



Ж.М. ЧЕКОВА

РЕФОРМА СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН КАК ОДИН ИЗ ПРИОРИТЕТОВ МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БРАЗИЛИИ



В статье рассмотрена проблематика реформы Совета Безопасности ООН. Изучены существующие на сегодняшний день проекты его расширения, позиции по этому вопросу его пяти постоянных членов и основных инициативных групп. Реформа Совета Безопасности проанализирована как один из приоритетов внешней политики Бразилии. Исследована стратегия Бразилии, направленная на получение места постоянного члена обновленного Совета Безопасности ООН.

Ключевые слова: *Бразилия, реформа Совета Безопасности ООН.*

El artículo aborda las cuestiones de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. El autor analiza las iniciativas de su ampliación, así como las posiciones de sus cinco miembros permanentes y de los países interesados en poner en marcha dicho proceso. La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU es considerada como una de las prioridades de la política exterior brasileña. El autor examina la estrategia brasileña dirigida a obtener el estatuto del miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Palabras clave: *Brasil, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.*

The article deals with the issue of the UN Security Council reform. The author considers the currently existing expansion initiatives, as well as the positions of the five permanent members and the main countries interested in launching the process. The UN Security Council reform is analyzed as one of the priorities of Brazilian foreign policy, so special emphasis is laid on the role of the Latin American giant in this process. The author examines the Brazilian strategy aimed at obtaining a permanent seat in the UN Security Council.

Key words: *Brazil, UN Security Council reform.*

В исторически сформировавшейся иерархии приоритетов внешней политики Бразилии традиционно высокое место занимает реформа международного порядка. Ее цель — сделать этот порядок более справедливым, чтобы решения глобального значения принимались не пятью великими державами — постоянными членами Совета Безопасности ООН, а более репрезентативным органом, включающим в себя широкий спектр государств. С начала XXI в. эта цель становится главной среди различных направлений международно-политической деятельности Бразилии. В этой связи одной из задач дипломатии страны становится поиск союзников, которые поддержали бы ее в деле глобальной международно-политической реформы, поэтому ставка делается на укрепление связей со странами БРИКС и «Группы четырех». Не менее важной задачей становится и региональная интеграция (МЕРКОСУР, УНАСУР, СЕЛАК): стремление Бразилии занять постоянное место в Совете Безопасности выглядит более оправданным, если она выдвигает свою кандидатуру от целого региона — Латинской Америки.

Структура Совета Безопасности ООН была определена в середине XX в. в соответствии с реалиями того времени. Так, пять постоянных мест заняли великие державы-победи-

тельницы: Великобритания, Китай, СССР, США, Франция. Им также было дано исключительное право вето, с помощью которого они могли заблокировать любую резолюцию Совета в индивидуальном порядке. Непостоянных мест первоначально было одиннадцать, но в 1963 г. состав Совета Безопасности был расширен (число непостоянных членов было увеличено с 11 до 15). Причина этой реформы заключалась в необходимости адаптации Совета к изменившейся ситуации: к 1963 г. число стран — членов ООН возросло с 51 до 114 государств.

В конце XX в. в мире произошли новые серьезные перемены: увеличилось число независимых государств, стремившихся участвовать в управлении международными процессами. Более того, изменения претерпела вся система международных отношений. Эпоха биполярности осталась в прошлом, на смену ей пришел полицентричный мир, организационное оформление которого еще не закончилось. Как политические круги, так и экспертное сообщество давно признают необходимость адаптации Организации Объединенных Наций к новому миропорядку, исключительную важность проведения полномасштабной реформы ООН, которая повысила бы легитимность и эффективность единственной по-настоящему универсальной международной организации.

Формирование основных инициативных блоков стран, заинтересованных в реформе ООН и выработавших единую позицию по данному вопросу, произошло в 2004–2005 гг., накануне Всемирного саммита. Так была создана «Группа четырех» в составе Бразилии, Германии, Индии и Японии, которая выдвинула проект резолюции L64 с предложением создать в СБ ООН шесть новых постоянных мест (четыре — для стран группы и два — для африканских стран) с правом вето через 15 лет после вступления реформы в силу, а также четыре непостоянных места.

В ходе 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН страны «четверки» подготовили проект рамочной резолюции о расширении СБ в обеих категориях — постоянных и непостоянных членов. Необходимого числа сторонников найти тогда не удалось, и проект так и не был поставлен на голосование. Тем не менее «группа четырех» по-прежнему считает, что ее инициатива должна рассматриваться как основа для дальнейшей дискуссии на переговорах.

16 февраля 2005 г. страны т.н. «Кофейного клуба» (Италия, Испания, Аргентина, Канада, Люксембург, Южная Корея, Пакистан), к которым примкнули Катар, Турция, Коста-Рика, Марокко, Сан-Марино, ОАЭ, Бангладеш и Лига арабских государств, приняли документ «Объединившиеся ради консенсуса» (впоследствии он дал название группе). В нем была выражена общая позиция группы по реформе ООН, которая сводилась к поддержке «Модели Б», предложенной Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (предусматривалось создание одного непостоянного места и восьми мест новой категории, со сроком полномочий 4 года и возможностью переизбрания). Позднее «Объединившиеся ради консенсуса» предложили проект резолюции L68, содержащий видоизмененную «Модель Б»: предполагалось создать десять мест новой категории со сроком полномочий два года и правом немедленного переизбрания [1, р. 6].

Сформировалась также и единая позиция у государств африканского континента. Предлагалось создать два постоянных места с правом вето (определение новых постоянных членов должно было происходить в рамках Африканского союза) и дополнительные непостоянные места для африканских стран. Право вето, по мнению африканцев, должно быть упразднено, но до тех пор, пока этого не произошло, новые постоянные члены, включая африканских, должны пользоваться им в полном объеме [2, р. 7].

Накануне Всемирного саммита 2005 г. страны «Группы четырех» были уверены, что смогут получить для своего проекта 150 голосов членов Генеральной Ассамблеи ООН, если им удастся убедить африканские страны отказаться от притязаний на право вето. Однако сделать этого не удалось, поэтому надежды, возлагавшиеся на саммит, не оправдались. Итоговая декларация не содержала никаких конкретных положений о реформе Совета Безопасности.

Межправительственные переговоры по реформе Совета Безопасности ведутся в Нью-Йорке с 19 февраля 2009 г. Состоялось десять раундов переговоров, в ходе которых обсуждались ключевые аспекты реформы:

- категории членства (количество постоянных и непостоянных членов, введение третьей категории членов, возможность немедленного переизбрания);
- право вето (сохранение его за пятью постоянными членами или расширение этой ка-

- тегории участников Совета, отмена или ограничение применения);
- справедливое распределение мест между регионами (подотчетность новых членов Совета регионам, которые они представляют);
- размер и рабочие методы Совета Безопасности;
- отношения Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи (роль Генеральной Ассамблеи в обеспечении международного мира и безопасности) [3].

В конце 2014 г. новым куратором межправительственных переговоров по реформе Совбеза стал постоянный представитель Ямайки К. Раттрэй [4], который считал необходимым активизировать усилия по подготовке резолюции, содержащей конкретные меры по реформе ООН, к 70-летию юбилею организации. 25 марта 2015 г. он представил проект рамочной резолюции по данному вопросу и обратился ко всем странам – членам ООН с просьбой представить свои позиции и соображения до середины апреля [5]. Сложность заключается в том, что многие страны (в том числе Россия) возражают против т.н. «краткого переговорного текста» (инициатива К. Раттрэя) и считают, что итоговый документ должен быть выработан непосредственно участниками переговоров в ходе кропотливой работы, а не координатором переговоров [6].

В ходе 69-й сессии «Группа четырех» активизировала усилия по ускорению переговорного процесса. Ее участники выступили с единым мнением о необходимости начала нового раунда межправительственных переговоров о реформе ООН с уже готовым предварительным текстом резолюции. Они по-прежнему считают, что любое промедление в данном процессе грозит «эрозией авторитета и легитимности Совета Безопасности» и уже давно сомневаются в его эффективности. «Группа четырех» выразила поддержку К. Раттрэю и его действиям по активизации переговорного процесса [7].

* * *

Бразилия, стоявшая у истоков создания ООН, сыграла важную роль в процессе ее становления: ее представители наряду с первыми 50 членами ООН участвовали в работе Учредительной конференции ООН в Сан-Франциско и подписали хартию Сан-Франциско. Как подчеркивала российский исследователь Л.С. Окунева, глава делегации Бразилии в ООН Освалду Аранья в апреле 1947 г. был избран председателем первой Специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН. С тех пор ежегодные сессии Генеральной Ассамблеи ООН традиционно открываются выступлением представителя Бразилии [26, с. 31].

Ныне Бразилия выступает за реформирование ООН, придание ей большего динамизма и, прежде всего, – за расширение Совета Безопасности. Президент Бразилии Д. Руссефф считает реформирование ООН и ее Совета Безопасности важнейшей задачей, выполнения которой Бразилия будет добиваться на международной арене. По ее словам, эта южноамериканская страна принимает участие во всех усилиях международного сообщества, будь то ближневосточный мирный процесс или работа по сокращению выбросов вредных веществ в атмосферу [8, с. 238].

Бразильцы выступают за совершенствование деятельности ООН, ее адаптацию к новым мировым реалиям. При этом они исходят из нежелательности свертывания объема нынешней деятельности организации, особенно на направлениях социально-экономического развития. Являясь одним из крупнейших вкладчиков в бюджет ООН, Бразилия ставит вопрос о целесообразности оптимизации деятельности Организации и сокращения ее расходов. Бразильская администрация проявляет готовность к обсуждению т.н. «промежуточного» варианта расширения Совета Безопасности, выступает за оживление дискуссии вокруг проекта в рамках самого органа.

Следует помнить, что необходимым условием для реализации любого проекта реформы является согласие постоянных членов Совета Безопасности, поэтому представляется крайне важным рассмотреть их позиции на современном этапе.

Великобритания, Китай, Россия, США и Франция исходят из четырех принципов, на которых должна основываться реформа. Она должна носить ограниченный характер и не снижать эффективности СБ ООН, не должна затронуть нынешние прерогативы постоянных членов (в частности, право вето). Исключительно важно, чтобы возможные постоянные члены показали свою способность вносить вклад в обеспечение международного мира и

безопасности. Реформированный Совет Безопасности должен сам определять свои методы работы. Постоянные члены Совета едины во мнении по поводу данных принципов, однако не имеют общей позиции ни по формату реформы, ни по кандидатам на постоянные места.

Россия считает необходимым поиск такой модели расширения Совета Безопасности, которая пользовалась бы широким согласием государств-членов, гораздо более значительным, чем две трети голосов, необходимых для принятия решений в Генассамблее. Россия рассматривает Бразилию как одного из достойных и сильных кандидатов для вхождения в состав постоянных членов реформированного Совета, если будет принято решение о расширении в обеих категориях. Одним из возможных вариантов осуществления реформы Россия считает промежуточную модель, которая предполагает увеличение численного состава Совета Безопасности только в категории непостоянных членов до 25–26 с удлиненным сроком пребывания в Совете и возможностью немедленного переизбрания, то есть создание категории «полупостоянных» членов. Учитывая сохраняющиеся принципиальные разногласия по реформе Совета Безопасности, Россия сейчас не видит альтернативы продолжению переговорного процесса в Нью-Йорке по всем имеющимся предложениям без искусственного сужения повестки дня [9].

Позиция другого постоянного члена – США – схожа с российской в том отношении, что кандидаты на постоянные места в Совбезе должны быть определены заранее, до запуска процесса реформы. Американцы исключают, таким образом, возможность рамочной резолюции, то есть документа о запуске реформы в целом, без конкретизации кандидатур на постоянные места. Из стран «Группы четырех» США выразили поддержку кандидатурам Индии и Японии, в то же время выступили против Германии, которая не поддержала их по иракскому вопросу в 2003 г.

Франция и Великобритания выразили открытую поддержку проекту «Группы четырех» и подписали соответствующий проект резолюции. Великобритания также предлагает вынести на рассмотрение кандидатуру африканской страны на постоянное место в расширенном Совете, а Франция выступает за предоставление одного места арабской стране [10]. Поскольку на переговорах по реформе нет прогресса уже несколько лет, Англия и Франция предложили так называемый «промежуточный вариант» реформы [11], который позволил бы выйти с конкретными результатами к 70-й годовщине ООН. Такая открытость европейских стран к реформе органа объясняется тем, что они боятся оказаться в проигрыше, если Совет потеряет легитимность (непредставительный – нелегитимный), и боятся «попасть под сокращение» (существует идея, что Европейский союз должен быть представлен в Совете Безопасности только одной страной).

Наиболее скептическую позицию по реформе ООН занимает Китай. Официальная позиция властей заключается в том, что Совет Безопасности должен быть реформирован на основе принципа справедливого географического распределения, причем они настаивают, что одно постоянное место должна получить африканская страна. Реформа ООН должна заключаться не только в увеличении числа постоянных членов, но и в предоставлении небольшим странам права играть большую роль в международных отношениях [12, р. 14]. Китаю импонирует предложение «Объединившихся ради консенсуса» о том, что постоянные места должны предоставляться регионам, а не странам (а в дальнейшем страны на этих местах будут чередоваться между собой). Китай выступает против установления каких бы то ни было сроков окончания переговоров. Кроме того, Китай стремится увязать реформу Совета с более широкой реформой всей ООН. Китайские представители настаивают, что все пять пунктов реформы ООН (изложенные в Решении 62/557) неразрывно связаны между собой, и прогресс по каждой в отдельности невозможен (например, только по созданию новых постоянных мест).

Что же касается конкретных кандидатур на постоянные места, китайцы не поддерживают проект «Группы четырех», выступая категорически против Германии и Японии. Следует отметить, что хотя Китай и считает Бразилию сильным актором международных отношений, который мог бы играть более деятельную роль в ООН, все же он старается не связывать себя никакими обещаниями поддержки южноамериканцев.

Таким образом, становится очевидным, что позиция постоянных членов Совета выглядит весьма двойственной. С одной стороны, они уже выражают открытую поддержку проектам реформы, даже конкретным странам, а с другой стороны, эта поддержка остается только на

словах. На деле же они заняли выжидательную позицию и никаких действий для запуска процесса реформы не предпринимают.

Кроме того, группе противников расширения Совета Безопасности удалось создать две дополнительные сложности для процесса реформирования: Резолюция 53/30 (документ, принятый в 1998 г., в соответствии с которым любые решения, связанные с реформой ООН, должны приниматься большинством в 2/3 голосов) и Решение 62/557 (документ, принятый в 2008 г., в соответствии с которым принят «пакетный» подход к реформе, то есть все 5 ее аспектов рассматриваются в комплексе, для принятия окончательной резолюции необходим консенсус по всем направлениям). Таким образом, к политическим разногласиям добавились юридические и процессуальные препятствия, что сдерживает ход реформы. Разрубить этот гордиев узел можно будет при наличии ряда факторов. Во-первых, если произойдет эрозия легитимности Совета Безопасности или Совет зайдет в тупик при принятии решений, это вызовет новую волну дискуссий о необходимости приведения международной структуры в соответствие с новыми реалиями. Во-вторых, если страны, непосредственно заинтересованные в расширении Совета, станут увязывать свое участие в работе органа с продвижением переговоров по его реформе.

В первом случае речь идет о том, что уже сейчас появились сомнения в возможностях органа работать по всему спектру новых тем и вызовов в условиях, когда он не отличается представительностью, да и в процессе принятия решений не участвуют все его члены. Закулисные обсуждения странами «пятерки» всех тем, особенно наиболее чувствительных, типа иранской ядерной программы, говорят о недостаточной прозрачности в работе органа и усиливают у других стран членов чувство их исключенности из процесса принятия решений.

Во втором случае необходима скоординированная позиция стран, призывающих к реформе, с тем чтобы они могли оказать необходимое давление на постоянных членов. Одно из радикальных решений в рамках данного варианта: если страны — члены Генеральной Ассамблеи ООН просто перестанут избирать непостоянных членов, откажутся от участия в инициативах, представляющих интерес для постоянных членов, не будут участвовать в открытых дебатах Совета Безопасности. Пример подобного демарша — поведение делегации Саудовской Аравии, которая была избрана непостоянным членом на 2014–2015 гг. Страна отказалась от места непостоянного члена, пока «Совет Безопасности не будет реформирован и наделен средствами, необходимыми для эффективного выполнения его функций и обязанностей по поддержанию международного мира и безопасности». Риск такого варианта — обострение кризиса международной системы.

* * *

При помощи SWOT-анализа рассмотрим, какая внешнеполитическая стратегия будет наиболее эффективной для Бразилии в сложившихся условиях.

Таблица 1

	Позитивные факторы	Негативные факторы
Внутренняя среда	<p>Сильные стороны (S)</p> <p>1) Наличие обширного ресурсного потенциала: - финансирование ООН, - предоставление военного контингента;</p> <p>2) Политическая воля руководства реформировать ООН;</p> <p>3) Богатый опыт международного посредничества: - отсутствие жизненно важных интересов в ключевых узлах противоречий.</p>	<p>Слабые стороны (W)</p> <p>1) Наличие внутренних проблем экономического и социального характера: - экономическая стагнация, - бедность, разрывы в доходах, низкий уровень образования и здравоохранения;</p> <p>2) Пассивная позиция по многим острым вопросам международной повестки дня в угоду двусторонним отношениям;</p> <p>3) Неблагоприятный политический контекст (вскрывшийся коррупционный скандал, резкое падение рейтингов президента, разговоры об импичменте).</p>

Внешняя среда	Возможности (О)	Угрозы (Т)
	<ol style="list-style-type: none"> 1) Наличие более инициативных союзников по «Группе четырех»; 2) Осознание мировым сообществом необходимости реформы + снижение эффективности и эрозия легитимности Совета Безопасности. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Нежелание большинства постоянных членов расширять Совет Безопасности; 2) Отсутствие единого проекта реформы как основы для успешного переговорного процесса; 3) Непризнанность регионального лидерства Бразилии (наличие политических конкурентов, которые также хотят выдвинуться от региона, в лице Мексики и Аргентины).

Таблица 2

I. Сильные стороны – Возможности	II. Сильные стороны – Угрозы
<ol style="list-style-type: none"> 1) Политическая воля руководства Бразилии + Осознание мировым сообществом необходимости реформы и эрозии легитимности Совета Безопасности; 2) Политическая воля руководства Бразилии + Наличие более инициативных союзников по «Группе четырех». 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Наличие обширного ресурсного потенциала VS нежелание постоянных членов расширять состав Совета Безопасности; 2) Наличие обширного ресурсного потенциала VS непризнанность регионального лидерства Бразилии; 3) Политическая воля руководства Бразилии VS отсутствие единого проекта реформы; 4) Опыт и потенциал эффективного международного посредника VS нежелание постоянных членов расширять состав Совета Безопасности.
III. Слабые стороны – Возможности	IV. Слабые стороны – Угрозы
<ol style="list-style-type: none"> 1) Пассивная позиция по многим острым вопросам международной повестки дня VS наличие более инициативных союзников по «Группе четырех»; 2) Пассивная позиция по многим острым вопросам международной повестки дня vs. Осознание международным сообществом необходимости реформы; 3) Негативный внутривнутриполитический и экономический фон VS наличие более инициативных союзников по «Группе четырех». 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Пассивная позиция по многим острым вопросам международной повестки в угоду двусторонним отношениям + Отсутствие единого проекта реформы; 2) Пассивная позиция по многим острым вопросам международной повестки + Нежелание постоянных членов расширять состав Совета Безопасности; 3) Наличие внутренних проблем экономического и социального характера + Непризнанность регионального лидерства Бразилии; 4) Неблагоприятный внутривнутриполитический контекст + Нежелание постоянных членов расширять состав Совета Безопасности.

В своей стратегии по получению места постоянного члена Совета Безопасности ООН Бразилии необходимо использовать сильные аспекты внутреннего потенциала в сочетании с положительным влиянием внешней среды (Табл. 2, п. I). Так, международное сообщество давно осознает и признает необходимость проведения полномасштабной реформы ООН, в том числе расширения ее Совета Безопасности, то есть для деятельности политического руководства Бразилии, которое давно заинтересовано в повышении статуса страны, уже существует благоприятная среда. Кроме того, страна имеет активных и инициативных союзников в лице «Группы четырех» – государств, предъявляющих наиболее четкие и обоснованные претензии на постоянные места в расширенном Совете Безопасности. Для эффективного осуществления собственной стратегии на данном направлении Бразилии стоит сделать акцент на этих двух факторах. Например, предпринимать конкретные действия в составе «Группы четырех» для запуска процесса реформы, не упуская возможности во внешнеполитическом дискурсе отразить необходимость скорейшего проведения реформы, поскольку дальнейшее промедление грозит потерей авторитета всей ООН в части, касающейся обеспе-

чения мира и безопасности. Рассмотрев деятельность Бразилии в ООН, можем констатировать, что примерно такой стратегии страна и следует.

Однако Бразилия может получить дополнительные преимущества, если с помощью внутренних сильных сторон нейтрализует внешние угрозы (Табл. 2, п. II). Так, потенциальное преимущество Бразилии в борьбе с нежеланием постоянных членов предпринимать конкретные шаги для расширения Совета Безопасности – ее богатый опыт международного посредничества, накопленный еще со времен Центральноамериканского конфликта. С 1983 г. страна принимала непосредственное участие в его урегулировании в составе группы поддержки Контадоры [13, р. 153]. В рамках латиноамериканского региона Бразилия уже заслужила себе имидж ответственного посредника, участвуя в урегулировании межстрановых и внутригосударственных конфликтов между Эквадором и Перу, в Парагвае, в Гондурасе [14].

В последнее время Бразилия пробует себя в роли международного посредника в конфликтных ситуациях и за рамками собственного региона. Так, весной 2010 г. президент Л.И. Лула да Силва был посредником на переговорах между президентом Ирана М. Ахмадинежадом и премьер-министром Турции Р.Т. Эрдоганом, которые завершились достижением договоренности об отправке 1,2 тыс. кг урана в Турцию для хранения и последующего 20 %-го обогащения Россией и Францией, достаточного для использования в мирных целях. Посредничество Бразилии сыграло важную роль, поскольку ранее МАГАТЭ уже делала аналогичное предложение Ирану, однако последний отказывался от идеи обогащения урана за пределами своей территории без твердых гарантий его возвращения. Посредничество Бразилии дало отсрочку для организации конструктивного диалога по ядерной программе, который в перспективе привел к конкретным результатам.

Становится очевидным, что потенциал Бразилии в деле урегулирования международных политических кризисов может быть использован на глобальном уровне, особенно учитывая эпизоды бездействия Совета Безопасности ввиду отсутствия консенсуса по острым международным проблемам последних лет. Кроме того, этот потенциал должен служить аргументом в пользу регионального лидерства Бразилии, до настоящего момента оспариваемого Аргентиной и Мексикой, которые не зарекомендовали себя подобным образом.

Бразилия обладает обширным ресурсным потенциалом (природные, человеческие, финансовые и другие ресурсы); если она сделает ставку на его расширение (например, в сфере высоких технологий, ВПК), то выйдет на качественно новый уровень по сравнению с другими странами региона, что добавит объективные аргументы для признания ее регионального лидерства ближайшими соседями.

Некоторые аспекты этого потенциала, в частности экономический и военный, уже активно задействованы в ООН и дают стране неоспоримое преимущество в борьбе за региональное лидерство. Так, Бразилия занимает 10-е место по доле в финансировании организации: в 2013 г. ее индивидуальный вклад в совокупный бюджет ООН составил 2,934 % – второй по величине среди развивающихся стран после Китая [15].

Кроме того, Бразилии удалось зарекомендовать себя как ответственного члена международного сообщества в сфере миротворчества. В речи бразильского представителя на открытии очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1994 г. впервые озвучивается связь между бразильской претензией на место в Совете Безопасности ООН и активизацией участия страны в международных делах [16, р. 214]. С тех пор Бразилия стала играть более важную роль в операциях по поддержанию мира. По состоянию на 2015 г. Бразилия принимает участие в 11 из 16 миссий ООН, предоставляя как военный, так и гражданский персонал [17]. Несмотря на сравнительно небольшую численность предоставляемого бразильцами контингента (20-е место [18]), по количеству миссий, в которых страна участвовала, она занимает 12-е место в мире (опережая даже постоянных членов Совета Безопасности ООН, кроме России). По другому параметру участия в миротворчестве под эгидой ООН – финансирование операций по поддержанию мира, Бразилия занимает 11-е место (за 2013–2015 гг.) [19], серьезно опережая всех остальных представителей латиноамериканского региона.

Политическая воля руководства Бразилии запустить реформу Совета Безопасности – также потенциальное преимущество для преодоления разногласий членов ООН по проекту будущей реформы. Бразильцам следует сделать акцент не на принятии в Генеральной Ассамблее рамочных резолюций о начале реформы, а на переговорах для выработки единого

проекта, в частности со странами африканского континента. Их поддержка дала бы «Группе четырех» и Бразилии, в частности, серьезное преимущество на голосовании в противовес проекту группы «Объединившихся ради консенсуса».

Активная внешнеполитическая работа на этом направлении была начата при Л.И. Луле да Силве, и ключевым ее инструментом была президентская дипломатия.

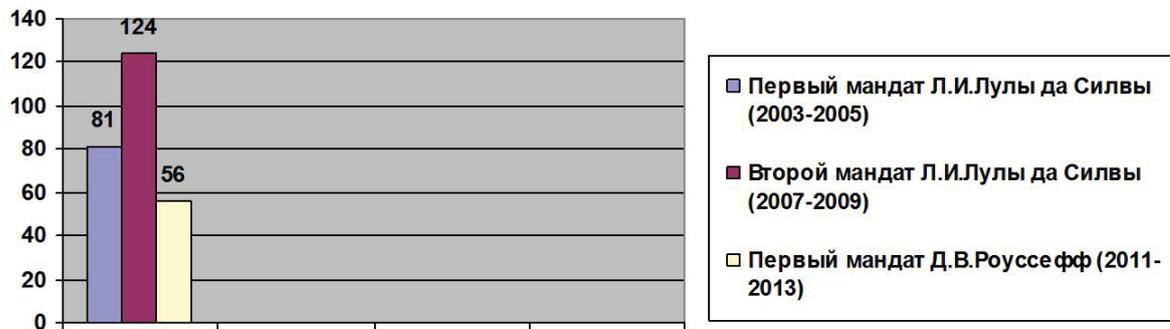


Рис. 1. Зарубежные поездки Президентов Бразилии Л.И. Лулы да Силвы и Д. Россейфф за первые три года президентского срока (каждого из них, соответственно) [20].

Динамизм дипломатии Л.И. Лулы да Силвы, особенно возросший во время его второго мандата, не принес существенных результатов. Напротив, некоторые страны, называемые им «стратегическими партнерами» (члены БРИКС, некоторые государства Латинской Америки), отказывают Бразилии в столь важной для нее поддержке по ключевым вопросам. С приходом к власти Д. Россейфф можно констатировать значительное снижение количества зарубежных поездок, связанное как с личными особенностями нового президента, так и с внутренней социально-экономической обстановкой.

Л.И. Лула да Силва делал также ставку на укрепление двусторонних связей через сеть посольств.

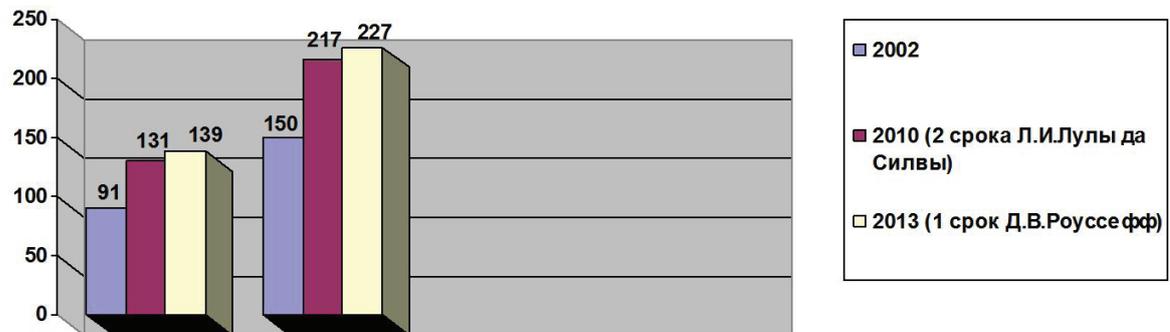


Рис. 2. Статистика открытия новых посольств (первая колонка) и дипломатических миссий в целом (вторая колонка) во время двух президентских сроков Л.И. Лулы да Силвы и первого президентского срока Д. Россейфф [21].

При Д. Россейфф, которая провозгласила континуитет по отношению к внешней политике Л.И. Лулы да Силвы, темпы открытия новых бразильских представительств за рубежом замедлились. «В то время как Лула открыл множество посольств на африканском континенте, есть информация, что Дилма собирается закрыть некоторые из них» [22, р. 17]. Причина в том, что благоприятная экономическая конъюнктура сменилась кризисом, спадом темпов роста национальной экономики, торможением социальных программ из-за бюджетных ограничений и, как следствие, — недовольством населения лишними расходами на внешнюю политику.

Этот и другие негативные факторы внутренней среды, в частности пассивная позиция, которую Бразилия занимает по многим вопросам международной повестки дня для того,

чтобы избежать обострения двусторонних отношений с рядом стран, может быть компенсирована за счет положительного влияния некоторых факторов внешней среды (Табл. 2, п. III). Во-первых, речь идет о наличии более инициативных союзников Бразилии по «Группе четырех», а во-вторых, об осознании международным сообществом необходимости реформы. Оба аспекта так или иначе способствуют запуску реформы, несмотря на то, что за счет неоднозначности своей позиции по многим вопросам международной повестки, Бразилия не всегда выглядит активным участником деятельности ООН и международных отношений в целом.

Для страны характерно занимать выжидательную, нейтральную позицию по наиболее острым международным проблемам, что зачастую воспринимается партнерами как нерешительность, отсутствие четкой позиции по тому или иному вопросу. Наиболее ярким примером может служить подход Бразилии к урегулированию сирийского кризиса. С одной стороны, бразильцы считают, что выход может быть найден только посредством политического процесса, руководить которым должны сами сирийцы. При этом они воздержались при голосовании по Резолюции 67/63 Генеральной Ассамблеи ООН. Во-вторых, традиционно высокое место в списке внешнеполитических приоритетов Бразилии занимает защита прав человека, и страна осуждает многочисленные нарушения, происходящие по вине любой из сторон конфликта. Однако бразильцы воздержались при голосовании в Совете по правам человека по резолюции о ситуации с правами человека в Сирии. Аналогичное решение было принято и на голосовании по резолюции в отношении Ирана [23].

Сочетание некоторых слабых аспектов внутреннего развития Бразилии и факторов негативного влияния внешней среды ограничивает возможности проведения эффективной стратегии по получению места постоянного члена Совета Безопасности (Табл. 2, п. IV). Так, выжидательная и неоднозначная позиция Бразилии по некоторым острым вопросам международной повестки дня в угоду двусторонним отношениям с определенными странами не всегда представляется оправданной, поскольку консенсус по единому проекту реформы так и не был достигнут. Это может означать, что-либо ставка на тесные двусторонние связи не работает (сотрудничество со странами развивается, но не достигается цель поддержки кандидатуры Бразилии в постоянные члены расширенного Совета Безопасности), либо партнерские отношения установлены с недостаточным количеством стран.

Эта же характерная особенность внешней политики Бразилии (пассивная, выжидательная позиция), а также ее неблагоприятный внутривнутриполитический фон лишь усиливают нежелание постоянных членов Совета Безопасности принимать страну в свои ряды в качестве постоянного члена. Согласно их позиции, выглядит нелогичным принимать в постоянный состав органа государство, которое не способно быстро и эффективно принимать решения в кризисных ситуациях (а это главная задача Совета Безопасности), или же государство с нестабильной внутривнутриполитической системой. Дело в том, что после раскрытия в 2014 г. крупного коррупционного скандала в государственной корпорации «Петробраз», в котором оказались замешаны представители политических кругов (в частности, близкие к президенту Д. Руссефф и правящей Партии трудящихся), предельно возрос градус недовольства бразильского населения нынешней администрацией: в ходе многочисленных демонстраций не раз звучали призывы к импичменту, которого требовали и наиболее радикальные политические движения.

Также нельзя забывать о проблемах социально-экономического характера, с которыми Бразилия столкнулась в 2014–2015 гг. (снижение темпов экономического роста, падение курса реала, необходимость сокращения бюджета за счет затрат на социальную сферу, что неизбежно вызывает недовольство населения) и которые повлияли на внешнюю политику: сократилось число зарубежных визитов, урезан штат дипломатических сотрудников, сокращено число бюджетных мест для обучения в Институте Рио-Бранко, где проходят подготовку будущие бразильские дипломаты. Эти проблемы подрывают престиж страны как на международной арене (фактор потенциально может вызвать сомнения у стран – членов ООН в том, способна и достойна ли Бразилия занять место постоянного члена Совета Безопасности), так и внутри региона. Бразильское региональное лидерство в экономической сфере признается до сих пор, несмотря на значительное ухудшение экономической ситуации и неутешительные прогнозы стагнации на ближайшую перспективу. Однако лидерство в по-

литической сфере не признавалось основными конкурентами – Аргентиной и Мексикой, – даже когда Бразилия была на подъеме. Учитывая тесную взаимосвязь политики и экономики в современном мире, велика вероятность, что сейчас, когда экономический рост почти остановился, лидерство страны будет оспариваться еще активнее.

На наш взгляд, с учетом всех данных SWOT-анализа, для достижения упомянутой цели – постоянное членство в Совете Безопасности ООН – Бразилии следует придерживаться стратегии «подогревания» международной дискуссии о необходимости скорейшего реформирования ООН и ведения более активной деятельности в рамках «Группы четырех» с целью согласования конкретного, единого проекта реформы, который получил бы поддержку большинства стран-членов. Следует отметить, что в деле реформы Совета Безопасности ключевым моментом служит позиция его постоянных членов, на изменении которой в пользу однозначного согласия стоит сделать акцент. Наконец, в краткосрочной перспективе наиболее важным представляется преодоление трудностей внутреннего развития – политических и социально-экономических, – которые ограничивают возможности участия Бразилии в международных делах и проведения активной внешней политики.

Некоторые исследователи отмечают, что «привязка» Бразилией себя к «Группе четырех» скорее понижает, чем повышает ее шансы на попадание в число постоянных членов Совета Безопасности [24, с. 102]. Известно, что КНР возражает не столько против членства Бразилии и Индии в Совете, сколько против кандидатуры Японии. Принятие же в постоянные члены Совета Германии заведомо проблематично в связи с тем, что там и так уже присутствуют два представителя от ЕС – Великобритания и Франция. Отсюда вытекает высокая вероятность того, что, снизив свою активность в «Группе четырех», Бразилия может начать целенаправленно усиливать морально-психологическое давление на Китай с целью побудить его скорректировать свою позицию, в том числе и через неформальные структуры БРИКС при активной опоре там на своих партнеров по ИБАС – Индию и ЮАР [25, с. 102].

Однако нельзя забывать, что для запуска реформы необходимы положительные голоса 2/3 стран – членов Генеральной Ассамблеи ООН. Это означает, что в краткосрочной перспективе Бразилии невыгодно дистанцироваться от союзников по «Группе четырех» и следует сконцентрировать дипломатические усилия на поиске сторонников среди стран африканского континента, не представленных в Совете Безопасности и заинтересованных в его реформе.

Каким бы ни был исход переговоров по реформе ООН, представляется маловероятным, что в обозримом будущем привилегированный статус пяти постоянных членов будет изменен. Наиболее вероятен вариант с третьей категорией членов, которые будут иметь более широкие права и полномочия, чем непостоянные члены, но все же не смогут в индивидуальном порядке блокировать решения Совета Безопасности. Такая альтернатива рассматривается бразильским руководством как одна из возможных, поскольку, безусловно, повысит легитимность и авторитет организации, но не устраивает страну в полной мере. Осуществление главного приоритета бразильской внешней политики станет возможным в случае, если произойдут кардинальные изменения в международно-политической конъюнктуре: Совет Безопасности окончательно утратит легитимность, зайдя в тупик при принятии решения в острой кризисной ситуации; подавляющее большинство стран, заинтересованных в расширении Совета, заблокируют функционирование органа при отсутствии прогресса на переговорах по его реформе. Однако в обозримом будущем подобный сценарий вряд ли осуществим.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Reform of the Security Council from 1945 to 2013 / Ed. by L. Swart and E. Perry // *Governing and managing change at the United Nations*. September 2013. Vol. 1.
2. Reform of the Security Council from 1945 to 2013 / Ed. by L. Swart and E. Perry // *Governing and managing change at the United Nations*. September 2013. Vol. 1.
3. Шестаков Е.Э. О колкостях и тонкостях / Е.Э. Шестаков // *Российская газета*. 29.09.2014. № 6493. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/29/churkin.html> (Дата обращения: 14.05.2015).

4. Заместитель постпреда России: идея ущемления права вето в Совбезе ООН неприемлема // Сайт ИТАР–ТАСС. 12.11.2014. – [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/politika/1568351> (Дата обращения: 14.05.2015).
5. Framework Document on Security Council Reform // Permanent mission of Jamaica to the United Nations. – New York, 26 March 2015. – 9 p. Mode of access: URL: http://centerforunreform.org/sites/default/files/270315_intergovernmental-negotiations-sc-reform%20full%20note.pdf (last visited 14.05.2015).
6. Выступление представителя Российской Федерации на заседании по вопросу реформы Совета Безопасности ООН // Постоянное представительство Российской Федерации при Организации Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 26.03.2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.russiaun.ru/ru/news/sc_2603 (Дата обращения: 14.05.2015).
7. Assembleia Geral faz novo debate sobre reforma do Conselho de Segurança // United Nations Radio. 12.11.2014. Mode of access: URL: <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/11/assembleia-geral-faz-novo-debate-sobre-reforma-do-conselho-de-seguranca/#.VVS6arnt18O> (last visited: 14.05.2015).
8. Борзова А.Ю. Подходы Бразилии к реформированию ООН / А.Ю. Борзова // Вестник международных организаций. 2012. № 3.
9. Пан Ги Мун согласен с Путиным, что реформа ООН должна проводиться на основе консенсуса // Сайт ИТАР–ТАСС. – 30.08.2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1409753> (Дата обращения: 14.05.2015).
10. UK/French position on reform of the Security Council // UK mission to the United Nations and Permanent mission of France to the United Nations. – New York, 1 March 2010, 2 p. Mode of access: URL: https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/uk-french_position_on_unsc_reform.pdf (last visited: 14.05.2015).
11. Joint UK-France Declaration // UK-France Summit – London, 27 March 2008, 14 p. Mode of access: URL: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/27_03_08communique.pdf (last visited: 14.05.2015).
12. *Lei X.* China as a Permanent Member of the United Nations Security Council / X. Lei. – Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development, 2014.
13. *Oliver J.* The Esquipulas Process: A Central American Paradigm for Resolving Regional Conflict / J. Oliver // Ethnic Studies Report. July 1999. Vol. XVII. № 2.
14. *Ayres Pinto D.J.* Mediação de conflitos internacionais e a inserção mundial do Brasil / *D.J. Ayres Pinto.* – Coimbra, 2009. – 198 p.
15. Вопросы финансирования ООН // Сайт Организации Объединенных Наций. 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/aboutun/finance/contrib.shtml> (Дата обращения: 05.07.2015).
16. *Fontoura P. R. C. T. da.* O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas / P.R.C.T. da Fontoura. – Brasília: FUNAG, 1999, p. 214.
17. Peacekeeping Fact Sheet // United Nations Peacekeeping. – 15.05.2015. Mode of access: URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (last visited 15.05.2015).
18. Troop and police contributors // United Nations Peacekeeping. 15.05.2015. Mode of access: URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml> (last visited: 15.05.2015).
19. Report of the Secretary-General on the Implementation of General Assembly resolutions 55/235 and 55/236 // United Nations General Assembly. – New York, 27 December 2012. – 8 p. Mode of access: URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1 (last visited: 15.05.2015).
20. Balanço da política externa 2003–2010 // Ministério das Relações Exteriores do Brasil. – Brasília, 2011. – 774 p. Mode of access: URL: <http://diplomattizando.blogspot.ru/2010/12/balanco-da-politica-externa-na-era-lula.html> (last visited: 15.05.2015).
21. *Fleck I.* Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia / I. Fleck. – Folha de São Paulo, 2013. – Mode of access: URL: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/04/1256995-apos-expansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml> (last visited: 18.05.2015).
22. *Mota Sardenberg R.* O Brasil e as Nações Unidas / R. Mota Sardenberg // Dossie ONU e a paz.

– São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP. 1995. Vol. 9. № 25.

23. Brasil esclarece sua posição sobre resolução referente ao Irã e à Síria // Portal Brasil. 01.04.2015. Mode of access: URL:<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/03/brasil-esclarece-sua-posicao-sobre-resolucao-referente-ao-ira-e-a-siria> (last visited: 15.05.2015).

24. Стратегия России в БРИКС: цели и инструменты / под ред. *В.А. Никонова, Г.Д. Толорая*. – М.: РУДН, 2013.

25. Там же.

26. *Окунева Л.С.* «И кобра закурила», или Забытый союзник. Военные действия Бразильского экспедиционного корпуса в Италии // Латинская Америка. 2010. № 5.