

# Могут ли страны БРИКС сотрудничать в вопросах международной безопасности?<sup>1</sup>

А.Э. Абденур

---

**Абденур Эргал Адриана** – доктор, научный сотрудник Института Игарпе, исследователь Национального совета по научно-технологическому развитию Бразилии; Rua Miranda Valverde, 64 Botafogo, 22281-000 Rio de Janeiro, Brasil; E-mail: adriabdenur@gmail.com

*БРИКС совершила значительный прогресс в экономическом взаимодействии и сотрудничестве в целях развития, в то же время объединение не было столь же успешным в разработке и реализации собственной повестки дня в сфере международной безопасности, хотя имеются явные признаки того, что БРИКС заинтересована в развитии сотрудничества в этой сфере. Почему же тогда БРИКС медлит с развитием взаимодействия в сфере безопасности, и каковы перспективы наращивания сотрудничества в этой области?*

*В статье рассматривается формирование БРИКС повестки дня сотрудничества в сфере безопасности, в то время как объединение старается утвердиться в качестве гибкой, но все же последовательной организации и влиятельного коллективного актора в международных отношениях. Обращаясь к ключевым документам БРИКС и итоговым отчетам встреч по вопросам безопасности, автор анализирует три направления связанной с безопасностью деятельности, начавшейся с первого саммита объединения в 2009 г.: 1) попытки координации позиций по конкретным вопросам безопасности, таким как вооруженные конфликты, и соответствующим нормативным подходам; 2) попытки координировать политику; 3) инициативы по формированию институтов. Автор приходит к выводу, что в основном дебаты по вопросам безопасности в рамках БРИКС фокусируются на первом направлении. В то же время если стороны еще предпринимают какие-то усилия по координации политики, то в вопросах формирования институтов достигнут минимальный прогресс. Показано, что международная безопасность до сих пор не относится к наиболее простым для обсуждения темам, к которым обращаются страны – члены объединения в целях углубления сотрудничества в рамках коалиции. Этот факт можно объяснить внутренними различиями стран-членов и ситуативными факторами. Препятствия для более целостной повестки дня БРИКС не являются непреодолимыми, однако они могут сужать диапазон тем, которыми занимается объединение. В частности, имеется непроработанная область, в которой пять стран могли бы расширить сотрудничество, используя свой опыт в сфере содействия международному развитию и миротворчества. Эта сфера – предотвращение конфликтов.*

Ключевые слова: БРИКС; международная безопасность; определение повестки дня; глобальное управление

Для цитирования: Абденур А. Могут ли страны БРИКС сотрудничать в вопросах международной безопасности? // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 3. С. 73–93. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-73

## Введение

БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР) совершил значительный прогресс в экономическом взаимодействии и сотрудничестве в целях развития, при этом объ-

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в январе 2017 г. Перевод выполнен А.Р. Шакировым.

единение не было столь же успешным в разработке и реализации собственной повестки дня в сфере международной безопасности, хотя имеются явные признаки того, что БРИКС заинтересована в развитии сотрудничества в этой сфере. Тематика безопасности стала часто появляться в ключевых документах БРИКС. Например, в декларации по итогам саммита на Гоа в 2016 г. термины «безопасность» и «терроризм/террористический» использовались почти столько же, сколько термин «экономический» (32, 36 и 36 раз соответственно)<sup>2</sup>. Кроме того, объединение провело несколько встреч, посвященных безопасности, на уровне советников по вопросам национальной безопасности. Тем не менее в то время как в сотрудничестве в целях развития БРИКС наделала много шума, создав Новый банк развития (НБР), в сфере безопасности подобных успехов в институционализации объединения достичь пока не удалось. Почему же БРИКС медлит с развитием взаимодействия в сфере безопасности и каковы перспективы наращивания сотрудничества в этой области?

Несмотря на медленные темпы и фрагментированный характер данного сотрудничества, любые действия БРИКС в сфере международной безопасности, даже если они ограничиваются нечеткими заявлениями и неофициальной координацией политики, вызывают тревогу в определенных кругах, особенно когда объединение прибегает к дискурсу о национальном суверенитете. Например, в 2015 г. базирующийся в Нидерландах аналитический центр Институт Клингендал опубликовал обзор «БРИКС как вызов безопасности в многосторонних форумах», в котором страны объединения называются преследующими свои цели «ястребами суверенитета», чей «стратегический эгоизм» представляет собой угрозу интересам ЕС в стратегически важных соседних регионах<sup>3</sup>. Кроме того, у некоторых западных лидеров есть общее понимание, что наращивание сотрудничества в рамках БРИКС, даже за пределами проблематики безопасности, представляет собой угрозу либеральному миру, во главе которого стоят США. Министр обороны США Леон Панетта назвал страны БРИКС угрозой национальной и международной безопасности и призвал Администрацию США добиться того, чтобы «они не подрывали мировую стабильность» [Tyler, Thomas, 2014, p. 254].

В данной статье рассматривается формирование БРИКС повестки дня сотрудничества в сфере безопасности, в то время как объединение старается утвердиться в качестве гибкой, но все же последовательной организации и влиятельного коллективного актора в международных отношениях. Обращаясь к ключевым документам БРИКС и итоговым отчетам встреч по вопросам безопасности, автор анализирует три направления связанной с безопасностью деятельности, начавшейся с первого саммита объединения в 2009 г.: 1) попытки координации позиций по конкретным вопросам безопасности, таким как вооруженные конфликты, и соответствующим нормативным подходам; 2) попытки координировать политику; 3) инициативы по формированию институтов.

Автор приходит к выводу, что в основном дебаты по вопросам безопасности в рамках БРИКС фокусируются на первом направлении. В то же время если стороны еще предпринимают какие-то усилия по координации политики, то в вопросах формирования институтов достигнут минимальный прогресс. Показано, что международная безопасность до сих пор не относится к наиболее простым темам для обсуждения, к которым прибегают различные страны – члены объединения в целях углубления сотруд-

<sup>2</sup> Goa Declaration at 8<sup>th</sup> BRICS Summit. Ministry of External Affairs, Government of India. October 16. Режим доступа: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27491/Goa+Declaration+at+8th+BRICS+Summit> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>3</sup> The BRICS as a Security Challenge in Multilateral Forums. Clingendael Institute. 2015. Режим доступа: [https://www.clingendael.nl/pub/2015/the\\_brics\\_as\\_an\\_eu\\_security\\_challenge/1\\_the\\_brics\\_as\\_a\\_security\\_challenge\\_in\\_multilateral\\_forums/](https://www.clingendael.nl/pub/2015/the_brics_as_an_eu_security_challenge/1_the_brics_as_a_security_challenge_in_multilateral_forums/) (дата обращения: 05.01.2017).

ничества в рамках коалиции. Этот факт можно объяснить внутренними различиями стран-членов и ситуативными факторами. Препятствия для более целостной повестки дня БРИКС не являются непреодолимыми, однако они могут сужать диапазон тем, которыми занимается объединение. В частности, имеется непроработанная область, в которой пять стран могли бы расширить сотрудничество, используя свой опыт в сфере содействия международному развитию и миротворчества. Эта сфера — предотвращение конфликтов.

Данная статья структурирована следующим образом. В первой ее части концепция определения повестки дня увязывается с недавними публикациями о коалициях, объединяющих восходящие державы в период после окончания холодной войны, в том числе затрагиваются вопросы институционализации БРИКС. Во второй части статьи проводится анализ документов, имеющих отношение к сотрудничеству в области безопасности в рамках БРИКС, а также итоговых отчетов встреч на уровне советников по вопросам национальной безопасности. В третьей части анализируется деятельность БРИКС по формированию повестки дня в сфере безопасности в условиях действия внутренних и внешних ограничений. В заключительной части рассматривается концепция определения повестки дня в неофициальных коалициях и выдвигается предложение странам БРИКС фокусировать усилия по развитию сотрудничества в сфере безопасности на предотвращении вооруженных конфликтов.

## Определение повестки дня и свободные коалиции

Возрастает число исследователей международных организаций, которые пытаются пролить свет на то, каким образом среди широкого спектра идей и предложений, разрабатываемых международными организациями и другими заинтересованными лицами, приобретают или теряют значимость определенные темы. Другими словами, какие темы выходят на передний план, каким образом они выдвигаются и каким образом выделяются или не выделяются на фоне других идей. Концепция определения повестки дня исходит из влияния средств массовой информации на выдвижение некоторых тем и/или воздействия, которое оказывает повестка дня на поведение «потребителей повестки дня». В международных отношениях строго государственно-центрический подход к определению повестки дня является неадекватным, так как по некоторым темам давление часто идет со стороны гражданского общества. Таким образом, важное значение имеет взаимодействие некоммерческих организаций, представляющих гражданское общество, с международными организациями, о чем свидетельствуют примеры с участием в данном процессе транснациональных активистов [Carpenter, 2007] и с расширением прав женщин в рамках повестки дня ООН [Joachim, 2007].

Тем не менее взаимодействие между внешними акторами и многосторонними организациями далеко не однородно. М. Ассиаг [Assayag, 2016], например, изучил различные формы стратегий, принятых заинтересованными лицами. По эпистемологическим нормам, изначально разработанным для того, чтобы понять процессы принятия международных решений по технически сложным и обладающим высокой степенью неопределенности вопросам, также отмечается влияние экспертов на определение повестки дня [Dunlop, 2016]. В более широком смысле данные подходы переплетаются с конструктивистским подходом к международным отношениям и, в частности, с присущим ему фокусом на влиянии, которое социальные отношения и когнитивность оказывают на формирование международных норм и режимов [Keck, Sikkink, 1998].

Большинство исследователей сфокусировались на некоммерческих организациях и активистских сообществах, например предпринимательских, или на их взаимодействии с многосторонними организациями, такими как структуры ООН или Бреттон-Вудские институты. После окончания холодной войны, на фоне бурного процесса мультиполяризации мирового порядка получили распространение процессы создания свободных коалиций государств. Данные коалиции относительно далеки от веберинского идеального типа бюрократии в том смысле, что они не имеют штаб-квартир, организационного лидерства, визуальной идентификации, карьерных профессионалов и других структурных характеристик, связанных с деятельностью рациональной бюрократической организации. Вместо этого данные многогосударственные коалиции подчиняются более гибкой логике в отношении как территориальных подходов, так и идентичности. Это обеспечивает им некоторые преимущества, связанные с тем, что страны-члены могут изучать возможности сотрудничества, не будучи стесненными бюрократическими барьерами и не теряя времени, как это происходит в случае с устойчивыми организациями. Как выразились Э. Купер и А. Фарук, «клубный динамизм» способствует в определенной степени предпочтению неформальных подходов в глобальном управлении [Cooper, Farooq, 2013].

Свободные коалиции различаются по размеру и составу. «Группа двадцати», например, объединяет глобальных лидеров и восходящие державы в некий «центр управления», повестка дня которого постоянно адаптируется к высокодинамичным международным вызовам [Kirton, 2016]. Другие коалиции состоят из стран, которые приняли на себя роль восходящих держав или которые часто, хотя и не бесспорно, относятся к этой категории аналитиками в сфере международных отношений. Россия, например, часто воспринимается скорее как супердержава прошлого, нежели как восходящая держава. В то же время Китай уже давно превзошел другие развивающиеся страны в экономической мощи и поэтому не может больше относиться к этой категории стран. Несмотря на эти и другие вариации, в статье мы исходим из того, что термин «восходящая держава» подразумевает развивающиеся страны, которые пользуются значительным влиянием на региональном уровне и стремятся к статусу глобальной державы, но которые все еще имеют ограниченную способность влиять на глобальные дела, даже если они открыто бросают вызов некоторым ключевым нормам и институтам.

В 2006 г. четыре страны – Бразилия, Россия, Индия и Китай – начали проводить регулярные неформальные встречи министров иностранных дел на полях заседаний Генеральной Ассамблеи ООН. Эти четыре страны потом собрались на первом саммите БРИК в Екатеринбурге в 2009 г. Коалиция, как и ее аббревиатура, с включением ЮАР в 2011 г. расширилась до БРИКС – и ее повестка дня начала расширяться благодаря не только ежегодным саммитам лидеров государств, но и встречам, проводимым на министерском и более низком уровне, цель которых заключается в углублении сотрудничества в конкретных областях или даже по конкретным вопросам [Stuenkel, 2015].

В результате ключевые цели коалиции в рамках БРИКС достаточно широкие. Во-первых, в некоторых областях коалиция стремится к системным изменениям, направленным на ускорение перехода от однополярного мира, в котором доминируют США, к многополярному миру. Во-вторых, коалиция продвигает реформы ключевых компонентов системы глобального управления для достижения большей репрезентативности и эффективности. Преследуя эти широкие цели, коалиция иногда оспаривает некоторые аспекты системы глобального управления. Зачастую такой подход воспринимается как деятельность, направленная на формирование оппозиции западному либеральному видению миропорядка, при этом не являющаяся открыто революционной. З. Лаиди,

например, пишет: «В то время как они (страны БРИКС. — *Примеч. авт.*) не пытаются формировать антизападную политическую коалицию, базирующуюся на встречных предложениях или на радикально отличном видении мира, они обеспокоены вопросом поддержания независимости суждений и национальных действий в мире, экономическая и социальная взаимозависимость которого возрастает <...> Они считают, что государственный суверенитет важнее всего, в том числе, конечно, важнее политической природы поддерживающих его режимов» [Laidi, 2012, p. 1].

Отчасти из-за этого широко распространенного (особенно в западных институтах) восприятия БРИКС как оппозиционной и реформистской силы БРИКС сталкивается с вызовами для своей легитимности. Отвечая на эти вызовы и стремясь продвигать сотрудничество, коалиция работает над институционализацией самой себя путем создания таких институтов, как Новый банк развития. Наиболее простые для обсуждения темы активно выносятся на переговоры на постоянной основе, при этом одна или несколько стран — членов коалиции пытаются повысить значимость отдельных тем. Однако в отличие от устоявшихся международных организаций коалиция тщательно контролирует процесс определения повестки дня, чтобы минимизировать воздействие внешних активистских организаций и средств массовой информации.

БРИКС работает над своей институционализацией, пытаясь приобрести более стабильные характеристики и повысить свою легитимность в качестве участника международных процессов, при этом он все в большей степени делает это через установление целей и задач в декларациях и планах действий по итогам ежегодных саммитов лидеров стран-членов. Не так давно БРИКС также начала создавать новые институты, занимающиеся определенными областями взаимодействия, например сотрудничеством в целях развития в рамках Нового банка развития. Новые институты воспринимаются в качестве альтернативы существующим организациям или в качестве механизмов, используемых для продвижения реформ (обе эти мотивации не являются взаимоисключающими). Спустя десять лет после начала переговоров, которые привели к созданию БРИКС, объединение предпочитает оставаться свободной коалицией, сфокусированной на попытках найти общие сферы интереса, если такие сферы появляются и позволяют условия, а не на собственной институционализации, направленной на создание зонтичной организации со своей штаб-квартирой, институтом президентства и визуальными символами, такими как логотип, девиз и устав. Таким образом, предполагается, что влияние внешних акторов в лице активистских групп или внутренних акторов в лице представителей соответствующих органов власти на процесс определения повестки дня в БРИКС существенно отличается от практики, принятой в устоявшихся международных организациях.

На самом деле процесс определения повестки дня в свободной коалиции, такой как БРИКС, может не соответствовать стандартам и механизмам, принятым в таких институтах, как структуры ООН и Бреттон-Вудские организации. Хотя БРИКС является коалицией с сильным государственно-центрическим подходом, данное объединение взаимодействует с негосударственными акторами двумя способами. В рамках своих инициатив и планов действий коалиция созывает встречи представителей частного сектора и некоммерческих организаций, при этом тех из них, которые санкционированы странами-членами. Например, в рамках БРИКС существуют деловая платформа и сообщество аналитических центров, в которых представлены организации от каждой страны-члена. В дополнение к этим относительно официальным группам существуют также некоммерческие организации, представляющие гражданское общество, которые участвуют в деятельности БРИКС в более широком смысле. Зачастую это участие

носит конфронтационный характер – например, они проводят параллельные встречи на полях ежегодных саммитов БРИКС, осуществляют анализ перспективной повестки дня БРИКС или формируют сообщества активистов, которые продвигают определенные вопросы в пяти странах – членах объединения. Наконец, роль средств массовой информации в формировании повестки дня БРИКС стала более сложной – существует широкий спектр мнений, от глубоко скептических до крайне оптимистичных, по поводу коалиции и ее способностей добиваться преобразований и разрабатывать эффективные позитивные альтернативы подходам, которые предусматривают сохранение статус-кво в отношении отдельных международных проблем.

Тем не менее в случае с БРИКС (в отличие от практики, принятой в отношении с устоявшимися международными организациями) внешние акторы не имеют явных посредников или ответственных лиц, принимающих решения. Это обусловлено тем, что, во-первых, председательство в объединении ежегодно переходит от одной стране к другой, во-вторых, у объединения нет штаб-квартиры со специализированными подразделениями и, в-третьих, шерпы в БРИКС являются представителями государств и не имеют устоявшегося канала для коммуникации с негосударственными акторами. В результате некоммерческие организации и другие негосударственные акторы, работающие над проблематикой БРИКС, должны постоянно зондировать почву и перестраиваться, создавая новые сообщества и выискивая новые источники финансирования, для того чтобы влиять на процесс определения повестки дня в объединении. Некоторые эксперты остаются скептически настроенными в отношении способности мероприятий, проводимых параллельно ежегодным саммитам БРИКС, влиять на официальную повестку дня БРИКС. В частности, они критически оценивают попытки оказать давление на Новый банк развития с целью сподвигнуть его на принятие более строгих стандартов в сфере защиты окружающей среды и прав человека при выдаче кредитов на инфраструктурные проекты. В случае со свободными коалициями места, где принимаются стратегические решения, не так четко определены, как в случае с устоявшимися международными организациями [Carpenter, 2007].

В то же время БРИКС периодически занимает конфронтационные позиции в отношении определенных элементов системы глобального управления, например, требуя более быстрой и конкретной реформы системы принятия решений во Всемирном банке и Международном валютном фонде. Тем не менее БРИКС не только требует преобразований, но также находит способы удовлетворить данные требования, а также предоставляет возможность странам – членам объединения расширить свое политическое влияние на международной арене. В условиях наличия богатого выбора международных структур БРИКС воспринимается странами-членами как наиболее удобная платформа для реализации данной задачи.

В то время как коалиция пытается найти наиболее простые для обсуждения темы в целях дальнейшего развития сотрудничества и проводит с этой целью встречи для определения общих интересов и сфер для совместной работы, на страны – члены объединения при определении повестки дня оказывают влияние ограничения, связанные с расходящимися или сталкивающимися интересами в определенных вопросах. Хотя во все многосторонние инициативы вовлечены страны-члены с расходящимися интересами, переговоры и обсуждения нацелены на поиск совпадающих интересов, чтобы определить приоритеты и начать конкретные действия.

В следующем разделе статьи анализируются документы БРИКС, особенно те из них, которые принимаются во время саммитов лидеров стран-членов (прежде всего декларации и планы действий), с точки зрения того, как развивается повестка дня объ-

единения в сфере безопасности. В документах проводится анализ трех направлений связанной с безопасностью деятельности, начавшейся с первого саммита объединения в 2009 г.: 1) попытки координации позиций по конкретным вопросам безопасности, таким как вооруженные конфликты, и соответствующим нормативным подходам; 2) попытки координировать политику; 3) инициативы по формированию институтов.

## Сотрудничество по вопросам безопасности в декларациях БРИКС

### **2009–2012 гг.: появление вопросов безопасности в повестке дня БРИКС**

На первом этапе развития БРИКС вопросы безопасности, очевидно, имели второстепенное значение по сравнению с экономическими вопросами, во многом из-за начавшихся в 2008 г. экономических потрясений на глобальных рынках. На первых двух саммитах БРИК, проведенных в Екатеринбурге в 2009 г.<sup>4</sup> и Бразилиа в 2010 г., еще до присоединения ЮАР, стороны были главным образом обеспокоены тем, как противодействовать последствиям глобального финансового кризиса и обеспечить выполнение принятых «Группой двадцати» резолюций. Упоминания вопросов безопасности в декларациях этих саммитов встречаются лишь в контексте продовольственной безопасности, хотя декларация по итогам саммита в Бразилиа содержит ссылку на необходимость борьбы с терроризмом<sup>5</sup>.

В декларации по итогам саммита в Санье (Китай) в 2011 г., когда к объединению присоединилась ЮАР и вместо БРИК стала использоваться аббревиатура БРИКС, зафиксировано расширение повестки дня в сфере безопасности и углубление некоторых тем<sup>6</sup>. Этот факт можно объяснить тем, что в рассматриваемый период после призыва генерального секретаря ООН Кофи Аннана к проведению реформы ООН, в том числе к преобразованиям в Совете Безопасности, появились новые возможности. В частности, декларация по итогам саммита в Санье призывает к реформе Совета Безопасности ООН «с целью сделать его более эффективным, действенным и представительным, чтобы он мог успешнее справляться с современными глобальными вызовами». В документе также отмечается, что «Китай и Россия подтверждают важность, которую они придают статусу Индии, Бразилии и Южной Африки в международных делах, понимают и поддерживают их стремление играть большую роль в ООН», однако в нем не говорится, что Китай и Россия поддерживают включение трех других государств в число постоянных членов Совета Безопасности.

В нормативных подходах БРИКС также начинает определять некоторые совместно разделяемые принципы. В частности, говорится об общем уважении принципа, согласно которому следует избегать применения силы, и подчеркивается, что «необходимо уважать независимость, суверенитет, единство и территориальную целостность каждого государства». Это заявление можно воспринимать в контексте углубляющихся дебатов вокруг концепции ООН об ответственности по защите (R2P). Как пишет Ч. Зиглер, БРИКС «относится подозрительно к мотивам Запада по продвижению сило-

<sup>4</sup> Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders, BRIC. 2009. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>5</sup> BRIC Summit of Heads of State and Government: Joint Statement, BRIC. 2010. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/100415-leaders.html> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>6</sup> Sanya Declaration, BRICS. 2011. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html> (дата обращения: 05.01.2017).

вой интервенции» и «относится обоснованно скептически к утверждениям, что такие интервенции принесут больше пользы, чем вреда» [Ziegler, 2016, p. 1].

Помимо того что в этой декларации впервые упоминаются регионы, затронутые кризисом, в ней также отмечаются сценарии конкретных кризисов и выражается глубокая озабоченность «неспокойной обстановкой в регионах Ближнего Востока, Северной и Западной Африки». В документе также зафиксирована первая попытка БРИКС координировать позиции по конкретному конфликту — речь идет о Ливии. В тот год позиции стран — членов БРИКС совпали при рассмотрении данного вопроса в Совете Безопасности ООН — резолюции о вмешательстве в дела Ливии, ссылающиеся на концепцию R2P, вызвали несогласие и оппозицию восходящих держав. На самом деле в Санье главы пяти государств совместно выразили несогласие с использованием силы в Ливии и призвали к мирному разрешению конфликта. Соответственно, декларация призывает к принятию решений, основанных на мирном процессе и диалоге в рамках механизмов ООН и региональных организаций, в частности в рамках инициативы Африканского союза о создании панели высокого уровня по Ливии.

Проблематика терроризма начинает занимать все больше места в дискуссиях по вопросам безопасности в рамках БРИКС. Декларация по итогам саммита в Санье содержит ссылки на терроризм, в частности в ней говорится, что ООН «принадлежит центральная роль в координации международных действий против терроризма в рамках Устава ООН и в соответствии с принципами и нормами международного права». Кроме того, декларация призывает к скорейшему завершению переговоров в рамках Генеральной Ассамблеи ООН о Всеобъемлющей конвенции по борьбе с международным терроризмом и к ее принятию всеми государствами — членами ООН. Таким образом, речь идет если и не об усилиях БРИКС по полноценной координации политики, то о совместном подходе к приоритизации вопросов, связанных с продвижением глобальной деятельности по борьбе с терроризмом. Наконец, на саммите в Санье страны БРИКС подтвердили свои обязательства в сфере международной информационной безопасности и сошлись в едином мнении о необходимости бороться с киберпреступностью — данные темы быстро набирали популярность в глобальных дебатах по так называемым новым угрозам безопасности.

На следующем саммите, прошедшем в Нью-Дели в 2012 г., термин «безопасность» был включен в название саммита — «Партнерство стран БРИКС во имя мировой стабильности, безопасности и процветания». Пока тот саммит остается единственным, когда термин «безопасность» был включен в название саммита. Фактически саммит в Нью-Дели в определенном смысле стал историческим событием из-за включения темы безопасности в повестку дня БРИКС. В декларации саммита 2012 г. вопросы, относящиеся к международной безопасности, занимают почти половину параграфов в документе, хотя они и сфокусированы на совместно разделяемых позициях по вопросам и конфликтам, а не на конкретных инициативах БРИКС<sup>7</sup>. С учетом того, что председательствующая в объединении страна имеет значительное влияние на процесс выбора тем для включения в декларацию по итогам саммита в конкретном году, уклон в сторону тематики безопасности в 2012 г. можно объяснить как озабоченностью Индии, так и ее стремлением стать более видным игроком в делах, связанных с глобальной безопасностью.

В том, что касается конкретных вооруженных конфликтов, декларация 2012 г. является более детализированной по сравнению с предыдущими годами, и в ней имеются отдельные параграфы, посвященные конкретным конфликтам. Например, имеются

<sup>7</sup> Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration, New Delhi. 2012. 29 March. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> (дата обращения: 05.01.2017).



параграфы по таким темам, как арабо-израильский конфликт, ухудшение ситуации в Сирии, напряженность вокруг ядерной программы Ирана, стабилизация и развитие Афганистана (в том числе в контексте борьбы с терроризмом и нелегальной наркоторговлей). Наконец, в декларации по итогам саммита в Нью-Дели страны БРИКС усиливают связь между своей формирующейся концепцией безопасности и концепцией содействия международному развитию. Соответственно, тематика энергетической и продовольственной безопасности также появляется в декларации и увязывается с двумя темами, которые занимали центральное место в международной повестке дня того года: с изменением климата (из-за переговоров по Парижскому соглашению) и устойчивым развитием (из-за дебатов вокруг Целей устойчивого развития).

Включение таких тем в повестку дня отражает все еще пробный, предварительный характер ранних обсуждений в рамках БРИКС вопросов международной безопасности, которые имели второстепенное значение по сравнению с главной темой повестки дня – развитием экономического сотрудничества. Впервые в истории БРИКС наряду с итоговой декларацией был подготовлен Делийский план действий, который, помимо министерских встреч в шести других областях сотрудничества, предусматривал проведение встречи высокопоставленных представителей стран БРИКС, ответственных за вопросы национальной безопасности, при этом детали встречи не приводились<sup>8</sup>.

### **2013–2014 гг.: координация позиций по вооруженным конфликтам**

Этеквинская декларация<sup>9</sup> по итогам саммита в Дурбане (ЮАР) в 2013 г. также содержит несколько упоминаний вопросов глобальной и региональной безопасности и опять служит примером того, как председательствующая страна может продвигать интересующие ее конкретные вопросы безопасности в рамках повестки дня БРИКС. В то время как Индия явно приложила руку к тому, чтобы в повестку дня БРИКС в 2012 г. был введен широкий спектр проблем в сфере безопасности, таким же образом на саммите в Дурбане правительство ЮАР продвигало включение вопросов регионального развития в Африке, при этом проблематика безопасности периодически всплывает в тексте документа. Документ не только подтверждает приверженность членов БРИКС реформе Совета Безопасности ООН, но и признает «центральную роль Африканского союза и его Совета мира и безопасности в деле урегулирования конфликтов в Африке», а также призывает Совет Безопасности ООН «усиливать сотрудничество с Африканским союзом и его Советом мира и безопасности, следуя соответствующим резолюциям СБ ООН». При этом наибольшую озабоченность вызывает распространение нестабильности в Северной Африке, в особенности в зоне Сахеля и Гвинейском заливе. Как и декларация по итогам саммита в Нью-Дели, Этеквинская декларация содержит целые параграфы, посвященные конкретным кризисам. В то же время ее новацией является то, что в ней упоминаются конкретные механизмы и обязательства по реализации конкретных инициатив, разработанных в рамках других международных организаций и площадок. Например, страны БРИКС выражают поддержку Женевской группе действий по урегулированию в Сирии и напоминают международному сообществу о своих обязательствах по Афганистану, принятых на Боннской международной конференции (декабрь 2011 г.).

<sup>8</sup> Delhi Action Plan, BRICS. 2012. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html#actionplan> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>9</sup> BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation, eThekweni Declaration, Durban, South Africa. 2013. March 27. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.html> (дата обращения: 05.01.2017).

Этеквинская декларация, имеющая региональный акцент, добавляет три кризиса на Африканском континенте в список конфликтов, по которым у стран-членов имеется единая позиция: Мали, Центральная Африканская Республика, Демократическая Республика Конго. В случае с Мали декларация подчеркивает роль Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и соседних с Мали стран в остановке разворачивающегося насилия. Опять же БРИКС подчеркивает более важную роль региональных акторов в решении проблемы ожесточенного конфликта, не лишая при этом ООН роли важной площадки, на которой обсуждаются вопросы поддержки и нормативные вопросы. В плане действий, одобренном в 2016 г., встреча высокопоставленных представителей стран БРИКС по вопросам национальной безопасности занимает второе место в списке 18 мероприятий, уступая только встрече министров иностранных дел на полях заседания Генеральной Ассамблеи ООН.

Итоговый документ шестого саммита БРИКС в Форталезе (Бразилия) повторяет многие позиции, зафиксированные в более ранних декларациях, и добавляет темы, приоритетные для внешней политики Бразилии, такие как политическая нестабильность в Гвинее-Бисау, от имени которой Бразилия долгое время работала по каналам ООН и Сообщества португалоязычных стран. В декларации также отмечаются кризисы в Африке, в том числе похищения женщин и детей в Чибобе, осуществляемые группировкой «Боко харам», и гуманитарный кризис в Южном Судане, а также нестабильность в Ираке. Саммит прошел после присоединения Крыма к России, но единственным упоминанием данного кризиса стал призыв к проявлению сдержанности всеми вовлеченными сторонами. В особенности в декларации выделяется детализированный раздел, посвященный Сирии, – БРИКС поддерживает посредническую роль ООН в этом конфликте, но при этом настаивает на том, чтобы мирным процессом управляли сирийцы.

Наконец, в принятой в Форталезе декларации содержится расширенный перечень тем по безопасности. Текст включает предложение создать конференцию по вопросу о создании на Ближнем Востоке зоны, свободной от ядерного и всех других видов оружия массового уничтожения. В декларации звучит призыв к предотвращению гонки вооружений в космическом пространстве, а также к борьбе с транснациональной организованной преступностью, пиратством и вооруженными грабежами на море, международной наркоторговлей и киберпреступлениями. Таким образом, саммит в Форталезе расширил повестку дня в области безопасности (по крайней мере, увеличилось число текущих конфликтов, по которым страны занимают единую позицию) и сделал проблематику вооруженных конфликтов более заметной частью дискуссий по вопросам безопасности в рамках БРИКС. В развитие нормативных идей, нашедших отражение в более ранних декларациях БРИКС, Форталезская декларация указывает на то, что идет формирование подхода БРИКС к предотвращению конфликтов, и подчеркивает взаимосвязанную природу вопросов международного развития и безопасности.

### ***2015 г. – настоящее время: разработка совместных инициатив***

Уфимская декларация 2015 г.<sup>10</sup> осуждает односторонние интервенции и подчеркивает «исключительную важность неделимого характера безопасности» и то, что «ни одно государство не может укреплять собственную безопасность за счет безопасности других государств». В документе особое внимание уделяется вопросам кибербезопас-

<sup>10</sup> Ufa Declaration, BRICS. 2015. Режим доступа: [http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration\\_en.html](http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html) (дата обращения: 05.01.2017).

ности и упоминается конкретное тематическое сотрудничество, предусматривающее регулярные обсуждения. Речь идет о Рабочей группе экспертов государств БРИКС по вопросам безопасности в сфере использования ИКТ. В том, что касается конфликта в Сирии, в Уфимской декларации высказывается «поддержка шагам Российской Федерации, направленным на содействие политическому урегулированию в Сирии» (упоминается организация двух раундов межсирийских консультаций в Москве в январе и апреле 2015 г.) и также выражается озабоченность по поводу побочных последствий нестабильности в Ираке и Сирии, результатом которой является возрастающая активность террористических организаций в регионе. В документе подтверждается приверженность коалиции таким принципам, как территориальная целостность, независимость и национальный суверенитет. Сопутствующий План действий, помимо традиционного призыва организовать встречу советников по вопросам безопасности, впервые предлагает провести встречи по определенным темам: по борьбе с незаконным оборотом наркотических средств; по безопасности космической деятельности; по ситуации в регионе Ближнего Востока и Северной Африки; по безопасности использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); по инфекционным заболеваниям (на фоне вспышки вируса Эбола в отдельных частях Африки)<sup>11</sup>.

Декларация по итогам саммита на Гоа в 2016 г. добавляет в повестку дня БРИКС в области безопасности вопрос миротворческой деятельности ООН (Индия находится среди стран — лидеров по числу военного контингента, предоставленного в распоряжение ООН для выполнения миротворческих операций) и призывает повышать роль, потенциал и эффективность миротворческой деятельности. Также фиксируется возрастающая озабоченность по поводу терроризма — в декларацию включен вопрос финансирования террористической деятельности, в частности в контексте проблемы отмывания денег. Безусловно, проблема терроризма стала приоритетной для саммита на Гоа — в тексте декларации термин «терроризм» используется 43 раза.

К этому времени декларации по итогам саммитов БРИКС содержали формулировки, которые обсуждались не только на ежегодных саммитах, но и на встречах высокопоставленных представителей по безопасности / советников по вопросам национальной безопасности. По итогам этих встреч не подписывались конкретные документы, однако, как правило, общие темы, обсуждавшиеся на таких встречах и на проходивших параллельно двусторонних переговорах, получали определенное освещение в средствах массовой информации, особенно в председательствующих в объединении странах. Первая встреча состоялась в мае 2009 г. в России, ее целью было обсуждение последствий глобального финансового кризиса для безопасности<sup>12</sup>. Позже такие встречи проводились в Бразилиа (апрель 2010 г.) и Сочи (октябрь 2010 г.) — на них обсуждались общие вопросы безопасности. Тем не менее на встречах в Москве в 2015 г. и Нью-Дели в 2016 г. эти дискуссии приняли более насущный характер — на них затрагивались конкретные вопросы, что дает основания полагать, что Россия и Индия играли решающую роль в попытках продвигать повестку дня БРИКС в области безопасности, особенно в вопросах, связанных с терроризмом<sup>13</sup>. Эти дебаты остаются по своей природе пре-

<sup>11</sup> Ufa Action Plan, BRICS. 2015. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-action-plan-en.html> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>12</sup> Putin to meet BRICS national security advisors in Moscow, The BRICS Post. 2015. 25 May. Режим доступа: <http://thebricspost.com/putin-to-meet-brics-national-security-advisors-in-moscow/#.WHZwP7GZPuQ> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>13</sup> Reunião de Assesores Nacionais de Segurança do BRICS, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. 2016. Режим доступа: <http://www.gsi.gov.br/noticias/2016/reuniao-de-assesores-nacionais-de-seguranca-do-brics> (дата обращения: 05.01.2017).

имущественно зондирующими, при этом они затрагивают такие конкретные темы, как роль «Даиш» (ИГИЛ; запрещенной в России организации. — *Примеч. перев.*) и «Боко хоро». Эти дебаты представляют собой первые попытки координировать политику в таких вопросах, как кибербезопасность, терроризм и пиратство.

На встрече в Нью-Дели в 2016 г. представители стран БРИКС по безопасности также обменялись оценками недавних событий в Западной Азии и Северной Африке. Стороны нашли общий язык по трем вопросам, имеющим отношение к сотрудничеству в области безопасности в рамках БРИКС. В вопросах кибербезопасности пять стран договорились обмениваться информацией и лучшими практиками, бороться с киберпреступлениями, улучшать сотрудничество между техническими и правоприменительными агентствами, в том числе проводить совместные научно-исследовательские работы и повышать компетентность в вопросах кибербезопасности. Данная встреча состоялась на следующий день после первого заседания Рабочей группы БРИКС по противодействию терроризму, прошедшего накануне в том же городе. Пять стран договорились расширить сотрудничество в противодействии терроризму, в частности применять меры для лишения террористов доступа к финансированию, а также к оборудованию, вооружениям и боеприпасам, при этом они подчеркнули необходимость борьбы с терроризмом на глобальном законодательном уровне. Наконец, представители стран БРИКС договорились объединить усилия в контртеррористической деятельности и подавлении насильственного экстремизма, корни которого уходят на Ближний Восток, и создать специальный форум БРИКС для того, чтобы укрепить сотрудничество и расширить программы обменов между соответствующими органами, ответственными за сферу безопасности<sup>14</sup>. Это первый предварительный признак институционализации в сотрудничестве в области безопасности в рамках БРИКС. Данные встречи становятся более частыми, в ходе обсуждений затрагивается широкий спектр тем, и есть признаки того, что в ближайшие годы будут созданы механизмы для решения конкретных задач в области безопасности.

Одним из последних новшеств на встречах в Дели и на Гоа стало вовлечение представителей организованного гражданского общества в обсуждение вопросов безопасности в рамках БРИКС. В октябре 2016 г. 19 научных сотрудников, дипломатов и политиков из стран БРИКС написали открытое письмо лидерам стран БРИКС, в котором призвали к завершению конфликта в Сирии<sup>15</sup>. Хотя это и скромное усилие, но оно может означать, что в будущем роль БРИКС в вопросах международной безопасности может стать более противоречивой, а ее позиции могут не совпадать с западными подходами.

## Общие интересы и препятствия на пути сотрудничества в сфере безопасности в рамках БРИКС

### **Общие интересы БРИКС в сфере мира и безопасности**

Документы БРИКС указывают на то, что с момента создания коалиции в середине 2000-х годов ее повестка дня в сфере безопасности продвигалась вперед, хотя неравномерно, но по нарастающей. На первых ежегодных саммитах страны-члены в основ-

<sup>14</sup> Meeting of the BRICS High Representatives for National Security, Ministry of External Affairs, Government of India. 2016. 15 September. Режим доступа: [http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/27401/Meeting\\_of\\_the\\_BRICS\\_High\\_Representatives\\_Responsible\\_for\\_National\\_Security](http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/27401/Meeting_of_the_BRICS_High_Representatives_Responsible_for_National_Security) (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>15</sup> Letter to the BRICS leaders: Urgent response needed on Syria, The BRICS Post. 2016. 16 October. Режим доступа: <http://thebricspost.com/letter-to-brics-leaders-urgent-response-needed-on-syria/#.WIDBDbGZNEI> (дата обращения: 05.01.2017).

ном были обеспокоены проблемой преодоления последствий финансового кризиса, вследствие чего много внимания уделялось развитию экономического сотрудничества и выработке решений по сглаживанию экономического шока. Со временем, по мере проведения успешных саммитов и регулярных встреч на министерском и более низком уровне, декларации БРИКС, а также сопровождающие их планы действий стали отражать более широкую повестку дня и включать не только конкретные инициативы, но также единые позиции по ключевым глобальным вопросам и дискуссии, особенно по поводу реформы глобального управления.

Таким образом, сотрудничество в целях развития и экономическое взаимодействие возникли как первые области, в которых четыре страны (а после присоединения ЮАР – пять стран) нашли наиболее простые для обсуждения темы для развития сотрудничества. Это подтверждается не только частотой проведения соответствующих встреч, но также созданием Нового банка развития и разработкой других инициатив, таких как формирование в 2015 г. Пула резервных валют, целью которого является защита от давления со стороны глобальных рынков. У стран – членов объединения совпали интересы в том, что касается расширения повестки дня по сотрудничеству в целях развития по линии Юг – Юг (по крайней мере, в этой области не было противостояния интересов). Это позволило относительно быстро определить повестку дня в сотрудничестве в целях развития и экономическом взаимодействии. В частности, в вопросе финансирования международного развития коалиция предлагает странам-членам пути для повышения эффективности соответствующих программ в области международного развития по линии Юг – Юг и усиления своих политических требований, выражающихся в том числе в критике западной помощи по линии Север – Юг и призывах к реализации реформы глобального управления. Такой процесс определения повестки дня имел преимущественно внутренний характер, им двигали правительства стран – членов БРИКС. Однако параллельные инициативы и некоторое соперничество со стороны организованного гражданского общества, которое проявляется в проведении мероприятий на полях саммитов БРИКС, также создали новое давление на БРИКС, направленное на принятие определенных норм в области сотрудничества в целях развития. Например, речь идет о нормах, касающихся распределения доходов, защиты окружающей среды и трудового права при финансировании инфраструктурных проектов<sup>16</sup>.

С другой стороны, определение повестки дня в сфере международной безопасности идет более медленными темпами, осторожными методами и почти исключительно по межгосударственным каналам. Во время первых пяти лет существования БРИКС в качестве коалиции разделы деклараций и планов действий, касающиеся вопросов безопасности, сводились скорее к абстрактным общим позициям по ключевым конфликтам, например в Ливии и Сирии, или к определению обширных принципов, по поводу которых страны-члены пришли к согласию, таких как невмешательство в дела других стран. В случае с интервенцией в Ливию позиция БРИКС совпала с позицией Совета Безопасности ООН, и страны – члены объединения смогли достичь некоторого уровня координации своих позиций, ссылаясь до определенной степени на принцип уважения национального суверенитета и не соглашаясь с применением концепции ООН об ответственности по защите (R2P). Таким же образом, когда вспыхнула война в Сирии в 2011 г., страны БРИКС совпали в своей оппозиции (или в нежелании поддерживать) предложениям по военной интервенции, в том числе через механизмы

<sup>16</sup> См., например: Lysa John Engaging BRICS: Challenges and Opportunities for Civil Society. Oxfam India, 2012. Режим доступа: <https://www.oxfamindia.org/sites/default/files/Working%20paper%202012.pdf> (дата обращения: 05.01.2017).

ООН [Abdenur, 2016]. С 2015 г. БРИКС движется в направлении первых конкретных совместных инициатив, которые при этом остаются пробными и сконцентрированными на очень узких темах — в качестве примера можно привести рабочую группу по борьбе с терроризмом.

Коалиция явно стремится к более насыщенной повестке дня в сфере безопасности, о чем свидетельствуют постоянно увеличивающиеся в объемах разделы деклараций БРИКС, посвященные вопросам безопасности, и проводимые со все возрастающей частотой встречи по вопросам безопасности в рамках БРИКС. Кроме того, несмотря на свою неоднородность, пять стран-членов имеют в этой области некоторые общие интересы. Лидеры стран БРИКС часто произносят речи о долгосрочном мире и стабильности, хотя они могут иметь разные представления о том, как их достичь и каким может быть желаемое статус-кво, особенно в их ближнем зарубежье и регионах, которые они считают стратегически важными для укрепления своей роли в международных делах. Например, Россия заявляет, что осуществляет военную интервенцию в Сирии для того, чтобы содействовать сохранению стабильности в регионе, и утверждает, что ее участие в конфликте оправдано тем, что это «вмешательство по приглашению» — оно подкреплено запросами со стороны правительства Башара Асада<sup>17</sup>. Растущий интерес Китая к международным делам породил рост напряженности в отношениях с некоторыми его соседями, в том числе из-за территориальных споров в Тихом океане. Тем не менее правительство Китая рассматривает мир и стабильность на региональном и глобальном уровне не только как самоцель, но и как необходимое условие для обеспечения благосостояния<sup>18</sup>. Лидеры Индии относят враждебные действия на границах Индии, особенно на границах с враждебным и обладающим ядерным оружием Пакистаном, к проблемам территориальной целостности и в целом считают их препятствиями для более широкой региональной безопасности<sup>19</sup>.

Во-вторых, все страны БРИКС хотят большей роли для себя в сфере международной безопасности, как внутри, так и за пределами своих регионов. Они хотят признания своей активной роли в содействии стабильности и не хотят, чтобы их воспринимали как безучастных игроков или как игроков, препятствующих международным усилиям по достижению мира. Даже когда эти страны добиваются большего представительства в осуществлении глобального управления, они хотят стать также более важными игроками в устоявшейся системе управления безопасностью. Поэтому стараются расширить и/или диверсифицировать свой вклад в миротворческие операции ООН, финансовую поддержку процессов мирного строительства, посредничество в разрешении конфликтов — иногда за пределами их собственных регионов. Бразилия сотрудничала с Турцией для снижения напряженности вокруг ядерной программы Ирана [Lazarou, 2016], и даже Китай, который исторически придерживается политики невмешательства, недавно предложил свое посредничество в урегулировании вооруженных конфликтов на Ближнем Востоке и в Африке [Chen, 2015; Tiezzi, 2014].

<sup>17</sup> Lawmakers authorize use of Russian military force for anti-IS airstrikes in Syria. TASS. 2015. 30 September. Режим доступа: <http://tass.com/politics/824795> (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>18</sup> См., например: Speech in National University of Singapore, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2015. 7 November. Режим доступа: [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1313709.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1313709.shtml) (дата обращения: 05.01.2017).

<sup>19</sup> India wants peace at borders, but don't view it as our weakness: Army chief on ceasefire violations // The Times of India. 2017. 15 January. Режим доступа: <http://timesofindia.indiatimes.com/india/india-wants-peace-at-borders-but-dont-view-it-as-our-weakness-army-chief-on-ceasefire-violations/articleshow/56573356.cms> (дата обращения: 05.01.2017).

В-третьих, страны БРИКС иногда на индивидуальной или коллективной основе выражают скепсис в отношении устоявшихся подходов к международным конфликтам. В частности, они призывают к созданию более эффективных механизмов по урегулированию вооруженных конфликтов, особенно с учетом изменяющейся природы военных действий (из-за возрастающей роли негосударственных акторов как во внутригосударственных, так и межгосударственных конфликтах). Даже Россия, которая традиционно занимает более осторожную позицию по вопросу реформирования Совета Безопасности ООН (в частности, она выступает за то, чтобы обсуждение вопросов международной безопасности не выходило за рамки Совета Безопасности ООН), неоднократно призвала к большей активности в предотвращении конфликтов – отчасти в качестве альтернативного варианта реализации концепции об ответственности по защите (R2P)<sup>20</sup>.

В-четвертых, страны БРИКС стремятся играть более важную роль в разработке нормативной базы в области международной безопасности, хотя они и сейчас вовлечены в различных форматах и в различной степени в дебаты о нормативной базе на глобальном уровне. Несмотря на периодические обвинения стран – членов БРИКС в том, что они создают препятствия для нормативной базы, в частности концепции об ответственности по защите (R2P), эти страны также предлагают изменения на концептуальном и операционном уровне. В качестве примера можно привести предложение Бразилии по концепции об ответственности при защите (RwP) как альтернативы R2P, частые призывы ЮАР к увеличению инвестиций в урегулирование конфликтов через политический диалог и предложение Китая по концепции «ответственной защиты» [Abdenur, 2016]. Эти моменты показывают, что страны БРИКС имеют некоторые общие цели в вопросах международной безопасности, и это может способствовать дальнейшему поиску общих позиций по конкретным вопросам и инициативам в областях международной безопасности, которые представляют собой наиболее простые для обсуждения темы в повестке дня БРИКС.

### ***Проблемы в продвижении повестки дня в области безопасности***

Несмотря на наличие вышеуказанных общих целей, существуют внутренние и внешние препятствия для развития политического взаимодействия крайне неоднородных стран БРИКС по повестке дня в области безопасности.

Во-первых, несмотря на возрастающий интерес членов коалиции к сотрудничеству в сфере международной безопасности, БРИКС не является оборонительным альянсом. Он является свободной договоренностью восходящих держав и не имеет совместных вооруженных сил – ему «не хватает зубов» для координации «жесткой» силы. Более того, члены коалиции никогда публично не высказывали амбиций по формированию такого альянса, предусматривающего взаимные гарантии по защите от атак других государств и угроз. Если одна из стран БРИКС вступит в вооруженный конфликт и будет атакована, другие страны не связаны обязательствами по ее защите, как это происходит в официальных оборонительных альянсах.

Во-вторых, коалиция БРИКС была создана относительно недавно. Объединение существует всего лишь менее десяти лет, но имеется некоторый скепсис в отношении

---

<sup>20</sup> Statement by the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations H.E. Vitaly Churkin at the UN Security Council Meeting on conflict prevention, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations. 2011. 22 September. Режим доступа: [http://russiaun.ru/en/news/sc\\_preventive\\_diplomacy](http://russiaun.ru/en/news/sc_preventive_diplomacy) (дата обращения: 05.01.2017).

уровня его институционализации. Хотя некоторые двусторонние связи между странами-членами, особенно с участием Китая, значительно углубились даже вне рамок БРИКС, остаются актуальными проблемы политических расхождений и географической удаленности между странами БРИКС и, в некоторых случаях, даже геополитического соперничества, как в случае с Китаем и Индией. С учетом неоднородности входящих в объединение стран, как и в случае с любой многосторонней инициативой вне рамок устоявшейся международной организации, основная задача коалиции заключается в достижении взаимопонимания и формировании доверия. Это помогает объяснить тот факт, что сотрудничество расширяется, при этом повестка дня в области безопасности носит пока преимущественно зондирующий характер.

В-третьих, БРИКС является межрегиональным объединением. В отличие от региональных организаций, которые при разработке повестки дня сотрудничества опираются на общие территориальные интересы, в БРИКС нет логики, обусловленной наличием общих границ. То есть коалиция не привязана к конкретной территории. Это представляет собой препятствие для сотрудничества в области безопасности, поскольку за исключением некоторых случаев, связанных, в частности, с киберпространством, основные угрозы в области безопасности имеют территориальное измерение. Три страны-члена (Россия, Китай и Индия) граничат друг с другом, однако два других государства (Бразилия и ЮАР) в значительной степени удалены географически от остальных стран-членов. Таким образом, в БРИКС политическое пространство в значительной степени отделено от географического пространства, только если речь не идет о региональных инициативах (таких как китайская инициатива «Один пояс и один путь»), которые сфокусированы на повестке дня сотрудничества в целях развития и в области безопасности БРИКС.

В-четвертых, имеются значительные отличия в статусе и влиянии отдельных стран – членов БРИКС в вопросах международной безопасности. Тем не менее данный факт необязательно является препятствием для развития сотрудничества в сфере безопасности в целом. Не все страны БРИКС имеют место за столом международных переговоров по важным проблемам безопасности. Члены Совета Безопасности, даже когда они высказываются за проведение реформы Совета Безопасности или открыто поддерживают стремление конкретной страны получить место в организации, не берут на себя конкретных обязательств по реформе. Другим расхождением среди стран БРИКС является то, что в объединение входят ядерные державы и безъядерные страны, – в то время как Россия, Китай и Индия обладают ядерными бомбами, две другие страны добровольно отказались от своих ядерных программ в последнее десятилетие холодной войны. Такие внутренние отличия представляют барьеры для сотрудничества по некоторым ключевым направлениям, поскольку отражают властную асимметрию не только в вопросах «жесткой» силы, но также в индивидуальных способностях стран-членов влиять на ход основных переговоров в области безопасности, даже притом, что страны БРИКС коллективно выступают за мир и стабильность.

В-пятых, геополитические интересы и ситуации в странах-членах существенно различаются. В частности, это выражается в том, что отношения с соседними странами у них значительным образом отличаются. Китай стал более самонадеянным, его восхождение порождает новые или возобновленные трения и территориальные споры, а также возрастающее соперничество с США в вопросах безопасности в Азии. С другой стороны, хотя Бразилия имеет очень серьезную проблему, связанную с ростом насилия и выражающуюся в высоком уровне убийств, эта страна живет уже 150 лет в мире с соседними государствами после мирного урегулирования пограничных вопросов.



В качестве другого примера можно привести то, что страны БРИКС различаются в своих позициях и политике в сфере борьбы с терроризмом. В трех странах (России, Китае и Индии) внутренние сепаратистские группы рассматриваются правительствами этих стран в качестве террористических групп с международными связями. В противоположность им Бразилия и ЮАР, хотя и проходят через периоды политических потрясений, не сталкиваются с повстанческими движениями или группами, которые бы официально признавались правительствами своих стран террористическими организациями. На самом деле Бразилия часто критически высказывается по поводу внешнеполитических дискурсов, в которых противодействие терроризму используется в качестве предлога для военных интервенций.

Наконец, недавнее усиление геополитического антагонизма между Россией и западными странами, особенно США и их партнерами по НАТО, после присоединения Крыма порождает дилеммы для других стран БРИКС, особенно демократических государств, которые не горят желанием занимать чью-либо сторону в этом противостоянии. В связи с этим избрание Дональда Трампа президентом США в конце 2016 г. может спровоцировать дальнейшие геополитические сдвиги и перегруппировки, которые могут повлиять на способность БРИКС формировать целостную повестку дня в сфере международной безопасности.

## Заключение

В отличие от сотрудничества в целях развития, которое возникло как наиболее простая для обсуждения тема при определении повестки дня БРИКС в первое десятилетие существования объединения, вопросы международной безопасности оказались не такими четкими во взаимодействии в рамках БРИКС. С одной стороны, заметен и понятен некоторый прогресс в свете того, что БРИКС была создана относительно недавно и включает страны, которые все еще «узнают друг друга». Что касается институционализации в рамках коалиции, то вопросы безопасности становятся все более привычной темой во время обсуждений на встречах БРИКС, в том числе на ежегодных саммитах глав государств и министерских встречах, в частности на встречах советников по национальной безопасности. С другой стороны, по результатам этих обсуждений последовали усилия сторон, направленные на координацию общих позиций по конкретным конфликтам и проблемам, при этом только начинаются обсуждения по поводу того, как координировать политику или как осуществлять совместные действия.

Относительно фрагментированную природу этой координации можно понять в свете внутренних и внешних ограничений по сотрудничеству в области безопасности в рамках БРИКС – речь идет об отсутствии общих региональных интересов, асимметрии во влиянии и статусе и несовпадающих геополитических интересах. Эти различия усложняют для БРИКС задачу формирования всеобъемлющей повестки дня, но они не представляют собой барьеров для развития сотрудничества в нишевых областях или даже некоторых ключевых сферах. Например, хотя существуют некоторые различия между странами БРИКС в подходах к решению проблемы терроризма, три страны-члена (Россия, Индия и Китай), вероятно, имеют высокую мотивацию для формирования тематической повестки дня, которая выходила бы за рамки координации позиций и включала бы конкретные механизмы. Другие проблемы безопасности, которые выделялись на фоне остальных в повестке дня БРИКС, связаны с содействием международному развитию: продовольственная безопасность, энергетическая безопасность и морская безопасность, в том числе пиратство. Так как повестка дня в области междуна-

родного и устойчивого развития существенно расширилась, эти сферы международной безопасности могут представлять собой наиболее простые для обсуждения темы. Кроме того, с учетом возрастающей роли в глобальных дебатах и отсутствия территориальной привязки, проблемы кибербезопасности и безопасности в сфере космического пространства также, вероятно, будут занимать важное место в повестке дня БРИКС. До настоящего времени организованное гражданское общество в странах БРИКС в глобальном смысле было больше сфокусировано на инициативах коалиции в области содействия международному развитию, в частности на Новом банке развития и его нормативной роли в финансировании инфраструктурных проектов. В результате повестка дня БРИКС в области безопасности определяется по централизованным государственным каналам.

В том, что касается формирования институтов и определения повестки дня, есть одна непроработанная область, в которой страны БРИКС могут найти общие интересы и запустить новые инициативы. Речь идет о предотвращении конфликтов. В различной степени все страны БРИКС на индивидуальной основе защищают идею о том, что международное сообщество должно более эффективно применять превентивные меры, а не концентрировать усилия на устранении последствий конфликтов. Также эти страны участвуют в постконфликтном урегулировании, связанном со стабилизацией ситуации или миротворческой деятельностью. Это направление работы соответствует дискуссиям в рамках ООН, которые набрали ход со вступлением в должность в 2017 г. генерального секретаря ООН Антони Гутерреса, по поводу повышения роли организации в предотвращении вооруженных конфликтов. Отраженная в документах БРИКС идея о том, что вопросы безопасности и содействия международному развитию тесно взаимосвязаны, может послужить отправной точкой для выработки конкретных механизмов и моделей борьбы со структурными или глубинными причинами вооруженных конфликтов. Кроме того, страны БРИКС могли бы увязать сотрудничество в целях развития по линии Юг — Юг, в том числе в сфере инфраструктурных инвестиций, с предотвращением конфликтов. Если бы страны БРИКС создали институт, в задачи которого входило бы предотвращение конфликтов, и смогли бы повысить свою легитимность в качестве участников процесса мирного строительства и стабильности, коалиция могла бы развивать повестку дня в области безопасности своевременным и новаторским образом.

## Литература

Abdenur A.E. (2016) Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict // *Rising Powers Quarterly*. Vol. 1. No. 1. P. 109–133.

Assayag M.L. (2016) *Agenda Politics: Issue Entrepreneurship and Priority-Setting in Global Governance for Health*, PhD Thesis Defended at the Graduate Institute, Geneva. 26 July.

Carpenter R.C. (2007) Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks // *International Studies Quarterly*. Vol. 51. No. 1. P. 99–120.

Chen J. (2015) Can Atheistic China Play Conflict Mediator in ‘God’s Century? The Diplomat. 26 February. Режим доступа: <http://thediplomat.com/2015/02/can-atheistic-china-play-conflict-mediator-in-gods-century/> (дата обращения: 05.01.2017).

Cooper A.F., Farooq A.B. (2013) BRICS and the Privileging of Informality in Global Governance // *Global Policy*. Vol. 4. No. 4. P. 428–433.

Dunlop C. (2016) Knowledge, Epistemic Communities, and Agenda Setting // *Handbook of Public Policy Agenda Setting* / N. Zahariadis (ed.). L.: Elgar. P. 273–294.

- Kirton J. (2016) *G20 Governance for a Globalized World*. L.: Routledge.
- Laidi Z. (2012) BRICS: Sovereignty Power and Weakness // *International Affairs*. Vol. 49. No. 5. P. 614–632.
- Keck M., Sikkink K. (1998) *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in World Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Joachim J.M. (2007) *Agenda-Setting, the UN, and NGOs*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Lazarou E. (2016) Brazil-Turkey Relations in the 2000s: Deconstructing Partnership between Emerging Powers // *Insight Turkey*. Vol. 18. No. 1. P. 123–141.
- Stuenkel O. (2015) *The BRICS and the Future of Global Order*. Rowman & Littlefield.
- Tiezzi S. (2014) In South Sudan, China Tests Its Mediation Skills. 6 June. Режим доступа: <http://thediplomat.com/2014/06/in-south-sudan-conflict-china-tests-its-mediation-skills/> (дата обращения: 05.01.2017).
- Tyler M.C., Thomas M. (2014) BRICS and Mortar(s): Breaking or Building the Global System? // *The Rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing Paradigms?* / V. Lo, M. Hiscock (eds). P. 253–267. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ziegler C.E. (2016) Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond // *International Relations*. Vol. 30. No. 3. P. 262–277.

# Can the BRICS Cooperate in International Security?

A.E. Abdenur

---

**Adriana Erthal Abdenur** – Ph.D., Fellow, Igarapé Institute; Researcher, Brazilian National Council for Technological and Scientific Development; Rua Miranda Valverde, 64 Botafogo, 22281-000 Rio de Janeiro, Brasil; E-mail: adriabdenur@gmail.com

## Abstract

*The BRICS have made considerable strides in economic and development cooperation, yet the coalition has not been as successful in formulating and implementing an agenda of its own to address international security despite clear signs that the coalition wishes to promote cooperation in this area. Why, then, have the BRICS been slower to cooperate on security issues, and what are the prospects for intensifying cooperation in this area? This article analyses BRICS cooperation agenda-setting in international security against the backdrop of the coalition's efforts to institutionalize itself as a flexible yet coherent entity and an influential collective actor in international affairs. Drawing on key BRICS documents and reports related to security meetings, I examine three types of security-related efforts that have been made since the first summit, in 2009.*

*These include attempts to coordinate positions on specific security issues, namely armed conflicts, and related normative stances; efforts to coordinate policies; and institution-building initiatives. I find that the bulk of BRICS security discussions have focused on the first category, with some effort to coordinate policy and minimal progress in institution-building in the security arena. This finding shows that international security has not, thus far, been among the "paths of least resistance" that the grouping's diverse members have found in their efforts to deepen intra-group collaboration – a fact that can be explained by citing internal differences as well as contextual factors. However, the hurdles to a more cohesive BRICS security agenda are not insurmountable, although they may restrict the gamut of topics addressed by the coalition's cooperation efforts. In particular, there is an unexplored area in which the five states could enhance their security cooperation while drawing on their development and peace-building experiences and preferences: that of conflict prevention.*

**Key words:** BRICS; international security; agenda-setting; global governance

For citation: Abdenur A.E. (2017) Can the BRICS Cooperate in International Security? *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3, pp. 73–95 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-73

## References

- Abdenur A.E. (2016) Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict. *Rising Powers Quarterly*, vol. 1, no 1, pp. 109–133.
- Assayag M.L. (2016) Agenda Politics: Issue Entrepreneurship and Priority-Setting in Global Governance for Health, PhD Thesis Defended at the Graduate Institute, Geneva, 26 July.
- Carpenter R.C. (2007) Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks. *International Studies Quarterly*, vol. 51, no 1, pp. 99–120.
- Chen J. (2015) Can Atheistic China Play Conflict Mediator in 'God's Century? *The Diplomat*, 26 February. Available from: <http://thediplomat.com/2015/02/can-atheistic-china-play-conflict-mediator-in-gods-century/> (accessed 5 January 2017).
- Cooper A.F., Farooq A.B. (2013) BRICS and the Privileging of Informality in Global Governance. *Global Policy*, vol. 4, no 4, pp. 428–433.
- Dunlop C. (2016) Knowledge, Epistemic Communities, and Agenda Setting. *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (N. Zahariadis (ed.)), pp. 273–294. London: Elgar.
- Kirton J. (2016) *G20 Governance for a Globalized World*. London: Routledge.

- 
- Laidi Z. (2012) BRICS: Sovereignty Power and Weakness. *International Affairs*, vol. 49, no 5, pp. 614–632.
- Keck M., Sikkink K. (1998) *Activists Beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in World Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Joachim J.M. (2007) *Agenda-Setting, the UN, and NGOs*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Lazarou E. (2016) Brazil-Turkey Relations in the 2000s: Deconstructing Partnership between Emerging Powers. *Insight Turkey*, vol. 18, no 1, pp. 123–141.
- Stuenkel O. (2015) *The BRICS and the Future of Global Order*. Rowman & Littlefield.
- Tiezzi S. (2014) In South Sudan, China Tests Its Mediation Skills. 6 June. Available at: <http://thediplomat.com/2014/06/in-south-sudan-conflict-china-tests-its-mediation-skills/> (accessed 5 January 2017).
- Tyler M.C., Thomas M. (2014) BRICS and Mortar(s): Breaking or Building the Global System? *The Rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing Paradigms?* (V. Lo, M. Hiscock (eds)), pp. 253–267. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ziegler C.E. (2016) Critical Perspectives on the Responsibility to Protect: BRICS and beyond. *International Relations*, vol. 30, no 3, pp. 262–277.