and%20R2P%20Ideas%20in%20Brief%20-%202012\\_17\\_13.pdf](https://responsibilitytoprotect.org/South%20Africa%20and%20R2P%20Ideas%20in%20Brief%20-%202012_17_13.pdf)
16. Daniel J., Naidoo V., Naidu S. The South Africans Have Arrived: Post-Apartheid South Africa's Corporate Expansion into Africa. In: *State of the Nation: South Africa 2003–2004*. Ed. by. J. Daniel, A. Habib, R. Southall. Cape Town, HSRC Press, 2003, pp. 368–390.
17. Bragina E.A. [India – Africa: Trade and investments in the 21th century]. *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo = Outlines of Global Transformations: Politics, Economy, Law*, 2018, vol. 11, no. 5, pp. 182–199. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-5-182-199>
18. Adams S. Failure to Protect: Syria and the UN Security Council. New York, Global Center for the Responsibility to Protect, 2015, 28 p.  
URL: [http://globalr2p.org/media/files/syriapaper\\_final.pdf](http://globalr2p.org/media/files/syriapaper_final.pdf)

### **Conflict-of-interest notification**

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.