
ПОДХОДЫ БРАЗИЛИИ К ПРОБЛЕМАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А.Ю. Борзова

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10/2, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается эволюция политики национальной обороны и безопасности Бразилии, связанная с повышением международного статуса страны и приобретением большей стратегической независимости, выявлены региональные вызовы и угрозы и деятельность Бразилии в ОАГ и УНАСУР.

Ключевые слова: Бразилия, доктрина, национальная оборона, стратегия, безопасность, зона мира, Южная Атлантика, Амазонка, ОАГ, УНАСУР.

Бразилия, решившая свои территориальные проблемы в конце XIX — начале XX вв., выступает за мирное урегулирование конфликтов, за переговоры и активно играет роль посредника в решении противоречий, возникающих между соседними государствами.

Страна традиционно уделяла незначительное внимание развитию оборонного потенциала, поскольку МИД считал, что для предотвращения внешней агрессии Бразилия может рассчитывать на три фактора:

- 1) колоссальные размеры и труднодоступность территории, что должно было оказывать разубеждающий эффект на потенциального агрессора;
- 2) дипломатическое искусство и опыт в мирном урегулировании конфликтов;
- 3) коллективная дипломатия, региональные и субрегиональные интеграционные связи.

Однако усложнение международных отношений и внутренних факторов развития страны приводит к определенным изменениям в понимании безопасности и способов ее достижения в Бразилии.

Доктрина национальной безопасности, выработанная в стенах Высшей военной школы (ВВШ), созданной в 1949 г., становится классической, когда понятию национальной безопасности придается тотальный характер. Позднее теоретики этой школы перешли от понимания национальной безопасности как обеспечения государственного суверенитета и борьбы с коммунизмом к трактовке безопасности как поддержания стабильного развития, что наглядно проявилось в период военной диктатуры 1964—1985 гг., когда от «автоматического равнения на США» военный режим перешел к проведению прагматического курса, отвечающего национальным интересам Бразилии. «Национальная безопасность, — говорилось в первом параграфе устава ВВШ, — гораздо в большей степени зависит от общего потенциала страны, чем от военного потенциала, или, иными словами, путь к обеспечению национальной безопасности — осуществление общего развития нации» [3. С. 91].

Такая доктрина имела общенациональный характер и отвечала особенностям развития страны. В период 1964—1985 гг. эта стратегия безопасности была направлена на модернизацию страны, освоение слабо развитых территорий, с опорой на идеологию «порядка и прогресса», а основную внешнюю угрозу представляли коммунистические идеи. «Национальная безопасность, понимаемая в свете современных достижений, перестает быть проблемой, связанной главным образом с защитой территориальной целостности, а направлена теперь на предохранение нации от антагонизмов, которые могут привести ее к расколу», — отмечал бывший начальник ВВШ генерал Лира Таварес [3. С. 58]. Отсюда недвусмысленная констатация доктриной прямой связи безопасности и развития.

Возвращение страны к демократии и уход военных от власти, принятие конституции 1988 г. поставили общество перед необходимостью нового понимания безопасности.

В 1996 г. президент Э. Кардозу принимает первый документ по Политике национальной обороны (DPND), где в пункте 1.3 говорится: «Политика национальной обороны, ориентированная на «внешние угрозы», стремится определить цели для защиты государства, которыми нужно руководствоваться в подготовке и использовании национального потенциала на всех уровнях и сферах власти, с привлечением гражданских и военных секторов» [9]. В документе отмечалось, что традиционные концепции национального суверенитета и самоопределения не теряют своего значения в новых исторических условиях, что их обеспечение сопрягается с гарантиями правового государства, демократических институтов власти и обеспечением безопасности личности, задачами защиты окружающей среды, национальных ценностей и национально-культурной идентичности. Геополитическая ситуация, сложившаяся после холодной войны, региональное и международное окружение требуют активной дипломатии, чтобы Бразилия могла «жить в мире и гармонии в соответствии с принципами и нормами международного права».

Основными целями DPND 1996 г. провозглашаются:

- 1) гарантия суверенитета, территориальной целостности страны;
- 2) гарантия власти закона и демократических институтов;
- 3) поддержание единства нации;
- 4) защита граждан, имущества, ресурсов Бразилии;
- 5) поддержка интересов страны за рубежом;
- 6) усиление проекции Бразилии в мировом сообществе и более полное присутствие в процессе принятия глобальных решений;
- 7) содействие поддержанию международного мира и безопасности [9].

В этой доктрине использовалось понятие «национальное достояние», которое включало в себя национальную идентичность и культуру, и это достояние должны защищать вооруженные силы. Стратегия доктрины была выстроена вокруг оборонительной позиции, основанной на таких принципах, как четкое определение и международное признание границ, взаимное уважение и доверие между соседними государствами и международным сообществом в целом, отказ от захватниче-

ских войн, мирное разрешение конфликтов и использование военной силы только для самообороны.

В конституции 1998 г. за военными была закреплена роль гаранта демократии, закона и порядка, а в 1999 г. было создано Министерство обороны, что позволило поставить под контроль гражданского общества те сферы, которые считались исключительной компетенцией военных. Это стабилизировало внутреннюю ситуацию и улучшило имидж страны в международном сообществе, где долгое время Бразилию представляли на различных форумах военные.

В конце XX — начале XXI вв. к триаде принципов «безопасность—развитие—демократизация», почти повсеместно взятых на вооружение в доктринах национальной безопасности государств региона, добавился еще один — «интеграция». Озабоченность стран Латинской Америки угрозой маргинализации повлекла за собой усиление интеграционных процессов. Борьба с бедностью фигурировала и в докладе председателя специальной комиссии по вопросам безопасности ОАГ Э. Патиньо в мае 1993 г. В качестве новых угроз национальной безопасности в докладе перечислялись бедность, неконтролируемый рост населения, непропорциональное распределение национального дохода, протекционизм в торговле, ущерб, наносимый окружающей среде, наркотрафик, терроризм и преступность, межэтнические и межнациональные конфликты, гонка вооружений, распространение оружия массового поражения, стихийные бедствия. В сфере военной безопасности, существенно «потерявшей в весе» по сравнению с предыдущими периодами, доклад уделял особое внимание укреплению транспарентности и «мер доверия» между членами континентальной системы [3. С. 161].

Международная обстановка этого периода характеризовалась нестабильностью, асимметрией мощи и новыми угрозами, связанными с наркобизнесом, терроризмом, преступностью и коррупцией, контрабандой оружия и загрязнением окружающей среды [1. С. 55].

Президент Лула да Силва уделял большое внимание таким темам, как военное снаряжение, план национальной обороны, повышение расходов на военную технику и исследования, на заработную плату военным, увеличив сумму с 1 до 2% от ВВП за 4 года [12]. Эти предложения были последовательно изложены в новой стратегии национальной обороны DPDN от 2005 г.

В региональном плане приоритетными сферами для Бразилии определяются район Амазонки и Южная Атлантика. В качестве целей национальной обороны наряду с гарантией суверенитета, территориальной целостности и защиты национальных интересов выделяются содействие региональной стабильности и вклад в сохранение всеобщего мира. Стратегические ориентиры: превентивный и оборонительный принципы составляющей национальной обороны, где приоритетное значение отдается дипломатическим действиям и сдерживающим факторам, основанным на достаточной военной мощи.

В документе отмечается возможность использования вооруженных сил против внутренних угроз в целях сохранения суверенитета и национального единства

в рамках законодательства для предотвращения террористических актов, кибератак, организованной преступности, наркотрафика. В документе выделено 26 стратегических направлений, среди которых: развитие сил обороны, защита людей, имущества, ресурсов страны, повышение уровня командования, управления и разведки, оперативного взаимодействия разных родов войск, усиление контроля над границами страны, территориальными водами и морскими коммуникациями, воздушным пространством, повышение эффективности управления, мобильности, развития стратегической инфраструктуры [10].

Это была новая политика национальной обороны, где подчеркивалось, что Бразилии необходимы не только военные способы сдерживания угроз суверенитету, но и увеличение ее проекции за рубежом, что связано и с развитием вооруженных сил. Так, в пункте 4.4. DPDN от 1996 г. политика обороны объяснялась как готовность отразить возможную вооруженную агрессию, для чего страна может использовать всю необходимую военную мощь с целью разрешения конфликта в наиболее короткий срок. В этом же документе перечислены основные вызовы для XXI в.: рост конфликтов из-за пресной воды, споры из-за морских территорий, источников энергии, господства в космосе. Проблема Амазонии представлена здесь как наиболее чувствительная из-за возможных международных претензий на ее биоразнообразие и минеральные ресурсы.

В отличие от документа 1996 г., где стратегические направления описывались в общих чертах, в DPDN 2005 г. дана классификация стратегических зон: Бразилия, региональный и международный аспекты. Доктрина 2005 г. представляла собой попытку создать концептуальную основу для формулирования стратегических интересов и проблем безопасности Бразилии, исходя из региональных и международных условий, для планирования и координации усилий в сфере обороны. Однако, несмотря на успех документа по национальной оборонительной стратегии, годовой бюджет на модернизацию вооруженных сил не был увеличен, составив 1,5% от ВВП в 2006 г. [10].

В сентябре 2007 г. президент Лула да Силва объявил о Программе ускорения роста (РАС), где отмечал необходимость восстановления военной мощи вооруженных сил, в связи с чем была создана Группа подготовки стратегии национальной безопасности.

В 2008 г. страна принимает Национальную стратегию обороны (END) «Мир и безопасность для Бразилии», где определен стратегический курс не только в вопросах обороны, но и в социальной и экономической сферах. Для понимания политики национальной обороны принимаются следующие положения.

Безопасность — это «состояние, которое позволяет стране сохранять суверенитет и территориальную целостность, достигать национальных интересов без давления и угроз любого характера и гарантировать гражданам обеспечение конституционных прав и обязанностей».

Национальная оборона — это «комплекс мер и действий государства с акцентом на военный характер для защиты территории, суверенитета и национальных интересов против угроз внешнего характера, потенциальных или явных».

В этом документе конкретизированы интересы общества и государства в этой области, выработана долгосрочная стратегия для модернизации национальной оборонительной структуры в трех направлениях:

- 1) реорганизация вооруженных сил;
- 2) реструктуризация бразильского ВПК;
- 3) развитие эффективного взаимодействия общества и армии в понимании важности проблем обороны и введении обязательной военной службы.

Реорганизация вооруженных сил связана с определением роли Министерства обороны и стратегическими направлениями для сухопутных, военно-воздушных и военно-морских сил, а также выделением трех главных секторов для обороны — кибернетики, космоса, ядерной отрасли [7. С. 5—7].

Основные направления END связаны с подтверждением суверенитета над Амазонией, защитой ее территории и устойчивым развитием и над так называемой Голубой Амазонкой, зоной континентального шельфа в южной Атлантике, где расположены огромные запасы нефти. «История не дает пока примеров самостоятельного и беспроblemного существования в вооруженном мире слабых в военном плане государств, обладающих обширными и потенциально богатыми территориями. В условиях растущего истощения мировых энергетических и продовольственных ресурсов это справедливо вдвойне» [6].

В стратегии поставлены конкретные задачи для развития обороноспособности страны, модернизации вооружения, закупки новых образцов военной техники, расширения военно-технического сотрудничества с другими странами [11].

Военный бюджет Бразилии в 2009 г. составлял 2,5 млрд долл., в 2010 г. — уже 4,3 млрд долл. Но это 1,6% ВВП, что недостаточно для нужд национальной обороны, поскольку в этот показатель входят не только расходы на перевооружение, но и затраты на личный состав. Из 35 млрд долл., предусмотренных на оборону в 2012 г., 73% были израсходованы на социальное обеспечение [14. С. 102].

Среди процессов, которые должны содействовать снижению конфликтности, END выделяет стимулирование интеграции в Южной Америке, тесное взаимодействие стран в рамках Амазонского пакта, развитие Южно-Американского совета обороны как консультационного механизма для предотвращения конфликтов, более широкое участие в операциях по поддержанию мира, консолидация зоны мира в Южной Атлантике [6].

Новая стратегия представляет собой основополагающий документ, который ставит цель по превращению Бразилии в мировую державу, и в качестве средств, способных обеспечивать безопасность страны, по-прежнему считает комплексное развитие, углубление латиноамериканской интеграции и укрепление международного правопорядка [4. С. 55].

В 2012 г. военная доктрина Бразилии была изложена в «Белой книге национальной обороны», где генеральной линией является сопряжение национальной политики развития оборонной промышленности с национальной стратегией обороны [13].

Бразилия выбрала собственную стратегию развития, обеспечивающую модернизацию страны и национальной экономики, включая ОПК. Бразильский проект

основан на использовании механизмов и инструментов рыночной экономики при активном участии государства в хозяйственной жизни, в том числе в качестве центра стратегического планирования, регулятора макроэкономических процессов и внешнеэкономических взаимодействий. Этот курс органически дополняется суверенной международной политикой и значительными усилиями по расширению диапазона внешних связей, в том числе в оборонной сфере [5]. Бразилия занимает 11-е место по поставкам вооружений в развивающиеся страны.

Бразилия, ставшая влиятельным в экономическом и политическом плане государством, заинтересована в углублении регионального сотрудничества и укреплении своего лидерства. Эти факторы приводят к тому, что страна начинает уделять значительное внимание проблемам региональной безопасности. В ОАГ Бразилия в 2002 г. принимает участие в подписании Межамериканской антитеррористической конвенции, а в 2003 г. присоединяется к Стратегии региональной безопасности. В 2005 г. создается Секретариат по многоуровневой безопасности, что институционализовало концепцию многоуровневой интегративной безопасности, где в центре внимания стоят проблемы безопасности личности и общества [2. С. 214]. Бразилия принимает активное участие в деятельности отраслевых подразделений Секретариата — СICAД (Межамериканская комиссия по контролю над распространением наркотиков), СICTE (Межамериканский комитет против терроризма) и DSC (Департамент по общественной безопасности), которые занимаются обменом информацией, развитием пограничного сотрудничества стран Западного полушария в борьбе с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков. Бразилия приняла активное участие в подготовке Доклада по общественной безопасности (2008), Стратегии Западного полушария против наркотиков (2010), доклада по гражданской безопасности (2012), в работе Департамента по обороне и безопасности полушария с 2013 г.

Страна укрепляет взаимодействие с соседними странами в плане защиты Амазонии в рамках Амазонского пакта, создав там совместную «Систему защиты бассейна Амазонки» (SIPAM) и «Систему наблюдения за бассейном Амазонки» (SIVAM), которые объединили средства спутникового наблюдения, воздушного, наземного и водного патрулирования и радиолокационного контроля. Бразилия придает большое значение углублению интеграции в рамках МЕРКОСУР, консолидации зоны мира и сотрудничества в Южной Атлантике. С 2004 г. реализуется проект южноамериканского политического объединения УНАСУР, идею которого поддержали 12 южноамериканских стран независимо от их политической ориентации. На саммите УНАСУР в декабре 2008 г. создается южноамериканский совет обороны (ЮАСО), перед которым встали задачи достижения политического консенсуса в Южной Америке, построения эффективного механизма сотрудничества в вопросах обороны.

На первом совещании министров обороны стран — членов УНАСУР в марте 2009 г. принимается План действий на 2009—2010 гг. и определяются четыре направления сотрудничества: оборонная политика, военное сотрудничество, гумани-

тарные и миротворческие операции, оборонная промышленность и технологии, образование и обучение.

Создание Центра стратегических исследований в области обороны (CEED) в 2009 г. отвечает потребностям в региональной обороне и безопасности. CEED занимается определением концептуальных основ и принципов для координации оборонительной политики, формирует общее видение и подходы к вопросам обороны, определяет проблемы, факторы риска, возможности и сценарии для обороны и региональной безопасности [8]. Деятельность Бразилии в рамках ЮАСО носит активный характер в плане координации совместных действий для выявления и противодействия транснациональным угрозам в регионе, для защиты окружающей среды и сохранения природных ресурсов, взаимопомощи при природных катаклизмах, для участия региона в гуманитарной помощи, в подготовке региональных сил для миротворческих операций и для расширения присутствия в Антарктике.

Эволюция подходов Бразилии к проблемам национальной и региональной безопасности показала глубокое понимание особенностей современных вызовов и угроз, что нашло отражение в ряде основополагающих документов. Если в доктрине 2005 г. обозначены направления развития национальной обороны на случай внешней угрозы, то в стратегии 2008 г. изложены способы достижения поставленных в 2005 г. целей. В свою очередь, «Белая книга обороны» подробно рассматривает международную ситуацию, излагает политику и стратегию обороны, средства ее достижения. Страна, заинтересованная в организации регионального пространства «вокруг себя» и укреплении лидерства, прилагает значительные усилия для построения эффективного механизма сотрудничества в вопросах обороны в Южной Америке.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Интеграция в западном полушарии на пороге XXI века / Отв. ред. А.Н. Глинкин. — М.: Наука, 1999.
- [2] Латинская Америка в современной мировой политике / Отв. ред. В.М. Давыдов. ИЛА РАН. — М.: Наука, 2009.
- [3] Мартынов Б.Ф. Безопасность — Латиноамериканские подходы. — М., 2000.
- [4] Мартынов Б.Ф. Бразилия: приоритеты и фобии восходящей державы // «Индекс безопасности», Пир-Центр. — М., 2010. — N 4 (95). — Т. 16.
- [5] Яковлев П.П. Бразилия на пути к статусу глобальной державы (военно-промышленный ракурс) // URL: http://www.perspektivy.info/oykumena/politika/brazilija_na_puti_k_statusu_globalnoj_derzhavy_vojenno-promyshlennyj_rakurs_2013-12-24.htm.
- [6] BRASIL. Ministério da Defesa. Página oficial da Estratégia Nacional de Defesa // URL: https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/.
- [7] BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa (END). // URL: http://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf.
- [8] Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) de la UNASUR // URL: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>
- [9] Documento de Política de Defensa Nacional de 1996 // URL: <http://www.defesa.gov.br>.

- [10] Documento de Política de Defesa Nacional de 2005 // URL: <http://www.defesa.gov.br>.
- [11] Jobim, Nelson. A Defesa na agenda nacional: o plano estratégico de Defesa. Julho/Setembro 2008 // URL: <http://www.canceraria.org.br>.
- [12] Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) // URL: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>.
- [13] Luiz Inácio Lula da Silva, Brazilian National Defense Policy (Brasilia: Ministry of Defense, 2005) // URL: <http://www.defesa.gov.br>.
- [14] Pagliari, Graciela De Conti. O Brasil e a segurança da América do Sul, Juruá, Curitiba, 2009.

BRASIL APPROACHES TO THE PROBLEMS OF NATIONAL AND REGIONAL SECURITY

A.Yu. Borzova

Department of Theory and History of International Relations
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198

The article describes the evolution of a policy of national defense and security in Brazil, associated with an increase in the international status of the country and the acquisition of greater strategic independence, identify regional challenges and threats and activities of Brazil to the OAS and UNASUR.

Key words: Brazil, doctrine, national defense strategy, security, peace zone, the South Atlantic, the Amazon, the OAS, UNASUR.

REFERENCES

- [1] Integratsiya v Zapadnom polusharii na poroge XXI veka / Otv. red. A.N. Glinkin. — M.: Nauka, 1999.
- [2] Latinskaya Amerika v sovremennoy mirovoy politike / Otv. red. V.M. Davydov. ILA RAN. — M.: Nauka, 2009.
- [3] *Martynov B.F.* Bezopasnost' — Latinoamerikanskije podkhody. — M., 2000.
- [4] *Martynov B.F.* Braziliya: priority i fobii voskhodyashchey derzhavy // «Indeks bezopasnosti», Pir-Tsentr, M., 2010, N. 4 (95), t. 16.
- [5] *Yakovlev P.P.* Braziliya na puti k statusu global'noy derzhavy (voenno-promyshlennyj rakurs) // URL: http://www.perspektivy.info/oykumena/politika/brazilija_na_puti_k_statusu_globalnoj_derzhavy_vojnenno-promyshlennyj_rakurs_2013-12-24.htm.
- [6] BRASIL. Ministério da Defesa. Página oficial da Estratégia Nacional de Defesa // URL: https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/.
- [7] BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa (END) // URL: http://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf.
- [8] Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) de la UNASUR // URL: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/01-CEED/01-Mision.html>.
- [9] Documento de Política de Defesa Nacional de 1996 // URL: <http://www.defesa.gov.br>.

- [10] Documento de Política de Defesa Nacional de 2005 // URL: <http://www.defesa.gov.br>.
- [11] Jobim, Nelson. A Defesa na agenda nacional: o plano estratégico de Defesa. Julho/Setembro 2008 // URL: <http://www.canceraria.org.br>.
- [12] Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) // URL: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>.
- [13] Luiz Inácio Lula da Silva, Brazilian National Defense Policy (Brasilia: Ministry of Defense, 2005) // URL: <http://www.defesa.gov.br>.
- [14] «Orientaciones Estratégicas» del Documento de Política de Defensa Nacional de 2005 // URL: <http://www.defesa.gov.br>.
- [15] Pagliari, Graciela De Conti. O Brasil e a segurança da América do Sul, Juruá, Curitiba, 2009.