

BRICS jako reprezentant interesów globalnego Południa: analiza stanowiska ugrupowania względem głównych problemów w dialogu pomiędzy krajami Północy i Południa

Mateusz Smolaga

Uniwersytet Szczeciński

Podczas dziewięciu spotkań na szczycie przywódcy BRICS (Brazylia, Rosja, Indii, Chińskiej Republiki Ludowej i Republiki Południowej Afryki) wyraźnie odwoływali się do tematów, które leżą w polu zainteresowania krajów spoza bloku, w szczególności państw globalnego Południa. Adresowana do nich była wizja współpracy międzynarodowej, która wskazuje, że współczesny, zglobalizowany i pełen współzależności świat nie może być zdominowany przez jedną grupę państw: globalną Północ.

Praca ma charakter analizy warstwy deklaratywnej i bazuje na dokumentach końcowych wydawanych po szczytach BRICS. Artykuł weryfikuje hipotezę główną, że BRICS występuje w imieniu globalnego Południa, prezentując w swoim programie interesy krajów rozwijających się oraz potrzebę zmian modelu współpracy międzynarodowej. W tekście rozpatrywane są jeszcze trzy hipotezy pomocnicze, które odnoszą się do częstotliwości występowania wspomnianej problematyki Południa w oficjalnych dokumentach BRICS.

Słowa kluczowe: BRICS, Brazylia, Indie, Rosja, ChRL, RPA, globalne Południe, kraje rozwijające się, wschodzące gospodarki, stosunki Północ–Południe, współpraca międzynarodowa.

Kierując swój tekst¹ do inwestorów, Jim O’Neill oraz zespół Goldman Sachs nie mogli w 2001 r. przewidzieć wszystkich konsekwencji, jakie wynikły z utworzenia przez nich w celach marketingowych akronimu BRIC. Koncepcja stanowiła impuls, który przyczynił się nie tylko do zawiązania nowego forum międzynarodowego, ale także do instytucjonalizacji współpracy w postaci banku rozwojowego, finansującego projekty infrastrukturalne w Azji, Afryce i Ameryce Łacińskiej. Droga do tego nie była prosta.

Mateusz Smolaga – doktor, Instytut Politologii i Europeistyki, Uniwersytet Szczeciński.

¹ J. O’Neill, *Building Better Global Economic*, BRICS, Global Economics Paper No: 66, Goldman Sachs, <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf> (data dostępu: 23.04.2018).

Przez pierwsze lata BRICS² stanowiło jedynie dość luźną formę kooperacji, ograniczającą się w dużej mierze do konsultacji oraz wypracowywania i przedstawiania wspólnych stanowisk. Dopiero stosunkowo niedawno współpraca BRICS zaczęła nabierać kształtu w zakresie stymulowania wzajemnych powiązań gospodarczych, choć nadal nie zakłada działań w zakresie integracji gospodarczej *sensu stricto* ani nie przerodziła się w utworzenie klasycznej organizacji międzynarodowej.

Największą uwagę przyciągają konferencje międzynarodowe z udziałem głów państw członkowskich (Indie zawsze reprezentuje premier) i właśnie dokumenty wydawane po nich są podstawą analizy w tekście. Dotychczas coroczne szczyty BRICS gościły: Jekaterynburg (gospodarzem Rosja, 2009 r.), Brasilia (Brazylia, 2010 r.), Sanya (ChRL, 2011 r.), Nowe Delhi (Indie, 2012 r.), Durban (RPA, 2013 r.), Fortaleza (Brazylia, 2014 r.), Ufa (Rosja, 2015 r.), Goa (Indie, 2016 r.) oraz Xiamen (ChRL, 2017 r.). Na lipiec 2018 r. planowane są obrady 10 szczytu w południowoafrykańskim Johannesburgu. Nieformalne spotkania liderów BRICS odbywają się także przy okazji szczytów Grupy 20 (G20). Obecnie BRICS to nie tylko posiedzenia głów państw czy też ministrów (początkowo tylko finansów i spraw zagranicznych, teraz również wielu innych resortów – np. gospodarki, handlu, pracy, rolnictwa, energetyki, środowiska, edukacji czy kultury). Dodatkowo pracują różnego rodzaju grupy zadaniowe urzędników wysokiego szczebla. Funkcjonuje Rada Biznesowa BRICS, Rada Think Tanków BRICS, Rada Społeczna BRICS, Rada Związków Zawodowych itd.³

Celem artykułu jest ustalenie, w jakim stopniu członkowie BRICS koncentrują się na interakcjach wewnątrz ugrupowania, a na ile ich dyskusje dotyczą szerszej perspektywy, uwzględniającej m.in. globalne Południe⁴. W tekście weryfikowana jest hipoteza główna (H.1), że BRICS występuje w imieniu globalnego Południa, prezentując w swoim programie interesy krajów rozwijających się oraz potrzebę zmian modelu współpracy międzynarodowej. Dodatkowo rozpatrywane są hipotezy pomocnicze:

- H.1.1. – kwestie wykraczające poza sprawy wewnętrzne ugrupowania występują incydentalnie i odgrywają marginalną rolę;
- H.1.2. – problemy państw Południa są stałym, szeroko omawianym tematem obrad BRICS, wykorzystywanym do wykreowania/podtrzymania tożsamości bloku;

² Skrót od pierwszych liter anglojęzycznych nazw państw wchodzących w skład ugrupowania: Brazylii, Rosji, Indii, Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) i Republiki Południowej Afryki (RPA). To ostatnie państwo dołączyło do struktury BRIC w 2011 r.

³ Zob. *BRICS: Brazil, Russia, India, China & South Africa*, informacja na stronach internetowych szczytu BRICS w Goa, <http://brics2016.gov.in/content/innerpage/about-us.php> (data dostępu: 23.04.2018); *Meetings Calendar for China's 2017 BRICS Chairmanship*, informacja na stronach internetowych szczytu BRICS w Xiamen, <https://brics2017.org/English/China2017/BRICSCalendar/> (data dostępu: 23.04.2018).

⁴ Należy przyjąć, że wypełnianie roli reprezentanta całego globalnego Południa nie wynika z formalnego upoważnienia o charakterze politycznym, a tym bardziej prawnomiędzynarodowym, do wyrażania, obrony i promocji stanowiska krajów rozwijających się i/lub wschodzących gospodarek. Jest rezultatem samodzielnej decyzji analizowanej piątki państw, która jest pochodną nakładania się na siebie interesów i przekonania, że ta forma aktywności międzynarodowej przybliży członków BRICS do realizacji ich indywidualnych celów.

- H.1.3. – zagadnienia istotne dla państw Południa dominują w dokumentach BRICS, a ich zapisy są podstawą do podejmowania wspólnych działań społeczno-gospodarczych.

Wizja współpracy międzynarodowej (zarys postulatów politycznych i prawnych)

Elementem łączącym członków ugrupowania jest tworzenie wizji kooperacji międzynarodowej, która mogłaby być alternatywą dla modelu zachodniej dominacji w stosunkach międzynarodowych, w tym szczególnej pozycji jedyne supermocarstwa – USA. Nie jest to tworzenie ruchu kontestującego powojenne fundamenty systemu międzynarodowego. Wręcz przeciwnie, deklaracje końcowe szczytów BRICS wielokrotnie przywołują podstawowe zasady Karty Narodów Zjednoczonych i głoszą potrzebę wzmacniania relacji wielostronnych. Promowane poglądy są raczej wyrazem sprzeciwu dla kierunku postzimnowojennych zmian porządku międzynarodowego. Krytyka nie była niczym nowym, jednak nabrała nowego wymiaru, gdy coraz silniej rysował się trend wzrostu potencjału społeczno-gospodarczego tzw. wschodzących gospodarek, który zaczął stawiać pod znakiem zapytania legitymizację najbardziej rozwiniętych państw Północy do przewodnictwa w światowej polityce.

Diagnoza BRICS kreśli obraz wielobiegunowego, zglobalizowanego i pełnego współzależności świata, który powinien być wspólnie zarządzany przez społeczność międzynarodową przy realizacji wspólnych interesów, z zachowaniem sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, wzajemnego poszanowania, a także kolektywnego podejmowania decyzji. Czynnikiem dopełniającymi udaną współpracę międzynarodową, zdaniem BRICS, winny być: demokratyzacja stosunków międzynarodowych, globalne zarządzanie ekonomiczne, koordynacja wysiłków na rzecz rozwiązywania problemów globalnych, wzajemne zrozumienie i zaufanie pomiędzy państwami, solidarność międzynarodowa, wzmocnienie siły głosu krajów rozwijających się i wschodzących gospodarek w instytucjach międzynarodowych, a także dyplomacja wielostronna, oparta o zreformowane Narody Zjednoczone, odgrywające centralną rolę w systemie międzynarodowym. Tego typu wizja atrakcyjna jest nie tylko dla Brazylii, Rosji, Indii, ChRL i RPA. Chętnie podpisałyby się pod nią liczne inne państwa globalnego Południa⁵.

⁵ *First Summit: Joint Statement of the BRIC Countries Leaders*, deklaracja po pierwszym szczycie BRIC, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/114-first-summit-2> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 12, 14; *Second Summit: Joint Statement*, deklaracja po drugim szczycie, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/66-second-summit> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 1, 2, 4; *Third Summit: Sanya Declaration and Action Plan*, deklaracja po trzecim szczycie BRIC, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/67-third-summit> (data dostępu: 23.04.2018), pkt. 7; *Fourth Summit: Delhi Declaration and Action Plan*, deklaracja głów państw BRICS po szczycie w Delhi, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/68-fourth-summit> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 3; *Fifth Summit: eThekweni Declaration and Action Plan*, deklaracja po szczyście BRICS w Durbanie, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/69-fifth-summit> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 1; *Sixth Summit: Fortaleza Declaration*

W ostatnich latach BRICS rozbudowało swoje stanowisko odnośnie do poszanowania norm międzynarodowych i wpływu stanu faktycznego w tej kwestii na złożone wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Najważniejsi w bloku decydenci zwrócili uwagę, że pokojowe współistnienie jest niemożliwe bez powszechnego, skrupulatnego i konsekwentnego stosowania ogólnie uznanych wartości i zasad prawa międzynarodowego. Alternatywą jest proliferacja nowych zagrożeń. Przestrzegali przed wybiórczym stosowaniem reguł, a także wskazywali na konieczność unikania kierowania się podwójnymi standardami i egoistycznego przedkładania interesów jednych państw nad potrzeby innych. Potępiano jednostronne interwencje wojskowe i samodzielne nakładanie sankcji gospodarczych jako działania sprzeczne z prawem międzynarodowym⁶.

Przywódcy wyrazili opinię, że międzynarodowe wysiłki na rzecz ustanowienia trwałego pokoju w różnych częściach świata, a także przejścia do sprawiedliwego, demokratycznego, wielobiegunowego i reprezentatywnego (odzwierciedlającego dzisiejsze realia polityczne i ekonomiczne) porządku międzynarodowego wymagają kompleksowego potraktowania, bazującego na duchu solidarności, zaufaniu i wzajemnych korzyściach, sprawiedliwości i współpracy oraz silnym zaangażowaniu na rzecz prawa międzynarodowego. W dokumentach odwoływano się do pokojowego rozwiązywania sporów środkami politycznymi i dyplomatycznymi oraz innych zasad prawnomiędzynarodowych: dobrej wiary, suwerennej równości państw, nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw, współpracy międzynarodowej, odrzucenia jednostronnych środków przymusu⁷.

Wątki związane ze skutkami przestrzegania lub ignorowania norm prawa międzynarodowego w aspekcie bezpieczeństwa mogą być traktowane jako komunikat do państw Południa, które doświadczają podwójnych standardów ze strony najpotężniejszych krajów Północy. Jednak wykorzystywana retoryka nie zawsze miała na celu napiętnowanie nieodpowiedzialnego zachowania krajów wysoko rozwiniętych bądź budowanie idealistycznych koncepcji. Przykładowo fragment deklaracji z Ufy ukazujący problemy związane z wybiórczym stosowaniem norm prawnomiędzynarodowych może też być odczytywany jako odpowiedź Rosji (gospodarza szczytu) i jej sojuszników politycznych na oskarżenia o łamanie prawa w związku z interwencją na Ukrainie. Tego typu oskarżenia były odpierane przez Moskwę stwierdzeniami, że

and Action Plan, deklaracja liderów BRICS po brazylijskim szczycie w 2014 r., <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/223-sixth-summit-declaration-and-action-plan> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 2, 4; *VII BRICS Summit – Ufa Declaration*, deklaracja po szczycie BRICS w Ufie, <http://brics.itamaraty.gov.br/press-releases/21-documents/253-vii-brics-summit-ufa-declaration> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 1; *8th BRICS Summit: Goa Declaration*, tekst deklaracji po szczycie BRICS w Goa w 2016 r., <http://brics.itamaraty.gov.br/images/pdf/GoaDeclarationandActionPlan.pdf> (data dostępu: 23.04.2018), pkt 2, 6, 7, 9; *BRICS Leaders Xiamen Declaration*, dokument końcowy szczytu BRICS w Xiamen, https://brics2017.org/English/Documents/Summit/201709/t20170908_2021.html (data dostępu: 23.04.2018), pkt 2, 3, 6, 35.

⁶ *VII BRICS Summit...*, op. cit., pkt 6; *8th BRICS Summit...*, op. cit., pkt 6, 7, 9; *BRICS Leaders Xiamen...*, pkt 2, 6, 35, 38–39.

⁷ *Ibidem*.

Zachód w analogicznych sytuacjach inaczej interpretował stan rzeczy (*vide* porównanie przyłączenia Krymu z secesją Kosowa).

Od spotkania w Jekaterynburgu w 2009 r. członkowie BRICS regularnie mówią o zmianach w architekturze systemu międzynarodowego, w szczególności reformie instytucji finansowych. Postulaty obejmowały modyfikację dystrybucji udziałów, a tym samym praw głosu, obu członów systemu z Bretton Woods: Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (International Monetary Fund, IMF)⁸.

Jeszcze w 2010 r. na forum G20 zawarto umowę, która zakładała dodatkowe wpłaty wschodzących gospodarek i krajów rozwijających się (w tym BRICS) do IMF, co dałoby im nieco większy wpływ na decyzje tej instytucji i przybliżało do bieżącego układu sił w gospodarce światowej. Aby wejść w życie, porozumienie wymagało ratyfikacji, co zostało wykorzystane do wewnętrznych gier politycznych w USA. W rezultacie Kongres zwlekał z podjęciem ostatecznej decyzji aż do 2015 r., co regularnie spotykało się z coraz wyraźniejszą krytyką BRICS. Współcześnie ugrupowanie wspomina o potrzebie dalszego dofinansowania Funduszu (w 2017 r. w Xiamen określono okres dwu lat na wdrożenie tych założeń), a co za tym idzie, kolejnych zmian w systemie zarządzania IMF. Zdaniem analizowanej piątki nowy system kwot powinien zagwarantować większy wpływ państw Południa i krajów przechodzących transformację, który odzwierciedliłby ich bieżący wkład w gospodarkę światową, a równocześnie gwarantował ochronę interesów podmiotów ubogich, w tym grupy państw najsłabiej rozwiniętych (Least Developed Countries, LDCs). Elementem zmian w IMF miałyby być także przekazanie dwu miejsc w zarządzie Funduszu na rzecz najbardziej potrzebujących członków, w tym Afryki Subsaharyjskiej⁹.

Mniejsze emocje wywoływał temat IBRD. Tu także podkreślono potrzebę dalszych zmian w akcjonariacie oraz większej demokratyzacji w zarządzaniu, ale dostrzeżono pozytywne przeobrażenia, jeśli chodzi o cele Banku (dodano wsparcie państw w walce ze skrajną biedą i upowszechnianie dobrobytu do celów IBRD). W 2016 r. w Goa przypomniano, że BRICS był mocno zaangażowany w przebudowę międzynarodowego środowiska finansowego, zarówno przez wielostronną koordynację polityczną, jak i inicjatywy o charakterze gospodarczym, w tym współpracę rozwojową. Wspomniano o poparciu kandydatów z krajów Południa na fotel prezesa IBRD. Zdaniem analizowanej piątki nowe władze Banku i IMF powinny być wybierane w transparentny, merytoryczny sposób (a nie być *de facto* nominowane odpowiednio przez USA i UE)¹⁰.

⁸ *First Summit: Joint...*, op. cit., pkt 2–4; *Second Summit: Joint...*, op. cit., pkt 10–11; *Third Summit: Sanya...*, op. cit., pkt 14–15; *Fourth Summit: Delhi...*, op. cit., pkt 7–8; *Fifth Summit: eThekweni...*, op. cit., pkt 13–14; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit., pkt 18–19; *VII BRICS Summit...*, op. cit., pkt 19; *8th BRICS Summit...*, op. cit., pkt 30, 32; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit., pkt 29; D. Nayyar, *BRICS, developing countries and global governance*, „Third World Quarterly” 2016, vol. 37, z. 4, s. 589–591.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

Innym zagadnieniem przewijającym się przez kolejne deklaracje BRICS i współtworzącym wizję współpracy międzynarodowej było wzmocnienie G20 jako narzędzia odpowiedzi na kryzys finansowy i kanału dialogu pomiędzy największymi gospodarkami Północy i Południa. W pierwszym cyklu szczytów BRICS G20 była prezentowana głównie jako środek koordynacji makroekonomicznej pomiędzy głównymi aktorami w gospodarce światowej, a tym samym stabilizacji całego systemu i tworzenia fundamentów dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz impulsu do tworzenia miejsc pracy¹¹. Niewątpliwie wywierało to pośredni wpływ również na globalne Południe, choć w rzeczywistości był to główny element programu Północy. Dopiero w 2015 r., podczas szczytu w Ufie, ugrupowanie postawiło przed sobą nowy cel – skierowanie większej uwagi G20 na kwestie o dużym znaczeniu dla krajów rozwijających się i wschodzących gospodarek. Członkowie BRICS apelowali o częstsze i szersze konsultacje tej instytucji z krajami o niskim dochodzie w sprawie rekomendacji mających wpływ na najsłabsze z podmiotów. Z biegiem lat BRICS zaczęła akcentować rolę G20 w promocji stabilnego i zrównoważonego handlu i inwestycji, a nawet wsparcia uprzemysłowienia w Afryce i LDCs. Deklaracja z Xiamen (z 2017 r.) mówi o zgodzie BRICS na zwiększenie koordynacji i współpracy podczas argentyńskiej prezydencji G20 w 2018 r., tak aby proces ten odzwierciedlał interesy i priorytety krajów rozwijających się oraz wschodzących gospodarek¹².

Wsparcie interesów państw Południa w deklaracjach BRICS (postulaty gospodarcze i społeczne)

Począwszy od 2013 r., dochodzi do spotkań pomiędzy BRICS a różnymi organizacjami regionalnymi, które są bliskie organizatorowi konkretnego szczytu. Jest to mocny wyraz wsparcia dla procesów kooperacji na linii Południe–Południe oraz globalnych ambicji BRICS. W Durbanie obradowano wspólnie z przywódcami państw afrykańskich¹³,

¹¹ BRICS propaguje stanowisko, że proces inkluzywnego (otwartego na wszystkie podmioty) wzrostu gospodarczego w skali światowej to nie tylko kwestia solidarności, ale również sprawa o znaczeniu strategicznym dla stabilności politycznej i gospodarczej. Zob. *Second Summit: Joint...*, op. cit., pkt 16.

¹² *First Summit: Joint...*, op. cit., pkt 1; *Second Summit: Joint...*, op. cit., pkt 3; *Third Summit: Sanya...*, op. cit., pkt 14; *Fourth Summit: Delhi...*, op. cit., pkt 7; *Fifth Summit: eThekweni...*, op. cit., pkt 8; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit., pkt 9; *VII BRICS Summit...*, op. cit., pkt 18; *8th BRICS Summit...*, op. cit., pkt 41–42; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit., pkt 33.

¹³ Hasłem przewodnim szczytu w Durbanie (2013 r.) były relacje z Afryką oraz tworzenie partnerstwa na rzecz rozwoju, integracji i industrializacji. Podczas spotkania padły hasła o realizacji powyższego celu poprzez zagraniczne inwestycje bezpośrednie, transfer wiedzy, tworzenie zdolności działania i rozszerzanie zakresu importu z tego kontynentu. Wszystko to miało się toczyć zgodnie z planami strategicznymi NEPAD (New Partnership for Africa's Development, Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki). Działania zmierzające do tworzenia nowej infrastruktury w Afryce miałyby odbywać się na zasadach wzajemnej opłacalności i następnie sprzyjać powstawaniu miejsc pracy, transferowi umiejętności, bezpieczeństwu żywnościowemu, walce z biedą oraz zrównoważonemu rozwojowi całego kontynentu. Oprócz starań bilateralnych drogą do dofinansowania rozwoju infrastruktury afrykańskiej miało być też porozumienia zawarte między bankami rozwojowymi i/lub importowo-eksportowymi państw BRICS, które stały się fundamentem Nowego Banku

w Fortalezie (2014 r.) z liderami członków UNASUR¹⁴, w Ufie (2015 r.) z pozostałymi głowami państw Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej i Szanghajskiej Organizacji Współpracy, a w Goa (2016 r.) z decydentami członków BIMSTEC¹⁵. O krok dalej od wcześniejszych organizatorów poszła prezydencja chińska, rozszerzając koncepcję spotkań z poziomu regionalnego do skali globalnego Południa. Przy okazji szczytu w Xiamen (2017 r.) szefowie państw/rządów BRICS spotkali się ze swoimi odpowiednikami z Egiptu, Kenii, Tadżykistanu, Meksyku i Tajlandii, kreując tym samym format roboczy BRICS Plus¹⁶.

Podczas szczytów BRICS regularnie powtarzano apele o uczynienie międzynarodowego systemu handlowego bardziej sprawiedliwym, gwarantującym równowagę szans, opartym na przejrzystych zasadach i otwartym na udział wszystkich podmiotów. Wzywano do ukrócenia protekcjonizmu oraz postępu w negocjacjach w ramach Rundy z Doha. Rozpatrywane kraje sprzeciwiały się zawieraniu umów wchodzących w obszar wspomnianych rozmów w ograniczonym gronie państw, co zagroziłoby interesom pozostałych stron i zachwiało fundamentami systemu negocjacji handlowych Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO). Były to *de facto* apele do państw Północy o to, by w obliczu kryzysu nie odwoływały się do egoizmu oraz wyraziły zgodę na działania sprzyjające interesom globalnego Południa. W 2012 r. państwa BRICS zaproponowały określenie pól, na

Rozwoju. Współcześnie BRICS, oprócz przywoływania wcześniejszych zobowiązań do budowania współpracy społeczno-gospodarczej z Afryką, kładzie akcenty na kwestię stabilności politycznej kontynentu. Zarys motywacji i wcześniejszego zaangażowania opisywanych państw w Afryce można znaleźć w: S. Banerji Bhattacharya, *The BRICS and Africa: Emerging markets and South-South cooperation*, w: R. Modi (red.), *South-South Cooperation. Africa on the Centre Stage*, Palgrave MacMillan, Basingstoke 2011, s. 99–103.

¹⁴ Unia Narodów Południowoamerykańskich (Unión de Naciones Suramericanas).

¹⁵ Inicjatywa Wielosektorowej Współpracy Gospodarczej i Technicznej w Zatoce Bengalskiej (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation). Podczas indyjskiego szczytu liderzy bloku wyrazili zainteresowanie regionalnymi procesami integracyjnymi w Azji, Afryce i Ameryce Południowej. Promowano je jako narzędzia upowszechniania wzrostu gospodarczego zgodnie z zasadami równości, otwartości i integracji, co jest zbieżne z wizją kreowaną przez BRICS. Innym, bardziej przyziemnym aspektem, o którym wspominali decydenci, jest wpływ procesów integracyjnych na wzmocnienie powiązań handlowych, biznesowych i inwestycyjnych, co jest szczególnie istotne zarówno dla interesów gospodarczych analizowanej piątki, jak i szeroko rozumianej współpracy Południe–Południe.

¹⁶ Przywódcy rozmawiali m.in. o znaczeniu współpracy Południe–Południe, tworzeniu rozległych więzi partnerskich i kontynuacji dialogu między BRICS a partnerami z różnych części świata. Już sama zapowiedź tego typu obrad wywołała spore kontrowersje. Indie, kierując się obawami o włączenie do współpracy Pakistanu i transformację BRICS w szerszą instytucję, starały się zablokować chiński pomysł przerodzenia inicjatywy BRICS Plus w stały mechanizm, eskalując spór dyplomatyczny poprzedzający szczyt w Xiamen. *Third Summit: Sanya...*, op. cit., pkt 25; *Fourth Summit: Delhi...*, pkt 36; *Fifth Summit: eThekwin...*, op. cit., pkt 1, 3, 5, 12; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit., pkt 3, 65; *VII BRICS Summit...*, op. cit., pkt 3; *8th BRICS Summit...*, op. cit., pkt 5, 17–19, 28; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit., pkt 6, 69; *BRICS Plus leaders agree on closer South-South cooperation: Xi*, chińska rządowa agencja informacyjna „Xinhua”, http://news.xinhuanet.com/english/2017-09/05/c_136585526.htm (data dostępu: 23.04.2018); *How China was forced to abort permanent BRICS Plus plan by India, others*, portal „Financial Express”, <http://www.financialexpress.com/india-news/how-china-was-forced-to-abort-permanent-brics-plus-plan-by-india-others/834486> (data dostępu: 23.04.2018).

których możliwy jest postęp w ramach Rundy z Doha, lecz przy zachowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego jako rdzenia negocjacji. Zbliżone rozwiązanie zastosowano w latach 2013 i 2015, gdy na spotkaniach ministerialnych WTO porozumiano się odnośnie do Pakietów z Bali i Nairobi, czemu analizowana piątka mocno sprzyjała. Pakiety wносиły różnego rodzaju korzyści handlowe dla krajów Południa, w szczególności grona LDCs¹⁷.

Jeden ze stałych tematów poruszanych przez BRICS dotyczył kwestii strategicznej z punktu widzenia interesów globalnego Południa – współpracy rozwojowej. Co roku wyrażano **wsparcie dla kampanii milenijnej**, a następnie transformacji Milenijnych Celów Rozwoju w Cele Zrównoważonego Rozwoju. Przywódcy ugrupowania akcentowali potrzebę utrzymania walki z biedą i wsparcia LDCs jako podstaw kooperacji rozwojowej po 2015 r. Z biegiem czasu coraz większą wagę przypisywano również koncepcji zrównoważonego rozwoju. **Analizowana piątka regularnie przypominała członkom Komitetu Pomocy Rozwojowej** (Development Assistance Committee, DAC) działającego przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) **o niespełnionych przez nich obietnicach względem państw Południa**. Niewątpliwie kluczowym zobowiązaniem było osiągnięcie poziomu wydatków na oficjalną pomoc rozwojową (Official Development Assistance) równego 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB) donatora. Trzecim aspektem, który przyszedł dopiero z czasem, był **wkład BRICS w przezwyciężanie problemów globalnych**. Stanowisko ugrupowania w tej kwestii można uznać za niewystarczająco ambitne. Sprowadzało się ono do uwypuklenia własnych sukcesów rozwojowych, haseł poparcia dla Afryki, powtórzenia zobowiązań przyjętych przez analizowaną piątkę w ramach G20 oraz wymiany doświadczeń w różnych sektorach wsparcia międzynarodowego (np. w sferze ochrony zdrowia). Zaskakujące jest, że hasło promocji przez BRICS współpracy Południe–Południe pojawiło się w dokumencie końcowym tylko raz – po spotkaniu w Ufie w 2015 r. Próba powtórzenia tego zapisu dwa lata później (w Deklaracji z Xiamen) nie powiodła się. Zapewne był to rezultat napięć dyplomatycznych i rozbieżności interesów pomiędzy ChRL a Indiami (spór terytorialny o Doklam/Donglang, kontrowersje związane z Chińsko-Pakistańskim Korytarzem Gospodarczym)¹⁸.

¹⁷ Zob. *Days 3, 4 and 5: Round-the-clock consultations produce 'Bali Package'*, tekst dostępny na stronach internetowych WTO, https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/mc9sum_07dec13_e.htm (data dostępu: 23.04.2018); *WTO members secure "historic" Nairobi Package for Africa and the world*, tekst dostępny na stronach WTO, https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm (data dostępu: 23.04.2018). *First Summit: Joint...*, op. cit., pkt 3; *Second Summit: Joint...*, op. cit., pkt 14; *Third Summit: Sanya...*, op. cit., pkt 26; *Fourth Summit: Delhi...*, op. cit., pkt 16–17; *Fifth Summit: eThekweni...*, op. cit., pkt 15; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit., pkt 21; *VII BRICS Summit...*, op. cit., pkt 21; *8th BRICS Summit...*, op. cit., pkt 34–35; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit., pkt 32.

¹⁸ Zob. szerzej M. Smolaga, *Zagadnienie współpracy rozwojowej w programie BRICS: Czy Nowy Bank Rozwoju ma szansę stać się instrumentem pobudzania współpracy Południe-Południe*, w: J. Marszałek-Kawa,

Instrumentem BRICS, który ma największe szanse odpowiedzieć bezpośrednio na potrzeby społeczeństw globalnego Południa, jest Nowy Bank Rozwoju (New Development Bank, NDB). Instytucja powstała w 2015 r. po trzech latach debat i negocjacji podczas szczytów BRICS. Członkami założycielami instytucji są państwa BRICS, jednak jej statut dopuszcza rozszerzenie na inne kraje. Siedzibą główną Banku jest Szanghaj, a dodatkowo w Johannesburgu otwarto Afrykańskie Centrum Regionalne NDB (funkcjonuje od 2017 r.). Zgodnie z deklaracjami NDB został utworzony w celu wspierania rozwoju infrastruktury i wysiłków na rzecz zrównoważonego rozwoju w państwach BRICS i innych wschodzących gospodarkach. Bank ma działać poprzez transfery kapitału i wiedzy, tworzyć równe szanse dla rozwoju wszystkich krajów, osiągając cele dzięki przejrzystości i empatii. Docelowy kapitał ma wynieść 50 mld USD (przewidziano możliwość, że jego poziom może zostać podwojony)¹⁹, lecz wymóg wpłat został rozłożony na kilkuletnie raty. Pierwsze umowy związane z finansowaniem projektów zostały podpisane w 2016 r. Do końca 2017 r. Bank zawarł 14 tego typu porozumień, których łączna wartość wyniosła 3,4 mld USD²⁰. Wszystkie obejmują inwestycje realizowane w krajach BRICS, a skala bezpośredniego ich oddziaływania nie wykracza poza obszar kraju-beneficjenta. Większość z nich dotyczy infrastruktury potrzebnej do wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jeśli BRICS w rzeczywistości chciałoby użyć NDB jako instrumentu wpływu na globalne Południe, warto, aby rozpoczął od współfinansowania działań, które integrują państwa członkowskie z ich sąsiadami, stymulując tym samym rozwój gospodarek regionalnych²¹.

M. Bidziński, *Systemy polityczne i kultura prawna państw azjatyckich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 256–265.

¹⁹ Dla porównania kapitał IBRD to 252,8 mld USD, Azjatyckiego Banku Rozwoju (Asian Development Bank, ADB) to 142,7 mld USD. Zapowiedzi utworzenia NDB były postrzegane jako próba tworzenia konkurencji dla tych doświadczonych instytucji finansowych. W rzeczywistości banki przyjęły strategię współpracy. Podobna rozbieżność między pesymistycznymi przewidywaniami a optymistyczną praktyką ma miejsce w przypadku powołanego w tym samym czasie co NDB Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB), który współtworzą ChRL, Indie i Rosja wraz z 58 innymi podmiotami (dodatkowo, m.in. Brazylii i RPA, przyznano status potencjalnych członków). Kapitał tego banku to 95 mld USD (stan na koniec grudnia 2017 r.). Zob. *Everything you always wanted to know about the World Bank*, materiał informacyjny dostępny na stronach IBRD, <http://treasury.worldbank.org/cmd/pdf/WorldBankFacts.pdf> (data dostępu: 23.04.2018), s. 2; *Asian Development Bank: 2016 Annual Report. 50 Years of ADB: Improving Lives for a Better Future*, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/237881/adb-annual-report-2016.pdf> (data dostępu: 23.04.2018), s. 7; *Members and Prospective Members of the Bank*, informacja dostępna na stronach internetowych AIIB, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html> (data dostępu: 23.04.2018).

²⁰ Zob. M. Smolaga, op. cit., s. 270–271.

²¹ *Fourth Summit: Delhi...*, op. cit., pkt 13; *Fifth Summit: eThekweni...*, op. cit., pkt 9; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit., pkt 11–12; *VII BRICS Summit...*, op. cit., pkt 13–15, 17; *8th BRICS Summit...*, op. cit., pkt 3–4, 36; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit., pkt 4, 12, 31; strona internetowa Nowego Banku Rozwoju, <http://www.ndb.int>.

Analiza treści deklaracji BRICS

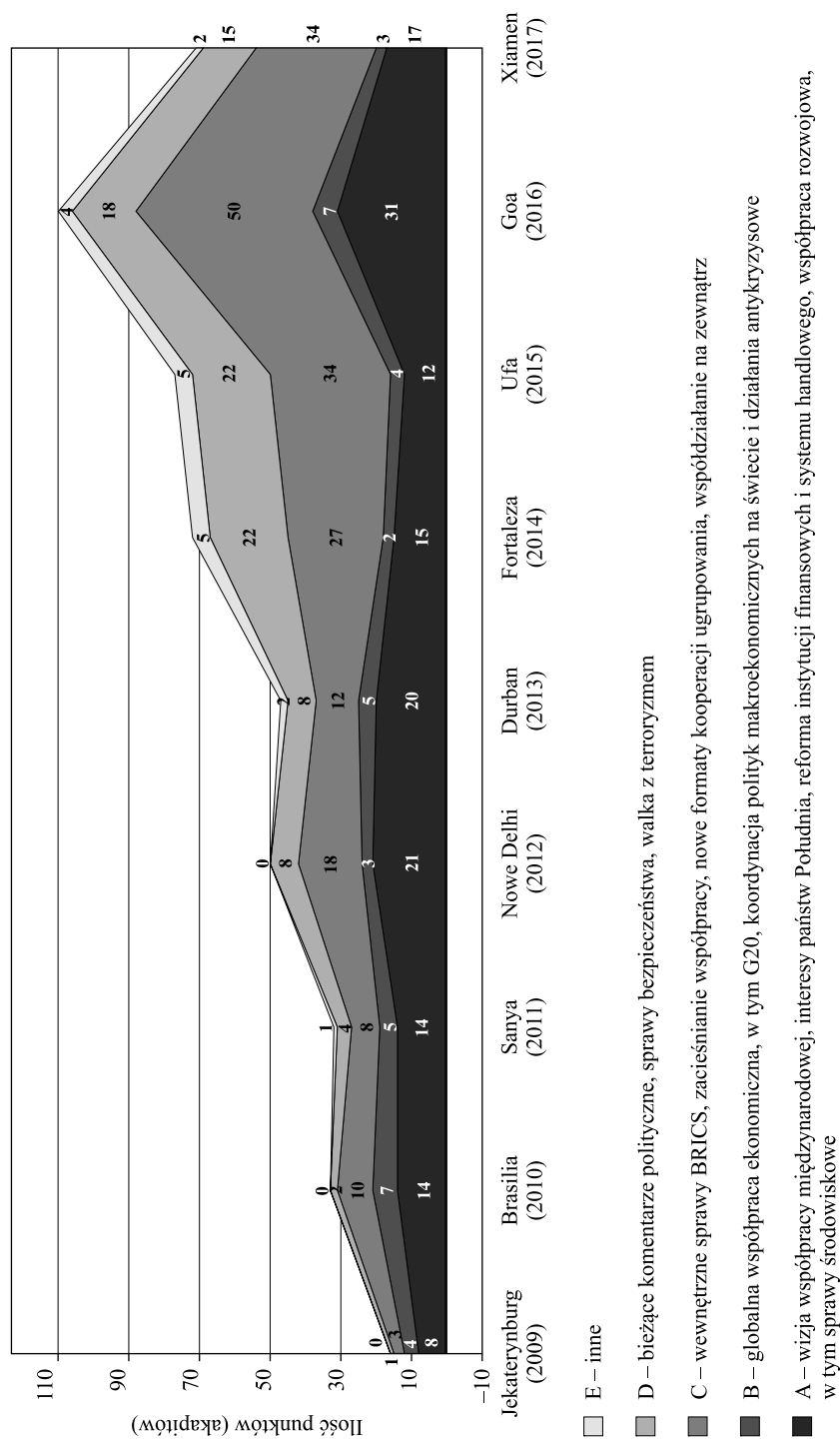
Analiza deklaracji końcowych wskazuje, że komunikacja BRICS z państwami Południa stanowiła jeden z istotnych celów ugrupowania. Wskazuje na to rosnąca liczba wątków poświęconych: wizji współpracy międzynarodowej, interesom państw Południa, reformie instytucji finansowych i systemu handlowego, współpracy rozwojowej (w tym sprawom środowiskowym). W dokumencie z Jekaterynburga (2009) do takich można było zaklasyfikować²² osiem punktów, a w deklaracji z Xiamen (2017) – 17²³. Interesujące jest zestawienie wątków skierowanych do globalnego Południa z tematami istotnymi dla funkcjonowania gospodarki światowej: globalnej współpracy ekonomicznej (w tym G20), koordynacji polityk makroekonomicznych na świecie oraz działań antykryzysowych. W Jekaterynburgu (2009) były to cztery punkty, a w Xiamen (2017) tylko trzy. Niezwykle dynamicznie przyrastała treść poświęcona intensyfikacji współpracy wewnątrz ugrupowania – tylko trzy punkty w 2009 r. w porównaniu do aż 34 w 2017 r. – oraz bieżącym komentarzom politycznym (w tym sprawom bezpieczeństwa i walki z terroryzmem) – zmiana odpowiednio z jednego do 15 akapitów tekstu.

Jednak dopiero zestawienie procentowe uświadomiła wspomnianą skalę przemian akcentów w programie BRICS. Tematy istotne z punktu widzenia państw Południa zdominowały dokumenty końcowe pierwszego cyklu szczytów BRICS (od Jekaterynburga w 2009 r. do Durbanu w 2013 r.), obejmując średnio 44% akapitów, podczas gdy kwestie intensyfikacji współpracy w ramach ugrupowania stanowiły w tamtym okresie średnio 27% treści. Podczas czterech następnych spotkań proporcje się odwróciły – wizja współpracy międzynarodowej i interesy krajów rozwijających się poruszane były średnio w 22% analizowanych punktów, a utrwalenie kooperacji BRICS omawiano średnio w 44% akapitów. Globalne aspiracje państw członkowskich zdradza istotny udział bieżących komentarzy politycznych w treści dokumentów końcowych (średnio 12% w pierwszym cyklu szczytów, 24% w czterech odsłonach drugiego).

Zatem modyfikacja akcentów w retoryce nie wynikała z porzucenia skalkulowanej na budowę pozytywnego wizerunku roli samozwańczego reprezentanta innych państw Południa / wschodzących gospodarek, lecz była naturalnym efektem rozlewania się współpracy państw BRICS na nowe pola. Oprócz przesłanek czysto politycznych chęć zacieśnienia więzi wewnątrz ugrupowania może wynikać także z przeobrażeń w potencjale gospodarczym państw członkowskich (generalny przyrost w porównaniu z początkami ugrupowania, przy równoczesnym jednak nasileniu

²² Podział treści deklaracji na rozdzielne kategorie nie zawsze był jednoznaczny. Z biegiem czasu coraz więcej punktów dokumentów łączyło ze sobą kilka wątków. W tym wypadku klasyfikacja danego fragmentu została podyktowana przez dominujące (główne) przesłanie.

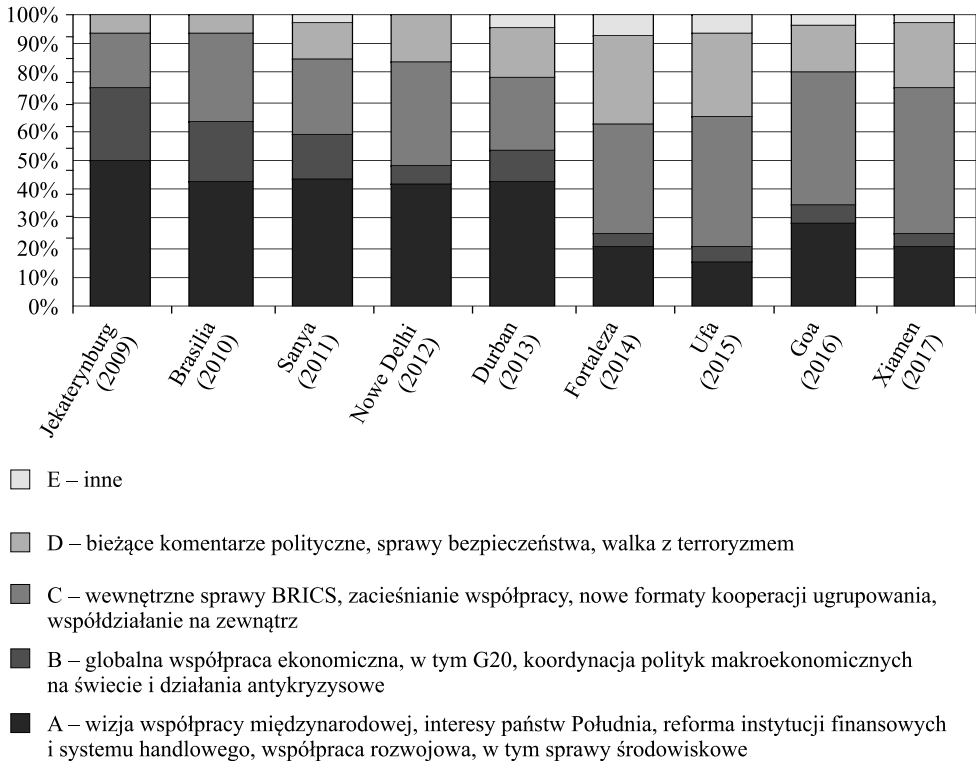
²³ Warto zwrócić uwagę, że przyjęta w 2017 r. Deklaracja z Xiamen składała się z mniejszej liczby akapitów niż wcześniejsze dokumenty końcowe. Można przypuszczać, że był to wynik napiętej atmosfery przed spotkaniem i związanych z tym trudności z osiągnięciem konsensusu pomiędzy ChRL a Indiami.



Wykres 1. Klasyfikacja ze względu na treść punktów (akapitów) deklaracji końcowych szczytów BRICS

Źródło: opracowanie własne na podstawie *First Summit: Joint...*, op. cit.; *Second Summit: Sanya...*, op. cit.; *Third Summit: Delhi...*, op. cit.; *Fourth Summit: Delhi...*, op. cit.; *Fifth Summit: eThekweni...*, op. cit.; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit.; *VII BRICS Summit...*, op. cit.; *8th BRICS Summit...*, op. cit.; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit.

się asymetrii i przypadkami recesji w Brazylii i Rosji²⁴). Mimo ostatnich zawirowań gospodarczych i politycznych państwa BRICS nadal traktują blok jako mechanizm zwiększający ich indywidualne wpływy na świecie oraz pozwalający wyartykułować propozycje dla globalnego układu stosunków międzynarodowych.



Wykres 2. Proporcje tematów w deklaracjach końcowych po szczytach BRICS

Źródło: opracowanie własne na podstawie *First Summit: Joint...*, op. cit.; *Second Summit: Joint...*, op. cit.; *Third Summit: Sanya...*, op. cit.; *Fourth Summit: Delhi...*, op. cit.; *Fifth Summit: eThekweni...*, op. cit.; *Sixth Summit: Fortaleza...*, op. cit.; *VII BRICS Summit...*, op. cit.; *8th BRICS Summit...*, op. cit.; *BRICS Leaders Xiamen...*, op. cit.

Wnioski

Przedstawienie ogólnych postulatów, istotnych z punktu widzenia państw Południa i krajów przechodzących transformację gospodarczą, od samego początku wypełniało dokumenty końcowe szczytów BRICS. Dopiero z biegiem czasu udało się zidentyfikować szczegółowe działania i zagadnienia intensyfikujące współpracę członków

²⁴ Zob. *GDP (current US\$)*, baza danych Grupy Banku Światowego, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart> (data dostępu: 23.04.2018).

bloku, w czym pomogły nie tylko ambicje polityczne, ale także zbliżające się problemy gospodarcze. Można uznać, że ujmowanie się za interesami Południa, wsparte rosnącym potencjałem ekonomicznym i otwarciem na inicjatywy regionalne, początkowo było sposobem na wypełnienie treścią nowego formatu współpracy. Z czasem zaczęło pełnić też inne funkcje.

Analiza wskazuje, że decydenci BRICS w coraz większym stopniu koncentrują się na interakcjach pomiędzy własnymi państwami. Jednak priorytetem pozostają również zagadnienia o znaczeniu istotnym dla szerszej współpracy międzynarodowej: zarys wizji preferowanego układu stosunków międzynarodowych oraz kwestie kooperacji rozwojowej.

Dążenie do realizacji opartej na wielobiegunowości wizji współpracy międzynarodowej i poszczególnych, odnoszących się do multilateralizmu postulatów BRICS prowadzić będzie do pełniejszego wykorzystania przez kraje rozwijające się istniejących instytucji. W związku z tym nie będzie potrzeby kreowania alternatywnych, wywracających porządek międzynarodowy struktur. Już samo zestawienie z potencjałem innych banków rozwojowych wskazuje, że NDB nie będzie stanowił realnej alternatywy dla IBRD, a nawet ADB. Może jednak być uzupełnieniem do działań AIIB, co przełoży się na korzyści polityczne państw członkowskich i pewną demokratyzację międzynarodowego środowiska finansowego. W takim ujęciu tworzone organizacje będą uzupełniały działania dotychczas istniejących instytucji i, co najwyżej, mobilizowały je do bardziej efektywnej pracy, uwzględniającej w większym stopniu priorytety krajów o niskim i średnim DNB *per capita*.

BRICS otwiera pole dla wielostronnych inicjatyw, zrzeszając państwa niezachodnie, w tym kraje globalnego Południa. Pokazuje, że konsekwentna koordynacja działań na arenie międzynarodowej powoduje, że lepiej można wyartykułować wspólne poglądy i interesy (choć nie jest to jeszcze tożsamy z realnym wpływem na bieg stosunków międzynarodowych). Także samo istnienie ugrupowania i wspólne sukcesy jego państw członkowskich są pozytywnym wkładem w budowanie wizerunku państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, przełamującym stereotypowe postrzeganie globalnego Południa. Jeśli rozpowszechnianie się formatów współpracy i instytucjonalizacja BRICS przyniosą konkretne korzyści państwom członkowskim, stanie się to dodatkowym impulsem motywującym do wzmocnienia istniejących organizacji integracyjnych z udziałem krajów rozwijających się i stymulowania dialogu międzyregionalnego.

Państwa BRICS szczególnie chętnie przywołują zobowiązania innych aktorów globalnego środowiska pomocowego względem wsparcia finansowego krajów rozwijających się. Równocześnie formułują własne postulaty dotyczące ogólnych założeń społeczno-gospodarczych kampanii społeczności międzynarodowej. Oczekiwania względem członków DAC OECD obejmują m.in.: zwiększenie nakładów na ODA do poziomu 0,7% DNB dawcy, działania na rzecz krajów LDCs oraz transfer dodatkowych środków na rzecz państw Południa w związku z walką ze zmianami klimatycznymi. W odniesieniu do założeń kooperacji rozwojowej po 2015 r. państwa BRICS

reprezentowały stanowisko globalnego Południa i wschodzących gospodarek, które było zbieżne z postulatami instytucji Narodów Zjednoczonych. Ogólne deklaracje państw BRICS odnośnie do środowiska pomocowego zaczęły się przekładać na inicjatywy zacieśnienia dialogu i współdziałania w ramach poszczególnych zagadnień współpracy rozwojowej (takich jak ochrona zdrowia, działania proekologiczne).

Zobowiązania BRICS względem stymulacji i koordynacji własnej aktywności pomocowej są podejmowane powściągliwie, a ujmuje się je w sposób lakoniczny. Może to dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę, że mowa o państwach uznanych za czołowych wschodzących donatorów. W związku z tym, o ile uda się wypracować kompromis minimalizujący konflikt interesów pomiędzy członkami, niesienie wsparcia rozwojowego może stać się kolejnym z pól intensyfikacji współdziałania BRICS. Efekty takiego kroku mogą rozciągać się od tworzenia agencji ułatwiającej wymianę informacji/doświadczeń oraz realizację projektów trójstronnych i multilateralnych, aż po ustanowienie organu wypracowującego jednolitą politykę współpracy rozwojowej i przygotowującego dialog z DAC i/lub Unią Europejską. Wdrożenie tego typu działań byłoby przełomowe dla indywidualistycznego modelu, zgodnie z którym państwa BRICS udzielały do tej pory pomocy.

Oczywiście występowanie w roli reprezentanta globalnego Południa nie jest bezinteresowne. Motywacją do takiej postawy jest chęć stymulacji współpracy regionalnej oraz kreacja wizerunku członków BRICS jako liderów reszty rozwijającego się świata względem wysokorozwiniętego Zachodu (czyli kumulacji własnego potencjału gospodarczego z głosem licznych aktorów na scenie międzynarodowej). Dzięki temu analizowanej piątce łatwiej jest osiągać partykularne interesy o charakterze politycznym i gospodarczym.

Jest jeszcze jeden aspekt funkcjonowania BRICS, który nabiera znaczenia wraz z transformacją ugrupowania w podmiot coraz szerzej zajmujący się problemami stricte politycznymi na świecie. Blok pozwala na ożywienie niełatwego dialogu pomiędzy ChRL i Indiami, tworząc więzi współpracy na polach nakładających się interesów, które równoważą naturalnie powstające napięcia pomiędzy dwoma sąsiadującymi ze sobą mocarstwami (podobna analogia zachodzi w relacjach ChRL–Rosja, obniżając prawdopodobieństwo konfrontacji o wpływy w Azji Środkowej czy próby „aneksji Syberii”). Negocjacje i współpraca gospodarcza dają możliwość szukania kompromisu w kwestiach politycznych, a tym samym stabilizacji otoczenia międzynarodowego wielu państw Południa, która jest potrzebna do dalszej stymulacji procesów rozwojowych.

Poczynione ustalenia pozwalają uznać główną hipotezę (H.1.) za zweryfikowaną pozytywnie. Dodatkowo można potwierdzić pomocniczą hipotezę H.1.2.

BRICS as Representative of the Interests of the Global South: An Analysis of the Group's Position on the Main Issues in North-South Dialogue

Over the course of nine summits, the leaders of BRICS (Brasil, Russia, India, the People's Republic of China and the Republic of South Africa) have clearly referred to subjects spanning the interests of countries outside the bloc, in particular countries belonging to the Global South. Addressed to these was a vision of international relations indicating that today's globalised and interdependent world cannot be dominated by a single group of countries, namely the Global North.

The article analyses the declarative layer of the outcome documents published after BRICS summits. It attempts to verify the main hypothesis, namely that BRICS speaks on behalf of the Global South, its programme representing the interests of developing countries and formulating a need to alter the current international cooperation model. The text also examines three auxiliary hypotheses related to the frequency of references to the Global South in official BRICS documents.

Keywords: BRICS, Brasil, India, Russia, China, PRC, RSA, Global South, developing countries, emerging economies, North-South relations, international cooperation.