

Д.А.Правдюк

Фактор

«ВНУТРИКОНТИНЕНТАЛЬНОСТИ»

в повестке устойчивого

развития

На примере Боливии в XXI в.

В данной статье автор предпринимает попытку обобщить наиболее актуальные данные и выводы об экономике стран, не имеющих выхода к морю, оценить влияние этого фактора на современную экономику Боливии, а также ответить на вопрос, насколько внутриконтинентальное положение Боливии препятствует ее движению к достижению Целей устойчивого развития ООН (ЦУР). Внутриконтинентальное положение Боливии является одним из ключевых факторов, определяющих ее экономическое и политическое развитие. Однако структурные недостатки боливийской экономики нельзя объяснять исключительно этим обстоятельством. Осознавая уязвимое положение своих стран, власти развивающихся государств, не имеющие выхода к морю, должны прикладывать двойные усилия для принятия взвешенных и инклюзивных решений, стремиться найти баланс между достижением различных ЦУР совместно со всеми заинтересованными сторонами. В условиях низкой прозрачности планов правительства и отсутствия процесса общественных консультаций политика Боливии по обеспечению устойчивого роста выглядит недостаточно последовательной.

Ключевые слова: Боливия, экономика, внутриконтинентальные страны, цели устойчивого развития.

DOI: 10.31857/S0044748X0018051-5

Статья поступила в редакцию 09.10.2021

Дарья Антоновна Правдюк — руководитель регионального направления по работе со странами Латинской Америки, Фонд Росконгресс (РФ, 199106 Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., 88 лит. А, <https://orcid.org/0000-0002-3728-2115>, dariapravdiuk@gmail.com).

Статья заняла первое место в конкурсе молодых исследователей, состоявшемся в рамках пятого международного форума «Россия и Иbero-Америка в глобализирующемся мире: история и современность», который прошел в Санкт-Петербурге в октябре 2021 г.

Давние споры о положении Боливии, не имеющей выхода к морю, восходят к XIX в. Они стали камнем преткновения в чилийско-боливийских отношениях, вызывая рост напряженности между странами на протяжении XX в. и до настоящего времени. В XXI в. президент Боливии Эво Моралес Айма (2006—2019 гг.) сделал морские претензии центральным элементом внешней политики Боливии по отношению к соседу, заявив, что Чили уклонилась от своих обязательств по переговорам о доступе Боливии к Тихому океану [1]. Одним из самых расхожих аргументов в пользу исторических притязаний Боливии является утверждение о том, что чилийская агрессия во Второй тихоокеанской войне 1879—1884 гг., в результате которой Боливия стала внутриконтинентальным государством, нанесла непоправимый ущерб экономическому положению Боливии: потеря прибрежных территорий, богатых природными ресурсами и критически важных для внешней торговли, как утверждает, стала основной причиной того, что Боливия сегодня является одной из беднейших стран Латинской Америки [2].

Чтобы оценить это заявление, следует сосредоточиться на отличительных характеристиках, связанных с отсутствием выхода к морю, которые актуальны для уязвимых групп государств — развивающихся и наименее развитых. Эти характеристики будут рассмотрены в соответствии с подходом и оценками специалистов Управления высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся государствам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам (*Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, OHRLLS*).

ЭКОНОМИКА «ВНУТРИКОНТИНЕНТАЛЬНОСТИ»

В 2013 г. эксперты *OHRLLS* представили отчет, посвященный анализу общей макроэкономической картине стран, не имеющих выхода к морю, — «Экономика развития без выхода к морю: понимание затрат на развитие, связанных с отсутствием выхода к морю» [3]. Согласно этому документу, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю (РСНВМ), действительно значительно отстают от прибрежных развивающихся стран и развивающихся государств транзита с точки зрения общего экономического развития. Имеются некоторые свидетельства улучшения макроэкономической базы РСНВМ после запуска Алматинского плана действий (2003 г.), но эта тенденция во многом зависит от последовательности экономической политики той или иной страны.

Что касается торговли и структурной диверсификации, то следует отметить, что структура экспорта РСНВМ в целом узкая и менее разнообразная: эти страны, как правило, больше зависят от экспорта сырьевых товаров, чем любая другая группа государств. Очевидно, что в целом в РСНВМ осуществлять международную торговлю намного сложнее, чем в любой другой группе. Затраты на экспорт и импорт РСНВМ в среднем более чем вдвое превышают затраты на экспорт и импорт развивающихся стран транзита. Более того, в РСНВМ эти расходы растут быстрее, чем в других группах. Задержки

при экспорте из РСНВМ также более продолжительные, логистические показатели также хуже [3].

Другой типичной проблемой РСНВМ, актуальной и для Боливии, является недостаток прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Первые два десятилетия в Латинской Америке в среднем только Гайана и Суринам получали меньше инвестиций, чем Боливия и Парагвай, а начиная с 2018 г., благодаря гайанскому «нефтяному буму», приток ПИИ в Гайану выше показателей Парагвая и Боливии, вместе взятых. Ситуация в Боливии является беспрецедентной: по данным Конференции ООН по торговле и развитию (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*), в 2019 г. был зафиксирован отрицательный показатель ПИИ (-217 млн долл.), а по итогам 2020 г. вывод капитала составил 1048 млн долл., что в обоих случаях является худшим показателем в регионе [4]. Одним из основных механизмов компенсации недостаточных иностранных инвестиций является Официальная помощь в целях развития (ОПР), но за последние пять лет ее поток был довольно неравномерным: так, например, при общем уменьшении объема ОПР с 2017 по 2018 г. на 4% объем помощи РСНВМ за тот же период упал на 9% [5].

Замкнутый круг, образовавшийся в сфере логистики, приводящий к наиболее значительным потерям, рассматривается в докладе группы экспертов Всемирного банка «Цена отсутствия выхода к морю» (2010 г.). Опуская расчеты, можно отметить, что по сравнению с прибрежными странами, во внутриконтинентальных государствах объем торговли в среднем на 30% меньше, рост экономики как минимум на 1,5% ниже, транспортные расходы примерно на 50% выше, а рэкспортную модель чрезвычайно сложно реализовать [6].

Когда в 2006 г. к власти в Боливии пришел Э.Моралес, в Национальном плане развития (2007 г.) был изложен новый правительственный проект, в котором сочетались черты неодевелопментализма и социализма XXI в. [7]. Как видно из полного названия — «Национальный план развития: достойная, суверенная, производительная и демократическая Боливия для хорошей жизни. Стратегические направления на 2006—2011 гг.» — в нем отражен широкий круг вопросов, связанных с благополучием боливийской нации, что является основной целью концепции *Vivir Bien* («Жить хорошо»).

В 2006 г. мир стал свидетелем очередного сдвига в экономической политике Боливии, когда произошла национализация углеводородов. Следующим шагом должна была стать полноценная трансформация структуры развития. Раздел «Производительность» Национального плана развития обеспечил нормативную основу для этого этапа, разделив боливийское производство на две основные и две второстепенные оси [8]. Обосновывая необходимость государственного контроля над основными осями экономики (теми, которые генерируют профицит, и теми, которые создают рабочие места и доходы), правительство Моралеса планировало дать импульс модернизации экономики Боливии.

Анализируя результаты президентства Моралеса, можно отметить, что его правительству удалось добиться впечатляющих успехов в деле улучшения социально-экономического положения Боливии: уровень бедности

сократился вдвое [9], ВВП вырос почти в четыре раза (с 11,4 млрд долл. в 2006 г. до 40,8 млрд долл. в 2019 г.), в то время как ВВП по ППС вырос в два раза [10]. Но еще важнее тот факт, что наблюдается устойчивая тенденция к большей диверсификации боливийского экспорта. Помимо основного сырья, производимого на экспорт (природный газ, цинк и серебро), перспективными представляются еще две категории — соевые продукты и литий [11].

СТРУКТУРНЫЕ ВЫЗОВЫ НА ПУТИ К ЦУР ООН

Несмотря на определенные успехи, Боливия все еще далека от стабильного курса на достижение Целей устойчивого развития (ЦУР): системные вызовы развитию остаются или даже усугубляются, в то время как интеграция в мировую экономику все еще незначительна. Правительственный протекционизм, препятствующий развитию рыночной конкуренции, слабая правовая база для бизнеса, особенно для иностранного предпринимательства, и общая зависимость от мировых цен на сырье делают экономику Боливии менее конкурентоспособной и более уязвимой.

В одном из самых всеобъемлющих исследований по данной теме — отчете Всемирного банка «Ведение бизнеса в странах, не имеющих выхода к морю» (2016 г.) — утверждается, что Боливию нельзя назвать благоприятной страной для бизнеса. Так, она заняла худшее место среди РСНВМ по количеству процедур открытия бизнеса — 15 (среднее число по региону — 6,6) и времени на осуществление экспорта — 216 часов на таможенные формальности, а также 189-е место в мире по уплате налогов (более 1025 часов в год на все налоговые процедуры). В целом по состоянию на 2016 г. Боливия занимала 157-е место в глобальном рейтинге ведения бизнеса, что является шестым худшим результатом среди стран, не имеющих выхода к морю [12]. К 2020 г. она смогла подняться только до 150 строчки [13].

Можно ли считать эти факты результатом отсутствия у Боливии выхода к морю? Обобщив официальный боливийский дискурс, можно сказать, что Ла-Пас стремится переложить ответственность за свои экономические проблемы на отсутствие выхода к морю и, в частности, на Чили. Но при внимательном рассмотрении существующих соглашений между Чили и Боливией становится очевидно, что Чили действительно прилагает усилия для облегчения положения Боливии (начиная с права свободного транзита, гарантированного Конвенцией ООН по морскому праву, заканчивая многочисленными тарифными льготами) [14].

Тем не менее добрая воля Чили как страны транзита бесспорно должна быть дополнена рядом определенных шагов со стороны самой Боливии. Существуют как общие, так и конкретные рекомендации для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, разработанные специалистами различных учреждений, — от ООН до Всемирного банка. Предложения *OHRLLS* включают в себя меры по усилению торговой интеграции с остальным миром, проведение институциональных реформ, направленных на снижение затрат на развитие в связи с отсутствием выхода к морю, и новые формы мобилизации ресурсов для финансирования инвестиций в

инфраструктуру [3]. Стоит упомянуть еще один тезис: с точки зрения уменьшения негативного воздействия на торговлю развитие логистики важнее инвестиций в инфраструктуру. По данным Всемирного банка высокая эффективность логистики является результатом не столько хорошей инфраструктуры, сколько правильно составленных логистических цепочек поставок, конкурентного рынка грузовых перевозок и надлежащего государственного регулирования [6].

За последнее десятилетие правительство Боливии приняло некоторые меры, совпадающие с описанными рекомендациями, в основном в рамках Плана экономического и социального развития на 2016—2020 гг. В 2015 г. в Боливии вступил в силу закон о поощрении инвестиций в разведку и разработку углеводородов [15], который предусматривает, что часть доходов от прямого налога на углеводороды будет депонироваться в фонд для финансирования производственных стимулов, призванных способствовать большему притоку инвестиций и увеличению запасов и добычи углеводородов в стране. К сожалению, политическая турбулентность 2019—2020 гг., как и пандемия коронавируса, свели на нет многие позитивные начинания, связанные с улучшением делового климата Боливии.

Кроме того, если не переосмыслить и не изменить экономическую и энергетическую модели, то экономика, настолько зависящая от масштабной добычи ископаемых и экспорта углеводородов, неизбежно столкнется с трудностями при соблюдении стандартов устойчивости. В странах, не имеющих выхода к морю, как правило, менее диверсифицированная экономика, а также менее развитая инфраструктура, что препятствует переходу этих государств к «Индустрии 4.0» и энергопереходу.

Новая парадигма, предложенная Моралесом еще в 2007 г., изначально была направлена на изменение всей структуры развития страны, а не только экономической модели. Структура развития это — способ организации и функционирования факторов производства для достижения экономического роста, тогда как экономическая модель — это, скорее, в основном система управления этими факторами (традиционная, рыночная модели). Хотя боливийская экономическая модель менялась несколько раз на протяжении своей истории, структура ее развития оставалась прежней. Спустя десять лет после вступления в должность Моралеса боливийский экономист Джордж Грей Молина описал эту экономическую модель как «монопроизводство, построенное вокруг эксплуатации небольшого количества первичных природных ресурсов» [16].

Говоря о приверженности Боливии принципам устойчивого развития, стоит отметить, что хотя в рамках правовой базы (а именно — Рамочного закона Матери-Земли и комплексного развития для благополучия жизни 2012 г.) четко определены основные экологические и социальные ценности, на пути соблюдения стандартов возникают серьезные препятствия. Один из самых важных моментов — это тяжелый выбор между развитием инфраструктуры, имеющей решающее значение для обеспечения основных потребностей населения, и сохранением природы на благо будущих поколений [17]. В качестве яркого примера можно назвать конфликт, связанный с территорией коренных

народов и национальным парком *Isiboro Sécure* (известным как *TIPNIS*). Уникальный парк с большим биоразнообразием, к тому же имеющий особое значение для коренного населения Боливии, разрушается из-за строительства шоссе, которое должно связать две удаленные территории [18]. Другое решение — Верховный указ № 2366 (2015 г.), разрешающий нефтегазовые разработки на «охраняемых территориях», — как утверждается, призвано «сократить бедность и способствовать развитию Боливии» [19], но оно фактически поощряет экономическую активность иностранных компаний, наносящую огромный ущерб как окружающей среде, так и благополучию нации.

Боливийскому неоэкстрактивизму, поддерживаемому истеблишментом и промышленным лобби, со второго десятилетия XXI в. противопоставлено растущее городское движение экологических активистов. Ретроспектива их попыток быть услышанными властями, проведенная шведским исследователем Андерсом Бурманом, [20] показывает, что основным инструментом артикуляции их позиции является социальный протест, так как полномасштабные общественные консультации по чувствительным вопросам сохранения окружающей среды при согласовании новых промышленных / горнодобывающих / инфраструктурных проектов практически не проводятся. Иными словами, неотъемлемые составляющие проведения устойчивых структурных преобразований — активное участие гражданского общества в общенациональном диалоге о приоритетах страны, а также неукоснительное соблюдение уже согласованных принципов — пока не ставятся боливийскими властями «во главу угла».

Обобщенные экономические тренды, рассмотренные выше, однозначно указывают на существование негативного паттерна «отсутствие выхода к морю — отставание в экономическом развитии», под влиянием которого находится и Боливия в том числе. Уязвимость РСНВМ не подвергается сомнению и является предметом пристального внимания международных институтов, призванных оказывать прямую или опосредованную помощь — финансовую, технологическую, аналитическую. Однако решающую роль в нивелировании отрицательного эффекта внутриконтинентального положения Боливии играет последовательность и безальтернативность ее собственной внутренней политики, направленной на обеспечение устойчивого роста. Тем не менее, гораздо более стабильным фокусом боливийского официального дискурса, включая и текущее правительство Л.Арсе (2020 — н/в), выглядит возвращение суверенного выхода к морю, несмотря на решение Международного суда ООН в 2018 г. отвергнуть притязания Боливии к Чили [21].

Высокий уровень бюрократии и коррупции, низкая диверсификация экспортной структуры, наличие серьезных рисков для иностранного бизнеса и инвестиций — все это системные недостатки, над устранением которых, в отличие от отсутствия выхода к морю, боливийские власти могут планомерно работать, привлекая как собственные, так и внешние ресурсы. Но пока Боливия только ищет баланс между достижением долгосрочных ЦУР и сиюминутной выгодой, методом проб и ошибок продвигаясь по собственному пути к «хорошей жизни».

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Dunkelberg A. Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile). *American Journal of International Law*. 2019. Vol. 113, issue 2, pp. 347-353.
2. Macroeconomic Developments and Prospects in Low Income Developing Countries, IMF, 2016.
3. The Development Economics of Landlockedness: Understanding the development costs of being landlocked, UN, OHRRLLS, 2013.
4. World Investment Report, UNCTAD, 2021.
5. Financing for Sustainable Development Report 2020, UN, 2020.
6. The Cost of Being Landlocked, The World Bank, 2010.
7. Cunha Filho C.M., Goncalves R.S. The National Development Plan as a Political Economic Strategy in Evo Morales's Bolivia: Accomplishments and Limitations. *Latin American Perspectives*. 2010, Vol. 37, N 4, pp. 177-196.
8. Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democratica, para Vivir Bien", 2007, Available at: [//www.planificacion.umsa.bo/documents/1778193302/0/boliviaplan_desarrollo_nac_ds_29272+12+sep+2007.pdf](http://www.planificacion.umsa.bo/documents/1778193302/0/boliviaplan_desarrollo_nac_ds_29272+12+sep+2007.pdf) (accessed 12.06.2021)
9. Bolivia. Poverty & Equity Brief. World Bank, October 2019. Available at: https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/FM2019/Global_POVEQ_BOL.pdf (accessed 10.06.2021).
10. CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Estado Plurinacional de Bolivia, Perfil nacional económico. Available at: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=2&country=bol&lang=es> (accessed 14.06.2021).
11. Катона В. Основные драйверы развития экономики Боливии. Латинская Америка. 2016, № 11, сс. 43-57. [Katona V. Osnovnye draivery razvitiya ekonomiki Bolivi. [The main development drivers of Bolivia's economy]. *Latinskaya Amerika*, 2016, N 11, pp. 43-57. (In Russ.)
12. Doing Business in landlocked economies – 2016, The World Bank Group.
13. Doing Business – 2020, The World Bank Group.
14. Correa L. Free transit from Bolivia through Chile: disputes and Chilean economic expenditure. 2005-2011. *Si Somos Americanos-Revista De Estudios Transfronterizos*, 2019, 19 (1), pp. 111-138.
15. Ley de Promoción para Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera. Available at <https://www.cedib.org/wp-content/uploads/2016/03/07-Ley767-Promoción-de-inversiones-en-actividades-de-exploración-y-explotación-de-hidrocarburos.pdf> (accessed 14.06.2021).
16. Gray Molina G. La economía boliviana 'mas alla del gas'. *América Latina Hoy*. 2016, N 43, pp. 63-85.
17. Laing A. F. Re-producing territory: Between resource nationalism and indigenous self-determination in Bolivia. *Geoforum*, 2020, 108, pp. 28–38. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.11.015>
18. Hope J. Globalising sustainable development: Decolonial disruptions and environmental justice in Bolivia. *AREA*, June 2020.
19. Hill D. Bolivia opens up national parks to oil and gas firms. *The Guardian*, 05.06.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2015/jun/05/bolivia-national-parks-oil-gas> (accessed 22.06.2021).
20. Burman A. A taste for ecology: class, coloniality, and the rise of a Bolivian urban environmental movement. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, April 2021. DOI: 10.1080/17442222.2021.1918841
21. Jeifets V., Pravdiuk D. El papel de la Corte Internacional de Justicia en la solución de controversias territoriales en los países de América Latina y el Caribe en el siglo XXI. *Iberoamerica*, M., 2019, N 3, pp. 125-148.

Дарья Правдюк

Daria A.Pravdiuk (dariapravdiuk@gmail.com)
Regional Director for Latin America, Roscongress Foundation

Sredny prospekt, V.O., 88A, 199106 Saint Petersburg, Russian Federation

Factor of landlocked position in pursuing sustainable development. Case of Bolivia in XXI century

Abstract. In the article the author attempts to 1) summarize the most relevant data and conclusions about the economy of landlocked countries, 2) assess the impact of the landlocked factor on the modern economy of Bolivia, and 3) answer the question: to what extent Bolivia's landlocked position hinders its progress towards the achievement of the UN Sustainable Development Goals (SDGs). Bolivia's landlocked position is one of the key determinants of the country's economy and development, but it seems unlikely that the structural weaknesses of the Bolivian economy can be attributed solely to it. Recognizing their vulnerability, landlocked developing countries must make a double effort to ensure informed and inclusive decision-making, balancing the achievement of the various SDGs together with all stakeholders. With little transparency in government plans and a lack of visible public consultation process, Bolivia's policies for sustainable growth appear to be lacking in coherence.

Key words: Bolivia, economy, inland countries, sustainable development goals.

DOI: 10.31857/S0044748X0018051-5

Received 09.10.2021