

Л.Я.Нутенко

Опыт Mercosur: есть ли резон в его наложении на постсоветское пространство?

В статье анализируется интеграционная траектория Mercosur. Особое внимание уделяется модели расширения группировки. Предпринимается попытка сопоставления Таможенного союза Белоруссии, Казахстана, России с Mercosur. В этом контексте характеризуются некоторые достижения, неудачи и проблемы объединения.

Ключевые слова: экономическая интеграция, Mercosur, Таможенный союз Белоруссии, Казахстана, России.

Общий рынок стран Южного конуса (Mercado Común del Sur, Mercosur) — крупнейший на американском континенте таможенный союз (ТС), объединяющий Аргентину, Бразилию, Венесуэлу, Парагвай и Уругвай. Причины формирования блока, отпраздновавшего в истекшем году свое 20-летие, отчасти «классические»: поиск скоординированных ответов на вызовы глобализации, соединение внутренних рынков участников, укрепление их переговорных позиций с ведущими внешнеторговыми партнерами. Однако относительно раннему¹ выбору в пользу означенной довольно продвинутой интеграционной схемы и установлению сжатых сроков ее осуществления содействовали, как представляется, во многом и иные факторы. Они в немалой степени состояли в том, что к моменту основания Mercosur между экономиками Аргентины и Бразилии имели место взаимодополняемость (прежде всего в энергетике и аграрном секторе) и неплохой задел взаимодействия, сложившийся в результате выполнения пятилетней Программы сотрудничества 1986—1991 гг. Инициатором курса на ТС и его движущей силой изначально выступала Бразилия, заинтересованность которой отчасти определялась геополитическими соображениями.

Некоторые из причин анализируемого выбора лежат за пределами сферы экономики и геополитики. Экономическая интеграция в Латинской

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

Америке — первостепенное звено в реализации великой боливарийской идеи континентального единения, процесс (как, кстати и в Европе), имеющий ярко выраженную культурно-историческую составляющую. Эта группа факторов так или иначе неизменно оказывается на чаше весов, когда в основополагающих документах Mercosur (например, в заложившем ее фундамент Асунсьонском соглашении 1991 г.) фиксируются высокие, большинством развивающихся стран дотоле не ставившиеся, интеграционные цели, из которых сегодня наиболее осязаемой, безусловно, остается ТС.

На начальном этапе (в 1991—1997 гг.) на волне экономического подъема, эйфории и надежд на ускоренное продвижение интеграции, которые царили в то время, ее углубление заметно ускорили охарактеризованные выше факторы. Всего за четыре года завершился подготовительный период создания ТС, и 1 января 1995 г. он был запущен с Единым внешним таможенным тарифом, охватывающим более 90% товарной номенклатуры. В названный период активно строились трансграничные дороги, трубопроводы, ЛЭП. Еще в начале 90-х годов преимущественно в металлургии, в машиностроении достигнуто межстрановое разграничение номенклатур выпускаемых изделий, чему не в последнюю очередь содействовала проводившаяся с 80-х годов в Аргентине и Бразилии приватизация, создавшая здесь дополнительные возможности для инвестиций, соединения пакетов акций близких по профилю или связанных в производственной цепочке компаний. Эти меры, обусловившие, в частности, резервирование рыночных ниш для слабейших, позволили уменьшить конкуренцию, упразднить или ослабить тарифные и нетарифные таможенные ограничения и в конечном счете заметно стимулировали увеличение зональной торговли.

Но после 1997 г. интеграционное продвижение вглубь замедлилось. Пробуксовывает выполнение ряда базовых договоренностей, например, решений саммита блока во Флорианополисе (Бразилия) в 2000 г., согласно которым устанавливались единые для всех членов верхние пределы изменения некоторых первостепенных макроэкономических параметров, в том числе по бюджетному дефициту — не более 3% ВВП с 2002 г., по инфляции — 5% в 2002—2005 гг., 4% — с 2006 г. Затормозились крупнейшие внутриблоковые проекты. Пользующийся среди них, пожалуй, наибольшей известностью Банк Юга (Банасур)², достигший за пять лет подготовительной работы предстартовой ступени с подписанием Учредительного акта в Венесуэле в 2009 г., пока никаких операций на кредитном рынке не производит. После 1997 г. не только темпы, но и ранг, и формат анализируемых начинаний понизились. На смену прорывам пришли нередко весомые позитивные подвижки, которые по большей части фокусируются на созидании Единого внутреннего таможенного пространства (ЕВТП)³.

Отмеченное интеграционное торможение, совпавшее с относительно затратной завершающей стадией сооружения ТС⁴, в немалой степени связано с ухудшением социально-экономической ситуации и как следствие с усугублением хронической нехватки внутренних финансовых ресурсов. Конечно, финансово-экономические кризисы (азиатский, проявившейся наиболее остро в 1998—1999 гг., местный 2001—2002 гг. с эпицентром в Аргентине и глобальный, стартовавший в 2008 г.) задели далеко не всех и не в равной степени. Но интеграция, основывающаяся в Mercosur на консенсу-

се, пострадала в первую очередь, а в ее пределах — относительно капиталоемкие направления, в том числе строительство «верхних этажей» ТС.

Не менее весомая, на наш взгляд, причина, тормозящая указанное строительство, коренится в резких различиях в производительности труда по основной оси блока, т.е. между Бразилией и Аргентиной. Некоторые отрасли, составляющие фундамент ее промышленности (скажем, автомобильная, ряд подразделений легкой индустрии), в силу ограниченных масштабов производства и нередко невысокого уровня технического оснащения нуждаются в структурной перестройке, а до таковой — в сохранении защиты от внешней конкуренции. Иными словами, эти отрасли явно не готовы к созданию ЕВТП с соседом-гигантом, что, как отмечалось, предусматривает настоящий этап анализируемого сближения.

Относительно больше достижений (в сопоставлении с интеграцией вглубь) выпало на долю стратегии ее расширения. Первыми к блоку на началах ассоциации⁵ еще в 1996—1997 гг. присоединились Чили и Боливия. В 2003—2006 гг. на тех же условиях список пополнили Перу, Эквадор, Колумбия. Событием «номер один», несомненно, стало подключение Венесуэлы в 2006 г.; впервые произошло увеличение ядра блока, т.е. ТС. Трудно вообразить (по крайней мере, с позиций сугубо экономических) гостя более желанного: ближайший сосед, один из крупнейших мировых экспортеров нефти, весьма вероятный источник капиталов и инвестиций.

Медленнее всего подвигаются межрегиональные проекты, особенно с крупнейшими партнерами. Фактически стагнирует подготовка Договора об ассоциации с ЕС⁶. Весьма постепенно, но в целом успешнее выстраиваются аналогичные соглашения с Индией и ЮАР⁷. В качестве пролога к полномасштабным ЗСТ с ними в 2004 г. были подписаны Преференциальные торговые соглашения, согласно которым номенклатура не обремененных таможенными и нетаможенными ограничениями товаров шаг за шагом увеличивается. Пока в активе Mercosur в Азии и Африке ЗСТ с Израилем (2007 г.) и Египтом (2010 г.).

Появление в Mercosur все новых кандидатов и участников определяется прежде всего ее значительным потенциалом, а отчасти процессами размежевания, имевшими место в истекшем десятилетии, скажем, в Андском сообществе наций⁸. Притоку новичков также способствует постепенная институционализация (как в регионе, так и за его пределами по линии Юг — Юг) интеграционных схем, нацеленная во многом на закрепление и усиление экспортной экспансии, прежде всего Аргентины и Бразилии, особенно в крупнейшие, ныне относительно быстро развивающиеся страны Азии и Африки, например, Индию, ЮАР⁹. Очевидно, данная стратегия, ориентированная на всемерную региональную диверсификацию в строительстве ЗСТ, в известной степени является ответом на упомянутые выше трудности в продвижении аналогичных объединений с ЕС и США (в формате потерпевшего крах Соглашения о свободной торговле Америк¹⁰).

Кратко охарактеризованный выше интеграционный путь мог бы быть интересен на постсоветском пространстве, прежде всего для созданного в 2010 г. ТС Беларуси, Казахстана, России (ТС-3).

Отметим, что по ряду первостепенных макропараметров (в том числе экономическому потенциалу) обе группировки вполне сопоставимы¹¹. Они образованы странами среднего уровня развития, довольно невелики по ко-

личеству участников, в качестве ключевого элемента содержат государство-гигант. Пожалуй, речь идет об одном из самых схожих с ТС-3 объединений не только в Западном полушарии, но и в мире в целом.

Практически все отмеченные выше факторы, обеспечивавшие в начале 90-х годов отличный старт Mercosur, действуют ныне и в ТС-3. Так, серьезным катализатором сближения является геополитическая заинтересованность в нем государства-гиганта. Заметно облегчает взаимодействие его культурно-историческая составляющая, особенно широкое распространение русского языка на постсоветском пространстве. Наконец, последнее по счету, но не по важности, — имеется весьма значительный интеграционный задел, образуемый наследием единой в недавнем прошлом державы. Данный задел определяется не только трансграничными коммуникациями или выкованными десятилетиями производственными связями, но и в не меньшей степени, по нашему мнению, приверженностью участников проекта идее единения, готовностью поступиться сиюминутной выгодой ради достижения этой цели. Несомненно, в означенных обстоятельствах ТС-3 (как то было на начальном этапе в Mercosur) обладает реальными возможностями в ближайшие годы энергично продвигаться в углублении интеграции.

В то же время в ТС-3 есть немало проблем, которые могут существенно осложнить его функционирование и выполнение подписанных соглашений. Речь идет о проблемах (как и в Mercosur) структурных, капиталоемких, сосредоточенных по преимуществу в плоскости отношений гиганта и страны среднего потенциала (т.е. по линии Белоруссия — РФ). Очевидно, для белорусской экономической модели, базирующейся на низких ценах, низких зарплатах и отчасти за счет этого сравнительно высокой производительности труда и конкурентоспособности, стыковка с хозяйственной системой РФ затратна, болезненна, чревата крайне неблагоприятными социально-экономическими последствиями, в том числе имевшими место в Mercosur эрозией производственного аппарата и ростом безработицы.

В сущности многим странам среднего потенциала и уровня развития (Аргентина и Белоруссия не исключение), обладающим сложившимся, разветвленным, но в технологическом плане не слишком продвинутым отраслевым комплексом, для проведения означенной стыковки с сильнейшим участником блока нужны доноры. В таком качестве для подкрепления своей заявки на лидерство, скорее всего уже в среднесрочной перспективе, в южноамериканской группировке гораздо более энергично выступит Бразилия. Но пока здесь по большому счету доноров нет, что стало, по нашему мнению, одной из важнейших причин (наряду с охарактеризованными ранее структурными межстрановыми различиями в производительности труда и кризисами) длительного торможения развития процесса интеграции вглубь. Очевидно, в ТС-3 значение донорства осознается гораздо глубже¹². Но соответствующие возможности РФ весьма переменчивы, чрезвычайно зависят от нефтяных цен. В таком контексте во многом негативный опыт Mercosur по части углубления интеграции может оказаться, на наш взгляд, немаловажным и в ТС-3 как своего рода живой пример, высвечивающий необходимость донорства и риски, связанные с отказом от него.

В ТС-3 ныне (особенно после саммита ЕврАзЭС в Петербурге в октябре 2011 г.) на передний план все больше выдвигаются задачи подключения новых участников. В этой сфере в Mercosur, как отмечалось, есть немалые

достижения (по преимуществу в Южной Америке), которые обусловлены не в последнюю очередь рядом особенностей используемой здесь модели расширения. Отметим, что в этой модели порог присоединения традиционно невысокий, жесткие предварительные требования к кандидатам не выставляются — «чистилище» отсутствует, т.е. вновь вступающим (в отличие, скажем, от ЕС) не предлагается еще за дверьми группировки адаптироваться ко многим действующим в ней нормам (см. таблицу). Такой подход не привел к дестабилизации, возникновению каких-либо угроз целостности Mercosur. Отчасти это объясняется, по нашему мнению, крайне асимметричным распределением потенциалов участников. Бразилия, будучи важным, нередко основным рынком сбыта соседей, первостепенным источником инвестиций, технологий, промышленного оборудования, зачастую оказывается значительным цементирующим фактором, так или иначе демпфирующим накал и остроту (в том числе привнесенных новичками) споров и конфликтов.

Т а б л и ц а

МОДЕЛЬ ПОДКЛЮЧЕНИЯ НОВЫХ УЧАСТНИКОВ*

Некоторые предварительные условия, предъявляемые к кандидатам	Mercosur	Евросоюз
Устранение территориальных претензий к членам блока	Не требуется	Требуется
Демократизация политической системы	Не требуется	Требуется
Подключение к действующим в блоке стандартам, в том числе в сфере охраны ИС, борьбе с коррупцией, оборотом наркотиков	Не требуется	Требуется
Решение о приеме кандидата	Консенсус	Консенсус
Право участия новичка на стадии ассоциации в работе всех структур блока	Предоставляется с совещательным голосом	Не предоставляется

* Речь идет о сформировавшейся де-факто модели, закрепленной установившейся переговорной практикой. Модели расширения, используемые в других ведущих группировках (например, в NAFTA, ASEAN), не являющихся ТС, не обладающих дифференцированными уровнями подключения (кстати, в ЕС их три — ассоциация, ТС, Монетарный союз), вряд ли составят интерес в ТС-3.

Довольно мягкий отбор претендентов на подключение к Mercosur не обусловил (в отличие от ЕС) пересмотр или корректировку механизма управления. Причина в немалой степени, как представляется, состоит в том, что в южноамериканском объединении на высшем интеграционном уровне (т.е. в ТС) руководство осуществляется весьма ограниченным чис-

лом государств (всего четыре) — от малых на одном полюсе до гиганта на другом¹³. Опыт Mercosur указывает, что если между Бразилией и Аргентиной достигнут консенсус, Парагвай и Уругвай чаще не идут наперекор.

Разумеется, аналогии в экономике почти всегда условны, поиск рецептов и решений преимущественно базируется на местном «субстрате». Не исключено, однако, что именно в рамках поиска собственных рецептов и решений, своей формулы расширения в ТС-3 окажутся востребованными некоторые базовые особенности анализируемой модели. Так, в последней ЗСТ выстраиваются довольно активно и гибко. Их члены получают возможность работать практически во всех структурах ТС, участвуют в саммитах, наделяются правом совещательного голоса. Подобное фактическое сближение первого (начального) и второго (более продвинутого) эшелонов интеграции, которое делает Mercosur привлекательней для «новоселов» уже на стадии ассоциации, по-видимому, не стало бы излишним и в ТС-3¹⁴, имея в виду, что некоторые ключевые соседи пока явно не готовы вступать в ядро блока, т.е. в ТС.

В условиях, когда на постсоветском пространстве усиливается влияние многих «игроков» — от Китая до ЕС, — весьма существенной для ТС-3 представляется уже отмечавшаяся фундаментальная особенность характеризуемой модели — низкий порог подключения, позволяющий, в частности, сократить адаптационный период и сроки ожидания для кандидатов.

Таким образом, в ТС-3, как мы пытались показать, по причинам внутреннего порядка, процесс пополнения новыми членами будет скорее всего обладать некоторыми базовыми свойствами и качествами, которые выкристаллизовались в исследуемой модели. И немаловажно, что эта модель (по итогам 15 лет применения) жизнеспособна, успешна, обеспечивает равновесие между расширением, стабильностью и управляемостью, по крайней мере, в относительно небольшой по количеству участников группировке, создаваемой во многом вокруг государства-гиганта и его усилиями, т.е. отчасти схожа с ТС-3.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В региональных блоках первой величины так происходило далеко не везде. Например, в NAFTA ТС как цель не выдвигался никогда. В ASEAN только через 30 лет после основания такая цель впервые официально сформулирована на отдаленную перспективу на саммите в Малайзии в 1997 г., www.asean.org

² Banasur — Banco del Sur. Для сопоставления заметим, что в ЕврАзЭС уже действует во многом аналогичная структура — Евразийский банк развития, нацеленный на стабилизацию экономик участников и финансирование интеграционных программ. Евразийский банк развития учрежден в 2006 г., получил статус наблюдателя при ЕврАзЭС в 2008 г. — www.evrizes.com

³ Речь идет главным образом о гармонизации таможенных тарифов, унификации процедур экспорта и импорта, стандартизации фитосанитарных норм. Важным шагом в этом направлении стали, например, разблокировавшие (разработанный еще 2006 г.) Таможенный кодекс Mercosur договоренности с Парагваем касательно упразднения двойного налогообложения импорта в Сан-Хуане (Аргентина) в 2010 г. — www.mercosur.org.uy

⁴ Данная стадия включает, в частности, создание ЕВТП, упразднение таможенных барьеров по ряду первостепенных в зональной торговле групп товаров (например, продукции автопрома), продвижение в макроэкономической интеграции

⁵ Ассоциация означает вступление в группировку как ЗСТ, т.е. не предполагает, в частности, признания ЕВТТ.

⁶ Основная причина безуспешных поисков компромисса в рассматриваемом случае находится, на наш взгляд, за пределами южноамериканской группировки: это аграрный протекционизм, практикуемый многими, если не большинством развитых стран. Вследствие этого «стыковка» интересов ведущих латиноамериканских экспортеров сельскохозяйственной продукции — Аргентины и Бразилии, составляющих фундамент Mercosur, с ЕС всегда проходила на переговорах о ЗСТ крайне болезненно. Последние безрезультатно продолжают уже полтора десятилетия.

⁷ Сфера действия указанного соглашения с ЮАР фактически перенесена на ЮАТС — Южноамериканский ТС, который наряду с ЮАР включает Ботсвану, Лесото, Намибию, Свазиленд. Соответствующее соглашение подписано в Масеру 3 апреля 2009 г.

⁸ Андское сообщество наций (Comunidad Andina de Naciones, CAN). Выход из него (на волне разногласий, связанных с подписанием Колумбией и Перу сепаратных соглашений о ЗСТ с США) Венесуэлы в 2006 г., несомненно, ускорил ее вступление тогда же в Mercosur.

⁹ Такого рода экспансия (пока речь идет по преимуществу о продовольствии) реализуется весьма энергично. Так, в 1992—2010 гг. экспорт Аргентины в Индию (правда, с невысокой начальной базы) вырос в 25 раз, Бразилии — в 15 раз (и достиг 7,6 млрд долл.). — www.eclac.cl

¹⁰ Соглашение о свободной торговле Америк (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA).

¹¹ Так, в кризисном 2009 г., когда экономика РФ пострадала куда сильнее, чем в странах Mercosur, суммарный ВВП членов последней в текущих ценах составил около 2250 (1390) млрд долл., экспорт — 280 (369) млрд долл. (цифры в скобках относятся к ТС-3). Разумеется, различия между группировками немалые, но в целом речь идет о величинах одного порядка, во всяком случае в сопоставлении с аналогичными показателями, скажем, по ВВП в ЕС (выше 18 трлн долл.) или НАФТА (более 16 трлн долл.). Подсчитано по данным Экономической комиссии ООН для Европы и Латинской Америки и Карибов. — w3.unepce.org; www.eclac.cl

¹² Заметим, что природный газ, поставляемый РФ в Белоруссию по ценам значительно ниже мировых, составляет одну из опор конкурентоспособности ее экономики. Аналогичное положение в латиноамериканском регионе сложилось пока только в организации Боливарианская альтернатива для народов нашей Америки (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA), где Венесуэла продает энергоносители членам блока со скидками. ALBA включает, в частности, Венесуэлу, Кубу, Боливию, Эквадор, Никарагуа, основана в 2004 г.

¹³ Голос Венесуэлы до окончания адаптационного периода совещательный.

¹⁴ Разумеется, обсуждаемое сближение уровней интеграции осуществимо не только по указанным в основном тексте параметрам; может практиковаться, скажем, и предоставление решающего голоса по ограниченному кругу вопросов, составляющих для новичка особый интерес.