

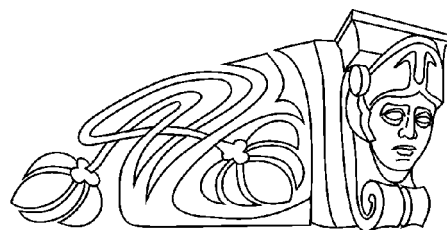


Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 91–98
Izvestiya of Saratov University. History. International Relations, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 91–98
<https://imo.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-1-91-98>

Научная статья
УДК 327.82-057.341(81)|19/20|+929

Президентская дипломатия в Бразилии: достижения и просчеты



Ю. А. Тимофеева

Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО(У) МИД РФ), Россия, 119454, г. Москва, пр. Вернадского, д. 76

Тимофеева Юлия Андреевна, преподаватель португальского языка на кафедре романских языков, timofeeva.yu.a@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6886-0520>

Аннотация. В статье рассматривается процесс становления президентской дипломатии в Бразилии, оценивается вклад Министерства иностранных дел и президентов в развитие внешнеполитической концепции и в укрепление положения Бразилии в мире. Констатируется, что в XX в. бразильский МИД – Итамарати – был самым сильным учреждением в системе исполнительной власти, отвечавшим за реализацию внешней политики, в то время как президенты больше внимания уделяли внутренней повестке. С началом глобализации многие проблемы интернационализировались и стали требовать более активного участия глав государства. Сегодня Итамарати уже не имеет таких прочных позиций, как прежде, и отходит от своего самого главного принципа – нейтралитета во внешней политике, но президенты продолжают возвращаться к постулатам внешней политики, разработанным Министерством в XX в.

Ключевые слова: президентская дипломатия, Итамарати, внешняя политика, Бразилия, глобализация, стратегия

Для цитирования: Тимофеева Ю. А. Президентская дипломатия в Бразилии: достижения и просчеты // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 91–98. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-1-91-98>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Presidential diplomacy in Brazil: Achievements and drawbacks

Yu. A. Timofeeva

Moscow State University of International Relations (MGIMO) under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 76 Vernadskogo Ave., Moscow 119454, Russia

Yuliya A. Timofeeva, timofeeva.yu.a@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-6886-0520>

Abstract. The article deals with the history of the presidential diplomacy concept in Brazil, contribution of the Ministry of Foreign Affairs and presidents to the creation of the foreign policy concept and to the enhancement of Brazil's stance in the world. It is shown that in the XX century the Brazilian Foreign Ministry, which is known as Itamaraty, was the strongest body among other executive governmental structures. Its chancellors developed foreign policy strategy and its structural changes reflected Brazil's priorities. At the same time, heads of state were more focused on the national agenda. However, globalization, development of public diplomacy and appearance of new actors in the world politics turned many problems international and began to require more presidential efforts. Today, Itamaraty no longer has such strong positions as before and departs from its most important principle – neutrality – in foreign policy, but the presidents continue to return to the postulates of foreign policy developed by the ministry in the XX century.

Keywords: presidential diplomacy, Itamaraty, foreign policy, Brazil, globalization, strategy

For citation: Timofeeva Yu. A. Presidential diplomacy in Brazil: Achievements and drawbacks. *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 91–98 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-1-91-98>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

В XX в. Министерство иностранных дел Бразилии – Итамарати – стало самым сильным учреждением в структуре исполнительной власти государства. Хотя Итамарати задумывалось как открытая структура, постепенно оно становилось более замкнутым и элитарным.

Его возглавляли такие профессиональные дипломаты, как прародитель бразильской дипломатии барон Рио Бранко, Афраниу ди Мелу Франку, Освалду Аранья, Сан Тьягу Дантас, Араужу Кастро и другие, каждый из которых участвовал в выработке внешнеполитиче-



ской стратегии государства и реформировании МИДа.

Изменения в структуре и кадровом составе Итамарати отражали положение страны на международной арене. Сложная финансовая ситуация в Бразилии в 30-е гг. XX в. на фоне мирового экономического кризиса вынудила правительство пойти на сокращение финансирования министерства и уменьшение численности его служащих; после Второй мировой войны, когда Бразилия стала играть активную роль в деятельности ООН и Организации американских государств (ОАГ), в 1947 г. в Итамарати была создана Комиссия по международным организациям¹.

Военный и поствоенный периоды характеризуются сближением Бразилии с США. Бразильское руководство полагало, что союзнические отношения двух государств будут и впредь определять развитие двусторонних связей. Министр иностранных дел Освалду Аранья отмечал, что «США будут в одном строю с победителями в послевоенном мире, и поэтому Бразилия должна быть рядом»². Положительные ожидания превратили Итамарати в самую мощную организацию, которая монополизировала управление внешнеполитическими делами³.

Надежды на привилегированные отношения с северным соседом не оправдались. Дипломатическая мысль, развивавшаяся со времен министра иностранных дел Рио Бранко (1902–1912) в контексте «негласного союза» с США, начинает менять вектор. Это обусловлено тем, что в Вашингтоне занялись борьбой с коммунистической угрозой по всему миру и восстановлением Европы в рамках плана Маршалла. По некоторым странам Латинской Америки прокатилась волна недовольства неэффективной политикой США в регионе⁴. В 1958 г. президент Бразилии Жуселино Кубичек (1956–1961) выдвинул план «Панамериканская операция». Его целью было реформирование отношений США со странами Латинской Америки, преодоление экономической отсталости и достижение экономической независимости, повышение роли Бразилии на международной арене и мирное сосуществование государств с различным строем. Министр Сан Тьягу Дантас (1961–1962) разворачивает страну от «американизма» к «универсализму» и разрабатывает внешнеполитическую концепцию, основанную на принципах мирного сосуществования и расширения внешней торговли даже с социалистическими странами. Вместе с тем независимость во внешней политике должна была обеспечить социально-экономические реформы⁵.

Итамарати разработало программу, в которой отражались цели и принципы независимой внешней политики (НВП) Бразилии – расширение рынков сбыта, мирное сосуществование, полное разоружение и освобождение зависимых

территорий. Эта программа стала отражением идей сторонников независимости или, как их еще называют, «националистов», которые выступали против зарубежных инвестиций в национальную экономику и считали, что нужно инвестировать в производство собственными силами. Министр Афонсу ди Мелу Франку (июль – декабрь 1962 г.) при президентстве Жаниу Куадроса (январь – август 1961 г.) поставил главной целью внешней политики национальное развитие. Он считал, что именно экономика, а не политика – причина разрыва Севера и Юга. Следовательно, необходимо было устанавливать выгодные контакты со странами с разной идеологией⁶.

Приход к власти военных в 1964 г. привел к смене внешнеполитической идеологии и отразился на кадровых перестановках в Итамарати. С ключевых постов были удалены дипломаты, поддерживавшие НВП. Под влиянием Высшей военной школы (ВВШ) был взят курс на тесное сближение с США, чтобы получить статус их главного союзника. На смену принципу «универсализма» приходит проект необходимости становления Бразилии как великой державы в условиях идеологических противоречий в Южной Америке.

«Ответственный прагматизм» Эрнесто Гейзела (1974–1979) напоминает независимую внешнюю политику президентов Жаниу Куадроса и Жуау Гуларта (1961–1964). Рост активности Бразилии на мировой арене спровоцировал увеличение численности дипломатических кадров. Бразилия начинает действовать сразу по нескольким направлениям: заключает контракт с Францией на поставку сверхзвуковых самолетов, подписывает соглашение с Германией о развитии мирной ядерной программы, устанавливает отношения с Китаем, сближается с арабскими государствами и поддерживает резолюции ООН по деколонизации африканских стран. Для обеспечения многовекторности внешней политики в МИДе создаются отделы, сформированные по географическому принципу – департаменты Западной и Восточной Европы, Америки, Ближнего Востока, Азии, Африки⁷. К 1975 г. в Итамарати трудилось уже более 4 тыс. дипломатов. К этому времени МИД прочно закрепил свои позиции по отношению к другим структурам исполнительной и законодательной власти.

Экономические трудности, вызванные ростом внешней задолженности и высокой инфляцией, окончательно подорвали власть военных, и в Бразилии начинается переход к демократии без резкой смены внешнеполитического курса. «Универсализм» оставался главенствующим принципом внешней политики. Падение военного режима и приоритет международной повестки создали предпосылки для активизации деятельности глав государств. Начинается постепенный переход к президентской дипломатии



при Жозе Сарнее (1985–1990). В первую очередь наверх вытесняли политическую активность из-за ее провала в 1980-х гг., когда необходимо было уделить больше внимания экономической и социальной составляющим в связи с кризисами. Жозе Сарней заложил так называемый «нулевой уровень» президентской дипломатии⁸. Он систематически встречался с президентами Аргентины и Уругвая, что впоследствии привело к созданию Общего рынка стран Южного конуса (МЕРКОСУР от исп. Mercado Común del Sur). В Бразилии прошла первая конференция ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г., страна стала инициатором первой президентской встречи Амазонских стран в Манаусе в 1998 г., участвовала в создании G 8 и Группы Рио. В отличие от военных Сарней также проводил встречи с научным и интеллектуальным сообществами. Спустя долгие годы он стал первым президентом, который полагался на дипломатических помощников в аппарате президента республики, так как не имел четкой внешнеполитической стратегии в начале правления. Практика президентских выступлений в Институте Рио Бранко, который выпускает профессиональных дипломатов, дала ему возможность концептуально развивать внешнюю политику. Сарней посетил СССР, США, Китай, Японию, Португалию, Францию и некоторые африканские страны, универсализировав бразильскую дипломатию.

Президентство Фернанду Колора ди Мелу (1990–1992) характеризовалось отсутствием системы и кризисом власти, что пошатнуло позиции Итамарати, которое было отстранено от выработки внешнеполитической концепции⁹. Итамар Франко (1992–1995) вынужден был занять президентский пост после импичмента Колора. Правление Франко пришлось на тяжелый экономический период, когда инфляция достигала четырехзначных чисел, поэтому не шло речи ни о какой президентской дипломатии. Помимо этого, в период с 1990 по 1995 г. неопределенность во внешней политике усугублялась частой сменой министров иностранных дел.

Само понятие «президентская дипломатия» начинает все активнее использоваться во второй половине 90-х гг. и ассоциируется в первую очередь с деятельностью президентов Фернанду Энрике Кардозу (1995–2003) и Луиса Инасиу Лулы да Силвы (2003–2010). В годы их правления термин все чаще начал фигурировать в СМИ и в научном сообществе. Министр иностранных дел Кардозу Луиш Филипе Лампрейя (1995–2001) ввел это понятие в политический дискурс в качестве ядра дипломатии и вычленил несколько составляющих президентской дипломатии: многосторонние международные и региональные встречи и двусторонние визиты¹⁰. Двусторонним встречам министр уделял особое внимание, поскольку, по его мнению, именно такие контакты

ускоряют развитие отношений и выводят их на новый уровень.

Исследователь А. Пинью подчеркивал широту интересов президентской дипломатии, по сравнению с дипломатией министерской. Объясняется это тем, что президентам нужно учитывать внутренние и внешние цели, оказывать политическое давление своим авторитетом, стать фокусом СМИ и общественного мнения¹¹.

Дипломат С. Данезе посвятил огромный труд изучению президентской дипломатии. Он пишет, что во внешнеполитических вопросах очень многое зависит от личного поведения президента. Однако есть принципиальная разница между обязательным участием президента во встречах в силу функций *ex-officio* и личным проявлением инициативы. Данезе отмечает, что создание таких многосторонних форумов, как G4, G10, G20, дали импульс дипломатии саммитов, для которых Итамарати подготавливало почву, выступая в роли помощника президента¹².

Кардозу вступил в должность в условиях постепенного возрождения международной роли Бразилии, дефицита ее присутствия на мировой арене и системных изменений после окончания «холодной войны». Во время его правления произошли перемены, благодаря которым Бразилия вошла в десятку сильнейших в экономическом отношении стран мира: открыла свои рынки для привлечения инвестиций, правительству удалось стабилизировать галопирующую инфляцию и реал¹³. Необходимо было бороться с неблагоприятным сценарием для стран «третьего мира» и педалировать темы, о которых замалчивали в эпоху биполярности, в частности права человека, вопросы окружающей среды и ядерную политику. Для этих целей Кардозу использовал МЕРКОСУР как платформу для международной экономической проекции, создал два вспомогательных органа в Совете правительства: Палату по внешней торговле для координации внешнеэкономической деятельности и Палату по внешним сношениям и национальной обороне для формулирования политики и наблюдения за имплементацией программ. При Луле да Силве в МИДе в 2003 г. был создан Генеральный субсекретариат по Южной Америке, появились департаменты по охране окружающей среды и правам человека, а в 1998 г. Бразилия ратифицировала Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО).

Большую роль в достижении поставленных целей играли двусторонние контакты. Кардозу развивал отношения с Китаем, Россией, Португалией, Кубой, Мексикой. Бразилия отошла от автоматического равнения на США, перейдя к формату сближения, не исключавшего других партнерств¹⁴. В установлении контактов помогал личностный фактор Кардозу: он имел хорошую репутацию, был известен как профессор и социолог, имел опыт главы МИДа, министра финансов



и выигрышно смотрелся на фоне подпорченного коррупционным скандалом имиджа Колора¹⁵.

Важной реформой стало создание министром Лампрейей Совета по внешней политике – органа, призванного укреплять административное единство Итамарати и помогать в принятии внешнеполитических решений. В 2001 г. Кардозу назначил главой МИДа Селсу Лафера (2001–2002) – автора внешнеполитической концепции «автономии через участие». Лафер настаивал на взаимодействии МИДа со СМИ, законодателями, предпринимателями, академическим сообществом и политиками.

Будучи новым феноменом, президентская дипломатия Кардозу подвергалась критике со стороны других ветвей власти. Прецедент имел место в марте 1996 г., когда конгрессмены запросили разъяснение у главы администрации президента относительно его частых поездок за рубеж и их невысокой прозрачности. Законодатели требовали отчетности каждого визита: цели, стоимости и состава делегации. В СМИ стали появляться такие заголовки, как «дипломатический туризм», «приземляйся, президент» и «сперва позаботься о Родине». Из последнего призыва следует еще один пункт критики активного участия главы государства во внешнеполитических делах – меньше внимания уделяется внутренней повестке¹⁶. В ответ на критические высказывания Кардозу отвечал, что, путешествуя за границу, он берет с собой «лучший имидж Бразилии», а «заниматься домашними делами» оставляет вместо себя вице-президента Марко Масиелу и следит из-за границы за всем, что происходит в стране и видит своей целью сближение внутренней и внешней политики¹⁷.

Кардозу завоевал международное уважение не только своим образованием и экономическими успехами, но и выстраиванием хороших отношений с лидерами других стран, например, с премьер-министром Великобритании Тони Блэром и президентом США Биллом Клинтонем. В свою очередь, Лула пользовался харизмой и имиджем «признанного посредника» в решении конфликтов. Это прозвище он получил после того, как создал «группы друзей», чтобы страны региона самостоятельно поддерживали стабильность на своей территории в попытке снизить влияние США. Лула пользовался личным авторитетом для оказания влияния на исход выборов в соседних странах. Он мог публично встать рядом с кандидатами во время президентских выборов как, например, в Боливии и Парагвае¹⁸.

При Луле Итамарати пришлось «делиться» функционалом в осуществлении внешней политики. Большую помощь в этом президенту оказывал советник по внешней политике Марко Аурелиу Гарсия по прозвищу МАГ. Раньше эта роль была незначительной, «для галочки». С приходом Лулы СМИ даже начали писать о разделении труда между МИДом и советником

президента – первый ответствен за глобальные вопросы, а второй – за региональные¹⁹. Иными словами, речь шла о «параллельной дипломатии» Лулы²⁰. Также Итамарати расширяло взаимодействие с гражданским обществом и другими государственными структурами. Например, в рамках обсуждения проекта США по созданию Межамериканской зоны свободной торговли (АЛКА) была образована Национальная секция по координации вопросов, связанных с проектом. Для развития диалога между бизнесом и дипломатией был организован Постоянный совет предпринимателей²¹.

Министром иностранных дел во время двух сроков Лулы был профессиональный дипломат Селсу Аморинь. «Лучший министр иностранных дел в мире», – так писал про него журнал *Foreign Policy* в 2009 г., при этом Лулу окрестили «рок-звездой на международной арене»²².

Лула продолжил выводить Бразилию на международный уровень и укреплять ее международный авторитет, уделяя большое внимание сотрудничеству по линии Юг–Юг и особенно африканскому направлению. Никакой другой президент не посещал этот континент так часто, как Лула. Он побывал в 27 африканских странах – это больше, чем сумма визитов его предшественников²³. Лула стал первым президентом, посетившим Ближний Восток – экономически важный регион для Бразилии. В ней проживает 10 млн арабских потомков и 120 тыс. евреев, арабские страны – закупщик номер один бразильской говядины, поэтому здесь президент также прибегал к дипломатии саммитов. Лула стал инициатором проведения саммита южноамериканских и арабских стран (ASPA), который состоялся в Бразилии в мае 2005 г.

Во время президентского срока Лулы сильно разросся заграничный аппарат МИДа. Те посольства, которые закрылись при Кардозу, были открыты при Луле, например, в Аддис-Абебе, Киншасе, Лусаке, Ломе. Новые посольства появились в Сан-Томе, Малабо, Конакри, Хартуме. В период с 2003 по 2009 г. были впервые или вновь открыты 17 дипломатических миссий. В центральном аппарате также произошли изменения: Африку отделили от изначально Общего департамента Африки и Ближнего Востока.

Целью своей внешней политики Лула ставил достижение национальных целей, а именно экономическое развитие и социальные реформы. Эта стратегия напоминала ту, что была выдвинута в XX в. министром Сан Тьяго Дантасом, полагающим, что внешняя политика должна стоять на службе национальных интересов, способствовать экономическому развитию и воплощению социальных реформ. Он настаивал на сотрудничестве со странами «третьего мира», что при Луле стали называть сотрудничеством по линии Юг–Юг. Такое сотрудничество напоминает и «ответственный прагматизм» военного президента



Гейзела 70-х гг., но в новом облиции. Бразильская дипломатия приобрела универсальный тон и сближалась с развивающимися странами при сохранении отношений с развитыми, чтобы не только расширять рынки для бразильской продукции, но и формировать альянсы для защиты интересов на международных форумах²⁴. Планом Лулы было достижение равновесия в международной политике посредством формирования альянсов со «средними державами». На этом фоне получают импульс G20, Форум Индии, Бразилии и Южной Африки (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul, IBAS), появляются зачатки БРИКС.

Региональная интеграция в продолжение внешнеполитической линии Кардозу рассматривалась бразильским руководством как плацдарм для усиления глобальной проекции Бразилии. Лула предпринял попытку создания Парламента МЕРКОСУР в 2005 г., в 2008 г. были учреждены Союз южноамериканских наций (União de Nações Sul-Americanas, UNASUL) и Южноамериканский совет обороны (Conselho de Defesa Sul-Americano), в 2010 г. было создано Сообщество латиноамериканских и карибских государств (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, CELAC) как противовес влиянию США в регионе.

Важность экономической составляющей внешней политики проявилась в основании Департамента по международным переговорам в МИДе с отделом по делам ЕС и АЛКА. Переговоры о создании зоны свободной торговли между МЕРКОСУР и ЕС начались еще в 2000 г., однако принесли плоды лишь в 2019 г. при президентстве Жаира Болсонару (с 2019 г.). Переговоры по созданию АЛКА не дали результатов, так как это не отвечало структурным интересам Бразилии по сохранению предпринимательской и технологической индустрии²⁵.

Во время правления Дилмы Руссефф (2011–2016) и Мишела Темера (2016–2019) «снижается градус» президентской дипломатии. Последовательница Лулы Дилма глобально не меняла внешнеполитическую стратегию и не делала особых перестановок в своем окружении. Селсу Аморинь стал министром обороны, а Антониу Патриота, бывший у Лулы генеральным секретарем по внешней политике в МИДе, – министром иностранных дел при Дилме. На посту советника по внешнеполитическим вопросам остался Марко Гарсия. Б. Ф. Мартынов отмечал, что сохранение Гарсии на этом посту свидетельствовало о продолжении «терпеливого» курса внешней политики²⁶. Терпеливого потому, что еще в 2003 г. советник говорил о том, что Бразилия должна терпеть «уколы» латиноамериканских соседей, надеясь на перерастание отношений с ними в умеренное русло. «Терпеливый курс» в отношениях с соседями прослеживался еще при

Луле, когда в 2006 г. президент Боливии Эво Моралес приказал военным вторгнуться в заводы нефтяной компании «Петробраз» на территории Боливии и объявил национализацию нефти и газа, требуя выплат. В конечном итоге Бразилия пошла на уступки. Другой случай произошел в 2008 г., когда президент Парагвая Фернандо Луго заявил, что Бразилия эксплуатирует его страну, и Лула создал фонд по финансированию инфраструктуры Парагвая. При Дилме в 2011 г. Бразилия пошла на уступки Парагваю и повысила плату за пользование совместной гидроэлектростанцией «Итайпу».

Тем не менее Дилма снизила активность на международной арене. Этому способствовали неблагоприятные внешние условия, такие как мировой экономический кризис, спад цен на сырье, укрепление роли G7 в ущерб G20, провал Дохийского раунда переговоров, события «арабской весны». К тому же у Лулы и Дилмы абсолютно разный бэкграунд. Первый – выходец из низких социальных слоев, бывший лидер профсоюзов, основатель Партии трудящихся (Partido dos Trabalhadores, PT), в то время как вторая – дочь юриста с экономическим образованием. Отсюда и разный стиль правления – харизматичный Лулы и технократический и прагматичный Дилмы. Во время двух первых лет правления количество президентских международных визитов Дилмы сократилось на 55%, по сравнению с активностью Лулы в начале второго президентского срока. Итамарати также ослабило свои позиции. В первую очередь потому, что фокус был смещен на решение внутренних проблем. В 2014 г. Дилма сократила бюджет министерства и количество мест для дипломатов со 100 до 18%²⁷. Ежегодный прирост дипломатических мест за границей при Луле составлял 8,37%, при Дилме – 4,28%, а ежегодный прирост новых посольств составлял 5 и 3,42% соответственно²⁸. Как выразился бывший посол Бразилии в США Рубенс Барбоза, две черты были присущи правлению Дилмы: отсутствие интереса к внешней политике и отсутствие эмпатии к Итамарати, что резко контрастировало с президентской дипломатией Кардозу и Лулы²⁹.

Не справившись с внутривнутриполитическим и экономическим кризисом, в результате импичмента Дилма уступила президентское кресло вице-президенту Темеру. Итамарати возглавил не карьерный дипломат, а политик Жозе Серра. Начинается постепенное «поправление» Бразилии, и Итамарати меняет тон в отношении латиноамериканских соседей. Бразильский МИД отверг заявления левых правительств Кубы, Боливии, Венесуэлы, Никарагуа и Эквадора, когда они поставили под сомнение законность импичмента Дилмы. Это свидетельствует о начале «идеологизации» МИДа – процесса, получившего дальнейшее развитие при следующем президенте.



Дипломатический корпус Бразилии не соответствовал экономической политике государства. Например, в США было в 4 раза больше дипломатов, чем в Китае, – главном экономическом партнере страны³⁰. В отношении Европы проявлялась тенденция к сокращению дипломатов в тот момент, когда в 2016 г. был дан новый импульс переговорам между МЕРКОСУР и ЕС. При Темере Бразилия вышла из УНАСУР, промотором которого была при Луле.

«Поправление» продолжилось при нынешнем президенте Болсонару (с 2019 г.). Иногда эпоху после ухода с президентского кресла представителей Партии трудящихся называют «постдипломатией». Итамарати, которое сначала возглавил Эрнесто Араужу (2019–2021) – консерватор и радикал, втянулось в политическую борьбу и ослабило свои позиции из-за идеологизированности вопреки традиционному принципу бразильской дипломатии – нейтралитету.

Араужу принадлежит к так называемой «идеологической» группе наряду с сыновьями президента Эдуарду и Флавиу и идеологом Олаву ди Карвалью. Эта группа выступает за приоритетные отношения с США, особенно когда у власти находился Дональд Трамп, и категорически настроена против Китая. Сам президент тоже отличался резкой риторикой по отношению к этому азиатскому государству, хотя Китай не только закупает у Бразилии железную руду, сою и мясо, но и активно инвестирует в бразильскую экономику. Под влиянием «идеологических» Болсонару был готов применить силовые методы против Венесуэлы в знак поддержки политики США, где он признает Хуана Гуайдо законным президентом³¹. Помимо этого, в 2019 г. Бразилия приостановила членство в СЕЛАК, УНАСУР, расширила безналоговые квоты для импорта этанола и пшеницы из США, практически ничего не получив взамен, была готова предоставить свою территорию для военной базы США и отказаться от дифференцированного подхода в ВТО в обмен на иллюзорную поддержку США при вступлении в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Для того чтобы застраховать МИД, полный «олавинов», от дальнейших необдуманных шагов, был создан Совет помощи президенту в чувствительных областях внешней политики. Состав совета наводит на мысль о том, что это – противовес Итамарати: его главой стал военный Аугусто Элено, также туда вошел вице-президент генерал Амилтон Моурау и министр экономики Паулу Гедес. Все трое принадлежат к двум другим группам борьбы за власть – военным и либералам-экономистам. Они более прагматичны и менее резкие в своих действиях, выступают против конфликтов в угоду экономическим интересам.

Произошло ослабление позиций МИДа в области переговоров по вопросам внешней торгов-

ли. Эта задача отошла Министерству экономики, а Итамарати выступает как наблюдатель на переговорах³². Авторы отмечают, что во времена военного режима и правления Партии трудящихся в основном министры иностранных дел выбирали из числа карьерных дипломатов, однако начиная с Темера и Болсонару, на эти посты назначались политики. В случае с Эрнесто Араужу президент мало знал о кандидате и, вероятно, был назначен на пост ввиду личных отношений под влиянием узкого круга лиц – Олаву ди Карвалью и его сторонников. Но и идеологически Араужу был близок Болсонару – он выступал против «маоистского» Китая, занимал произраильскую позицию и негативно относился к левым правительствам в регионе. Как пишут дипломаты Алмейда и Перейра, МИД приказали обращаться к Хуану Гуайдо как законному президенту и отказываться от диалога с «диктаторским» режимом Мадуро.

Болсонару, который сначала попал под шквал критики из-за катастрофических пожаров в Амазонии, затем из-за халатности в разгар пандемии коронавируса, из-за начавшихся трений с США после прихода к власти Джо Байдена, решил стабилизировать внешнеполитический курс сменой министра иностранных дел. Отставки Араужу также требовали главы обеих палат парламента, которые были недовольны его антикитайской риторикой и вакцинной политикой, ведь бразильцев прививают в том числе вакциной Согопа Вас. В отличие от Араужу новый министр Карлуш Франса – более прагматичный и уравновешенный, имеет все шансы нормализовать отношения с США и Китаем. Немаловажно, что Франса импонирует членам парламента, так как выступает за большой диалог Конгресса и Итамарати, а в своей вступительной речи он обозначил разделяемые многими приоритеты – здравоохранение, защиту окружающей среды и восстановление экономики.

В Бразилии традиции президентской дипломатии не так сильны. На протяжении XX в. главы государств больше заботились о внутренних проблемах, а внешние отдавали на откуп Итамарати и лишь в 1990-е гг. начинают говорить о президентской дипломатии.

Тем не менее Итамарати несколько раз ослабляло свои позиции: в начале 1990-х гг. – из-за кризиса власти и необходимости экономического восстановления Бразилии и при Дилме и Темере, при которых министерство перестало быть защитником внешней политики с растущим влиянием Бразилии в различных глобальных вопросах, а центральную роль заняли краткосрочные экономические интересы, затем при Болсонару – из-за сильной идеологизации внешней политики.



Президентская дипломатия Кардозу и Лулы не вытеснила Итамарати, но разрушила его монопольный статус на осуществление внешней политики. При Кардозу президентские советники были дипломатами, а Лула «делил» внешнюю политику с помощниками президента³³. В силу таких естественных причин, как глобализация, усложнение международной повестки, развитие публичной дипломатии, произошло укрепление президентской власти на международном уровне, а появление различных акторов, институтов и агентств, участвующих в процессе принятия решений, не дают Итамарати быть монополистом в своей сфере, помимо того, что часть функций отходит другим министерствам. Слаженное взаимодействие Кардозу и Лулы с Итамарати обеспечило успешное проведение внешнеполитического курса и помогло вывести Бразилию на качественно новый уровень.

Важную роль в решении международных проблем играет личностный фактор президентов. И в этом отношении Луле не было равных. Он по праву считается одним из самых популярных политиков мира. В 2009 г. журнал «The Economist» вышел с обложкой, на которой изображена взлетающая статуя Христа в Рио-де-Жанейро, символизируя резкое возвышение Бразилии. Лулу уважали многие политики из других стран. Бывший президент США Барак Обама говорил, что он «самый популярный политик в мире», бывший премьер-министр Португалии Жозе Сократеш называл его «одним из самых уважаемых людей в мире». В конце второго президентского срока рейтинг Лулы достигал рекордно высоких 87%, а рейтинг его правительства – 80%³⁴. Для сравнения: максимальный рейтинг Болсонару доходил до 37% в декабре 2020 г. после социальных выплат в рамках борьбы с пандемией, а в июле 2021 г. 50% населения страны согласно данным бразильского исследовательского института Datafolha уже было недовольно его политикой³⁵. Даже сегодня, после обвинений в коррупции, Лула остается популярнейшим политиком. Опросы общественного мнения показывают, что Лула выиграл бы у Болсонару на президентских выборах 2022 г., набрав 49% голосов против 23% у нынешнего главы государства³⁶.

Явным успехом президентской дипломатии можно считать повышение роли Бразилии и ее имиджа на международной арене, особенно во время президентского срока Кардозу и Лулы. В олицетворении президента с внешней политикой государства кроется и слабость президентской дипломатии, поскольку, как мы видим сегодня, хаотичная деятельность Болсонару и идеологизация МИДа портят имидж страны и подрывают ее авторитет как традиционно мирной и неконфликтной.

Большая заслуга Итамарати состоит в выработке внешнеполитической стратегии на протя-

жении всего XX в., в создании имиджа министерства как одного из самых уважаемых учреждений не только в Бразилии, но и во всей Латинской Америке. Практика показывает, что внешнеполитическая стратегия Бразилии циклична, и сегодня президенты возвращаются к разработанным во второй половине XX в. курсам. Идеи Сан Тьяго Дантаса о том, что внешняя политика должна быть подчинена социальному и экономическому развитию, были воплощены при Кардозу и Луле. При Болсонару вернулись к постулатам Освалдо Араньи – выстраиванию асимметричных и дружественных отношений с США.

Сегодня у Итамарати нет таких сильных позиций, как в прошлом. Примечательно, что при бароне Рио Бранко сменилось четыре президента, а при Колоре, в момент зарождения президентской дипломатии – пять министров иностранных дел. По мнению профессора университета Колумбии Кристофера Сабатини, до Кардозу и Лулы Итамарати славилось нейтралитетом и мягкой силой³⁷. Сегодня МИД стал более ангажированным, однако Болсонару начинает предпринимать действия, которые помогут исправить сложившуюся ситуацию.

Примечания

- ¹ См.: Борзова А. Ю. Дипломатическая служба Бразилии как инструмент реализации внешнеполитического курса : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2016. 388 с.
- ² Almeida P. R., Pereira A. J. H. Oswaldo Aranha : na continuidade do estadismo de Rio Branco // Pensamento diplomático brasileiro : formuladores e agentes da política externa (1750–1950) : in 3 vols. / org. José Vicente de Sá Pimentel. Brasília : Funag, 2013. Vol. 3. P. 669–714.
- ³ Faria C. A. P. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira : Do Insulamento á Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários // Contexto Internacional. 2012. Vol. 34, № 1. P. 311–355.
- ⁴ См.: Пивоварова Н. С. Истоки программы «Союз ради прогресса» в идее «Панамериканской операции» Ж. Кубичека // Вестник Томского государственного университета. История. 2015. № 2 (34). С. 95.
- ⁵ См.: Борзова А. Ю. Дипломатическая служба Бразилии как инструмент реализации внешнеполитического курса. С. 116.
- ⁶ Manzur T. M. P. G. A Política externa independente (PEI) : antecedentes, apogeu e declínio. São Paulo : Lua Nova, 2014. P. 169–199.
- ⁷ См.: Борзова А. Ю. Современная дипломатическая служба Бразилии // Вестник РУДН. Серия : Всеобщая история. 2012. № 2. С. 68.
- ⁸ Danese S. Diplomacia presidencial. História e crítica. Brasília : Funag, 2017. 641 p.
- ⁹ См.: Борзова А. Ю. Формирование внешнеполитической стратегии современной Бразилии // Латинская Америка. 2011. № 11. С. 18–30.



- ¹⁰ Barnabe I. R. O Itamaraty e a Diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula // Revista de Estudos Internacionais. 2010. Vol. 1, № 2. P. 29–45.
- ¹¹ Pinho A. G. I. De Cardoso a Lula : um balanço da diplomacia presidencial no Brasil. Brasília : Universidade de Brasília, 2016. P. 5.
- ¹² Цит. по: Barnabe I. R. Op. cit. P. 38.
- ¹³ См.: Борзова А. Ю. Формирование внешнеполитической стратегии современной Бразилии. С. 20.
- ¹⁴ Vigevani T., Oliveira M. F., Cintra R. Política Externa no Governo FHC : a busca da autonomia pela integração // Tempo Social. 2003. Vol. 15, № 2. P. 31–61.
- ¹⁵ Danese S. Op. cit. P. 43.
- ¹⁶ Barnabe I. R. Op. cit. P. 38.
- ¹⁷ Danese S. Op. cit. P. 55.
- ¹⁸ Zilla C. Brazil's Foreign Policy under Lula. Berlin : SWP, 2017. P. 14.
- ¹⁹ Ibid. P. 12.
- ²⁰ Мартынов Б. Ф., Борзова А. Ю. История внешней политики и дипломатии Бразилии. М. : Аспект-Пресс, 2021. 288 с.
- ²¹ См.: Борзова А. Ю. Дипломатическая служба Бразилии как инструмент реализации внешнеполитического курса. С. 255.
- ²² The world's best foreign minister. URL: <https://foreignpolicy.com/2009/10/07/the-worlds-best-foreign-minister/> (дата обращения: 10.07.2021).
- ²³ Zilla C. Op. cit. P. 16.
- ²⁴ Kunrath B. A construção da liderança brasileira e a integração regional sul-americana no século XXI : subimperialismo ou cooperação? Porto Alegre : Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. P. 16.
- ²⁵ Saraiva J. F. S. Inserção internacional : formação dos conceitos brasileiros // Revista brasileira de política internacional. 2007. № 50 (2). P. 162–165.
- ²⁶ См.: Мартынов Б. Ф. Бразилия на мировой арене : внешняя политика Партии трудящихся // Свободная мысль. 2014. № 1 (1643). С. 19–34.
- ²⁷ Saraiva G. M. Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff : Perspetivas Futuras? // Relações Internacionais. 2014. № 44. P. 27.
- ²⁸ Cornetet J. M. C. Política externa de Dilma Rousseff : contenção na continuidade // Conjuntura Austral. 2014. Vol. 5, № 24. P. 111–150.
- ²⁹ Barbosa R. Política externa brasileira em debate. Dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. 632 p.
- ³⁰ Brasil 2020 : una política exterior en transición. URL: <https://www.celag.org/brasil-2020-una-politica-exterior-en-transicion/> (дата обращения: 15.07.2021).
- ³¹ См.: Сударев В. П. Возможности и пределы гегемонии США в Латинской Америке // Латинская Америка. 2019. № 11. С. 6–14.
- ³² Almeida P. R. Miséria da diplomacia : a destruição da inteligência no Itamaraty. Boa Vista : Editora da UFRR, 2019. 165 p.
- ³³ Barnabe I. R. Op. cit. P. 44.
- ³⁴ Brazil's Lula to leave with record-high popularity. URL: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-lula-poll-idUSTRE6BF4O620101216> (дата обращения: 18.07.2021).
- ³⁵ Bolsonaro disapproval rating surpasses 50% for first time. URL: <https://www.france24.com/en/live-news/20210709-bolsonaro-disapproval-rating-surpasses-50-for-first-time> (дата обращения: 18.07.2021).
- ³⁶ Brazil's Lula could beat Bolsonaro in first-round 2022 vote, poll shows. URL: <https://www.reuters.com/world/americas/brazils-lula-could-beat-bolsonaro-first-round-2022-vote-poll-shows-2021-06-25/> (дата обращения: 18.07.2021).
- ³⁷ Após 'Cristo desgovernado' da era Dilma, imagem do Brasil tem nova baixa sob Bolsonaro. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=NkOO1T8ltVk> (дата обращения: 18.09.2021).

Поступила в редакцию 15.09.2021; одобрена после рецензирования 19.09.2021; принята к публикации 10.11.2021
The article was submitted 15.09.2021; approved after reviewing 19.09.2021; accepted for publication 10.11.2021