

А.А.Лавут

# Поиски латиноамериканской модели

В статье рассматриваются модели региональной экономической интеграции, возникшие на различных этапах развития этого процесса, их взаимосвязь с господствующими идеологическими и экономическими течениями и доктринами. Основное внимание уделяется концепциям десаррольлизма, открытого регионализма. Современный этап интеграции определен как «плюралистический регионализм», характеризующийся многообразием группировок, моделей, концепций интеграции.

**Ключевые слова:** интеграция, импортзамещающая индустриализация, открытый регионализм, постнеолиберальный регионализм, идеологическое разнообразие, плюрализм.

Страны Латинской и Карибской Америки (ЛКА) одними из первых в мире наряду с государствами Западной Европы стали разрабатывать интеграционные программы, они создали первые торгово-экономические объединения в истории развивающихся стран и внесли значительный вклад в теорию и практику экономической интеграции. Более чем полвека развития региональной интеграции выявили две основные тенденции: с одной стороны, стремление к объединению в масштабах всего региона в целях укрепления своих позиций в мире, с другой — дифференциация и поиски моделей интеграции, соответствующей условиям и потребностям отдельных групп стран.

Эти тенденции особенно ярко проявились в последнем десятилетии в связи с так называемым «левым дрейфом», приходом к власти во многих государствах региона Латинской Америки деятелей, отвергающих неолиберальные модели развития и выдвигающих новое понимание сущности и целей интеграции. Уместно отметить, что современное состояние интеграционных процессов и их перспектив в значительной степени определяется идеологическими и политическими различиями между правительствами латиноамериканских стран.

---

Анна Абрамовна Лавут — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ИЛА РАН (lavut@yandex.ru).

## ПЕРВЫЕ ПРОЕКТЫ

Начало данному процессу было положено в 1951 г., когда на четвертой сессии Экономической комиссии ООН для Латинской Америки (ЭКЛА) был одобрен предложенный представителями пяти стран проект Программы экономической интеграции Центральноамериканского перешейка в рамках созданной в том же году в целях развития регионального сотрудничества Организации центральноамериканских государств (Organización de los Estados Centroamericanos, ОЕСА). В указанной программе наряду с либерализацией взаимной торговли определялись цели совместного развития промышленности и региональной инфраструктуры. Практически была поставлена задача создания общего промышленного рынка, что на тот момент явилось новым словом в международных экономических отношениях. К тому времени в мировой практике были известны немногочисленные примеры функционирования таможенных союзов и существовал заключенный в апреле 1951 г. договор об учреждении Европейского объединения угля и стали с целью создания общего рынка данных товаров. В экономической теории по поводу интеграции в то время была лишь работа североамериканского неоклассика Джейкоба Вайнера «Проблемы таможенных союзов»<sup>1</sup>. В ней анализировались вопросы объективной необходимости и выгоды для участников союзов ликвидации барьеров во взаимной торговле с точки зрения уменьшения издержек, связанных с торговыми переводами. Вскоре в связи с развитием интеграции в Европе появилась обширная литература, в которой проблемы интеграции рассматривались как с неолиберальных, так и неокейнсианских позиций, дебатировались вопросы роли государства в этих процессах, соотношение национального суверенитета и наднациональных институтов. Были выдвинуты две модели интеграции: «общий рынок» ЕЭС (1958 г.) и Европейская ассоциация свободной торговли (European Free Trade Association, ЕФТА) в 1960 г., задачи которой ограничивались лишь созданием зоны свободной торговли (ЗСТ) для промышленных товаров. На основе анализа опыта этих объединений в работе венгерского ученого Бела Балассы «Теория экономической интеграции» (1961 г.) была разработана классификация этапов экономической интеграции от низших форм к высшим: ЗСТ, таможенный союз, общий рынок, экономический союз и тотальная экономическая интеграция<sup>2</sup>.

В 1951 г. в структуре указанной выше комиссии был образован Комитет по центрально-американскому экономическому сотрудничеству, который должен был подготовить основополагающие положения, механизмы и документы первого интеграционного объединения в регионе. Его работа затянулась до конца 50-х годов, натолкнувшись на множество препятствий. Среди них — значительные противоречия между правительствами центральноамериканских республик (в числе которых были левые и крайне правые режимы), а также противодействие со стороны США, которые опасались, что интеграция повлечет за собой возникновение торговых барьеров для их товаров.

Представители Госдепартамента США призывали центральноамериканские страны отказаться от подготовленных в ЭКЛА программ интеграции в области инфраструктуры и промышленности, якобы противоречащих

свободе предпринимательства, и предлагали ограничиться подписанием соглашения о свободной торговле между Гондурасом и Сальвадором без участия остальных государств субрегиона. Вследствие этих обстоятельств только в декабре 1960 г. был подписан Генеральный договор о центральноамериканской экономической интеграции (Договор Манагуа), который предусматривал образование к 1980 г. Центральноамериканского общего рынка (Mercado Común Centroamericano, МССА) в составе пяти республик со свободным движением товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, с единым внешним тарифом. К 1966 г. намечалось создание зоны свободной торговли.

К моменту подписания Договора Манагуа десять стран Южной Америки и Мексика также при помощи ЭКЛА уже создали первое региональное интеграционное объединение — Латиноамериканскую ассоциацию свободной торговли (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC). Его юридической основой послужил Договор Монтевидео (февраль 1960 г.), в котором провозглашалось в качестве конечной цели формирование общего рынка стран-членов, а на первом этапе, рассчитанном на 12 лет, предусматривалось образование зоны свободной торговли. Несколькими годами позже, в 1968 г., англоязычными странами Карибского бассейна — членами Британского содружества наций — была создана Карибская ассоциация свободной торговли (Caribbean Free Trade Association, CAFTA).

Концептуальной основой латиноамериканской интеграции послужила теория периферийной экономики, разработанная в рамках ЭКЛА в 50-х годах группой латиноамериканских ученых во главе с тогдашним исполнительным секретарем этой организации аргентинским экономистом Раулем Пребишем. Ею были выдвинуты идеи преодоления экономической отсталости развивающихся стран путем импортзамещающей индустриализации и переориентации развития с внешних рынков, где они сталкиваются с несправедливыми условиями торговли с промышленно развитыми государствами, на внутренние рынки. Индустриализация должна была придать динамику экономическому росту, повысить уровень занятости и жизни в странах региона.

Концепция Р.Пребиша относится к группе теорий развития и слаборазвитости, возникших в период деколонизации после Второй мировой войны и разработанных в трудах европейских экономистов Рагнара Нурске, Артура Льюиса, Гуннара Мюрдаля, Поля Розенштейн-Родана. Наряду с Пребишем эти ученые утверждали, что классическая теория «сравнительных преимуществ» и благотворности для всех государств свободной торговли не применима к развивающимся странам. Они выявили механизмы, посредством которых международная торговля усиливает неравенство в мире: невысокая эластичность мирового спроса на сырьевые товары, монополизация рынков промышленных товаров и конкуренция на рынках сырья, что ухудшает условия торговли для развивающихся стран.

Представления Пребиша и других ученых, сотрудничавших с ним в ЭКЛА, о необходимости отказа от политики свободной торговли в целях развития при активном участии государства подтверждались опытом латиноамериканской индустриализации под влиянием проблем с импортом в

период мирового экономического кризиса 30-х годов и затем мировой войны. Сторонники «доктрины ЭКЛА», или десаррольисты (от испанского desarrollo — развитие) выдвинули такие понятия, как «центр» и «периферия» для обозначения взаимосвязи между национальными экономиками и мировым хозяйством, развитие «внутри» и «вовне» для характеристики ориентации национального производства на внутренний или внешний рынок. Данная теория развития придавала большое значение роли государства и проведению аграрных, финансовых и институциональных реформ, направленных на ликвидацию социально-экономической отсталости государств региона.

В работах ученых ЭКЛА 50-х годов идея региональной интеграции была тесно связана с потребностями промышленного и технологического развития. Интеграция была призвана преодолеть узость внутренних рынков большинства стран региона и таким образом дать возможность воспользоваться преимуществами эффективного крупномасштабного производства, привлечь иностранный капитал и технологию, модернизировать национальное хозяйство, укрепить позиции региона в переговорах с промышленными державами.

На выбор модели интеграции — создание зоны свободной торговли и общего рынка — оказал влияние пример Западной Европы. В то же время латиноамериканская модель существенно отличалась от европейских. В обоих регионах основой интеграции служила либерализация взаимной торговли. Но в европейских странах она сопровождалась, благодаря их участию в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ), постепенным снижением барьеров в общемировой торговле. Ведущую роль в экономическом развитии и интеграции в Европе играл частный сектор. В Латинской же Америке стратегия импортзамещения предполагала сохранение протекционистских таможенных барьеров для внерегионального импорта и высокий уровень государственного вмешательства в промышленное развитие. Отношения государства и частного сектора зачастую были весьма напряженными. Несмотря на то, что ALALC и МССА ставили цель создания общего рынка по примеру ЕЭС, в их программах не уделялось большого внимания проведению единой экономической политики и в целом политическим вопросам, игравшим ключевую роль в создании ЕЭС.

В латиноамериканских объединениях даже во взаимной торговле либерализация была ограниченной. Поскольку созданные в 30—50-х годах промышленные предприятия нуждались в протекционизме, к которому они привыкли, либерализация взаимной торговли в первых схемах региональной интеграции была нацелена главным образом не на них, а на возникновение новых. Так, в работе ЭКЛА «Латиноамериканский общий рынок» 1959 г. прямо указывалось, что предлагаемый проект рынка «касается не столько уже существующих предприятий, сколько тех, которые должны появиться в ответ на потребности экономического роста»<sup>3</sup>. Этим объясняется сложная система торговой либерализации в ALALC, где все страны, особенно крупные, уже располагающие определенными отраслями собственной промышленности, старались оградить их от конкуренции. В данном вопросе интересы крупных и малых стран существенно расходились.

Программы развития ALALC и МССА, наряду с торговой интеграцией, содержали задачи кооперирования в области промышленности, транспорта и финансов. Масштабы промышленной интеграции были очень скромными, она охватывала в каждой из стран указанных группировок одно-два предприятия, которые работали на зональный рынок. В ALALC механизмом промышленной интеграции служили соглашения о взаимодополняемости промышленности, которые заключались двумя или несколькими странами-членами в целях кооперирования в развитии отдельных отраслей. Они предусматривали таможенную либерализацию для промышленных товаров, экспортируемых на зональный рынок. В МССА для этих целей использовалось соглашение об интегрируемых отраслях промышленности, по которому все страны-члены получали право развивать одну из отраслей, работающих на региональный рынок.

После относительно быстрого развития взаимной торговли в начале 60-х годов в этих группировках возникли крупные противоречия между участниками, к концу первого десятилетия наступил застой. Обнаружились слабости концепции интеграции, в которой не учитывались серьезные различия в уровнях развития стран региона (в этом отношении она значительно уступала модели интеграции в ЕЭС, где были разработаны механизмы помощи менее развитым государствам и районам). Выгоды от торговой либерализации в соответствии с закономерностями свободной торговли распределялись неравномерно, преимущественно в пользу более крупных и развитых стран, что вызывало недовольство менее успешных партнеров. В МССА взаимные противоречия привели к вооруженному конфликту между Сальвадором и Гондурасом и к выходу последнего из объединения в 1971 г. В других интеграционных союзах наметилась тенденция к образованию менее многочисленных субрегиональных группировок, объединивших страны, близкие по уровню экономического развития и географическому положению. Предполагалось, что в них разногласия по поводу либерализации торговли будут не столь ярко выраженными, как в ALALC и САФТА, и это позволит развивать интеграцию более быстрыми темпами. Так в рамках ALALC в 1969 г. были созданы Андская группа (Grupo Andino, позднее переименованная в Comunidad Andina de Naciones, CAN) и Лаплатская группа (Grupo de la Cuenca de la Plata, GCP), а в САФТА — в 1968 г. Восточно-карибский общий рынок (East Caribbean Common Market, ECCM). Создание субрегиональных объединений ознаменовало этап углубления интеграции и распространение ее на новые сферы деятельности.

Субрегиональные группировки предложили новые модели интеграции, которые существенно отличались друг от друга. CAN и ECCM объединили менее развитые страны, соответственно в рамках ALALC и САФТА, они выдвинули более продвинутые программы интеграции, в которых предусматривалась динамичная либерализация зональной торговли. Она дополнялась интенсификацией взаимного сотрудничества в экономической и финансовой сферах, координацией и гармонизацией экономической политики. Эти формы сотрудничества были призваны компенсировать нежелательные последствия свободной торговли.

Наиболее амбициозную программу выдвинули страны CAN, поставившие в качестве главных целей индустриализацию, повышение уровня независимости от промышленных центров, замену значительной части торговли с США внутризональным товарообменом. Эти цели отражали, с одной стороны, слишком большую веру в интеграцию как способ решения основных экономических проблем, а с другой — недооценку ее трудностей для государств, ранее экономически мало связанных между собой в силу однотипности хозяйственных структур, неразвитости систем транспортного сообщения, зависимости от рынков США и Западной Европы и т.д. Андские страны разработали гораздо более динамичную программу автоматического снижения пошлин во взаимной торговле по сравнению с ALALC с ее громоздкой и сложной системой переговоров о торговой либерализации. Программный документ объединения «Основы субрегиональной стратегии развития» предусматривал промышленное программирование, проведение общей сельскохозяйственной политики и единой политики в отношении иностранного капитала, а в качестве конечной цели интеграции — создание экономического союза<sup>4</sup>. В 70-х годах в группировке был принят ряд программ совместного развития — в области машиностроения, металлургии, нефтехимии, успешно развивалось финансовое сотрудничество. Большой резонанс получил принятый в 1970 г. «Общий режим в отношении иностранного капитала, товарных марок, патентов, лицензий и лицензионных отчислений» — первая в развивающемся мире попытка коллективного регулирования деятельности иностранного капитала.

Модель интеграции CAN была гораздо ближе к концепции ЭКЛА, чем модели МССА и ALALC, взявших на вооружение более рыночный курс с основным упором на торговую интеграцию. В значительной мере модель CAN, так же, как и других группировок 60-х годов, строилась с оглядкой на успешный опыт ЕЭС, была намечена цель создания таможенного союза, общего рынка и затем экономического союза, начался процесс формирования многочисленных наднациональных органов по примеру объединенной Европы.

В карибском регионе также наметилась тенденция к реформированию модели интеграции, ее углублению и ускорению под влиянием, с одной стороны, проблем САФТА, с другой — успехов ЕЭС. В 1973 г. карибские страны подписали Договор Чагуарамас, в соответствии с которым САФТА преобразовывался в объединение, ставящее задачу достижения более высокого уровня интеграции — Карибское сообщество (Caribbean Community, CARICOM) с Карибским общим рынком в качестве его составной части. Специфика интеграции в этом союзе состоит в том, что он объединил малые и мельчайшие островные государства, зависимые или недавно получившие политическую независимость и сильно различающиеся по уровню экономического развития. Поскольку возможности торговой интеграции для малых стран ограничены, в данном объединении был сделан акцент на совместное развитие промышленности, инфраструктуры, социальной сферы, на координацию планов экономического развития, сотрудничество в неэкономических областях — культуре, внешней политике.

Практически одновременно с CAN в апреле 1969 г. пять стран ALALC (Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай и Уругвай) образо-

вали объединение совершенно другого типа, целями которого было сотрудничество в выполнении гораздо более ограниченных, конкретных целей, а именно — физическая интеграция, развитие транспорта, электроэнергетики, совместное использование ресурсов бассейна р. Ла-Платы. В рамках этой группировки были осуществлены крупные гидроэнергетические проекты на р. Парана — бразильско-парагвайский «Itaipu», аргентино-парагвайские «Corpus» и «Yacireta», построены газопровод из Боливии в Аргентину и ряд автодорог.

В дальнейшем, в 1978 г., по примеру GCP был создан Амазонский пакт — нацеленное на физическую интеграцию объединение восьми стран бассейна р. Амазонки, деятельность которого, однако, в 80-х годах была парализована в связи с долговым кризисом в странах-членах. Этот договор носит бессрочный характер, формально он действует уже более 30 лет, но за это время он не стал эффективным инструментом рационального использования ресурсов обширных амазонских территорий.

Результаты интеграционных инициатив 60-х годов, как первых, так и последующих, были ограниченными с точки зрения экономического сближения, роста взаимной торговли и инвестиций, промышленного развития. Уже к середине 70-х годов практически во всех объединениях стали очевидны признаки застоя и кризиса интеграции. Главными причинами этого были, во-первых, протекционистские тенденции, отчасти заложенные в концепции интеграции ЭКЛА, которая предусматривала защиту существующей национальной промышленности, во-вторых, напряженность в отношениях между частным сектором и государством, в-третьих, националистические тенденции, политические и экономические противоречия между латиноамериканскими правительствами. Все эти факторы препятствовали осуществлению многосторонних интеграционных программ и проектов\*. Наконец, огромное значение имели глубокие сдвиги в мировой экономике, вызванные нефтяным кризисом, последующими финансовыми потрясениями, ускорением процессов глобализации и либерализации мировой торговли и инвестиционных потоков.

## **НЕОЛИБЕРАЛИЗМ И «ОТКРЫТЫЙ РЕГИОНАЛИЗМ»**

Кризис 80-х годов, спровоцированный мировым экономическим спадом и резким увеличением внешней задолженности стран ЛКА, положил конец модели импортзамещающей индустриализации, которая стала причиной ухудшения торгового и платежного балансов государств региона, поскольку вызвала быстрый рост импорта сырья, полуфабрикатов и оборудования для национальной промышленности. В решении проблем внешней задолженности стран ЛКА активное участие принимали международные финансовые организации, подталкивавшие их к проведению крупных структурных реформ для перехода к модели «открытой рыночной экономики». Среди этих реформ важное место занимали односторонняя либерализация внешней торговли и присоединение всех государств региона к ГАТТ.

---

\* Следствием противоречий между странами и застоя интеграции явилась реформа ALALC, которая в 1980 г. была реорганизована в ALADI, где отношения между государствами стали строиться на двусторонней или групповой основе, что было шагом назад по сравнению с ALALC, где все соглашения были многосторонними.

Под влиянием мирового экономического и долгового кризиса региональная интеграция оказалась в состоянии коллапса, продолжавшегося почти до конца 80-х годов. В условиях экономического спада, недостатка валютных средств и давления со стороны иностранных кредиторов страны региона часто прибегали к нарушению обязательств, принятых в рамках региональных и субрегиональных группировок, вводили барьеры на пути импорта из соседних государств. В силу колоссальной долговой зависимости латиноамериканские страны были вынуждены ограничивать импорт и применяли протекционизм в первую очередь во взаимной торговле. В результате доля зонального экспорта в общем экспорте стран Латиноамериканской ассоциации интеграции (Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI) сократилась в 1980—1985 гг. вдвое, а в МССА и CARICOM — на четверть. Политика стабилизации и жесткой экономии привела к отмене государственных программ регионального сотрудничества в экономике и других областях. В CAN были отменены совместные программы промышленного развития и «Общий режим в отношении иностранного капитала».

Переход большинства латиноамериканских стран к модели «открытой экономики», к ставке на экспорт в качестве главного двигателя развития, благодаря чему они надеялись преодолеть экономический кризис и адаптироваться к новым условиям мирового хозяйства, модернизировать производственный потенциал, не принес им существенного успеха в 80-х годах. Значительное увеличение физического объема экспорта на мировой рынок не сопровождалось соответствующим ростом валютных доходов из-за снижения мировых цен на сырьевые товары, а также протекционистских барьеров на пути промышленного экспорта и не смогло смягчить проблему внешних долгов. Резко сократилась доля региона в мировой торговле. Это, а также развитие интеграционных процессов в других регионах мира — Европе, АТР — возродило интерес к интеграции в Латинской Америке во второй половине 80-х годов. В документах региональных экономических совещаний уделялось огромное внимание латиноамериканской интеграции как средству преодоления кризиса и оживления экономики, намечались конкретные меры по укреплению регионального экономического сотрудничества. Правительства стран региона видели в этом средство снизить темпы и издержки процесса глобализации, защиту от иностранной конкуренции в некоторых отраслях, возможность выигрыша времени для развития промышленности в рамках региональных объединений.

Теоретики ЭКЛАК\* выдвинули новую трактовку региональной интеграции, которая представляет собой не альтернативу интеграции в мировое хозяйство, а наилучшую основу для развития связей Латинской Америки с другими районами мира. Для этого была поставлена задача изменения прежнего стиля и стратегии интеграции, задуманной прежде всего как форма замены импорта в рамках региональных рынков, что не соответствовало новой модели развития латиноамериканских стран. Если ранее она была ориентирована «вовнутрь», на регион, то на новом этапе она была направлена главным образом на мировой рынок, на создание условий для

---

\* С 1984 г. — Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки и стран Карибского бассейна (ЭКЛАК).

повышения конкурентоспособности национальных экономик и региональных объединений в мировом хозяйстве, на либерализацию торговли с вне-региональными партнерами.

Большое влияние на новую концепцию региональной интеграции оказал принцип «открытого регионализма», положенный в основу Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и поддержанный в ГАТТ, а затем в ВТО. Термин «открытый регионализм» не был четко определен ни в кругах экономистов, занимавшихся проблемами сотрудничества стран АТР, ни в Латинской Америке, где он получил широкое хождение, в первую очередь, в ЭКЛАК в 90-х годах, ни в ВТО, где нет официального определения этого понятия. В Азиатско-Тихоокеанском регионе под ним понималось прежде всего открытое членство в региональных группировках и даже распространение льгот и преференций, предоставляемых региональным партнерам, на других участников многосторонней торговой системы ГАТТ—ВТО на основании принципа недискриминации (наибольшего благоприятствования)<sup>5</sup>.

Впервые этот термин был применен к латиноамериканскому региону в исследовании североамериканских экономистов Кларка Рейнолдса, Франсиско Туоми и Рейнхарта Ветмана в работе 1993 г., посвященной изменению модели интеграции в САН, «Открытый регионализм в Андах: политика интеграции в период либерализации и структурной перестройки»<sup>6</sup>. В этой работе открытый регионализм был определен как «всеобъемлющая стратегия, направленная на создание группы динамичных рынков, полностью интегрированных в мировую экономику благодаря отмене барьеров в экономических обменах, дополненной мерами по расширению социального доступа на современный рынок»<sup>7</sup>.

Широко распространено понимание открытого регионализма как серии совместных действий, нацеленных на достижение и повышение конкурентоспособности на международном рынке, в частности, в работах Виктора Булмер-Томаса, Микио Куваямы и Эдуардо Лисано<sup>8</sup>.

Большая группа экономистов в Латинской Америке и в мире, в том числе в руководстве ВТО, считает открытый регионализм концепцией, которая пытается примирить региональную интеграцию с принципами свободной торговли и с участием развивающихся стран в ГАТТ и ВТО, куда они стали активно вступать в 80—90-х годах\*. Подобные трактовки также весьма расплывчаты и применимы практически к любой современной схеме интеграции, включая ЕС, поскольку ее члены входят в ВТО и нацелены на повышение конкурентоспособности на мировом рынке.

Термин «открытый регионализм» привлек внимание политологов, которые (например, североамериканские ученые Питер Каценштейн, Эндрю Харелл и Ричард Хигот) рассматривают его с точки зрения теории международных отношений, анализируя политические процессы 80-х годов и объясняя действия государств в мировой экономике особенностями и целями их внешней политики. Они связывают возникновение открытого регионализма с окончанием «холодной войны» и би-

---

\* До этого времени большинство развивающихся стран, в том числе латиноамериканских, были критиками и противниками ГАТТ как организации, выражающей интересы центров мировой экономики.

полярной системы, которое способствовало усилению ранее сдерживаемых тенденций к регионализации<sup>9</sup>.

Известный чилийский экономист Рамиро Писарро считает открытый регионализм в силу неопределенности самого этого понятия не столько теоретической концепцией, сколько разновидностью стратегических решений в отношении интеграции или новым элементом торговой дипломатии<sup>10</sup>.

В работе ученых ЭКЛАК 1994 г. «Открытый регионализм в Латинской Америке. Экономическая интеграция на службе производственной трансформации и равенства» под открытым регионализмом понимается «процесс повышения взаимозависимости на региональном уровне, стимулируемый преференциальными интеграционными соглашениями и другими формами экономической политики, направленными на либерализацию и дерегулирование, на повышение конкурентоспособности экономик стран региона, на строительство более открытой и транспарентной мировой экономики»<sup>11</sup>. Открытый регионализм по версии ЭКЛАК отличается от недискриминационного поощрения экспорта наличием преференциальной составляющей, содержащейся в соглашениях о региональной и субрегиональной интеграции. Эти соглашения направлены на устранение большинства барьеров во взаимной торговле между их участниками в рамках широкой политики торговой либерализации с третьими странами и в то же время на расширение числа участников соглашений.

«Все это означает, что интеграция в рамках открытого регионализма подразумевает обязательства постепенной либерализации внутрорегиональной торговли, макроэкономическую стабилизацию в каждой стране, создание адекватных механизмов внешнеторговых платежей, строительство инфраструктуры и гармонизацию применяемых без дискриминации торговых норм, стандартов»<sup>12</sup>. Эти положения ясно свидетельствуют о прямой связи открытого регионализма в понимании теоретиков ЭКЛАК с политикой неолиберализма и стабилизационными программами 80—90-х годов, проводимыми в регионе под руководством международных финансовых организаций.

Одновременно ооновская комиссия пыталась сочетать неолиберализм и открытый регионализм с целями социального равенства. В работе ученых ЭКЛАК 1992 г. «Страны Латинской Америки и Карибского бассейна: пути улучшения условий участия региона в мировой экономике» подчеркивается, что «Интеграция должна способствовать созданию такой модели развития, которая направлена одновременно на достижение роста и равенства. Горизонтальное расширение валового спроса в результате интеграции рынков должно быть дополнено вертикальным расширением спроса вследствие социальной интеграции в каждой стране»<sup>13</sup>.

Данное положение не получило поддержки латиноамериканских правительств в 90-х годах, когда все их внимание и внимание международных экономических организаций было сосредоточено на проведении неолиберальных реформ и решении долговых проблем, а задачи социального равенства не фигурировали в числе приоритетов.

В работах экономистов Межамериканского банка развития (МАБР), в которых проблемам интеграции уделяется большое внимание, по-

сколькx содействие региональной интеграции входит в число основных задач этого финансового учреждения, новая концепция латиноамериканской интеграции обычно обозначается термином «новый регионализм» в отличие от стратегии 50—60-х годов, основанной на модели импортзамещающей индустриализации<sup>14</sup>. Новый регионализм в них определяется как «интегральная часть общего сдвига структурной политики в Латинской Америке в сторону более открытой рыночной экономики и демократии»<sup>15</sup>. В качестве главных мотивов нового регионализма выделяются привлечение иностранного капитала и улучшение инвестиционного климата для национальных вкладчиков и создание более широкого рынка для промышленных товаров, реализация которых на внешних рынках наталкивалась на сильный протекционизм. Большое значение придается инициативам, объединяющим как развитые, так и развивающиеся страны, а также тому обстоятельству, что интеграционные соглашения все больше принимают форму соглашений «второго поколения» о свободной торговле, включающих, кроме товаров, услуги, инвестиции и нормы в отношении интеллектуальной собственности по типу Североамериканского соглашения о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA).

В целом для обширной литературы, касающейся вопросов «открытого» или «нового» регионализма в Латинской Америке, характерны эмпирическое, более или менее систематическое описание его особенностей, новых моментов по сравнению с прежней моделью интеграции без глубокой теоретической проработки. Общим для различных трактовок новой модели интеграции является четко выраженная или подразумеваемая связь «открытого регионализма» с неолиберальной экономической политикой, многосторонней торговой системой, экспортной ориентацией экономики и попытками повышения ее конкурентоспособности.

Политика «открытого регионализма», пришедшая в конце 80-х годов на смену модели интеграции, основанной на замене импорта, способствовала быстрому развитию взаимной торговли и иных форм сотрудничества стран ЛКА, расширению экономических связей с другими регионами мира. Заметно ускорился процесс либерализации товарообмена. Средний уровень таможенных тарифов снизился к 2000 г. до 10% против 40% в среднем в 80-х годах<sup>16</sup>.

В 90-х годах в регионе наблюдался настоящий интеграционный бум. Возродилась деятельность группировок, существовавших с 60-х годов, заметно активизировалось создание зон свободной торговли и таможенных союзов. Образование последних было провозглашено в CAN, МССА, CARICOM. Эти союзы были далеки от завершения, поскольку единый внешний тариф применялся не всеми странами указанных объединений и распространялся на ограниченный список товаров. В традиционных группировках были разработаны стратегические документы, отражающие новые концептуальные основы интеграции, принципы открытого регионализма. Были заключены десятки соглашений о свободе торговли и других формах сотрудничества между отдельными странами, между отдельными странами и группировками, между латиноамериканскими союзами и объединениями других регионов и континентов.

Большое значение для ускорения процессов интеграции в регионе имели существенное укрепление ЕС, повышение его конкурентоспособности и изменение под влиянием этого обстоятельства политики США. Из противников региональной интеграции они превратились в инициаторов создания крупного торгового блока в союзе с Канадой и Мексикой (NAFTA) 1994 г. NAFTA оказала большое воздействие на развитие интеграции в Западной полушарии и в мире в целом. Она предложила новую интеграционную модель, послужившую основой большого числа интеграционных соглашений в регионе. Эта модель, сконструированная в стратегических интересах США, предусматривала создание ЗСТ, общий рынок не был запланирован даже в отдаленной перспективе, так как США опасались роста массовой иммиграции из Мексики. Тем не менее, в экономической литературе она получила название «глубокой интеграции», поскольку включала вопросы унификации экономической политики в отношении защиты прав интеллектуальной собственности, инвестиций, конкуренции, государственных закупок, охраны окружающей среды и трудового законодательства на основе норм, действующих в США<sup>17</sup>. Данная модель не предполагает создания наднациональных органов за исключением органа решения торговых споров, чтобы ни в чем не ограничивать суверенитет США.

Вашингтон стремился распространить модель NAFTA на все Западное полушарие и создать под своим руководством Всеамериканскую зону свободной торговли (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA), которая должна была поглотить все региональные и субрегиональные группировки. Данный проект сначала (в 1994 г.) был воспринят большинством государств региона с энтузиазмом, но в процессе переговоров выявились существенные противоречия между США и группой стран Южной Америки во главе с Бразилией, которые выдвинули свой проект интеграции. Эти противоречия углублялись по мере разочарования латиноамериканских стран в неолиберализме и развития «левого дрейфа», что привело к провалу проекта ALCA в 2005 г.

Планы создания NAFTA и ALCA подтолкнули страны Южной Америки (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) к формированию нового союза, в рамках которого они могли бы укрепить свои экономики, повысить их конкурентоспособность, усилить позиции в переговорах с США и другими развитыми странами. Асунсьонский договор об образовании Общего рынка стран Южного конуса (Mercado Común del Sur, Mercosur), подписанный в ноябре 1991 г., предусматривал в качестве основной цели общего рынка по примеру ЕС образование ЗСТ и таможенного союза, хотя и не устанавливал сроков ее реализации.

Модель Mercosur, будучи порождением эпохи открытого регионализма, с самого начала носила ярко выраженный рыночный характер. Она основана главным образом на стратегии ускоренной либерализации зональной торговли путем автоматического всеобщего снижения таможенных пошлин между странами-членами, причем малые и менее экономически развитые Парагвай и Уругвай получили минимальные льготы — для них процесс либерализации торговли с Аргентиной и Бразилией был продлен всего на один год — до конца 1995 г. Чисто рыночный характер интеграции, автоматизм ее основных механизмов

способствовали динамизму внутрирегиональной торговли, созданию в очень сжатые сроки — менее чем за четыре года — таможенного союза, хотя и весьма несовершенного и в дальнейшем повлекшего за собой быстрое накопление противоречий между малыми и крупными странами, между Аргентиной и Бразилией, отдельными отраслями и регионами.

В рамках Mercosur существовали некоторые особенности по сравнению с реформированными на основе открытого регионализма моделями интеграции андских, центральноамериканских и карибских стран. Единый внешний тариф в Mercosur был значительно выше, чем в других интеграционных союзах, особенно для промышленных товаров, (что отвечало интересам Аргентины и Бразилии), и либерализация в отношении мирового рынка была более осторожной.

Другая особенность Mercosur связана с моделью ее институциональной структуры. Созданные ранее группировки — CAN, MCCA, CARICOM — имеют наднациональные структуры по типу ЕС. Страны Mercosur впервые в регионе отошли от модели ЕС и выбрали межправительственную модель наподобие принятой в NAFTA, при которой процесс интеграции основан на взаимодействии между правительствами, а интеграционным органам делегируется мало полномочий. Достоинствами данной системы являются минимальное ущемление национального суверенитета и высокая степень вовлеченности национальных органов стран блока в проблематику интеграции. Вместе с тем межправительственная система определила сложность, аморфность и слабую управляемость институциональной структуры Mercosur, которая нуждается в постоянном совершенствовании и корректировке.

Mercosur, как и другие союзы в регионе, развивался довольно успешно до конца 90-х годов, хотя доля взаимной торговли уже не восстановилась до уровня 1980 г., когда она составляла 25% глобального экспорта стран ЛКА. Причиной этого стала растущая тенденция к заключению двусторонних соглашений о свободной торговле между странами региона и государствами остального мира с целью получения преференций на внешних рынках.

## **СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП**

Начиная с азиатского кризиса 1998 г. и ухудшения международной экономической конъюнктуры в 2000—2001 гг., в следующем десятилетии все группировки столкнулись с большими трудностями, а некоторые из них — с кризисами разной степени тяжести, которые затруднили завершение создания ЗСТ и таможенных союзов и способствовали активизации поисков новых моделей интеграции. Эти поиски были также связаны с разочарованием во многих странах региона в неолиберальной экономической политике из-за ее негативного влияния на социальную сферу и довольно скромных результатов в области экономического развития.

На рубеже нового века в ряде государств региона к власти в результате демократических выборов пришли постнеолиберальные правительства левого толка, которые поставили вопрос о переходе на альтернативную социально ориентированную модель развития. Так называемый «левый дрейф» положил

конец идеологическому и политическому единообразию латиноамериканских правительств, характерному для 90-х годов, и привел к возникновению серьезных различий между ними. Эти различия касаются таких фундаментальных вопросов, как подходы к глобализации, к рыночным отношениям, моделям социально-экономического развития, отношениям с США. Естественно, разногласия появились и в понимании сущности и целей региональной интеграции, в видении региональных и межрегиональных отношений.

Важную роль в усилении разногласий сыграла практика заключения Соединенными Штатами договоров о свободной торговле с отдельными государствами региона после неудачи проекта ALCA. Подобные соглашения были подписаны в 2003 г. с Чили, в 2004—2005 гг. — со странами МССА и Доминиканской Республикой, в 2006 г. — с Колумбией и Перу, в 2008 г. — с Панамой. Страны, которые по политическим или экономическим причинам не заключили соглашения с США, оказались перед перспективой неблагоприятных для них изменений на рынках партнеров по региональной интеграции, усиления неравенства в отношениях с могущественным северным соседом. Это вызвало кризис в CAN, где левые правительства Венесуэлы и Боливии осудили соглашения США — Колумбия и США — Перу. Венесуэла в знак протеста против этих соглашений вышла в 2005 г. из группировки и начала процесс вступления в Mercosur, где преобладали правительства левой ориентации.

В противовес проекту ALCA правительства Бразилии, Аргентины и Венесуэлы выдвинули альтернативные проекты широких интеграционных союзов. В 2004 г. по инициативе Бразилии было создано объединение всех стран Южной Америки — Южноамериканское сообщество наций (Comunidad Suramericana de Naciones, CSN). В его основу было положено три элемента: создание южноамериканской ЗСТ путем объединения ЗСТ CAN и Mercosur, программа физической интеграции (развитие транспортных коридоров, связывающих побережья Атлантического и Тихого океанов), а также тесное политическое сотрудничество, призванное укрепить позиции региона в мире. В том же 2004 г. президент Венесуэлы Уго Чавес выступил с инициативой создания нового объединения, основанного не на капиталистической конкуренции, а на принципах солидарности и взаимодополняемости в торговле. Название объединения — Боливарийская альтернатива для Америк (Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA) отражает ее цель служить альтернативой провалившемуся проекту ALCA и объединить все страны ЛКА. В ALBA, кроме Венесуэлы, ныне входят самые бедные страны ЛКА (Боливия, Куба, Никарагуа, Эквадор, три небольших островных государства Карибского моря) с преимущественно индейским и негритянским населением. ALBA — антирыночный и антиглобалистский проект, члены которого стремятся к интеграции нового типа, основанной на традиционных ценностях коренных народов Америки. В этом объединении программам сотрудничества в области образования, здравоохранения и культуры уделяется не меньшее внимание, чем торговле и совместным предприятиям. Торговля в основном осуществляется на бартерной основе. Венесуэла поставляет нефть странам ALBA на льготных условиях. Создан фонд защиты и развития населения индейского и африканского происхождения. Разработаны планы создания в рамках объединения валютного союза и единой валюты, заменяющей доллар во взаимных расчетах.

Некоторые черты модели ALBA руководители Венесуэлы, Боливии и Эквадора попытались воплотить в более широком объединении — Союзе стран Южной Америки (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR), созданном в 2007 г. на основе CSN после двух с лишним лет дискуссий о путях интеграции в данном обществе. По поводу модели интеграции между левыми и центристскими правительствами был достигнут компромисс в 2006 г. На саммите новой группировки в Кочабамбе (Боливия) была провозглашена «плюралистическая модель интеграции, признающая различные политические и идеологические концепции, включающая сотрудничество не только в экономике и торговле, но также в политике, социальной сфере и культуре»<sup>18</sup>. На саммите был распространен документ, предложенный президентом Боливии Эво Моралесом «Призыв и предложения индейских и коренных народов. Южноамериканское сообщество наций: жить хорошо без неолиберализма». В нем шла речь не только о неолиберализме, ALCA, соглашениях о свободной торговле, но и о теории развития и современных формах организации государства и общества, концентрации власти и богатства, социальном неравенстве, деградации природы. Выдвигалась концепция «интеграции, чтобы жить хорошо, включающей понятия культурной идентичности, гармонии между людьми и гармонии с матерью-природой»<sup>19</sup>.

При наличии столь различных, порой противоположных, представлений об интеграции стран UNASUR деятельность этого союза разворачивается крайне медленно. Основным достижением новой группировки стало создание в декабре 2008 г. Совета обороны Юга — форума координации действий министров обороны стран-членов, который активно функционировал в 2009—2010 гг., обсуждая решение Колумбии о предоставлении ее военных баз в распоряжение США. Ближайшие планы UNASUR включают, кроме уже осуществляемой программы развития транспорта, объединение энергосистем стран-членов и реализацию решения о создании Банка Юга, формально учрежденного в 2009 г.

В истекшем десятилетии в регионе в 2001 г. была создана еще одна крупная группировка — План Пуэбла Панама (Plan Puebla Panamá, PPP), объединившая Мексику, Панаму, Белиз и пять государств Центральной Америки с целью улучшения систем транспорта, энергоснабжения и связи между месоамериканскими странами. В отличие от ALBA и UNASUR, стремящихся противостоять влиянию США и NAFTA на континенте, PPP ориентируется на рынок США, ее программы направлены на интеграцию с NAFTA, что вызывает острую критику со стороны стран — членов ALBA. В число участников PPP вошли также Колумбия и Доминиканская Республика. В 2008 г. PPP был переименован в Проект интеграции и развития Месоамерики. На новом этапе проекты в области развития инфраструктуры дополнены программами создания месоамериканской системы здравоохранения, борьбы с детской смертностью и недоеданием.

Несмотря на идеологические, концептуальные и политические различия между новыми группировками, между ними есть много общего. Все они по своим целям, задачам, формам организации и институтам значительно отличаются от классических схем интеграции, торговля играет в них второстепенную роль, ключевые места занимают программы физической интеграции, развития инфраструктуры, социальные вопросы и политическое сотрудничество. Левым правительствам можно поставить в заслугу то, что они привлекли внимание к социальным аспектам, к незначительному влиянию прежних схем интеграции на благосостояние населения стран региона.

Сотрудничество в области развития инфраструктуры, связи, энергетики и финансов, составляющих основу экономического развития, конкурентоспособности и реальной интеграции между латиноамериканскими государствами, вызывает меньше противоречий, чем классические формы интеграции, требующие единства в экономической политике, что слишком трудно достижимо в современных условиях.

Некоторые исследователи процессов интеграции в ЛКА считают, что создание ALBA и UNASUR ознаменовало кризис открытого регионализма и переход к новой модели, названной бразильскими учеными Педро да Мотта Вегой и Сандрой Риос «постнеолиберальным регионализмом», представляющим собой «соединение идей десаррольизма с явно антилиберальной повесткой дня и сопровождающейся созданием коалиций стран по принципу идеологической близости»<sup>20</sup>.

По нашему мнению, вопрос о кризисе «открытого регионализма» является дискуссионным, хотя очевидно, что эта модель перестала быть единственной в регионе. Тем не менее, она преобладает в Центральной Америке, в соглашениях США с Чили, Колумбией, Перу, в многочисленных соглашениях стран региона с Канадой, ЕС, Японией, Южной Кореей. В андских странах намечается тенденция к интеграции Перу, Колумбии и Чили на принципах открытого регионализма по инициативе перуанского президента Алана Гарсиа, выдвинутой в ноябре 2010 г. и поддержанной президентом Колумбии Хуаном Мануэлем Сантосом. Модель интеграции в Mercosur, хотя и эволюционирует в направлении усиления внимания к проблемам менее развитых стран, решению социальных проблем, в своей основе не претерпела радикальных изменений. Политика открытого регионализма созвучна современным процессам глобализации и поэтому по-прежнему актуальна и жизнеспособна.

Представляется, что новый этап региональной интеграции более точно можно определить как «плюралистический регионализм». Для него характерны множественность и разнообразие группировок, торговых соглашений, сфер сотрудничества, подходов к интеграции. Наличие политических и идеологических противоречий между странами, зачастую являющимися членами одних объединений, заставляет их искать более гибкие и мягкие формы сотрудничества по сравнению с классическими формами интеграции. В группировках, созданных в 60—90-х годах, процессы интеграции задержались на этапе незавершенных и несовершенных ЗСТ и таможенных союзов. На первый план среди форм кооперации, как в старых, так и новых группировках, выходят физическая интеграция, сотрудничество в сфере финансов, культуры, здравоохранения, образования, защиты климата, т.е. интеграция развивается не столько по линии углубления, сколько расширения повестки дня и многообразия\*.

---

\* В CAN из-за глубоких противоречий между Колумбией и Перу, сторонниками стратегии открытого регионализма и антинеолиберальными правительствами Боливии и Эквадора пришлось отказаться от намеченных ранее амбициозных целей создания общего рынка и экономического сообщества по модели ЕС. В феврале 2010 г. ими была принята новая стратегия интеграции на ближайшие годы «Главные ориентиры и стратегическая повестка дня». В документе признаются существование определенных пределов для дальнейшего развития, необходимость уважения разных взглядов и содержится призыв к сохранению достигнутого за 40 лет его деятельности. Новая стратегия ориентирует государства субрегиона на расширение областей сотрудничества и придание интеграции комплексного характера.

Все эти процессы значительно усложняют общую картину интеграции, поскольку возникновение новых группировок не отменяет существование старых, одни и те же страны одновременно участвуют в разных группировках и двусторонних или многосторонних соглашениях о «глубокой интеграции», множатся руководящие органы и бюрократические структуры, зачастую мало связанные между собой. Все увеличивается число региональных и субрегиональных саммитов и совещаний, поглощающих государственные средства и время руководителей стран. Существующая ситуация вызывает недовольство некоторых ученых и государственных деятелей. Характерно в этом смысле высказывание экс-президента Чили Эдуардо Фрея Монтальвы по поводу создания UNASUR: «Почему мы, латиноамериканцы, всегда изобретаем новые проекты для достижения старых целей, если мы не можем довести до конца прежние, которые мы принимали с тем же энтузиазмом, как и сейчас? Потому что среди наших основных проблем — потеря стратегического мышления, неумение видеть долгосрочную перспективу, традиции каудильизма»<sup>21</sup>.

Действительно, данное явление отчасти связано с субъективными, личностными факторами, инициативами харизматических лидеров, направленными на укрепление своего влияния в регионе и мире. Но, очевидно, существуют и объективные причины: неоднородность стран-членов, различия их экономических и политических интересов, выход на политическую арену новых социальных и этнических групп и слоев со своими культурными ценностями и представлениями о путях развития своих стран и регионов.

Опыт латиноамериканских стран свидетельствует о том, что при существующих различиях в моделях социально-экономического развития и происходящих в них быстрых политических сдвигах не может быть единой модели интеграции. Кроме того, последнее десятилетие, особенно кризисные годы, продемонстрировало нереалистичность попыток и намерений следовать опыту Европы, где при всех различиях между странами существует общий знаменатель в виде цивилизационного единства, признания рыночной экономики, глобализации и классической демократии. В Латинской Америке и на Карибах различия между государствами гораздо глубже, круг проблем значительно шире, что определяет необходимость более гибких и самобытных схем и моделей интеграции. Некоторые из них уже возникли и осуществляются на практике. Можно предположить, что в будущем развитие социально-экономических и политических процессов вызовет к жизни новые концепции, пути и формы интеграции.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> J. Viner. The Custom Unions Issue, New York — London, 1950.

<sup>2</sup> B. Balassa. The Theory of Economic Integration. Homewood, Illinois, 1961, p. 1.

<sup>3</sup> CEPAL. El Mercado Comun Latinoamericano. Santiago de Chile, 1959, p. 3.

<sup>4</sup> Grupo Andino. Lima, 1973, p. 5.

<sup>5</sup> CEPAL. SERIE Comercio internacional. Santiago de Chile, 1999, N 4, p. 9.

<sup>6</sup> W. C. Reynolds, F. Elias Thomas, R. Wetmann. A Case for Open Regionalism in the Andes: Policy Implication of Andean Integration in a Period of Hemispheric Liberalization and Structural Adjustment. Washington, 1993.

<sup>7</sup> Ibid., p. 175.

<sup>8</sup> V. B u l m e r- T h o m a s., The Central American Common Market: From Closed to Open Regionalism. — World Development. New York, 1998, vol. 26, N 2; M. K u w a y a m a. Trade and Industrial Policies: Past Performance and Future Prospects. Santiago de Chile, 1998, E. L i z a n o. El regionalismo abierto. — Revista INCAE. San José, 1998, vol. X, N 2.

<sup>9</sup> См.: CEPAL. Series N 6 Comercio Internacional, 1999.

<sup>10</sup> Ibid., p. 5.

<sup>11</sup> CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994, p. 9.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> CEPAL. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción económica en la economía mundial. Santiago de Chile, 1992.

<sup>14</sup> См., например, работу IADB. Beyond Borders. The new Regionalism in Latin America, 2002 Report. Washington, 2003.

<sup>15</sup> Ibid p. 3.

<sup>16</sup> IADB. Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America, 2002 Report. Washington, 2003, p. 63.

<sup>17</sup> См.: CEPAL. Series N 6 Comercio Internacional.

<sup>18</sup> Declaración de Cochabamba. Colocando de Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana. Cochabamba, 2006, p. 1.

<sup>19</sup> Unión de Naciones Suramericanas. Documentos Cumbre de Cochabamba. Llamamiento y propuestas desde la visión de los pueblos indígenas y naciones originarias. Cochabamba, 7 de diciembre de 2006, p. 1.

<sup>20</sup> CEPAL. Serie Comercio internacional, N 82. Santiago de Chile, 2007, p. 5.

<sup>21</sup> La Nación. Santiago de Chile, 8.I.2007.