

Л.Я.Нутенко

Новый этап латиноамериканской интеграции: достижения и проблемы

В статье уделяется значительное внимание имевшим место в последние годы изменениям интеграционных приоритетов и стратегий стран региона, анализируются формирование новых экономических группировок в Латинской Америке, исследуются важнейшие проблемы интеграции, в частности усиление центробежных тенденций. Подробно характеризуются причины, обусловившие означенные сдвиги.

Ключевые слова: Экономическая интеграция, интеграционные приоритеты, Общий рынок стран Южного конуса (Mercado Común del Sur, Mercosur), Союз южноамериканских наций (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur).

Анализируемый этап отличается существенным пересмотром интеграционных приоритетов. Занимавший среди них в 90-е годы одно из важнейших мест проект Панамериканской зоны свободной торговли (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA) снят с повестки дня, заморожен. На передний план выдвигаются расширение ряда действующих и создание новых объединений, ориентированных на сближение в субконтинентальном масштабе, особенно в Южной Америке. Завершение построения таможенных союзов становится, скорее всего, более отдаленной целью¹.

Причины, определившие данные перемены в расстановке приоритетов, во многом связаны с резким ухудшением социально-экономической ситуации и как следствие — с усугублением хронической нехватки внутренних финансовых ресурсов в регионе в конце прошлой и начале текущей декады. Конечно, финансово-экономические кризисы (азиатский, проявившийся в Латинской Америке наиболее остро в 1998—1999 гг., локальный 2001—2002 гг. с эпицентром в Аргентине и глобальный, начавшийся в 2008 г.) заделали далеко не всех и не в равной степени, но интеграция как процесс, основанный на консенсусе, пострадала в первую очередь. В частности, под удар попали относительно капиталоемкие направления, на пример такие, как сооружение «верхних этажей» таможенных союзов, а

Леонид Яковлевич Нутенко — кандидат географических наук, старший научный сотрудник ИЛА РАН (revistala@mtu-net.ru).

также некоторые масштабные многосторонние проекты, где поиски компромисса были нелегкими даже в благополучные времена.

Существенную лепту в переоценку приоритетов внесли не устраненные в недавнем прошлом интеграционные преграды, обусловившие явную неподготовленность фундамента перехода к полным таможенным союзам. Так, между отдельными странами по сей день не улажены споры и конфликты, в том числе территориальные². Физическая инфраструктура сближения (трансграничные дороги, газопроводы, линии электропередач) зачастую отсутствует. Практически не задействованы весьма эффективные (по опыту ЕС), но требующие значительных вложений программы, нацеленные на структурную перестройку отстающих секторов, ослабление внутриблоковых межстрановых различий в производительности труда, и в итоге — на противодействие нередким негативным последствиям (например, эрозии производственной системы, росту безработицы) продвижения к Единому внутреннему таможенному пространству и к завершенным таможенным союзам.

В сущности для формирования означенного фундамента перехода и завершения строительства таможенных союзов многим, если не большинству латиноамериканских стран, нужны доноры, но они среди участников исследуемых объединений пока по большому счету отсутствуют, и их появление в ближайшие годы не предвидится³, чем, как представляется, в немалой степени обусловлено происходящее де-факто известное понижение рейтинга задач, связанных с завершением образования таможенных союзов, в шкале интеграционных приоритетов.

Анализируемые качественные сдвиги в данной шкале определяются частично внешними факторами, а среди них в первую очередь — изменившимися возможностями участия ряда стран Запада в латиноамериканской интеграции. Ныне интересы и ресурсы США во многом отвлечены на обеспечение собственной безопасности, борьбу с международным терроризмом, войны в Ираке и Афганистане. В ЕС проводится глубокая перестройка, отчасти связанная с приемом и адаптацией новых членов. Поле компромисса, главным образом с Соединенными Штатами, резко сузилось, что, на наш взгляд, в значительной степени содействовало фактическому крушению ALCA на саммите Америк в Мар-дель-Плата (Аргентина) в октябре 2005 г.⁴. Существенно замедлилась подготовка оставшихся на плаву соглашений об ассоциации ЕС с крупнейшими южноамериканскими группировками, особенно с наступлением глобального кризиса, поразившего по преимуществу мировые экономические центры.

В исследуемых обстоятельствах успехи на относительно затратном направлении интеграции — ее дальнейшем углублении с целью создания таможенных союзов — довольно невелики, даже первостепенные проекты идут медленно. Пользующийся среди них наибольшей известностью Банк Юга (Banco del Sur), призванный финансировать взаимодействие в рамках Mercosur, в том числе в инфраструктуре, достиг с подписанием так называемого «Учредительного акта» в сентябре 2009 г. на о. Маргарита (Венесуэла) предстартовой ступени, но пока каких-либо операций на кредитном рынке не производит. В последние годы отмечаются определенные подвижки по части гармонизации таможенных режимов, унификации процедур экспорта и импорта, стандартизации фитосанитарных норм⁵. Потенциал подобных подвижек, ориентированных главным образом на формирование Единого внутреннего таможенного пространства, в регионе повсеместно значителен, они в пер-

спективе шаг за шагом, без амбициозных прорывов (по крайней мере до появления доноров), безусловно, продолжится.

Что касается пополнения действующих и создания новых объединений, то, как и в деле организации таможенных союзов, преград, не устраненных в прошлом и актуальных поныне, немало. Например, осуществление межблоковой зоны свободной торговли ЕС — Mercosur в основном тормозится аграрным протекционизмом стран Запада. С ними Mercosur, ядро которого образуют Аргентина и Бразилия — южноамериканские лидеры в сельскохозяйственном экспорте, — непросто вписывается в интеграционные схемы. Переговорный марафон продолжается более 15 лет⁶. Однако указанные, несомненно, значительные преграды имеют скорее локальный характер, т.е. относятся к отдельным проектам. В целом же в анализируемой ситуации успехи в реализации сравнительно менее капиталоемкой (в сопоставлении с развитием вглубь таможенных союзов) стратегии на расширение, особенно в строительстве новых образований, явно ощутимы.

Одним из важнейших достижений данной стратегии является вывод интеграционного процесса в Южной Америке на субконтинентальный уровень. Предпосылки этого сдвига (не в последнюю очередь экономические) стали в текущем десятилетии довольно весомыми. Отметим прежде всего, что взаимодействие южноамериканских стран в сфере прямых иностранных инвестиций регионального происхождения усиливалось. Их зональный товарооборот увеличивался быстрее внутриблокового (т.е. в пределах АСН или Mercosur). Встали на повестку дня масштабные инфраструктурные начинания, осуществление которых предполагает зачастую многостороннее межгосударственное взаимодействие в субконтинентальном формате. Наконец, окрепла политическая воля интеграционного сближения. В какой-то степени его катализатором оказалась безрезультатность затянувшихся на долгие годы переговоров по ALCA.

Старт процессу был дан в декабре 2004 г. в г. Куско (Перу) на южноамериканской встрече в верхах, когда получило путевку в жизнь Южноамериканское сообщество наций (La Comunidad de las Naciones Suramericanas), в которое вошли все государства Mercosur, АСН и два из Карибского сообщества (Caribbean Community, CARICOM) — Гайана и Суринам. Новое образование, как и его правопреемник Unasur (см. таблицу), основанный на южноамериканском саммите в г. Порламар (Венесуэла) в 2007 г., представляет собой по изначальному замыслу прообраз регионального общего рынка. Перед группировкой ставятся и более «приземленные» цели. С самого начала она превратилась в первостепенный форум политического диалога, где по острейшим конфликтам вырабатывается позиция большинства, как то имело место, например, в связи с предоставлением Колумбией военных баз США. Однако основные ближайшие и среднесрочные цели концентрируются, безусловно, в области экономики. Это, в частности, содействие инфраструктурным программам, принятым в Куско в 2004 г., сотрудничество в сферах энергетики и внешней торговли. Так, по соглашению, подписанному в 2005 г., шаг за шагом началось формирование Южноамериканской зоны свободной торговли⁷. В 2007 г. на упоминавшемся саммите в г. Порламар решено приступить к разработке Энергетической хартии, предусматривающей активизацию взаимодействия в сфере разведки и добычи энергоносителей и первоочередное обеспечение ими (по образцу договоренностей, действующих в Mercosur) потребностей региона. Предполагается создать ряд единых, работающих на Латинскую Америку, телекоммуникационных се-

тей, первая из которых «Новое телевидение Юга» (La Nueva Televisión del Sur S.A., TeleSUR), частично вступила в строй в 2005 г.

Волна новых образований прокатилась и по странам Карибского бассейна, но избранная интеграционная парадигма здесь зачастую отличается от южноамериканской: спектр целей заметно уже, речь идет почти исключительно о торговле или инфраструктуре. Так, на ее развитие на обширном пространстве от Мексики до Колумбии ориентирован по преимуществу Месоамериканский проект, известный до 2007 г. как План Пуэбла-Панама (The Plan Puebla-Panama, PPP). Это важнейшая инициатива, выдвинутая в рамках так называемого «Механизма Тускль», предназначенного обеспечить сближение в названном регионе. В проекте сейчас восемь участников (см. таблицу), среди крупнейших реализуемых начинаний — строительство трансграничных шоссе и линий электропередач.

Отмеченные трудности и потрясения, переживаемые в текущем десятилетии центрами мирового капитализма, не слишком сильно затормозили их интеграционное сближение со многими малыми карибскими и центральноамериканскими странами. Сказываются относительно небольшой объем предоставляемых им (во всяком случае в масштабах рынков США и ЕС) уступок и чрезвычайно важное стратегическое положение в непосредственной близости от границ супердержавы. В 2005 г. последняя подписала крупнейший на континенте (после Североамериканского соглашения о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA) договор о создании зоны свободной торговли (см. таблицу) с пятью центральноамериканскими государствами и Доминиканской Республикой. Начатые незадолго до нынешнего глобального кризиса переговоры участников Центральноамериканского общего рынка (Mercado Común Centroamericano) и Панамы с ЕС успешно завершились в 2010 г. в Мадриде подписанием в целом аналогичного соглашения.

Де-факто к названному карибскому региону в немалой степени тяготеет возникший в 2004 г. как Панамериканская инициатива Боливарианский альянс народов нашей Америки (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA)⁸. Его ядро составили Венесуэла и Куба, в 2006 г. присоединилась Боливия, в 2007—2009 гг. — Эквадор, Никарагуа и два участника CARICOM (Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины), что свидетельствует о растущем в нем интересе к ALBA.

В большинстве своем в альянс вошли не избалованные финансовой подпиткой США, руководимые правительствами левого толка страны, которые стремятся строить сотрудничество на боливарианских принципах единения и далеко не всегда преследуют цели коммерческой выгоды. Куба нередко безвозмездно оказывает содействие в развитии систем здравоохранения стран — членов блока. Венесуэла поставляет им нефть по сниженным ценам. В нелегких условиях нынешнего глобального кризиса группировкой предпринимаются успешные шаги по макроэкономической кооперации. По решениям саммита ALBA в г. Кочабамба (Боливия) в 2009 г. в международных расчетах с 2010 г. взамен доллара введена новая региональная валюта (сукре).

В 2010 г. интеграционные процессы достигли нового рубежа развития. В Канкуне (Мексика) на встрече руководителей 32 стран, расположенных к югу от Рио-Гранде-дель-Норте, оформились контуры весьма представительного объединения — Сообщества латиноамериканских и карибских государств. Оно, под эгидой в первую очередь Бразилии, несомненно, имеет шанс стать важным форумом диалога, известным противовесом унила-

**НОВЫЕ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЕ
ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ, 2001—2010**

Название группировки	Участники	Год основания	Профилирующие на правления экономиче- ского взаимодействия
Месоамериканский проект (Mesoamerican Project)*	Белиз, Гватемала, Гондурас, Колумбия**, Коста-Рика, Никарагуа, Мексика, Панама	2001	Инфраструктура
Unasur	Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили, Эквадор	2004	Продолжение строительства зоны свободной торговли, инфраструктура, энергетика, телекоммуникации, создание Общего рынка
ALBA	Антигуа и Барбуда, Боливия, Гондурас***, Венесуэла, Куба, Никарагуа, Сент-Винсент и Гренадины, Эквадор	2004	Внутриблочные торговля и международные проекты (особенно в энергетике), введение единой валюты
Карибская ассоциация свободной торговли, (Caribbean Free Trade Association, CARIFTA)	Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Никарагуа, Сальвадор, США	2005	Развитие товарообмена в ЗСТ блока, вступившей в строй с 1.01.2009.
Ассоциация ЕС— Центральная Америка	Государства, входящие в ЕС, ЦАОР, Панама	2010	Создание межблоковой ЗСТ
Сообщество латиноамериканских и карибских стран (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños)	Государства Латинской и Карибской Америки	2010	Пакет целей находится на согласовании участников

* До 2007 г. — План Пуэбла-Панама.

** Присоединилась последней на VIII саммите Тускты (Панама, 2006).

*** После военного переворота в июне 2009 г. членство Гондураса фактически приостановлено.

Источники: www.mercosur.org.uy, www.alianzabolivariana.org, www.elpais.es

терализму США, катализатором сближения (в том числе экономического) названной группы стран. Похоже, в интеграционном отдалении Северной и Южной Америки, получившем мощный заряд в связи с провалом упомянутого Панамериканского саммита в Мар-дель-Плата, после Канкуна на горизонте наметился перелом.

Наряду со строительством новых происходит пополнение действующих объединений. Такую стратегию энергичнее всего проводит Mercosur — наиболее авторитетная, жизнеспособная, а потому и весьма притягательная для новичков южноамериканская группировка. Событием номер один стало подключение к ней в 2006 г. Венесуэлы, заметно увеличившее энергетические и финансовые ресурсы блока, впервые произошло расширение его ядра — таможенного союза. Но, как правило, новички подсоединяются, не принимая Единого внешнего таможенного тарифа, т.е. на началах ассоциации. Например, на условиях взаимности такой статус предоставили друг другу в 2003—2005 гг. участники АСН и Mercosur. В 1996—1997 гг. последняя на тех же основаниях включила в свой состав Чили и Боливию.

В текущей декаде постепенно набирает обороты, на некоторых направлениях фактически делая первые шаги, сближение латиноамериканского с западноевропейским, североамериканским и восточноазиатским интеграционными потоками. Пальму первенства держит Чили, имеющая одну из самых открытых экономик в мире. У нее есть десятки зон свободной торговли, в том числе с ЕС и США. Среди проявляющих наибольшую активность партнеров выделяется Китай, на его счету в 2006—2010 гг. создание подобных зон совместно с Чили, Перу и Коста-Рикой. Уже упоминавшееся соглашение на тот же предмет с центральноамериканскими государствами в 2010 г. заключил ЕС. В активе Mercosur пока имеются аналогичные соглашения с Израилем (2007) и Египтом (2010). В то же время, наряду с анализируемыми успехами, интеграция, особенно в развитии вглубь, сталкивается и с рядом серьезных проблем. Их корни определяются, как отмечалось, нехваткой финансовых ресурсов и внутривнутриблочными конфликтами, а невозможность своевременного решения зачастую приводит к потере достигнутого, а также усилению центробежных тенденций.

Стагнация и откаты в нынешнем десятилетии фокусируются на ключевых интеграционных направлениях, прежде всего в макроэкономической координации. Ее необходимость для завершения строительства таможенных союзов признана в регионе повсеместно, в том числе высшим руководством АСН и Mercosur. Так, по решениям саммита Mercosur во Флорианополисе (Бразилия) еще в 2000 г. установлены обязательные границы изменения некоторых первостепенных параметров. По дефициту ВВП с 2001 г. — менее 3%, по инфляции — 5% с 2002 г. и 4% с 2006 г. Однако де-факто эти соглашения редко соблюдались. В Аргентине в 2005—2009 гг. инфляция превышала 9,5%, в Бразилии — 5,5%.

Что касается центробежных устремлений, наиболее сложна, по-видимому, ситуация в АСН. Здесь в плане комплементарности и переплетения хозяйственных систем участников фундамент единства в сопоставлении, скажем, с Mercosur слабее, тогда как накал политических противоречий, главным образом, между странами левой ориентации и остальными членами явно выше. Сказываются на интеграционном процессе и внешние факторы, в первую очередь, перемены в стратегии США. Она стала, как представляется, в связи с упомянутым резким сокращением финансовых возможностей Вашингтона, более осторожной, менее затратной. Ныне акцент, во всяком случае за пределами карибского региона, делается на двусторонних зонах свободной торговли с относительно немногочисленными партнерами.

В АСН соответствующие соглашения с супердержавой подписали в 2004—2006 гг. только Перу и Колумбия. Фактически ими была отброшена ос-

новополагающая для таможенного союза установка (типичная, кстати, для ЕС и Mercosur и активно поддерживаемая правительствами левого толка в АСН) на коллективные разработку и заключение подобных соглашений в формате «члены объединения + 1». Означенные сепаратные действия, безусловно, усилили напряженность в группировке — раздоры и трения достигли апогея, когда ее в качестве ответной меры покинула в 2006 г. Венесуэла. С выходом последней в блоке заметно активизировались силы, выступающие за сравнительно низкие стандарты единения, несколькими «эшелонами» пошло строительство зоны свободной торговли с ЕС: подготовку соответствующих учредительных документов Колумбия и Перу сепаратно завершили в 2010 г.

В Mercosur (по преимуществу в малых странах) наблюдаются центробежные тенденции. В относительно недалеком прошлом они порождались и усиливались нередко принимавшимися «тяжеловесами» в кризисные периоды односторонними решениями⁹, которые приводили к разрушительным последствиям в экономике прежде всего партнеров легкой категории. Ныне испытываемые ими трудности в поисках внутриблоковой специализации в основном подпитывают означенные тенденции.

Характерный пример демонстрирует Уругвай. Традиционно образующие опору его экспорта мясо, шерсть и зерно не находят заметного спроса в Аргентине и Бразилии, поставляющих, как отмечалось, аналогичную продукцию на мировой рынок¹⁰. В то же время попытки Монтевидео развивать некоторые новые ориентированные на экспорт отрасли далеко не всегда встречают понимание в блоке. Так, строительство в 2005—2008 гг. отвечающего международным экологическим нормам целлюлозно-бумажного комбината вызвало беспрецедентное ухудшение отношений с соседней Аргентиной, где проект воспринимается как серьезная угроза окружающей среде. В разгар конфликта высшее уругвайское руководство, включая президента, не заявляло о возможности выхода из таможенного союза.

В сопоставлении с предшествующим десятилетием сближение заметно замедлилось и по основной оси блока — на аргентино-бразильском направлении, где накопилось немало острых противоречий, в частности, по вопросам снижения таможенных пошлин и упразднения нетаможенных ограничений. Данные проблемы связаны зачастую с резким отставанием некоторых аргентинских промышленных отраслей (скажем, автопрома) от бразильских стандартов производительности труда и конкурентоспособности, т.е. в ряде случаев носят структурный характер и, по-видимому, не имеют скорых решений.

Накал исследуемых конфликтов в Mercosur во многом удается ослабить не в последнюю очередь благодаря Бразилии, являющейся, несомненно, цементирующей силой, нередко важнейшим для соседей источником технологий, капиталов, промышленного оборудования и предметов потребления длительного пользования.

В целом анализируемые споры и конфликты вряд ли приведут к расколу, но они существенно тормозят, особенно в периоды кризиса и неустойчивости, продвижение к Единому внутреннему таможенному пространству и полному таможенному союзу. Иными словами, интеграционный «долгострой» не обошел стороной и наиболее жизнеспособную южноамериканскую группировку.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Преобразование ведущих южноамериканских объединений Mercosur (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Парагвай, Уругвай) и Андского сообщества наций (Comunidad Andina de Naciones, CAN), куда входят Боливия, Колумбия, Перу, Эквадор, в таможенные союзы началось в середине 90-х годов. Аналогичное преобразование Центральноамериканского общего рынка, ЦАОР (Mercado Común Centroamericano), включающего Гватемалу, Гондурас, Коста-Рику, Никарагуа, Сальвадор, впервые официально провозглашено в 2002 г. Завершающая фаза, в частности, предполагает создание Единого внутреннего таможенного пространства; упразднение таможенных барьеров по некоторым весомым в зональной торговле группам товаров (например, продукции автопрома в рамках Mercosur); подвижки в макроэкономической координации. Переход к формированию таможенного союза в CARICOM, объединяющем 14 небольших, по преимуществу островных государств, составляет, на наш взгляд, предмет самостоятельного изучения. В настоящей работе интеграционные сдвиги в данном блоке рассматриваются в основном в плоскости подключения его членов к складывающимся в Центральной и Южной Америке группировкам.

² В Латинской Америке в отличие, скажем, от ЕС предварительное устранение территориальных претензий к участникам группировки, как правило, не ставится условием подключения к ней.

³ Важнейшим исключением имеет заметный шанс стать в долгосрочной перспективе Mercosur, где Бразилии, чтобы подкрепить свои лидерские позиции, придется скорее всего энергичнее исполнять донорские функции.

⁴ По-видимому, ни одно событие не может с большим правом, чем саммит в Мар-дель-Плата, претендовать на роль точки поворота к интеграционному этапу, исследуемому в настоящей работе, хотя свидетельствующие о его начале перемены, как мы пытаемся показать, накапливались постепенно в основном после 2000 г.

⁵ В АСН названные меры, регламентируемые решениями 670, 671 высшего руководства блока, вступили в силу с 01.06.2009; в ЦАОР соответствующие дополнения внесены непосредственно в Таможенный кодекс группировки и вошли в действие в августе 2008 г. Достигнутые в июле 2010 г. на саммите в Сан-Хуане (Аргентина) договоренности с Парагваем касательно упразднения двойного налогообложения импорта разблокируют в Mercosur применение Таможенного кодекса, подготовленного пять лет назад. — CEPAL. Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007—2008. Santiago de Chile, p. 96—97, www.comunidadandina.org; www.elpais.es

⁶ Последний раунд после почти шестилетнего перерыва состоялся в июне 2010 г. в Буэнос-Айресе.

⁷ В ней ныне участвуют Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай и Эквадор. Явно с учетом опыта неудач в ALCA процесс созидания не только данной зоны свободной торговли, но и Unasur в целом носит весьма гибкий и постепенный характер. В частности, в структурах блока его члены работают на равных, в том числе и те, кто до сих пор не ратифицировал Учредительный договор (Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur. Brasilia, 2008).

⁸ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (с 2009 г.), прежде — Alternativa Bolivariana para Américas (Боливарийская альтернатива для Америк).

⁹ Например, переход Бразилии на плавающий курс реала в 1999 г. обусловил падение ВВП Парагвая и Уругвая. В 2002 г. финансовая система Уругвая оказалась на грани обрушения, когда в Аргентине были заморожены банковские вклады.

¹⁰ Уругвайский зональный внешнеторговый дефицит превышает ежегодно 1 млрд долл., уровень в расчете на душу населения — рекордный в Южной Америке.