

Л.В.Дьякова, А.Е.Проценко

Правление Табаре Васкеса в Уругвае (2005—2009)

В статье анализируются приоритетные направления внутренней и внешней политики Уругвая при правительстве Т.Васкеса. Во внутривнутриполитической сфере главный упор был сделан на решение социальных проблем. Кризис 2001—2002 гг. в этой стране привел к кардинальному ухудшению качества жизни, росту безработицы и бедности, что отразилось на настроениях избирателей. Для преодоления последствий кризиса правительством был разработан и реализован План срочной социальной помощи, рассчитанный на наиболее уязвимые группы населения.

Во внешней политике умеренное левоцентристское правительство, придерживаясь прагматичного и реалистичного курса, лавировало в отношениях с партнерами по Общему рынку стран Южного конуса (Mercado común del Sur, Mercosur), а также США, Венесуэлой и другими латиноамериканскими государствами, стараясь поддерживать уровень своей внешней торговли.

Ключевые слова: Уругвай, левоцентристская коалиция, президент, социальная политика, открытый регионализм, продвижение свободной торговли, кризис Mercosur.

На фоне бурных современных политических событий, в череде выборов, референдумов и отставок практически незаметной остается жизнь стран, в которых на первый взгляд все спокойно. Однако потрясения глобального мира вынуждают эти островки стабильности адаптироваться к переменам и проводить прагматичную внешнюю политику. Одной из таких стран является Уругвай, население которого составляет в настоящее время 3,3 млн человек; из них 1,7 млн проживают в столице Монтевидео.

31 октября 2004 г. победу на президентских выборах одержал представитель коалиции «Широкий фронт — Прогрессивная встреча — Новое большинство» (Frente Amplio (FA) — Encuentro Progresista (EP) — Nueva Mayoría (NM)) социалист Табаре Васкес Росас, за которого уже в первом туре проголосовали 50,45 % избирателей. Намного опередив своих соперников, кандидатов от традиционных партий — Национальной (Partido Nacional,

Людмила Владимировна Дьякова — кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИЛА РАН (diakova65@mail.ru); Анна Евгеньевна Проценко — кандидат политических наук, старший научный сотрудник ИЛА РАН (anaprotsenko@gmail.com).

PN) и Колорадо (Partido Colorado, PC), он стал президентом, возглавив первое в истории Уругвая левоцентристское правительство. С прошедшими в конце 2009 г. президентскими выборами закончился этап правления левоцентристов, что позволяет подвести некоторые итоги и сделать выводы относительно успешности их пребывания у власти.

В результате парламентских выборов 2004 г. пришедшая к власти коалиция получила также большинство мест в обеих палатах Генеральной ассамблеи — высшего органа законодательной власти страны (52 места в палате депутатов, в то время как PN — 35, а PC — 10 мест). В сенате FA был представлен 16 сенаторами из 30, в то время как PN — 11, а PC — 3 сенаторами. В состав правительства вошли 11 представителей различных фракций FA и 2 беспартийных министра.

Такая расстановка сил после президентских и парламентских выборов означала, что правительство левоцентристов располагало достаточными ресурсами для проведения в жизнь предвыборной программы, главный упор в которой был сделан на социальную сферу.

Социально-экономическая ситуация, в которой находилась страна накануне президентских выборов 2004 г., потребовала от правительства Т.Васкеса поиска новых подходов, новых ресурсов и новых ориентиров.

В течение длительного исторического периода Уругвай традиционно являлся примером страны с высокими жизненными стандартами, в которой 2/3 населения относили себя к среднему классу¹. На протяжении нескольких десятилетий XX в., вплоть конца 1960-х годов и начала политической турбулентности, приведшей страну к испытанию военно-авторитарным режимом 1973—1984 гг., Уругвай называли «латиноамериканской Швейцарией», «страной среднего класса», островом стабильности и благополучия среди других государств Латинской Америки.

После восстановления демократии в 1984 г. характерной особенностью социальной реальности Уругвая стало то обстоятельство, что процесс неолиберальных преобразований не стал масштабным. Такой подход был обусловлен многими обстоятельствами, в том числе развитым госсектором, сложившейся традицией «социального государства», а также высоким уровнем ожиданий общества от власти². В ходе плебисцита 1992 г. 72% граждан высказались против планов правительства приватизировать крупнейшие государственные компании. В результате было решено ограничиться периферийной приватизацией и оставить стратегические отрасли экономики в ведении государства. Как отмечает отечественный латиноамериканист З.В.Романова, в частные руки передавались воздушный транспорт, системы водо- и газоснабжения, шоссейные дороги, при этом процесс носил не тотальный, а выборочный характер. В аграрно-промышленном секторе приватизация была частичной и коснулась либо нескольких отраслей, либо боковых ветвей той или иной отрасли. Кроме того, преобладающей формой приватизации стала не продажа государственной собственности частным владельцам, а ее передача в долгосрочную аренду или концессию национальным и иностранным частным компаниям³.



Табаре Васкес Росас

по образованию, член Социалистической партии (Partido Socialista del Uruguay, PSU), входящей в правящую коалицию, в 1989 г. он был избран мэром столицы от ФА. На этом посту Васкес сумел проявить себя и как организатор-прагматик, и как незаурядный реформатор в социальной сфере, и как перспективный политический деятель. Поставив задачу «осуществить глубокую демократизацию социальной, политической и экономической жизни Монтевидео», он сумел за короткий период заметно улучшить работу городских служб, придать новый облик паркам и местам отдыха, упорядочить уличную торговлю. Во время его пребывания на посту мэра уже никто не мог сказать, что «левые — это беспорядок»: была снижена стоимость проезда в общественном транспорте, увеличена зарплата работников социальной сферы, сокращен их рабочий день. Большое внимание уделялось развитию «прямой демократии» — общению с жителями, представителями организаций гражданского общества, активистами местного самоуправления. Все эти меры способствовали росту популярности Васкеса и превращению его в политика национального масштаба. На президентских выборах в 1994 г. он получил 30,6%, в 1999 г. — 45,9% голосов, уступив во втором туре единому кандидату PN и PC Х.Батлье Ибаньесу (2000—2005).

В 2004 г. предвыборная программа Васкеса, основанная на сочетании умеренного реформизма и прагматизма, ориентировалась на широкие слои уругвайского общества, заинтересованные в смягчении последствий кризиса, минимизации экономических и социальных рисков, в преодолении бедности и безработицы. Это был проект развития страны, в котором ценности демократии и устойчивого развития сочетались с идеей компенсации соци-

Обстоятельства, сложившиеся накануне президентских выборов осенью 2004 г., требовали прихода новой политической силы и, возможно, новой политической личности. Такой силой стала коалиция «ФА — ЕР — NM» с опытным политиком Т.Васкесом в качестве лидера. ФА прошел к моменту выборов 2004 г. непростую политическую эволюцию от некогда антисистемного, леворадикального движения до объединения умеренных центристских партий, стоящих на позициях парламентской деятельности, прагматизма и реализма (радикальное крыло существует, но не играет ведущей роли).

Путь в большую политику Табаре Васкеса Росаса (р. в 1940 г.) также не был прост. Выходец из рабочего квартала Монтевидео, врач-онколог

альных издержек сложившейся экономической модели, но без крайностей «левого» или «правого» радикализма. Обещания Васкеса носили вполне конкретный и соответствующий конъюнктуре характер. В одном из предвыборных выступлений он заявил: «Самые бедные потеряли больше всех, им надо вернуть их доходы как можно быстрее»⁴. Координация различных социальных программ возлагалась на созданное в 2005 г. министерство социального развития.

Стержневым элементом социальной политики нового президента стал Национальный план срочной социальной помощи (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, PANES). Этот план был рассчитан на 2005—2007 гг. и первоначально предусматривал программу помощи 200 тыс. человек (6,2% населения), находящимся в ситуации крайней бедности. Для его реализации было выделено 200 млн долл.⁵. Основной задачей плана была разносторонняя поддержка беднейших домохозяйств по всей стране, включавшая предоставление временной работы, финансовые субсидии, улучшение санитарных условий жизни, медицинскую помощь, организацию образовательных курсов профессиональной переподготовки. Особую роль играло также вовлечение участников программы в «социальные сети» — всевозможные организации гражданского общества, деятельность которых очень развита в стране. Отдельное направление представляла работа с «людьми улицы» — маргиналами, бродягами и т.д., для которых организовывались приюты с питанием, медицинским обслуживанием, предоставлялась одежда и, по возможности, временная работа⁶.

Результаты осуществления плана PANES в количественном выражении оказались успешнее, чем предполагалось первоначально. За два года было охвачено 320 тыс. человек (10% населения), из них 170 тыс. составили молодые люди и подростки из бедных семей — одна из самых уязвимых групп общества.

В то же время существенной проблемой для развития проекта стала разработка дальнейших путей выхода из программы срочной социальной помощи. В связи с этим предполагалось «переключать» более благополучные категории населения на другие программы, например, «Работа в Уругвае» или «План равенства», которые помогают человеку получить необходимую профессиональную подготовку, работу и закрепиться на новом уровне доходов⁷. «План равенства», нацеленный на осуществление конкретных социальных мер, действует с 2008 г. и задуман как логическое продолжение предыдущего этапа. Однако преемственность новых и старых программ, а также прогноз их дальнейшей эффективности все еще остаются слабым элементом в формировании реалистичной социальной политики.

Важным моментом деятельности правительства стал переход к разработке ряда программ «нового поколения», нацеленных не только на преодоление бедности и нищеты, но и на общее повышение качества жизни широких слоев населения, совершенствование и развитие человеческого капитала. На вторую половину 2008 г. было намечено начало реализации важных реформ в области образования, здравоохранения и пенсионного

обеспечения. Целью этих преобразований является переход к большему социальному равенству, более высокому уровню образования и медицинского обслуживания, распространение современных достижений на беднейшие группы общества.

Приоритетным направлением было признано образование, на которое с 2009 г. предполагается расходовать 4,5% ВВП ежегодно (в 2006 г. было 3,0%). Несмотря на то, что Уругвай является страной с высоким уровнем грамотности населения (98%), в удаленных от столицы районах не хватает квалифицированных кадров, современных учебных центров, оборудования, необходимых для реализации инновационного подхода в сфере образования. В 2008 г. в рамках международной программы «Каждому ребенку — компьютер» в школы было направлено 120 тыс. компьютеров. В 2009 г. это количество увеличится до 400 тыс., что сделает уругвайский пример образцовым для других стран Латинской Америки, как отметили в Национальном агентстве по исследованиям и инновациям⁸. Реализация этих задач предполагает переход к следующему этапу реформы — программе «Интернет в каждый дом», которая предназначена в первую очередь малообеспеченным семьям.

Важным направлением социальных усилий правительства является работа с детьми и подростками из бедных семей. Одним из примеров нового подхода в этой области стала реализация программы «Проект 300», суть которой состоит в распространении обязательного школьного обучения на «детей улицы», рано покидающих или вообще не посещающих школу.

В плане общей социальной поддержки семей с 1 января 2009 г. увеличено ежемесячное пособие на ребенка до 18 лет (в пересчете с курса национальной валюты 40 долл. — на дошкольников и младших школьников, 50 долл. — на старшеклассников)⁹. Количество детей, получающих пособие, предполагается увеличить с 330 до 500 тыс. человек¹⁰.

Традиционно большое внимание в стране уделяется здравоохранению, физической культуре и спорту, пропаганде здорового образа жизни. Действуют различные программы медицинского просвещения детей и подростков, защиты от сексуального и семейного насилия, программа борьбы с наркотиками и табакокурением, в которой активно участвуют учебные и медицинские заведения, организации гражданского общества и волонтеры, спортивные центры. Уроки физкультуры объявлены обязательными для всех школ страны.

С 2009 г. правительство стремится подключить 500 тыс. детей (практически все детское население) к обязательному бесплатному медицинскому обслуживанию¹¹. В 2006 г. в Уругвае зафиксирован самый низкий процент детской смертности за всю историю страны (10,5 человек на тысячу, родившихся живыми). Это низкий показатель для Латинской Америки (например, в Боливии он составляет 45, в Парагвае и Гватемале — более 30, в Бразилии — 25). Уругвай в данном случае, как и по показателям материнской смертности, входит в группу стран с самым высоким уровнем здравоохранения (наряду с Кубой, Чили, Коста-Рикой и Аргентиной)¹².

С 2009 г. постепенно вносятся изменения в пенсионную систему, сокращен срок обязательного трудового стажа с 35 до 30 лет, а возраст выхода на пен-

сию — с 70 до 65 лет. Безработным старше 58 лет и имеющим трудовой стаж не менее 28 лет будут выплачиваться специальные пособия¹³.

Именно развитие программ, связанных с повышением качества и доступности образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения можно считать переходом к новому этапу социальной политики. В то же время необходимо отметить, что в Уругвае этот «новый» этап является в значительной степени отходом от неолиберального социального курса с его жесткой дифференциацией и принципом «каждый за себя» и связан со стремлением вернуться к прежнему уровню общественного благополучия. Однако, как считают уругвайские эксперты, одних финансовых усилий для реформ в таких сложных областях, как образование и здравоохранение, недостаточно. Необходимы четкая координация работы на всех направлениях, сочетание технических и политических методов в решении проблем, выработка общей стратегии развития и постановка конкретных, последовательных задач¹⁴. В Уругвае создана прочная база для реализации этих инициатив, однако экономические риски и последствия кризисного периода 1999—2002 гг. вынуждали правительство делать акцент на «срочной» социальной помощи в ущерб долгосрочной стратегии, связанной с повышением качества человеческого капитала.

В целом социальная политика левоцентристов привела к улучшению ситуации в стране и некоторому сокращению бедности и нищеты (до 18,1% и 3,1% в 2007 г.)¹⁵. Эти показатели являются достаточно умеренными, если сопоставить их с числом бедных в других латиноамериканских странах (например, в Мексике — 32 %, Бразилии — 33, Эквадоре — 43, в Боливии — 64% населения). Однако достигнутые правительством Васкеса результаты оказались далеки как от «золотого века» 1960-х годов, сравнительного благополучного уровня середины 1990-х годов, так и от обещания приблизиться в 2015 г. к странам с наилучшими социальными показателями, к которым относится Чили.

В итоге, по данным ЭКЛАК, несмотря на все усилия правительства, Уругвай вошел в группу стран, не добившихся принципиальных изменений в социальной сфере за весь период с 1990 по 2006 г. (наряду с Боливией и Аргентиной)¹⁶. Эффективной реализации действующих программ в значительной мере препятствовали экономические проблемы, что не позволило кардинальным образом улучшить социальную ситуацию.

В то же время в социальной политике наметилась и определенная позитивная тенденция, явное движение вперед, успех которого в дальнейшем будет зависеть от многих факторов экономического и политического порядка. Начавшийся в 2008 г. мировой финансовый кризис является серьезным испытанием как для экономики Уругвая, так и для социальной политики левоцентристов. Пока правительство не собирается сворачивать социальные программы, делает акцент на избранном пути развития, ориентированном на экономический рост и социальные завоевания. Министр экономики Альваро Гарсиа в феврале 2009 г. заявил о том, что правительство выработало четкую программу мер, направленных на смягчение последствий

кризиса для широких слоев населения (в числе этих мер — сдерживание роста цен на основные продукты потребления)¹⁷. Однако однозначного ответа на вопрос относительно продолжительности экономического кризиса и его краткосрочного и долгосрочного воздействия на жизнь страны в Уругвае, как и во всем мире, пока нет.

С 1985 г. страна постепенно начала возвращаться к демократическим традициям (редемократизация), которые соблюдались до военного переворота 1973 г. Внутренние преобразования способствовали снятию международной изоляции, имевшей место в период военного режима, и позволили Уругваю вернуться на международную арену. Новые явления и процессы в системе международных отношений стали дополнительным стимулом для изменений в сфере внешней политики. Либерализация торговли потребовала расширения состава участников в процессе принятия внешнеполитических решений, в котором значительную роль стали играть министры экономики и промышленности¹⁸.

Редемократизация повлекла за собой возобновление прерванных ранее дипломатических отношений с Венесуэлой, Кубой и Китаем¹⁹. Изменения внешней среды (окончание «холодной войны», интенсификация процессов глобализации и регионализации) потребовали от страны не только возвращения к традиционным векторам внешней политики, но и создания новых направлений. Следует отметить активные действия в международном процессе либерализации торговли (амфитрион в Уругвайском совещании ГАТТ), участие в региональном интеграционном блоке Mercosur²⁰ и в процессе переговоров по Соглашению о свободной торговле Америк (Acuerdo de libre comercio de las Américas, ALCA)²¹.

Х.Батлье (2000—2005) сделал ставку на более тесные отношения с США²², в результате чего стране удалось компенсировать издержки экономических трудностей, вызванных кризисом в Бразилии и Аргентине²³. За это пришлось пойти на определенные уступки, послужившие причиной для внутривластного раскола и вызвавшие негативный отклик в регионе²⁴. «Проамериканский» крен повлек за собой кризис в уругвайско-кубинских отношениях. В одном из своих выступлений Ф.Кастро назвал уругвайского президента «служкой» США. Напряженность в 2002 г. на высшем уровне привела к разрыву дипломатических отношений между государствами²⁵.

На этом фоне во многом именно «антиамериканизм» предвыборной кампании кандидата от левых сил Васкеса способствовал его победе во внутривластной борьбе и на президентских выборах 2004 г.

На современном этапе основополагающими для внешней политики Уругвая стали документы «Ответственный транзит» и «Интегрированный Уругвай», принятые пришедшей к власти левоцентристской партийной коалицией «FA — EP — NM»²⁶. В них подтверждалась приверженность традиционным принципам во внешней политике, обеспечившим «высокий международный статус Уругвая на международной арене». Среди этих принципов выделялись международная солидарность, неприсоединение, уважение прав человека, право на развитие и сохранение окружающей сре-

ды, неприятие любых типов терроризма (акции отдельных личностей, организаций или государств), соблюдение международного права, поддержка ООН. В качестве справедливой формы организации системы международных отношений была названа система многополярного мира.

Новая администрация провозгласила необходимость поиска внутривнутриполитического консенсуса в ходе выработки государственной внешнеполитической линии и отхода от политики «следования за лидером» в отношениях с США. Уругвайский президент неоднократно подчеркивал, что новая внешняя политика страны будет более независимой. В подтверждение таких тенденций декларировались интенсификация отношений с партнерами по Mercosur и продолжение активных контактов с международными организациями²⁷.

Отметим, что уругвайский внешнеполитический курс в период с 2005 по конец 2009 г. был достаточно гибким. Принимая во внимание всю систему ограничений возможного маневрирования, гибкость проявилась в интенсификации контактов с теми или иными партнерами в зависимости от внешних условий.

С долей условности внешнюю политику Васкеса можно разделить на три периода, характеризующиеся сменой предпочтений в региональных и страновых ориентирах.

Для первого этапа (2005 г. — начало 2006 г.) определяющими стали «идеализм» и ориентации на Mercosur, в чем виделась возможность проведения более независимой в сравнении с предыдущим президентом внешней политики. Повышенное внимание уделялось отношениям с партнерами по блоку, с его ассоциированными членами и государствами, проявляющими интерес к этому объединению (Чили, Боливия, Перу, Эквадор, Венесуэла²⁸). Одновременно активизировались контакты с Андским сообществом наций (Comunidad Andina de Naciones, CAN), в состав которого входят Боливия, Колумбия, Эквадор и Перу. Уругвай, наряду с Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Чили (7 июля 2005 г.), стал ассоциированным членом этой группировки. На втором месте оказались отношения с Европейским союзом, на третьем — с Китаем, другими азиатскими державами и странами Ближнего Востока. США были исключены из списка приоритетов Монтевидео.

На втором этапе (2006 г. — середина 2007 г.), который характеризует эпитет «прагматическое маневрирование», в систему координат были внесены определенные корректировки. На первое место вышли отношения с Вашингтоном, на второе — с Парагваем (блок малых стран Mercosur²⁹). На латиноамериканском направлении наметилось повышение внимания к связям с Венесуэлой.

Современный этап (вторая половина 2007 г. — до конца 2009 г.), отличали поиски новых ориентиров. В этот период действия Уругвая были направлены на интенсификацию связей с другими латиноамериканскими странами в стремлении привлечь новые силы к интеграционным процессам в Mercosur, что позволило бы оживить блок.

Рассмотрим более подробно каждый из этих этапов. Одним из первых шагов президента стало «дело чести» — восстановление дипломатических отношений с Кубой. В частности, Васкес объявил об урегулировании межгосударственных финансовых обязательств: долг Кубы был списан. Исключительность отношений с Гаваной является частью уругвайской истории и продолжает сохраняться по настоящее время. Этот факт иллюстрируют заявления Васкеса, сделанные в ходе официального визита на Кубу в июне 2008 г.³⁰ Президент отметил, что «Остров свободы» стал убежищем для многих уругвайцев во время пребывания военных у власти. Особые связи поддерживаются между Монтевидео и Гаваной в гуманитарной сфере. По программе «Операция-чудо» 4 тыс. уругвайских граждан смогли восстановить зрение. Куба в течение десятилетий принимает на учебу студентов из латиноамериканских стран, среди которых на медицинских факультетах обучались 362 уругвайских студента³¹.

Ключевой для понимания внешнеполитического оптимизма первого года пребывания у власти Васкеса стала его встреча с президентами Бразилии и Аргентины, состоявшаяся после церемонии инаугурации 2 марта 2005 г. В ходе встречи Васкеса с Н.Киршнером была достигнута договоренность по обмену информацией о пропавших без вести во время правления военных диктатур, а также подтверждена приверженность принципам соблюдения прав человека. В беседе с бразильским коллегой Лулой да Силвой помимо обсуждения совместных проектов по расширению производства ячменного солода Васкес произнес ставшую знаменитой фразу о стремлении добиться «интеграции без гегемоний»³², которая определила его отношение к процессам внутреннего развития блока Mercosur³³.

В ноябре 2005 г. на очередном Саммите Америк в Мар-дель-Плата уругвайский президент возглавлял делегацию Mercosur и представлял объединенную позицию блока по отношению к будущему двух Америк. К настоящему времени Саммит подвел черту под процессом переговоров по ALCA, отложив реализацию проекта в «долгий ящик». Он поляризовал точки зрения участников, стал крайне скандальным и показал, насколько стороны далеки от достижения компромисса.

Тем не менее, несмотря на единую позицию членов Mercosur в Мар-дель-Плата, уже в январе 2006 г. Н.Киршнер и Лула да Силва подписали документ о «Механизмах конкурентной адаптации», не предоставив выбора малым партнерам. Уругвай выразил озабоченность фактом своей исключенности из процесса принятия внутриблоковых решений. Ситуация осложнилась и в связи с обострением отношений между Уругваем и Аргентиной из-за сооружения целлюлозного комбината на уругвайской территории.

Строительство производственных комплексов планировали две компании — испанская «Епсе»³⁴, получившая разрешение в 2003 г., и финская «Botnia», авторизованная уругвайской стороной в 2005 г., что с воодушевлением воспринималось в Монтевидео и с крайней осторожностью в Буэнос-Айресе. Для строительства было выбрано побережье реки Уругвай в районе города Фрай Бентос (столица департамента Рио-Негро). Пограничная зона между двумя странами

традиционно являлась местом отдыха, привлекающим большое число аргентинских туристов. Планы индустриализации побережья получили одобрение аргентинской стороны в 2004 г. при условии сохранения уникальной природной среды. Для контроля над ситуацией были созданы Административная комиссия пограничной реки Уругвай (март 2004 г.), а затем Двусторонняя техническая группа высокого уровня (май 2005 г.).

Представители общественных и экологических организаций заявляли, что производство нанесет непоправимый ущерб окружающей среде, а затем перешли к конкретным действиям, заблокировав с аргентинской стороны дороги, соединяющие два государства.

Для Уругвая вопрос сооружения предприятий имел большое значение, так как они стимулировали экономику и создавали новые рабочие места. Монтевидео рассматривал эти предприятия как компенсацию за разочарования в отношениях с крупными партнерами по Mercosur. Несмотря на отчет Всемирного банка, из результатов которого следовало, что производство не скажется негативным образом на окружающей среде, и все заверения Монтевидео в использовании новых очистных сооружений на фабриках, президент Н.Киршнер отказался принимать какие-либо меры против пикетчиков.

Из-за споров между двумя сторонами возникла тупиковая ситуация, в рамках которой и Уругвай, и Аргентина своими действиями нарушают ранее подписанные двусторонние и межгосударственные договоры. Буэнос-Айрес неоднократно отмечал, что Монтевидео нарушил соглашение от 1975 г. о двустороннем регулировании пограничной зоны реки Уругвай. Акции аргентинских граждан наносят ущерб экономике соседнего государства, для которого доходы от туризма составляют значительную часть ВВП, и противоречат законодательным основам Mercosur. Согласно Асунсьонскому договору, территория четырех государств — Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая — является зоной свободного перемещения лиц, товаров и капиталов. В поисках разрешения спора Монтевидео решил прибегнуть к международным судебным инстанциям: был подан иск в Гаагский трибунал с требованиями о прекращении дорожных пикетов³⁵.

Конфликт не обошелся без курьезного случая. В мае 2006 г. на четвертом Саммите ЕС и стран Латинской Америки и Карибского бассейна в момент фотографирования глав государств перед ними появилась аргентинка Евангелина Карросо. Девушка из приграничного аргентинского города Гуалегуайчу решила предстать перед президентами в бикини с транспарантом: «Нет бумажным фабрикам»³⁶.

Большие надежды на урегулирование конфликтной ситуации возлагались на нового аргентинского президента Кристину Фернандес де Киршнер. В конце октября 2007 г. Васкес поздравил К.Фернандес де Киршнер с победой на выборах и выразил надежду на то, что она лично будет способствовать прекращению «холодной войны» между соседними народами. В течение 2009 г. неоднократно проводились марши аргентинских пикетчиков, блокирование дорог продолжилось, а двусторонние отношения оста-

ются далеки от добрососедских. Этот факт свидетельствует о том, что к настоящему моменту все двусторонние и внутриблоковые попытки урегулирования спора не увенчались успехом, а механизм примирения двух наций так и не был найден.

В конце первого этапа разочарования в отношениях с партнерами по Mercosur в Уругвае достигли критического уровня. Неоднократно возникали дебаты по вопросу о том, насколько интеграционные процессы в блоке отвечают уругвайским национальным интересам. Некоторые политики высказывались за то, что, возможно, Уругвай предпочел бы статус ассоциированного члена блока, а не его полноправного участника.

Провалившиеся попытки интенсификации отношений внутри Mercosur вынудили Уругвай искать другие направления во внешней политике, в частности, диверсифицировать внешнеэкономическую деятельность и тактику «прагматического маневрирования».

Альтернативным центром силы в регионе с внушительным экономическим потенциалом нефтедолларов зарекомендовала себя Венесуэла, предложившая свой параллельный интеграционный проект ALBA (*Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América*). Контакты с У.Чавесом начались с момента вступления в должность Васкеса. Главы двух стран подписали конвенцию о присоединении Уругвая к «Telesur» — общей сети телерадиовещания Юга³⁷. В результате уругвайско-венесуэльского диалога было положено начало новой торговой системе, которая предусматривала обмен венесуэльской нефти на поставки уругвайского продовольствия. Отношения с Венесуэлой неизменно содержали в себе определенный внутренний дуализм: нефтяной фактор привлекал, а непредсказуемость венесуэльского лидера отталкивала. Не без активного участия Чавеса в 2006 г. состоялась сепаратная встреча президентов Парагвая, Уругвая, Боливии и Венесуэлы, на которой обсуждалась энергетическая тематика, и, в частности, проект сооружения газопровода, способного объединить территории всех четырех стран³⁸. Новость об этом совещании была встречена в Бразилии и Аргентине крайне прохладно и даже ревностно. Инициатива Чавеса выглядела попыткой раскола блока Mercosur де-факто.

Тем не менее, несмотря на кажущуюся перспективность, опыт отношений с Венесуэлой показал Монтевидео ненадежность партнерства в долгосрочной перспективе. К разочарованию привели данные о коррумпированности венесуэльского режима в случае с поставками уругвайских сборных домов для бедноты, которые так и не дошли до адресата, и скандал, разразившийся вокруг венесуэльского предпринимателя А.Уилсона, задержанного с чемоданом денег на таможне. По словам бизнесмена, наличные предназначались для предвыборной кампании К.Фернандес де Киршнер³⁹. Левоцентристский глава государства Васкес продемонстрировал, что он не будет рисковать международным имиджем страны, развивая тесные контакты с режимом Чавеса. Гораздо больший интерес у президента вызвали предложения его команды по интенсификации связей с США.

Несмотря на демонстративный антиамериканизм предвыборной программы, Васкес в ходе встречи в Мар-дель-Плата подписал с Дж.Бушем-младшим двусторонний Договор о защите инвестиций⁴⁰. В мае 2006 г. Дж.Буш-младший предложил включить Уругвай в список стран, с которыми США планируют начать переговоры по созданию зоны свободной торговли (ЗСТ). Выраж в сторону упрочения отношений с США позволил увеличить экспорт уругвайской продукции. В августе того же года президент Васкес объявил о своем желании подписать соответствующий документ.

К концу 2006 г. отношения между США и Уругваем были более оптимистичными⁴¹. Показательным в этом плане явился тот факт, что традиционный для Уругвая негативный имидж Вашингтона существенно улучшился. В январе 2007 г. между Уругваем и США было подписано рамочное соглашение о торговле и инвестициях и создана двусторонняя группа в этой сфере с условием ежегодных обязательных встреч. Подобные договоры и экспертные совещания обычно предваряют подписание договора по ЗСТ. Помимо этого в запланированное Дж.Бушем-младшим на 2007 г. турне по странам Латинской Америки был включен Уругвай.

Васкес обратился к структурам Mercosur с прошением о предоставлении Уругваю права на переговоры и подписание двустороннего договора о ЗСТ вне блока. В атмосфере ожидания решения 10 марта 2007 г. состоялся первый за предшествующие 17 лет визит американского президента в Уругвай⁴². В ходе встреч Васкес отмечал, что во имя развития страны он делает ставку на процесс «открытой региональной интеграции»⁴³.

Несмотря на все надежды уругвайской стороны и лозунги Васкеса в поддержку «открытой региональной интеграции», Mercosur отказал Уругваю в праве заключать соглашения по ЗСТ на индивидуальной основе. В дополнение к этому уругвайский президент своим «проамериканизмом» вызвал сплочение оппозиции внутри страны.

Невозможность углубления отношений на американском направлении подтолкнула Уругвай к поиску новых горизонтов и партнеров. Был активизирован диалог между Уругваем и Венесуэлой. Васкес поддержал желание Чавеса присоединиться к Mercosur: Уругвай ратифицировал договор о присоединении нового государства-члена к блоку⁴⁴. В августе 2007 г. состоялся визит венесуэльского лидера в Монтевидео. В результате встречи был подписан договор об энергетической безопасности, который предполагает тесное сотрудничество двух стран в этой области. Чавес пообещал уругвайской стороне в течение 100 лет поставки нефти и газа по особой схеме. Во время ответного визита в Каракас Васкес поблагодарил венесуэльского коллегу за щедрость в поставках энергоресурсов. Оба президента согласовали создание Южноамериканского банка, деятельность которого направлена на финансирование социально-экономических проектов в регионе.

Васкес не прекращает попыток диверсификации внешней политики, несмотря на все те ограничения, которые на него накладывают законодательные акты Mercosur. В ходе визита в Мексику в конце июня 2008 г. он вместе со своим мексиканским коллегой Ф.Кальдероном поставили подписи

под Меморандумом о взаимопонимании — следующей ступенью на пути к стратегическому партнерству после подписанных ранее договоров 2002 г. в области регулирования инвестиций и 2004 г. о ЗСТ. Уругвайский президент высказался в поддержку присоединения Мексики к Mercosur⁴⁵. На 35-ой встрече Mercosur 1 июля того же года в Сан-Мигель-де-Тукуман (Аргентина) Васкес заявил, что Мексика должна быть включена не только в Mercosur, но и в Unasur (Unión de las Naciones del Sur)⁴⁶.

В июле 2008 г. аналитики отмечали высокий уровень взаимопонимания и совпадения интересов между Уругваем и Чили. В ходе официального визита М.Бачелет в Монтевидео главы двух государств обсуждали договор о стратегическом партнерстве. После Мексики это второе партнерство такого уровня для Уругвая, которое уже воплощается в жизнь. Чилийский министр иностранных дел А.Фоксли подчеркивал, что договор о партнерстве и союзничестве стал возможным благодаря конвергенции интересов и взаимным симпатиям лидеров двух стран.

Проблемы в Mercosur остаются, и в таком состоянии блоку гораздо сложнее преодолевать последствия мирового финансового кризиса. Обсуждению этой темы был посвящен 36-ой Саммит Mercosur в декабре 2008 г. Уругвайская сторона в очередной раз отмечала глубокий раскол внутри блока и пессимистично отзывалась о продуктивности обсуждения вопроса об общем внешнем тарифе. Для малых стран установление общего внешнего тарифа выгодно, но оно представляется маловероятным в свете аргентинского протекционизма своих товаров даже внутри блока, наблюдающегося в последнее время⁴⁷.

В предвыборный для страны 2009 г. риторика уругвайского правительства была несколько смягчена, а Mercosur был в очередной раз признан для страны «направлением приоритетного внимания». Подтверждением тому служат активная поддержка Монтевидео заключению договора о ЗСТ между Mercosur и ЮАР в сентябре 2009 г., а также ратификация соглашения о намерениях учреждения ЗСТ между Mercosur и Южной Кореей 17 ноября 2009 г. Складывается впечатление, что основные надежды на придание импульса и спасение внутриблоковой интеграции Монтевидео связывает с силами за пределами Латинской Америки.

Сбалансированная политика FA, направленная на решение социальных проблем и широкое международное сотрудничество, пользуется популярностью среди населения. По данным различных социологических опросов, в первом квартале 2009 г. рейтинг президента составлял от 55 до 60%, Васкес был назван одним из самых харизматичных политиков страны за последние несколько десятилетий.

Согласно конституционным нормам, Васкес не имеет права непосредственного переизбрания, а никто из других претендентов не пользуется абсолютной поддержкой большинства населения. Стоит отдать ему должное и отметить, что президент не поддался «модной в регионе» тенденции изменения Конституции, чтобы получить возможность переизбрания на второй срок.

На роль единого кандидата от ФА претендовали три политика: лидер леворадикального течения: бывший участник военно-партизанской организации «Тупамарос» Хосе Мухика; представитель умеренного крыла, бывший министр экономики технократ Данило Астори и менее известный Маркос Карамбула, сторонник нейтрального «третьего пути» в рамках коалиции. На внутривнутрипартийном съезде ФА в декабре 2008 г. официальную поддержку получил Мухика, он же победил на прошедших 28 июня 2009 г. первичных выборах. Основное соперничество в ходе уругвайских «праймериз» развернулось между Мухикой и Астори, каждый из которых олицетворял определенную политическую линию внутри левоцентристской коалиции. Фигура Астори привлекала часть оппозиционного электората, в то время как выдвижение Мухики было неприемлемо для умеренных сторонников фронта, опасавшихся, что ставка на бывшего лидера «Тупамарос» негативно скажется на позициях всей левоцентристской коалиции в обществе. Тем не менее Мухика на «праймериз» получил 54% голосов, Астори — 35, М.Карамбула — 11%. От оппозиции выступил представитель РН, опытный политик, экс-президент Луис Альберто Лакалье. Шансы Лакалье и Мухики на победу оценивались как равные. Но по итогам двух туров президентских выборов победу одержал Хосе Альберто Мухика Кордано, приступивший к выполнению своих обязанностей в марте 2010 г.

Внутриполитические дебаты обнажили раскол в левом крыле, в котором пара победителей Мухика — Астори стала компромиссным вариантом, устроившим большинство своим «сочетанием несовместимого». Астори представляет социал-демократическое и более умеренное крыло, в свое время активно поддерживавшее интенсификацию отношений с США. Мухика, напротив, завоевал симпатии тех групп граждан, для которых независимая внешняя политика ассоциируется с Чавесом. Эта пара, пожалуй, явилась беспроигрышным вариантом для президентских выборов. Внешняя политика Уругвая в будущем зависит от того, насколько они смогут достичь равновесия и прийти в своих инициативах к общему знаменателю.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Модель «государства благосостояния» стала формироваться здесь уже в первой четверти XX в., чему в немалой степени способствовали реформы, проведенные выдающимся политическим деятелем Хосе Батлье-и-Ордоньесом. Конституция 1917 г., разработанная по его инициативе, провозгласила отделение церкви от государства, расширила политические права граждан, ввела всеобщее, прямое и тайное голосование. Социальное законодательство, принятое в этот период, одним из первых в Латинской Америке предусматривало социальную защиту граждан, гарантировало выплату пенсий и заработной платы, а также бесплатное светское образование. Конституция 1917 г. впоследствии была отменена, однако либерально-реформистская политика создала основы для продолжительного периода устойчивого развития страны, заложила традицию социальной солидарности, уважения к закону и государству, расходы которого на общественные цели неуклонно возрастали.

² Осторожность и ограниченность неолиберализма имела неоднозначные последствия для национальной экономики. Однако на протяжении 1990-х годов Уругвай продолжал оставаться редким для Латинской Америки примером страны с высоким уровнем социального развития, растущими социальными расходами государства, значительным сокращением бедности и практически полным отсутствием нищеты. Подробнее см.: CEPAL. Panorama

social de América Latina 2005. Santiago, 2006, p. 71; Panorama social de América Latina 2002—2003. Santiago, 2004, p. 85; CEPAL. Panorama social de América Latina 2002—2003, p. 176; Uruguay 1998—2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso. — CEPAL. Serie Estudios y perspectivas, 2004, N 1, p. 14; CEPAL. Panorama social de América Latina 2007. Santiago, 2008, p. 57. Различные источники расходятся в оценке количества бедных. По данным национальной статистики, в конце 2004 г. около 1 млн человек (1/3 населения) находилось ниже черты бедности. Безработица составила 19,8%.

³ Малые страны Латинской Америки: смена экономической модели. Кн. 2. М., 2002. С. 11-38.

⁴ <http://www.aporrea.org/>

⁵ G. D e A r m a s. Op.cit., p. 57.

⁶ <http://www.asamblea.org.uy>

⁷ G. D e A r m a s. Op.cit., p. 57.

⁸ <http://noticias.aol.com/articulos/>

⁹ По данным национального института статистики, в 2008 г. стоимость потребительской корзины в столице составила 90 долл., а в провинции — 65 долл.

¹⁰ <http://www.asamblea.org.uy/articulo.aspx?id=279>

¹¹ <http://www.asamblea.org.uy>

¹² CEPAL. Objetivos del desarrollo del Milenio. La progresión hacia la salud en América Latina y el Caribe. 2008, p. 41, 51.

¹³ <http://www.elpais.com.uy/>; El País, 10.09.08.

¹⁴ <http://www.asamblea.org.uy>

¹⁵ CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2008. Santiago, 2009, p. 74.

¹⁶ CEPAL. Panorama social de América Latina 2007, p. 77.

¹⁷ <http://www.presidencia.gub.uy>

¹⁸ Ранее он считался прерогативой президента и министерства иностранных дел.

¹⁹ См. подробнее L. F e r r o C l é r i c o. Democracia y política exterior: Uruguay (1985—2006). — América Latina Hoy, 2006, N 44, p. 115—132.

²⁰ Создан по итогам подписания в 1991 г. договора в Асунсьоне между Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем, в 1994 г., согласно протоколу Оуро Прето, блок вышел на следующую ступень развития — таможенный союз.

²¹ Проект на настоящий момент не увенчался успехом. Уругвай принимал непосредственное участие в Саммите Америк в Мар-дель-Плата в 2005 г., выявившем фундаментальные противоречия между видением и планами США и Mercosur на общее будущее континента. Уругвайский президент на тот момент являлся главой про-темпере Mercosur, и именно он представлял общую позицию блока на переговорах.

²² США до 2005 г. входили в число крупнейших импортеров уругвайского мяса. Помимо торговых отношений, «товарищество» двух президентов способствовало получению Уругваем займа МВФ в 2002 г.. Однако за это пришлось «заплатить» ответной услугой и воздержаться от комментариев по поводу американской военной операции в Ираке.

²³ Кризис крупных стран — членов Mercosur в 1999, 2000—2002 гг. негативно сказался на экономике Уругвая, нарушив его внешнеторговый баланс, а также вынудив прибегнуть к внешним заимствованиям.

²⁴ J. N a t a n s o n. 7 preguntas y 7 respuestas sobre el Uruguay de Tabaré Vázquez. — <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-101949-2008-04-06.html>

²⁵ J. L. B a t l l e I b á ñ e z. Biografías Líderes Políticos. — http://www.cidob.org_

²⁶ Encuentro Progresista — Frente Amplio — Nueva Mayoría. — <http://www.wps.org.uy>

²⁷ В первую очередь это были действия в рамках структур ООН. Уругвай принимал активное участие в работе комиссии по правам человека, в совещаниях по проблеме борьбы с наркотиками, в специальной миссии помощи Гаити, в конференциях по тематике устойчивого развития и т.д.

²⁸ Венесуэла в настоящий момент обладает особым статусом «члена Mercosur на пути вступления». Присоединение осталось ратифицировать парламенту Парагвая, однако эта тема не стоит на повестке дня в ближайшее время. С венесуэльской стороны вступление ратифицировано конгрессом, но пока не одобрено президентом страны.

²⁹ В блок Mercosur входят четыре постоянных члена: Бразилия, Аргентина, Уругвай и Парагвай. Бразилия и Аргентина представляют блок крупных стран, а Уругвай и Парагвай — малых стран.

³⁰ Primera visita oficial// <http://www.larepublica.com.uy/politica/316872-primera-visita-oficial>

³¹ Importante destaque de la prensa de la isla// <http://www.larepublica.com.uy/politica/316317-importante-destaque-de-la-prensa-de-la-isla>

³² Н.С.М о n t e v i d e o. Vázquez opuesta por la integración. BBC News, 3 marzo, 2005.

³³ Mercosur переживает глубокий кризис, наиболее серьезный из всех с момента его создания. Проблемы заключаются в асимметрии потенциалов участников интеграционного объединения, что де-факто приводит к его распаду на две части: более крупные государства (Бразилия, Аргентина) и малые страны (Уругвай, Парагвай). Диспропорция экономик порождает неравнозначное участие во внутриблоковой торговле и трудности при согласовании общих унифицированных норм и правил. Остаются неконкретизированными многие положения Протокола Оуро Прето от 1995 г. о заключении таможенного союза и не создан действенный механизм урегулирования споров. Уругвайская сторона неоднократно заявляла, что многие решения в блоке принимаются без участия малых стран и не соотносятся или идут вразрез с их интересами.

³⁴ Испанская компания, столкнувшись с большими трудностями в развитии проекта и неоднократными требованиями о приостановлении строительства для очередных проверок и исследований состояния окружающей среды, была вынуждена отказаться от его реализации и свернуть работы. В результате был построен только объект финской компании «Botnia».

³⁵ Гаагский трибунал поддержал Уругвай в его праве на сооружение комбината, но отклонил требование снятия аргентинских дорожных пикетов.

³⁶ El conflicto por las pasteras empezó hace casi tres años. — <http://www.lineacapital.com.ar>

³⁷ Инициатором «Telesur» выступил У. Чавес, озвучив свою идею 24 июля 2005 года. По состоянию на июнь 2009 г. в зону телевидения юга входят Аргентина, Боливия, Бразилия, Куба, Никарагуа, Уругвай и Венесуэла.

³⁸ Bolivia, Uruguay y Paraguay acuerdan gasoducto con Venezuela. — <http://www.sela.org>

³⁹ N. F e r n á n d e z. La «política del zorro»: el alineamiento de Uruguay en el escenario de Latinoamérica se pone en juego en las elecciones 2009. — <http://www.revistaperspectiva.com/>

⁴⁰ Любопытным остается тот факт, что один из основных пунктов предвыборной кампании «левых» заключался в резкой критике и протестах против заключения такого соглашения с США.

⁴¹ Comisión conjunta Uruguay — EE.UU. para el desarrollo del comercio se reúne en Montevideo. El grupo ratifica tratado de protección de inversiones y comienza negociaciones para fortalecer relaciones bilaterales de comercio. — <http://montevideo.usembassy.gov>

⁴² M. N o e l Á l v a r e z. Bush llegó a Uruguay. — <http://news.bbc.co.uk/>

⁴³ La gira que no incluyó a la Argentina. — La nación, 10 de marzo 2007.

⁴⁴ Вступление Венесуэлы до сих пор не завершено, так как подобные документы не были ратифицированы парламентами Бразилии и Парагвая.

⁴⁵ Mercosur y Unasur necesitan de México: presidente de Uruguay. — www.jornada.unam.mx

⁴⁶ Unasur, или Союз Южноамериканских наций, был образован 23 мая 2008 г. на встрече глав государств Латинской Америки. Он объединил 12 государств (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу, Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай, Венесуэла, Гайана, Суринам, Чили) и два интеграционных блока (Mercosur, CAN). Целью объединения было заявлено стимулирование политической интеграции Латинской Америки. См. O. C a r d o s a S a m o n. MERCOSUR Presidents Meet Today. — www.bilaterals.org

⁴⁷ Mercosur «Is Virtually Fractured» Uruguay Admits Openly. — <http://www.bilaterals.org>