
В.П.Сударев

В поисках утраченного лидерства в Латинской Америке в начале XXI в.

В статье рассмотрены особенности внешней политики Мексики на латиноамериканском направлении в первом десятилетии XXI в. Особое внимание уделено попыткам правительств В.Фокса и Ф.Кальдерона выправить очевидную асимметрию, образовавшуюся во внешних связях страны после ее вступления в NAFTA, и вернуть Мексике частично утраченные лидирующие позиции, которые она традиционно занимала в Латинской Америке.

Ключевые слова: NAFTA, США, стратегическое партнерство, Mercosur, Сообщество латиноамериканских и карибских государств, Тихоокеанский альянс.

Вступившее в силу в период президентства Эрнесто Седильо (1994—2000) Североамериканское соглашение о свободной торговле (North American Free Trade Agreement, NAFTA) обусловило активизацию связей Мексики с США и одновременно снижение внешнеполитической активности Мексики на латиноамериканском направлении и утрату лидирующих позиций страны в регионе. Сменивший Седильо на президентском посту Висенте Фокс (2000—2006) от Партии Национальное действие (Partido Acción Nacional, PAN) предпринял попытку восстановить утраченное лидерство. Тем более, что в самом начале мандата Фокса президент США Джордж Буш-младший (2001—2009) в одной из частных бесед упрекнул мексиканского коллегу в том, что Мексика теряет традиционное влияние и фактический статус лидера в регионе.

Десятью годами ранее подобный пассаж американского президента просто невозможно было себе представить. Ведь, во-первых, на протяжении большей части XX в. Мексика не в пример другим странам Латинской Америки была образцом политической стабильности: там не было военных переворотов, волны которых, нередко с подачи США, периодически «накрывали» многие страны региона. А во-вторых, мексиканское руководство порой откровенно оппонировало интервенционистским акциям Вашингтона: к примеру, власти Мексики довольно жестко критиковали США за политику эм-

Владимир Петрович Сударев — доктор политических наук, профессор, заместитель директора ИЛА РАН (vladimirsudarev@rambler.ru).

барго в отношении Кубы. Добавим к этому и открытое неприятие политики неоглобализма администрации Рональда Рейгана (1981—1989).

Причина недовольства Буша очевидна. США остро нуждались в весомых союзниках в продвижении застопорившегося проекта Американской зоны свободной торговли (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA). И надо отдать должное В.Фоксу: своими первыми внешнеполитическими инициативами он попытался исправить образовавшийся дисбаланс. В первый год президентства он посетил Чили, Аргентину, Бразилию и Уругвай, установив дружеские отношения с лидерами этих государств.

Для возвращения стране лидерства в регионе были избраны несколько путей. Помимо активизации диалога с влиятельными латиноамериканскими государствами, Фокс прибег к ряду внешне эффектных, хотя и не очень эффективных, маневров, нацеленных на привлечение внимания к Мексике. Так, в сентябре 2002 г. руководство Мексики заявило о выходе страны из Межамериканского договора о взаимной помощи (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, Пакт Рио), мотивируя это решение тем, что подписанный в 1947 г. договор морально устарел, и вся система безопасности после событий 11 сентября 2001 г. нуждается в коренном обновлении. Примеру Мексики, однако, не последовало ни одно государство региона.

В.Фокс также выступил с инициативой по активизации деятельности Группы трех (Grupo de los Tres, G-3), которая была создана в 1989 г. Мексикой, Венесуэлой и Колумбией с целью продвижения экономической интеграции между странами-участницами и сотрудничества с государствами Центральной Америки и Карибского бассейна. Однако после того, как в 2003 г. Венесуэла по инициативе президента Уго Чавеса (1999—2013) вышла из группы под предлогом того, что G-3 построена на «неолиберальных принципах», та практически прекратила существование.

Центральная Америка, традиционно считавшаяся зоной влияния Мексики, также оказалась в фокусе внимания Фокса. Напомним, что в 1991 г. по инициативе мексиканского руководства был создан Механизм диалога и согласия Тустла — региональный форум, в котором для координации политики по широкому спектру вопросов собираются руководители Мексики и центральноамериканских государств. Стремясь укрепить лидерство страны в субрегионе, Фокс в 2001 г. инициировал «План Пуэбла — Панама» (Plan Puebla Panamá, PPP) — амбициозный проект интеграции и социально-экономического развития субрегиона. Задачей проекта было «подтянуть» Центральную Америку к ALCA и геополитически замкнуть ее между двумя главными партнерами США в Западной полушарии — Мексикой и Колумбией. PPP подвергся острой критике и так и не был реализован. Забегая вперед, скажем, что в 2008 г. PPP был переименован преемником Фокса Фелипе Кальдероном (2006—2012) в «Проект Месоамерика»: в новой версии было значительно сокращено количество программ, а акцент сделан на решении социальных задач. А на состоявшемся в декабре 2011 г. очередном саммите Механизма диалога и согласия Тустла Кальдерон выступил с идеей создания Фонда развития инфраструктуры Месоамерики и Карибов в размере 160 млн долл., выразив надежду, что к проекту присоединится Венесуэла.

В период президентства Фокса не увенчалась успехом и инициатива Мексики выступить посредником в диалоге между колумбийским правительством и руководством партизанской Армии национального освобож-

дения (Ejército de Liberación Nacional, ELN), поддержанная президентом Колумбии Альваро Урибе (2002—2010). Когда команда мексиканских переговорщиков уже была сформирована, повстанцы в последний момент отказались от переговоров.

Кроме того, Фокс попытался восстановить некоторые утраченные традиции во внешней политике, которые в течение десятилетий отличали Мексику. Причем даже те, что не соответствовали позиции Вашингтона. В первую очередь речь идет о Кубе. В феврале 2002 г. Фокс совершил официальный визит на остров, который мексиканские президенты не посещали с 1994 г. За эти годы Мексика как экономический партнер Кубы «скатилась» с первого на седьмое место в регионе. При этом Фокс нашел время пообщаться не только с представителями руководства страны во главе с Фиделем Кастро, но и с кубинскими правозащитниками. Президент Мексики раскритиковал тогда политику эмбарго США в отношении Кубы и призвал нормализовать отношения¹. В том же году на Кубу на празднование 100-летия установления дипломатических отношений между двумя странами прибыли 132 мексиканских парламентария. Возглавлявший делегацию председатель комиссии по международным отношениям Г. Карвахаль зачитал документ, в котором осуждалась политика экономической блокады острова, проводимая Вашингтоном.

Тем не менее мексикано-кубинские отношения не были безоблачными. В апреле 2002 г. Фидель Кастро придал гласности содержание телефонного разговора с В. Фоксом, в котором президент Мексики просил кубинского лидера пораньше покинуть состоявшийся в марте 2002 г. в г. Монтеррей (Мексика) форум ООН по проблемам развития — во избежание его встречи с намеревавшимся прибыть на форум Дж. Бушем. Это, разумеется, привело к резкому охлаждению отношений.

А когда в апреле 2004 г. Мексика и Перу проголосовали в Комиссии по правам человека ООН в Женеве за направление на Кубу специального представителя комиссии, Куба отозвала своего посла в Мексике, на что противоположная сторона ответила тем же. Здесь важно отметить, что Мексика традиционно воздерживалась при голосовании резолюций комиссии, осуждающих Кубу за нарушения прав человека.

Некоторые действия правительства Фокса подтвердили верность Мексики принципу невмешательства во внутренние дела и уважения суверенитета других стран: к примеру, во время путча в Венесуэле в апреле 2002 г., когда законно избранный глава государства Чавес был временно отстранен от власти, мексиканское руководство на проходившем в тот момент саммите Группы Рио решительно осудило действия путчистов и потребовало немедленно восстановить в должности свергнутого президента. И это при том, что неолиберала Фокса и социалиста Чавеса можно назвать антиподами и в известном смысле политическими противниками. Кстати говоря, в тот момент США, Колумбия, Сальвадор, Испания предлагали закрыть глаза на происходящее в Венесуэле.

Активная внешнеполитическая деятельность Фокса на латиноамериканском направлении органично укладывается в доктрину, сформулированную назначенным в 2004 г. послом Мексики в Чили Р. Вильянуэвой. Ее суть сводится к тому, что Мексика, являясь «геополитическим мостом» между Севером и Югом Западного полушария, призвана трансформировать старые культурные и экономические связи с США с целью создания

единого сообщества, в которое войдут Северная и Южная Америки. То есть страна претендовала на роль не просто посредника между двумя Америками, а государства, задачей которого является гармонизация интересов США и Латинской Америки. Кроме того, все это прекрасно вписывалось в стратегию союза между США и Мексикой в продвижении проекта ALCA.

Общий рынок стран Южного конуса (Mercado común del Sur, Mercosur), государства — члены которого являются главными оппонентами форсированного продвижения Вашингтоном ALCA, пользовался особым вниманием мексиканского президента. Тем более, что растянувшийся на десятилетие переговорный процесс вступал в завершающую стадию, а Дж.Буш летом 2002 г. сумел получить от конгресса США полномочия по процедуре *fast track*².

Пользуясь дружественными отношениями с лидерами объединения, Фокс не жалел усилий по сближению их позиций по ALCA. В сентябре 2003 г. Мексику по приглашению Фокса посетил президент Бразилии Луис Инасио Лула да Силва (2003—2011), а в июле 2004 г. уже сам Фокс нанес ответный визит в Бразилию, после чего побывал еще в Аргентине и Парагвае. В рамках поездки мексиканский президент присутствовал на очередном саммите Mercosur, где выразил желание присоединить Мексику к объединению. Ранее на сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2003 г. Фокс встречался с президентом Аргентины Нестором Киршнером (2003—2007).

Несмотря на все усилия и заинтересованность лидеров стран в развитии связей, Фоксу не всегда удавалось направлять диалог в нужное русло. К примеру, во время упоминавшегося визита Лулы да Силвы в Мексику президенты разошлись во мнениях относительно состоявшегося накануне саммита ВТО. Бразильский президент акцентировал внимание на существенных различиях в уровнях развития стран Латинской Америки и, соответственно, различии интересов, которое не учитывается при разработке ALCA.

Кроме того, параллельно с поистине титаническими усилиями Фокса по продвижению ALCA представители Мексики в ходе переговорного процесса по реализации проекта занимали совершенно иную позицию. Аргентинский исследователь Мария де Монсерат весьма точно и остроумно отметила интересную деталь: «Публично поддерживая ALCA, они (представители Мексики. — В.С.), согласно мнению переговорщиков из других стран, намеренно тормозили дискуссии в рабочих группах с единственной целью сохранить преимущества Мексики в доступе на рынки США»³.

Активно продвигая совместно с США идею ALCA, Фокс обрел целый ряд политических противников в регионе: в первую очередь, леворадикальных и антиамерикански настроенных лидеров — Чавеса и президента Боливии Эво Моралеса (2006 по н/в). Ситуация накалилась на Саммите президентов Америк в г. Мар-дель-Плата (Аргентина) в ноябре 2005 г., на котором был подведен неутешительный для Вашингтона и его союзников итог: проект ALCA даже в облегченном виде к намеченному сроку не состоялся. Дж.Буш тогда покинул саммит, не дожидаясь его официального завершения. А в ответ на выступление Фокса в защиту ALCA, Чавес, позабыв об этикете, публично назвал мексиканского коллегу «щенком империи». Вслед за оскорблением последовал взаимный отзыв послов.

Напряженность в отношениях между Мексикой и Боливией выразилась, в частности, в том, что на инаугурации Э.Моралеса в 2006 г. правительство Фокса было представлено лишь послом в Боливии. Это можно объяснить

тем, что Моралес накануне вступления в должность выразил намерение пригласить на церемонию лидеров повстанческой Сапатистской армии национального освобождения (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN), возникшей на политической арене Мексики в 1994 г. как ответ на вступление в силу NAFTA.

Единственное, что, пожалуй, можно безоговорочно занести в актив внешней политики Фокса на латиноамериканском направлении, это выстраивание союзнических отношений с Чили. Напомним, что эти государства с 1999 г. связывает договор о свободной торговле. Кроме того, Чили — вторая после Мексики страна региона, заключившая соглашение о свободной торговле с США (2002 г.). Мексика и Чили поддерживали Вашингтон в безуспешном продвижении ALCA.

Важным шагом в сближении правительств двух стран в 2006 г. стало решение президента Чили Рикардо Лагоса (2000—2006) и Фокса приступить к разработке соглашения о стратегическом партнерстве. Соглашение, на тот момент единственное в своем роде в регионе, предусматривало сотрудничество по широкому кругу вопросов — от торговли и политического взаимодействия до расширения культурных связей. По словам Фокса, документ призван стать основой нового союза, к которому присоединятся и другие страны⁴.

Победа на выборах 2006 г. однопартийца Фокса Кальдерона с преимуществом всего в 0,5% голосов вызвала неоднозначную реакцию в регионе. Чавес, к примеру, в интервью CNN откровенно заявил, что у Мексики «украли» президентские выборы, не скрывая, что он поддерживал на них противника Кальдерона — Андреса Мануэля Лопеса Обрадора из левой Партии демократической революции (Partido de Revolución Democrática, PRD).

Еще до официального вступления в должность Кальдерон совершил длительное турне по Латинской Америке, стремясь установить личные контакты с латиноамериканскими лидерами и снять напряженность, возникшую в отношениях некоторых из них с Фоксом. Это касалось, прежде всего, Киршнера, с которым на упоминавшемся саммите в Мар-дель-Плата у Фокса возникла острая дискуссия по поводу ALCA. В июле 2007 г. в ходе визита аргентинского президента в Мексику, как отметили обе стороны, был положен конец двухлетнему отсутствию контактов и подписано соглашение о стратегическом партнерстве. По мнению ряда аналитиков, аргентинское руководство было заинтересовано в развитии связей с Мексикой с целью ослабить торговую зависимость Аргентины от Бразилии. Мексика, в свою очередь, таким образом стремилась восстановить лидерство в южноамериканском регионе⁵.

Впоследствии, однако, отношения Мехико с Буэнос-Айресом существенно осложнились, что было вызвано введением аргентинской стороной в 2012 г. системы импортных лицензий, носивших очевидный протекционистский характер. В ответ на эти меры Мексика вслед за Евросоюзом, США и Японией направила в ВТО жалобу на Аргентину.

В целом Ф.Кальдерон во многом повторял дипломатический стиль своего предшественника, подчеркнуто демонстрируя возросший интерес Мексики к Латинской Америке. Вместе с тем он не проводил жесткий водораздел между близкими по политической ориентации умеренными режимами и леворадикалами. В этом смысле показательно, что министр иностранных дел Мексики Патрисия Эспиноса, подводя итог первому году президентства Кальдерона, в качестве главных достижений выделила восстановление

диалога с властями Венесуэлы и сближение с Кубой. В 2007 г. новые послы Венесуэлы и Кубы вручили мексиканскому президенту верительные грамоты. При этом Кальдерон заявил, что не намерен играть на стороне Дж.Буша в противостоянии Чавесу.

В подтверждение нормализации отношений с Кубой в октябре 2008 г. Мексику посетила кубинская правительственная делегация во главе с министром иностранных дел Фелипе Пересом Роке. В подписанном меморандуме о взаимопонимании стороны осудили миграционную политику США, отметив, что она фактически поощряет нелегальную миграцию. Решительно была осуждена и проводимая Вашингтоном политика экономической блокады Кубы. Но взаимопонимание длилось недолго. Не прошло и года, как отношения вновь обострились после того, как Гавана в мае 2009 г. отменила воздушное сообщение с Мексикой в связи с обнаруженной там новой разновидностью гриппа. Ф.Кастро не преминул подлить масла в огонь: в статье, опубликованной в газете «Granma», официальном печатном органе Коммунистической партии Кубы (Partido Comunista de Cuba, PCC), он обвинил мексиканские власти в сокрытии этого факта от мировой общественности накануне визита в Мексику президента США Барака Обамы (2009 по н/в). В результате на неопределенный срок был отложен долго готовившийся визит на Кубу Кальдерона. Поездка состоялась лишь три года спустя, в апреле 2012 г. Как отметил профессор Денверского университета Артуро Лопес Леви, визит прошел в русле общей переоценки администрации Кальдерона латиноамериканского вектора внешней политики Мексики⁶. Особенно очевидно это проявилось в отношении Кубы. Речь шла не просто о восстановлении традиционных тесных уз между двумя государствами — большое внимание теперь уделялось проблеме безопасности. Многокилометровая общая морская граница двух стран объясняет заинтересованность мексиканских правящих элит в региональной стабильности, тем более что потенциальный кризис на Кубе вполне мог сказаться и на ситуации в Мексике. Поэтому на переговорах Кальдерона с кубинским лидером Раулем Кастро (2008 по н/в) особое внимание было уделено координации усилий в таких сферах, как миграция, преступность и налаживание стратегического партнерства. Подход Кальдерона отличался и тем, что президент попытался вернуть отношения с Кубой в традиционное деидеологизированное русло, вынеся, в отличие от своего предшественника, за рамки диалога проблему кубинских диссидентов, прав человека и т.д.

Другим элементом миссии Мексики как связующего звена между Севером и Югом Западного полушария, а также главного союзника США в регионе, как утверждает А.Лопес Леви, могла бы стать роль посредника в диалоге между Вашингтоном и Гаваной. При этом американский специалист не исключает, что Кальдерон мог передать Р.Кастро секретное послание от Б.Обамы.

В период президентства Кальдерона активизировались связи Мексики с Бразилией, чему способствовал визит в Мексику Лулы да Силвы в августе 2007 г. В ходе переговоров стороны выразили заинтересованность в скорейшей реформе Совета Безопасности ООН, позиции руководств совпали и по ряду других вопросов мировой политики. Кроме того, были достигнуты конкретные договоренности, в частности, об интенсификации сотрудничества в области энергетики. Речь шла о помощи бразильского нефтяного гиганта «Petrobras» крупнейшей мексиканской нефтяной компании «Ре-

тех» в разработке глубоководных месторождений на мексиканском шельфе. Кроме того, Лула да Силва предложил мексиканскому коллеге наладить более тесное сотрудничество с Mercosur.

В ноябре 2011 г. в ходе визита в Мексику уругвайского президента Хосе Мухики (2010 по н/в) был подписан «стратегический план сотрудничества» между Мексикой и Уругваем. Столь pompезное название документа, тем не менее, не вполне соответствует его реальному содержанию. В документе указывается, что сотрудничество не будет ограничиваться торговыми отношениями (товарооборот в 2010 г. достиг всего 440 млн долл.) и распространится на обмен опытом в области международной политики, образования и культуры⁷.

В последние годы президентства Кальдерона его правительство выступило с рядом громких инициатив регионального масштаба, которые, на наш взгляд, носили чисто демонстрационный характер и были призваны, в первую очередь, еще раз напомнить о традициях лидерства Мексики в Латинской Америке. Так, П.Эспиноса в сентябре 2009 г. на заседании сената выразила озабоченность заметно возросшими в регионе закупками вооружений и предложила обсудить этот вопрос в рамках Группы Рио, отметив при этом, что Мексика является «ключевым игроком и фактором равновесия среди латиноамериканских стран»⁸. Другой масштабной инициативой Мексики стало проведение в феврале 2010 г. в курортной зоне Ривьера-Майя близ г. Канкун Саммита единства Латинской Америки и Карибского бассейна, на котором было официально объявлено о создании Сообщества латиноамериканских и карибских государств (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC). В принятой на саммите Декларации Канкуна отмечается, что новое объединение, опираясь на наследие Группы Рио, должно стать механизмом, который обеспечит интеграцию государств-членов, единое позиционирование в мировой политике, а также более эффективное взаимодействие между субрегиональными объединениями. 3 декабря 2011 г. в г. Каракас (Венесуэла) состоялась встреча на высшем уровне с участием 32 представителей региона без участия США и Канады, где и была создана эта организация, ставшая своего рода правопреемницей Группы Рио. Бросаются в глаза аморфность президентских речей на встрече, излишняя амбициозность и трудновыполнимость декларируемых им задач. Ведь речь идет о координации политики государств, совершенно разных по уровню экономического развития, ресурсному потенциалу, характеру политических режимов. Это не может не вызывать сомнений в реализуемости проекта, напоминающего неоднократно предпринимавшиеся в XX в. малоуспешные попытки создания общерегиональных объединений.

При этом Мексика продолжала выступать с региональными инициативами. Всего через пару дней после встречи, 5 декабря 2011 г., в г. Мерида (Мексика) прошло совещание президентов Мексики, Колумбии, Чили и министра иностранных дел Перу, на котором было решено образовать Тихоокеанский альянс (Alianza del Pacífico, AP) — новое объединение, призванное продвигать интересы членов в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР).

Объединение четырех крупнейших тихоокеанских стран (с возможным присоединением государств Центральной Америки) — значимое явление в том случае, если речь пойдет о реальных интеграционных проектах и совместных действиях на азиатско-тихоокеанском направлении. Альянс обладает существенным демографическим и экономическим потенциалом,

являясь в совокупности девятой экономикой мира, объединяя 206 млн потребителей, обладая совокупным ВВП в 1,7 млрд долл. Это 36% ВВП всей Латинской Америки, в то время как объем экспорта группировки составляет 55% от общерегионального, почти вдвое превосходя показатели Mercosur — самого развитого на сегодняшний день интеграционного объединения в латиноамериканском регионе⁹.

Как представляется, сильный импульс этой инициативе придало заявление Обамы о том, что основной вектор внешней политики США в ближайшие десятилетия должен быть смещен в АТР, и приоритетным должно стать создание проекта Транстихоокеанского партнерства (Trans-Pacific Partnership, TPP). Здесь важно отметить, что каждая из четырех стран АР имеет соглашения о свободной торговле с Вашингтоном. С геополитической точки зрения это может привести к делению Латинской Америки на тихоокеанский и атлантический субрегионы, и, по мнению аргентинского эксперта Карлоса Маламуда, альянс может отличаться большей гибкостью и меньшей бюрократичностью по сравнению с Mercosur, Андским сообществом наций (Comunidad Andina de Naciones, CAN), Союзом южноамериканских наций (Unión de Naciones Suramericanas, Unasur) и CELAC, которые неизбежно столкнутся с противоречиями при формировании единой политической линии¹⁰.

Нельзя исключать и иной подтекст этой новой геополитической мозаики. Хотя CELAC создавался без участия США, это объединение может быть очень полезным для Вашингтона. Тенденция разделения Западного полушария на Север и Юг в начале XXI в. просматривалась достаточно отчетливо, и США мало что могли ей противопоставить. При этом не исключено, что интеграционные проекты вроде CELAC как раз направлены на противодействие этой тенденции, а активность Мексики, учитывая ее союзнические отношения с США, выглядит отнюдь не случайной.

Нынешний президент Мексики Энрике Пенья Ньето из Институционно-революционной партии (Partido Revolucionario Institucional, PRI), избранный в 2012 г., хотя и не уделил в предвыборной программе большого внимания внешней политике, будет стремиться, по мнению его окружения, к лидирующим позициям Мексики в АР и в целом сделает больший акцент на отношениях со странами АТР, сохраняя при этом курс на укрепление связей с США и расширение присутствия в Центральной Америке.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ El País. Madrid, 5.II.2002.

² Ускоренная процедура обсуждения в Конгрессе договоров о свободной торговле.

³ The Nation, 5.VIII.2002.

⁴ El Nuevo Herald, 02.XII.2005.

⁵ El País, 31.VII.2007.

⁶ <http://www.infolatam.com/2012/04/11>

⁷ <http://www.infolatam.com/2011/11/17>

⁸ Пульс Планеты, 18.IX. 2009.

⁹ El Nuevo Herald, 06.X.12.

¹⁰ <http://www.infolatam.com/2012/06/05>