

УДК 329.7(81)

UDC 329.7(81)

РОЛЬ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ БРАЗИЛИИ В ВЫСТРАИВАНИИ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

И. Ю. Рублевский,
*аспирант кафедры дипломатической
и консульской службы БГУ*

Поступила в редакцию 21.06.18.

THE ROLE OF SUBNATIONAL INSTITUTIONS OF BRAZIL IN BUILDING FOREIGN RELATIONS

I. Rublevsky,
*Post-Graduate student of the Department
of Diplomatic and Consular Service, BSU*

Received on 21.06.18.

Формирование внешнеполитических связей реализуется не только через центральный аппарат государства, но и через систему локальных субнациональных государственных институтов. Федеративная Республика Бразилия на примере своих штатов показывает, насколько децентрализация в государственном управлении помогает выстраиванию прагматичных взаимоотношений с остальным миром, какая роль отводится локальным институтам в формировании аспектов внешней политики государства, каким образом данная децентрализация оказывает влияние на трансформацию политических институтов государства в целом.

Ключевые слова: политический институт, субнациональный институт, децентрализация, внешнеполитические связи.

The formation of foreign policy is realized not only through the central state power but also through a system of local subnational state institutions. The Federative Republic of Brazil, including the example of its states, shows how decentralization in public administration helps build a pragmatic relationship with the rest of the world, what role belongs to local institutions in forming the aspects of the state's foreign policy, how this decentralization influences the transformation of political institutions of the state as a whole.

Keywords: political institute, subnational institution, decentralization, international relations.

Включение субнациональных институтов в процесс выстраивания внешнеполитических связей является стабилизирующим фактором участия Бразилии в общей системе международных отношений. Важными моментами для такого представительства являются следующие – редемократизация бразильского общества в 1990-е гг. и включенность бразильской экономики в систему экономических связей. Кроме того, как считает бразильский истеблишмент, важным инструментом участия также послужила федеративная структура Бразилии и создание отделений Итамарати (Министерство иностранных дел) в штатах – Рио-де-Жанейро, Рио-Гранде-де-Сул, Минаш-Жерайс, Белу-Оризонте и др. [1, с. 5].

Подобная децентрализация помогает искать пути решения и создавать программы для разрешения экологических проблем с привлечением международных институтов. Однако не только экологические проблемы возможно решать с имеющейся институали-

зацией; к существующей децентрализации стоит подходить комплексно и учитывать следующие моменты:

- выработка стратегической позиции, которая способна воспринимать глобальные тенденции и предлагать быстрые варианты ответов на общественные ожидания;
- интегральное взаимодействие государственных и частных институтов в меняющихся обстоятельствах;
- внедрение инноваций;
- предоставление информации о рисках и об имеющихся экономических проблемах.

Являясь федеративной по типу государственного устройства, в Бразилии баланс между центральной властью и штатами регулируется Конституцией, однако всегда имеются противоречия, которые нуждаются в решении. Формулирование принципов и исполнение внешней политики является исключительной прерогативой федерального правительства, реализуемого посред-

ством Итамарати. Однако некоторые международные соглашения имеют локализованный характер – подписантами выступали отдельные штаты и третьи стороны. Как считает Р. Барбоза, причиной этого является экономическая стабильность и рост Бразилии, которые наблюдались в 2000-е гг. и которые позволили децентрализовать внешнеполитическое представительство на федеральном, штатном и муниципальном уровнях [2].

Политическая децентрализация после 1985 г., процесс региональной интеграции, главным образом с созданием МЕРКОСУР в 1991 г., а также открытость и стабильность в экономике, которые проявились в 1990-х гг., были одними из основных факторов, которые способствовали возникновению федеральной дипломатии в Бразилии [1, p.10].

Процедура субнационального представительства была запущена в 1997 г. со стороны Итамарати для более скоординированного взаимодействия со штатами. На сегодняшний день представительства Министерства иностранных дел Бразилии присутствуют в штатах Амазонас, Минаш Жераиш, Парана, Пернамбуку, Рио Гранде де Сул, Рио де Жанейро, Санта Катарина и Сан-Паулу [1, p. 10]. Расширение секретариатного представительства Итамарати началось в 1985 г. с инициативы губернатора Л. Бризола. Благодаря приложенным усилиям большинство штатов поддерживают имеющуюся систему выстраивания внешнеполитических связей за счет местных отделений; штаты Баия и Пара создали свои представительства за рубежом. Наличие подобных представительств позволяет ускорять процесс внешнеэкономического и экологического сотрудничества за счет отсутствия дополнительных политических институтов. Вместе с тем отсутствие правовой основы для децентрализованного международного сотрудничества затрудняет координацию внешнеполитической активности штатов вкпе с центральным правительством. С целью разрешения сложившихся противоречий штат Сан-Паулу разработал в 2012 г. международный план действий «Сан-Паулу в мире: реализация международных отношений до 2014 г. [3]».

Данный план устанавливает общие цели, в которых излагаются международные принципы для выстраивания международных отношений начиная с уровня штатов. Цели обозначены следующим образом:

- повысить уровень участия штата Сан-Паулу во внешнеполитических процессах в контексте усиления глобальной и региональной значимости Бразилии;
- способствовать внедрению принципов демократического управления и развитию партнерских отношений между народами;
- содействовать устойчивому развитию штата Сан-Паулу, интенсификации его экономических, социальных и экологических связей для обеспечения благосостояния будущих связей.

План, выработанный администрацией штата и поддержанный на государственном уровне, был одним из первых и на международном уровне. Главным критерием подобной политической автономии для штата Сан-Паулу был экономический критерий – по совокупному объему ВВП экономика штата занимала 13 место в мире в 2012 г. и 2 место на пространстве Латинской Америки после Бразилии. В мировом контексте Сан-Паулу является 7 богатейшим регионом в мире после Калифорнии, Техаса и Нью-Йорка в США, Гуандуна и Цзянсу в Китае, Токио в Японии. Из 20 крупнейших мировых корпораций 14 представлены в Сан-Паулу [1, p. 11]. Многие европейские и американские государства имеют свое представительство в этом штате.

Государственная дипломатия реагирует на вызовы глобализации и предлагает в качестве ответа вариант децентрализации публичной власти, реализуемый через государственные институты. В отношении данного факта бывший президент Бразилии Ф. Э. Кардозу высказался следующим образом: «Свершилось то, что было немислимо в рамках национального государства – теперь губернаторы штатов выезжают за рубеж, заключают соглашения и привозят деньги в экономику страны» [4].

Это является новым видом построения международных отношений вследствие быстрой глобализации и тенденции децентрализации государственной власти. Сложившееся мироустройство характеризуется переплетением национальных экономик и обществ, которые стимулируют ликвидацию географических барьеров для развития социально-экономической деятельности. С учетом сложившихся обстоятельств становится сложнее определить истинное пространство внутренней и внешней политики,

где в качестве политических игроков способны выступать ТНК, профсоюзы, НПО, общественные движения и администрации региональных органов власти. Эти явления в совокупности помогают формировать современную систему федеративной дипломатии в Бразилии и закреплять ее на институциональном уровне. Институт государственной дипломатии (Итамарати) ввиду влияния регионального и глобального сотрудничества Бразилии трансформируется, допуская расширение полномочий федеральных структур (штатов) в сфере внешнеполитической деятельности. В институциональном оформлении внешнеполитической активности штатов Бразилии многое было сделано администрацией президента Л. да Силвы: создан Секретариат Институциональных отношений при Президенте, Ведомство федеральных дел, Федеративный комитет по артикуляции решений между Союзом штатов и муниципалитетами, Бразильское агентство по сотрудничеству. Институты выступают посредниками между бразильскими субнациональными образованиями и третьими странами. Их полномочия были определены и закреплены в ходе реализованного федерального коллоквиума в 2011 г. – «Децентрализованное международное сотрудничество: правовые рамки и институциональные механизмы», – в нем приняли участие видные международные эксперты, политики, губернаторы штатов и главы муниципалитетов. В 2012 и 2013 г. в рамках Консультативного форума муниципалитетов, штатов, провинций и департаментов МЕРКОСУР было уделено внимание расширению потенциала возможностей бразильских субнациональных структур [1, р. 18]. Однако стоит заметить, что Итамарати до сих пор проводит оценку возможностей федеральных институтов и их возможностей в сфере децентрализованной внешней политики.

Важными шагами на пути реализации технического децентрализованного внешнеполитического взаимодействия стало подписание в 2008 г. Дополнительного протокола к Рамочному соглашению о сотрудничестве между Бразилией и Францией, который позволил бразильским штатам и муниципалитетам заключать соглашения с эквивалентными французскими институтами в политической и экономической плоскости. В 2012 г.

между Бразилией и США был подписан Меморандум о взаимопонимании между правительством Бразилии и США в поддержку развития интеграции на федеральном и муниципальном уровнях. Подобным жестом правительство Бразилии четко заявляет о признании легитимности федеративных структур в сфере выстраивания собственных внешнеполитических ориентиров.

Выстраивание децентрализованной федеральной дипломатии реализуется, в том числе, и со стороны главы государства – Ф. Э. Кардозу и Л. да Силва неоднократно включали в список представителей штатов и муниципалитетов в рамках официальных визитов. Подобные действия помогают институционализировать данный инструмент в системе исполнительных органов власти (26 из 27 штатов осуществляют в той или иной степени деятельность в сфере международных отношений). На примере штата Сан-Паулу можно видеть эффективность внедрения – в течение нескольких лет администрация штата приняла с официальным визитом более 900 иностранных делегаций, тем самым став лидером по числу приемов среди остальных стран Латинской Америки. Одним из ключевых моментов для политического руководства штата и государства является расширение связей на региональном и глобальном уровне – Сан-Паулу уже поддерживает отношения со 107 государствами, 20 субнациональными институтами (штаты, земли и т. д.) и 15 международными организациями. Портфель реализуемых проектов разносторонен и включает в себя сотрудничество в области науки, защиты окружающей среды, общественной безопасности, образовании, сельском хозяйстве и др. [1, р. 21].

Субнациональные институты в Бразилии (федеральные штаты, муниципалитеты и др.) играют большую роль в организации международных связей и выстраивании внешней политики в региональном и глобальном аспекте. Из опыта штата Сан-Паулу видно, что подобная децентрализация государственного института способствует интенсификации сотрудничества с рядом международных политических субъектов – государства, международные организации и пр. Эта тенденция в общей парадигме политических связей, выстраивающихся в политической системе Бразилии, оказывает влияние, в том числе, на трансформацию

политических институтов – институт внешне-политического представительства (Итамарати), который вынужден сегментироваться и передавать часть своих полномочий на более низовый уровень; институт главы государства (часть полномочий президента передается администрации штатов на международном уровне), институт местного представительства (администрация штатов, которая передает отдельные функции консультативным органам и другим организациям).

Для обретения легитимного статуса существующим субнациональным институтам приходится добиваться данной позиции путем совместных консультаций с Итамарати, в частности, в 2013 г. такая консультация содержала следующие положения:

- признание неоспоримой силы дипломатии на международной арене;
- «отсутствие юридической институционализации дипломатии в Бразилии» не должно препятствовать международной деятельности субнациональных организаций;
- оказание со стороны Итамарати поддержки деятельности субъектов федерации в вопросах, имеющих отношение к общенациональному уровню (общественная безопасность, здравоохранение, экономическое развитие, окружающая среда и др.);
- обеспечить проведение дополнительных консультаций с администрацией Союза штатов только в случае заключения соглашений, связанных с получением внешнего финансирования либо заимствования;
- международные документы, подписанные со стороны субнациональных органов, являются частью общей юридической базы штата и Союза штатов в целом.

Подобные действия имеют особое значение, поскольку они вносят ощутимый вклад в юридическую институционализацию федеративной дипломатии в Бразилии.

Федеральная дипломатия является одной из основных парадигм международных отношений. Составная по форме и содержанию, она представляет важное изменение в существующей дипломатической практике. Большее количество дипломатических действий следует рассматривать в многогранном аспекте, где несколько акторов одновременно функционируют в разных дипломатических плоскостях, однако к текущим политико-институциональным изменениям

Бразилия готова не до конца. Как сказал Жозе Флавио Сомбра Сарайва: «Бразилия является экстраординарным примером несоответствия между формальными и реальными аспектами в отношении измерения внешнего воздействия федеративных субъектов. Между словами и жестами мы видим бездну» [5].

Для решения имеющихся сложностей в сфере федеральной и субнациональной дипломатии необходимо выстраивание более четких демаркационных параметров. В таких областях, как здравоохранение, образование и налогообложение, Бразилия сумела сформировать общие и отдельные компетенции для Союза штатов и федеральных органов. В этих областях существует высокая степень технической взаимосвязи между участвующими сторонами и относительно четкая демаркация функций. Хорошим примером этого является Национальный совет по финансовой политике (CONFAZ) [1, p. 25].

В то же время область полноформатного международного взаимодействия остается недостаточно скоординированной – нет постоянных межправительственных совещаний, координационного совета или какой-либо другой институционализированной практики. Отсутствует четкое юридическое закрепление и понимание того, где заканчивается внешнеполитическая инициатива субъектов федерации и начинается международная деятельность Союза штатов. В более широком смысле принято считать, что Союз имеет дело с «высокой политикой» (high politics), в то время как субнациональные органы заняты «низкой политикой» (low politics), причем между собой они недостаточно скоординированы. Бывший министр иностранных дел Л. Ф. Лампреи, который ввел термин «федеративная дипломатия», обозначил данное явление следующим образом – «это новое и динамичное измерение нашей дипломатии требует постоянных усилий по диалогу, обмену информацией и консультациям между федеральным органом Исполнительной власти и регионами, штатами и муниципалитетами, чтобы на различных уровнях международных отношений в Бразилии была достигнута максимальная координация и гармония [1, p. 26]».

В дополнение к отсутствию координации по-прежнему существует некоторая правовая волатильность – отсутствие правовой основы для децентрализованного международного

сотрудничества затрудняет и тормозит международные действия субнациональных органов, чьи исключительные и общие конституционные компетенции узаконивают их эффективность. Де-факто и де-юре федеральная дипломатия не соответствуют друг другу.

Несмотря на сложность имеющегося явления дипломатической децентрализации субнациональных институтов, Бразилия является примером позитивного участия указанных структур в осуществлении внешнеполитической активности. Стадия формирования дипломатического процесса в общей структуре политического продолжает свое развитие с опорой на национальную, региональную, континентальную и глобальную специфику. Данные факторы масштаба напрямую влияют на выстраивание как внутри-, так и внешнеполитических тенденций, ответственных за реформирование политических институтов Бразилии.

Как было сказано выше, большую гибкость в трансформацию сквозь децентрализацию можно увидеть на примере институтов здравоохранения, образования и налогообложения. Эти политические структуры являются более транспарентными ввиду

своей значимости в структуре институтов Бразилии – в государстве постоянно происходит модернизация и развитие здравоохранения и образования ввиду своего невысокого уровня, а налогообложение изначально перераспределено на федеральном уровне для упрощения функционирования.

Существенным изменениям должны подвергаться институты, ответственные за региональные и глобальные интеграционные проекты в экономической, культурной и политической областях, также как и в военной сфере.

Однако ввиду имеющегося политического кризиса в Бразилии после смены политического лагеря с «левого» на «правый» истеблишмент и общество заинтересовано в большей централизации власти и полномочий решений, за исключением случаев, связанных с решением локальных проблем на уровне штатов.

В остальном, Бразилия демонстрирует мировому сообществу позитивный пример конструирования принципов децентрализованной дипломатии в системе федерального политического функционирования и оказания им влияния на текущие трансформационные политические процессы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil / J. Marcovitch, Pedro B. A. Dallari, – São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2014. 128 p.
2. A diplomacia dos Estados da Federação. O Estado de S. Paulo / R. Barbosa [Electronic resource], site de Estadão. – Mode of access: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-diplomacia-dos-estados-da-federacao-imp-,965698>. – Date of access: 19.06.2018.
3. São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011–2014 [Electronic resource] : Plano de Relações Internacionais 2011 – 2014. – Mode of access: http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/plano_ri_2011-2014_portugues.pdf. – Date of access: 19.06.2018.
4. O Presidente Segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo / F. E. Cardoso, – São Paulo: Companhia das Letras, 263 p.
5. A Busca de um Novo Paradigma: Política Exterior, Comércio Externo e Federalismo no Brasil / J. F. S. Saraiva, – Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47 (2), 131–162 p.

REFERENCES

1. Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil / J. Marcovitch, Pedro B. A. Dallari, – São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2014. 128 p.
2. A diplomacia dos Estados da Federação. O Estado de S. Paulo / R. Barbosa [Electronic resource], site de Estadão. – Mode of access: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-diplomacia-dos-estados-da-federacao-imp-,965698>. – Date of access: 19.06.2018.
3. São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011–2014 [Electronic resource] : Plano de Relações Internacionais 2011 – 2014. – Mode of access: http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/plano_ri_2011-2014_portugues.pdf. – Date of access: 19.06.2018.
4. Presidente Segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo / F. E. Cardoso, – São Paulo: Companhia das Letras, 263 p.
5. A Busca de um Novo Paradigma: Política Exterior, Comércio Externo e Federalismo no Brasil / J. F. S. Saraiva, – Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47 (2), 131–162 p.