

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СВЯЗИ

В.Л.Хейфец, Д.А.Правдюк

Деятельность МВФ в Латинской Америке в XXI веке: поиск новой парадигмы взаимоотношений

В условиях колебаний мировой экономики Международный валютный фонд (МВФ) активно влияет на экономическую политику латиноамериканского региона, постоянно транслируя странам Латинской Америки ценности неолиберальной экономической модели. Вмешательство МВФ, как правило, становилось более интенсивным в условиях кризисов, ухудшения платежного баланса и отсутствия достаточного внешнего финансирования. Критики часто подвергают сомнению решительные меры фонда не только из-за рецессивного воздействия, которое они могут оказать на экономику, но также из-за потенциально негативного влияния на политические институты и уязвимые социальные группы. В XXI в. страны-заемщики все чаще подвергают сомнению правильность «неолиберальных рецептов» МВФ. На примере Аргентины, Бразилии и Эквадора авторы анализируют условия программ финансирования фонда, фокусируясь на усилиях правительств, направленных на сохранение как можно большей самостоятельности.

Ключевые слова: Латинская Америка, МВФ, неолиберализм, долговой кризис, Аргентина, Бразилия, Эквадор.

DOI: 10.31857/S0044748X0011331-3

Статья поступила в редакцию 10.06.2020.

Международный валютный фонд как один из ключевых институтов современного мира экономики и финансов с помощью своих займов играет центральную роль в продвижении рыночных реформ, вдохновленных неоклассической экономической мыслью. В течение первых двух лет основания МВФ в эту организацию вошли все страны Латинской Америки, за

Виктор Лазаревич Хейфец — доктор исторических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного университета, профессор ГУАП (РФ, 199034 Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7-9; 190000 Санкт-Петербург, Большая Морская, 67, jeifets@gmail.com); **Дарья Антоновна Правдюк** — аспирант СПбГУ (РФ, 199034 Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7-9, dariapravdiuk@gmail.com).

Статья подготовлена в рамках гранта Российского фонда фундаментальных исследований (грант №19-014-00042, «Латинская Америка и новый мировой порядок: перспективы и вызовы»).

исключением Аргентины и Гаити, вступивших в организацию, соответственно, в 1956 и 1953 гг., а в последующие десятилетия к фонду присоединились и другие государства Карибского бассейна. В настоящее время все страны Латино-Карибской Америки (ЛКА) являются членами МВФ, за исключением Кубы, покинувшей состав фонд после Карибского кризиса 1962 г.

Предполагалось, что МВФ будет оказывать краткосрочную помощь странам, сталкивающимся с кризисами ликвидности или обменного курса, чтобы те не прибегали к девальвации своей валюты или протекционистским мерам, способным негативно повлиять на экономику и международную торговлю. Однако с тех пор организация значительно расширила масштабы, разнообразие и продолжительность своих программ, которые теперь могут длиться несколько лет и служат для оказания помощи странам, больше не испытывающим серьезных затруднений с неплатежеспособностью.

В первое десятилетие своего существования и в отсутствие крупных международных рынков капитала МВФ обратил внимание на проблему недостаточного внешнего финансирования развивающихся стран, особенно ЛКА. В 1954 г. МВФ подписал первые резервные соглашения (*stand-by agreements, SBA*) с Перу и Мексикой, положившие начало серии из 165 резервных соглашений, заключенных со всеми латиноамериканскими странами, общая сумма которых в период 1954—1973 гг. составила 23,4 млрд долл. [1].

Во второй половине 1970-х годов благодаря кредитам МВФ были поддержаны новые латиноамериканские военные диктатуры, взявшие курс на неолиберальные реформы: между 1974 и 1975 гг. МВФ подтвердил два *SBA* правительству Аугусто Пиночета, в этот же период фонд также согласовал резервное соглашение с фактическим президентом Уругвая Хуаном Марией Бордаберри. В 1976 г., после свержения Исабель Перон и перехода Аргентины к «Процессу национальной реорганизации», МВФ утвердил *SBA* для Аргентины на 942 млн долл. — в то время самый большой кредит, когда-либо предоставленный латиноамериканской стране. Эксперты отмечают прагматизм, с которым МВФ был готов финансировать репрессивные режимы в Аргентине и Чили. Дело в том, что предшествующие правительства пытались придерживаться собственных программ сокращения расходов, в то время как новые власти охотно выполняли рекомендации МВФ, не опасаясь недовольства населения, так как в любой момент были готовы использовать аппарат контроля и террора [2, р. 441].

Объявление дефолта Мексикой в 1982 г. положило начало долговому кризису в ЛКА, продолжавшемуся в течение всего десятилетия. Кризис повлек за собой появление понятия «международный кредитор последней инстанции», предполагающего неформальный и децентрализованный альянс между правительствами Большой семерки, крупнейшими коммерческими банками и основными многосторонними организациями, в частности МВФ, который посредством вложений принадлежащих ему средств стремился избегать или откладывать моратории и дефолты, подвергающие риску международную банковскую систему [3, р. 339]. Важным эпизодом выражения групповой политической воли латиноамериканских стран-должников стало формирование Картахенской группы в 1984 г., хотя попытка создать коалицию должников была подорвана стратегией ведения переговоров кредиторов *case-by-case* (один за другим), а также недостатком ликвидности у должников [4, р. 286].

Неудачные первоначальные планы погашения долгов стран региона способствовали принятию в 1985 г. плана Бейкера, сочетавшего в себе более широкое рефинансирование со стороны кредиторов и выделение новых займов от Всемирного банка и других международных финансовых учреждений в обмен на создание программ структурной перестройки [5]. В Латинской Америке МВФ настоятельно призывал правительства провести ряд реформ, направленных на либерализацию торговли, дерегулирование капитала, пересмотр размеров и структуры госсектора, приватизацию государственных компаний, дерегулирование рынков и повышение гибкости рынков труда [6, с. 62]. Появление этих дополнительных структурных условий расширяло полномочия сотрудников фонда, поскольку, например, оценка реформы системы социального обеспечения была более сложной, чем оценка дефицита ликвидности. Пропорционально возросло влияние МВФ на внутреннюю политику латиноамериканских стран. В период 1989—1994 гг. МВФ предоставил более 24 млрд долл. двадцати странам ЛКА, в результате реформ и притока капитала в регионе в период 1991—1994 гг. средний рост составил 3,6% в год [7], хотя распределение доходов и социальные условия несколько ухудшились из-за сокращения государственного регулирования.

В первые годы XXI в. страны ЛКА находились на стадии экономического подъема, вызванного необычным сочетанием внешних факторов. Ускоренный рост азиатских экономик, в основном за счет Китая, увеличил спрос на природные ресурсы, что привело к увеличению цен на латиноамериканский экспорт и в сочетании с введением так называемых грязных плавающих курсов валют пошатнуло позиции МВФ в регионе [8, р. 186]. В этих обстоятельствах большинство латиноамериканских стран воспользовались профицитом счета текущих операций, чтобы начать процесс накопления резервов, необходимых для страховки от потенциальной финансовой дестабилизации и управления обменным курсом [9, с. 42]. Экономический бум не только позволил обойтись без ресурсов МВФ, но даже досрочно погасить кредиты: в 2005—2006 гг. Бразилия, Аргентина и Уругвай аннулировали свою общую задолженность перед МВФ траншами на сумму более 26, 10 и 1 млрд долл., соответственно. В результате к концу 2006 г. общий кредитный портфель МВФ сократился до чуть более 16 млрд долл., из которых 46% было сосредоточено в Турции, и только 837 млн долл. приходилось на страны латиноамериканского региона [1].

Международный финансовый кризис, разразившийся после банкротства *Lehman Brothers Holdings Inc.* в 2008 г., повлиял на развивающиеся страны вследствие финансового ужесточения и сокращения торговли. В этом контексте МВФ стал центральным игроком на международной арене G-20: в дополнение к надзору за стабильностью международной финансовой системы было объявлено о существенном увеличении ресурсов фонда для удовлетворения финансовых потребностей стран, пострадавших от кризиса. МВФ удвоил уровни доступа к своему финансированию со 100 до 200% квоты в год и с 300 до 600% общей квоты каждой страны. Он также ликвидировал недоиспользуемые линии финансирования, запустил гибкую кредитную линию, предлагая неограниченное превентивное финансирование без условий, и удвоил свои ресурсы примерно до 659 млрд долл. [10].

На фоне усугубляющегося кризиса МВФ внес ряд изменений в условия предоставления займов: он исключил структурные критерии (критерии эффективности) и ограничил условия своей основной сферой деятельности, а именно макроэкономическими, финансовыми, монетарными, бюджетными и валютными переменными. В этот период фонд сосредоточил свое внимание на периферии Европы, наиболее пострадавшей от финансового кризиса. Тем не менее МВФ также расширил свое участие в ЛКА: в период с 2009 по 2015 г. он утвердил кредиты на рекордную сумму 342 987 млн долл., из которых почти 98% соответствуют возобновленным обязательствам по отношению к Мексике (303 870 млн долл.) и Колумбии (31 150 млн долл.), тесно связанным с США экономически и политически [1].

Аргентинские эксперты П.Неминья и Х.Ларральде отмечают три ключевые черты возвращения МВФ в регион в XXI в. Во-первых, несмотря на увеличение объема выплат, финансовое вмешательство фонда в основном характеризовалось «страховочными кредитами» (то есть финансированием для удовлетворения фактических или потенциальных потребностей платежного баланса стран, еще не столкнувшихся с острым недостатком средств). Во-вторых, внимание МВФ было сосредоточено на Мексике и Колумбии, с которыми были согласованы многочисленные программы с гибкой кредитной линией, а также на Центральную Америку и Карибский бассейн, где были одобрены предупредительные *SBA*. Это страны очень тесно связаны с экономическим циклом Соединенных Штатов и поэтому больше пострадали от последствий кризиса. В-третьих, МВФ ограничил свои выплаты странами с низким уровнем дохода. По мнению авторов, неспособность государств региона создать надежную и, главное, самодостаточную региональную сеть финансовой помощи создает условия, способствующие повышению спроса на ресурсы МВФ в Южной Америке [11, с. 304].

Диего Санчес-Анкочеа, профессор экономики Оксфордского университета (Великобритания), заметил: «Важно предоставить ликвидность развивающимся странам, и фонд должен сыграть в этом хорошую роль, но его условия и требования часто слишком дорого обходятся странам» [12]. Одним из знаковых случаев, когда МВФ потерпел неудачу, признан аргентинский кризис 2000—2002 гг. Тогда Аргентина объявила самый большой дефолт в истории, прекратив платежи по облигациям на сумму 93 млрд долл.

Когда Фернандо де ла Руа стал президентом Аргентины в конце 1999 г., в наследство его команде достался огромный государственный долг, стабильно накапливавшийся с середины 60-х годов. Платежи по обслуживанию госдолга в 2000 г. достигали 4% аргентинского ВВП, поток иностранных инвестиций уменьшался, аргентинские компании испытывали сложности с получением кредитов. Все это толкало новое правительство на путь новых заимствований. Раунд интенсивных переговоров с ключевыми странами-кредиторами, а также с МВФ, принес Аргентине пакет помощи почти на 40 млрд долл. Однако даже такое крупное вливание средств не оживило аргентинскую экономику, а дальнейшее ухудшение ситуации спровоцировало панику населения. Дефолт, объявленный временным президентом Адольфо Родригесом Саа 23 декабря 2001 г., наложил мораторий на выплату свыше 80 млрд долл. [13, с. 27]. Важно отметить, что долговые обязательства перед МВФ и Всемирным банком Аргентина с

себя не сняла, однако ее решение, разумеется, получило негативную оценку этих институтов.

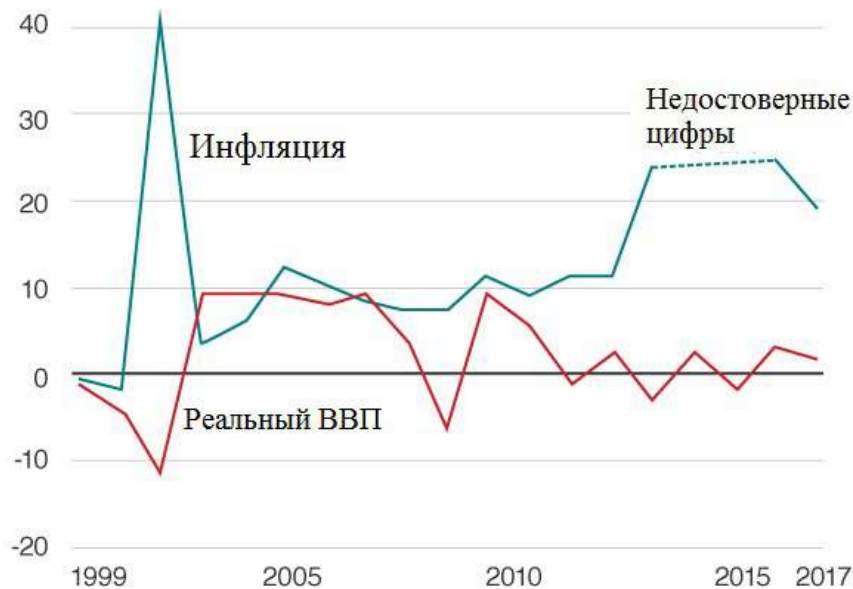
Выстраивание отношений с МВФ стало важнейшей целью правительства Нестора Киршнера (2003—2007) на пути к выходу из долгового кризиса [14, с. 162]: после напряженных переговоров в 2003 г. Аргентине была дана отсрочка платежей на сумму более 16 млрд долл. В ходе участвовавших контактов с МВФ последний активно призывал Аргентину провести ряд реформ, однако команде Н.Киршнера удалось этого избежать, несмотря на недостаточно окрепшую позицию страны. Возможно, реформы были бы гораздо большим благом для Аргентины, чем виделось новому правительству Н.Киршнера, стремившемуся, главным образом, сохранить свою независимость: впоследствии должностные лица МВФ неоднократно признавали, что рекомендации и прогнозы фонда в отношении Аргентины были ошибочными [15, р. 111]. В 2004 г. во внутреннем отчете МВФ также констатировалось, что специалисты фонда были чрезмерно оптимистичны в отношении перспектив роста в 1990-х годах и в оценке режима обменного курса, на поддержку которого шли средства МВФ. Вместо этого необходимо было вывести Аргентину из данной нежизнеспособной схемы [16].

Успех правительства Н.Киршнера по погашению задолженности перед МВФ в 2006 г. обеспечил относительную свободу в отношениях с институтом: Аргентина избежала жесткого надзора за своей валютно-финансовой системой, предусмотренного статьей IV Соглашения МВФ [17]. При преемнице Н.Киршнера Кристине Фернандес де Киршнер (2007—2015) Аргентина отказалась от кредитов МВФ и выжила благодаря экспорту сырья и таких продуктов питания, как соя, а также займов Китая. К сожалению, нельзя сказать, что следующие годы правления перонистов в «Розовом доме» принесли аргентинской экономике стабильный рост: после мирового кризиса 2008—2009 гг. ежегодные изменения ВВП регулярно показывали отрицательные значения (см. график), в то время как инфляция год от года неуклонно росла. Отношения между МВФ и Аргентиной стали еще более сложными в 2007 г., когда в Национальном институте статистики и переписи (*Instituto Nacional de Estadística y Censo, INDEC*) стали подтасовывать показатели инфляции, и МВФ заявил о потере доверия к этой организации [18].

Несмотря на нестабильную посткризисную экономику, К.Фернандес де Киршнер успешно пересмотрела долговые обязательства страны, и при ней Аргентина расплатилась почти со всеми кредиторами, кроме так называемых фондов-стервятников (инвестиционные фонды, специализирующиеся на «проблемных» ценных бумагах), с которыми впоследствии достиг соглашения ее преемник Маурисио Макри.

Победа М.Макри (2015—2019) на президентских выборах была принята иностранными инвесторами и международными финансовыми институтами как благоприятный знак. Новый президент уделял внимание инвестиционному климату, работал над улучшением имиджа страны, активно налаживал диалог с западными державами; его первая поездка на Всемирный экономический форум в Давосе в январе 2016 г. стала колоссальным символическим успехом на пути преодоления мировой изоляции, несмотря на то, что теплый прием в Давосе никоим образом не коррелировал с какими-либо фактическими успехами М.Макри на его посту.

ЕЖЕГОДНЫЕ КОЛЕБАНИЯ ВВП И ИНФЛЯЦИИ АРГЕНТИНЫ (в %)



Источник: МВФ

BBC

Источник: BBC на основании данных МВФ. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45470057>

Несмотря на усилия администрации М.Макри, страна не смогла достичь устойчивого роста. Вместо попытки вдумчивого пересмотра собственной программы оздоровления экономики президент пошел по хорошо знакомому Аргентине пути: 20 июня 2018 г. Аргентине был одобрен заем на 50 млрд долл., ставший крупнейшим займом в истории взаимодействия страны с МВФ. *Financial Times* приводит цитату высокопоставленного аргентинского чиновника: «Когда дело дошло до этого, мы долго это обсуждали, для Макри это не было проблемой. Решение заняло пять минут» [19].

В пресс-релизе приводилась цитата директора — распорядителя МВФ Кристин Лагард (2011—2019): «Целью экономической программы правительства является достижение первичного баланса федерального правительства к 2020 г. ... Ожидается, что эти усилия приведут к тому, что к концу 2021 г. инфляция будет выражена в однозначных цифрах <...> Осуществление программы сопряжено с очевидными рисками, но неуклонное выполнение политических планов позволит стране полностью использовать свой экономический потенциал и приведет к процветанию, которое коснется всех аргентинцев» [20].

Расчеты руководства МВФ базировались на данных министерства государственной казны, Центрального банка Аргентины и собственной оценки. В частности, именно такая ссылка на источник стоит под таблицей проекции экономических показателей Аргентины на 2018—2023 гг., согласно

которой прирост ВВП в постоянных ценах составит 1,5% в 2019 г., 2,5% в 2020 г., по 3,1% в 2021—2022 гг. и 3,2% в 2023 г., а ежегодный рост инфляции к 2023 г. снизится с 27% в 2018 г. до 5% [20].

Прошло чуть больше года, и правительство М.Макри попросило отсрочку платежей по ее внешнему долгу, вновь оказавшись на пороге дефолта. Многие эксперты задавали вполне резонный вопрос: почему МВФ предоставил Аргентине такие большие средства, не убедившись в том, что ее положение достаточно устойчиво? Считается, что аналитики фонда проявили излишний оптимизм; сговорчивость МВФ также связывают с теплыми отношениями президента М.Макри с президентом США Дональдом Трампом (2017 — н/в), который, вероятно, согласился пролоббировать новый аргентинский заем [21, р. 38]. Бывший официальный представитель МВФ Эктор Торрес высказался более определенно: «Лагард политизировала решение фонда, чтобы поддержать переизбрание неолиберального Макри, и проигнорировала разумное экономическое суждение» [22].

Выбор, вставший перед МВФ, предполагал или придерживаться программы и осуществить еще один транш в 5,4 млрд долл., или попытаться избежать дальнейших убытков. МВФ заявил, что продолжит «поддерживать Аргентину в эти тяжелые времена» [23]. К.Лагард, уже в качестве главы фонда, заявила, что он был единственным институтом, готовым инвестировать в процесс восстановления, и, «учитывая сложность ситуации, им пришлось играть по-крупному». Однако ряд экономистов, в частности, эксперты исследовательского центра *Forum on Debt and Development (FONDAD)* полагают, что МВФ ошибочно настаивал на свободно плавающем курсе аргентинского песо, что в итоге спровоцировало девальвацию, рост ключевой ставки и дальнейшую рецессию экономики [24, р. 61].

Недовольство населения политикой М.Макри, не сумевшего вытянуть Аргентину из кризиса, не оставило ему шанса на переизбрание, и осенью 2019 г. к власти пришел тандем Альберто Фернандеса и К.Фернандес де Киршнер. Президентство А.Фернандеса ознаменовало новый этап в отношениях Аргентины и МВФ: в ходе предвыборной гонки он подавал противоречивые сигналы как обещая выплатить долг МВФ, так и ожесточенно критикуя институт. А.Фернандес воздержался от обнародования своего плана действий по долговой проблеме в первые месяцы его президентства, сравнив проходившие переговоры с игрой в покер [25]. Однако отличие его стратегии от политики предшественников было очевидно еще до вступления А.Фернандеса в должность: 26 ноября 2019 г. он заявил, что не возьмет у МВФ оставшиеся 11 млрд долл. от займа М.Макри, чтобы не увеличивать долговую нагрузку [26].

Слабая позиция дискредитированного аргентинским кейсом МВФ позволила А.Фернандесу сохранить более независимую позицию на переговорах. Его избиратели ожидали, что он отстоит национальные интересы, сохранив статус-кво: у бывшего главы кабинета при Н.Киршнере действительно имеется большой опыт сложных переговоров по пересмотру условий внешнего долга. Первоначальное предложение по реструктуризации долга, сделанное правительством в апреле иностранным кредиторам (из которых около 40% являются государственными структурами, еще 40% — частными и 20% — многосторонними игроками [27]), было отвергнуто.

Новая дата окончания этих переговоров была сдвинута на 2 июня, что отсрочило объявление де-факто произошедшего дефолта [28]. 6 июня, после очередного раунда переговоров, министр иностранных дел Фелипе Сола заявил, что правительство с оптимизмом относится к его итогам, и представитель МВФ Герри Райс также высказался в доброжелательном ключе [29].

Опрос, проведенный Центром Уилсона в 2018 г., показал, что 56% аргентинцев не любят МВФ, что является худшим рейтингом среди всех указанных в опросе международных организаций [30]. Разумеется, и болезненное историческое наследие отношений страны и фонда, и совсем недавние события не позволят сторонам сотрудничать без определенного предубеждения друг против друга. Однако аргентинский долговой кризис 2019—2020 гг. имеет все шансы стать значимым этапом на пути к более гибкой политике МВФ в регионе: беспрецедентная поддержка должника, а не кредиторов, в текущих переговорах правительства Аргентины с ключевыми держателями аргентинских облигаций [31] напоминает завуалированную «работу над ошибками».

Примером эффективной помощи фонда латиноамериканской стране является кредит в размере 30 млрд долл., который МВФ предоставил Бразилии в 2002 г. [32] в то время, когда эта страна переживала период турбулентности перед приходом к власти Луиса Инасиу Лулы да Силвы (2003—2011). Следует отметить, что МВФ поддерживал политику предшественника Лулы, Фернанду Энрике Кардозу (1995—2003) и неоднократно кредитовал его правительство, исправно получая средства назад.

С другой стороны, предоставление займов не всегда означало одобрение того или иного правительства: в 1970—1973 гг. Бразилия была объектом пристального внимания и критики со стороны Всемирного банка (ВБ) из-за недостаточно эффективной, по мнению функционеров банка, социальной политики по борьбе с бедностью и неравенством. Тогда руководство ВБ обсуждало прекращение кредитной линии Бразилии, однако президент этой финансовой организации, бывший министр обороны США Р.Макнамара, заметил, что неэффективное, а вдобавок еще и репрессивное правительство Бразилии вряд ли сильно отличается от предыдущих бразильских правительств, и что оно в целом ничуть не хуже многих других правительств, кредитуемых ВБ [33, р. 276]. «Банк должен признать факт политических репрессий во многих странах-участниках. Реакцией должно стать не уменьшение количества займов, а поддержка внутренних усилий страны в направлении экономического роста и социального равенства» [34, р. 41]. Этот принцип вполне соответствовал деполитизированному предназначению таких институтов, как ВБ и МВФ, но фактически он, конечно, неоднократно нарушался — как минимум в отношении правительства Н.Мадуро (2013 — н/в) в Венесуэле, которому в помощи недавно было отказано.

В сентябре 2002 г. МВФ объявил о 15-месячном резервном кредите Бразилии в размере около 30,4 млрд долл. для поддержки экономической и финансовой программы страны до декабря 2003 г. В своем заявлении управляющий директор МВФ Хорст Келер отметил, что «новая программа внесет вклад в обеспечение поддержания разумной экономической политики. В этой связи приверженность основным элементам программы, которую показали ведущие кандидаты в президенты, уже, по-видимому, спо-

собствовала укреплению доверия на рынке. Поскольку следующее правительство будет опираться на прогресс, достигнутый в рамках этой макроэкономической политики, можно ожидать, что доступ Бразилии к рынкам постепенно восстановится» [35].

На сайте МВФ кейс Бразилии описан как исключительно успешное вмешательство фонда: автор статьи фокусируется на своевременности и эффективности собственной «руки помощи», в частности, цитируя *Brookings Institute*: «Возьмем, к примеру, рискованный пакет кредитования фонда для Бразилии в августе 2002 г., когда рынки испугались, что предстоящие выборы левого президента Луиса Инасиу Лулы да Силвы побудят Бразилию отложить в сторону свою новую стабильную макроэкономическую политику. В условиях замершего рынка и того, что страна находилась на грани дефолта, фонд вошел в игру с 30 млрд долл. Кредит фонда, вероятно, помог предотвратить кризис, который мог бы привести к потрясению мировых рынков от Манилы до Стамбула и предвосхитил благоприятный период, который имел место в странах с развивающейся экономикой последние несколько лет» [36].

Однако огромная заслуга удачного исхода дела принадлежала президенту Л.И.Луле да Силве и его команде, которые проводили разумную и смелую политику, сочетая финансовую и денежную дисциплину с важнейшими инициативами по сокращению бедности. Не меньшая его заслуга заключается и в том, что он сумел вовремя погасить долг перед МВФ в декабре 2005 г. Более того, после мирового финансового кризиса 2008 г. он увеличил финансовый взнос Бразилии в МВФ, чтобы усилить ее влияние.

Экономическая и финансовая ситуация в Бразилии значительно улучшилась после победы Л.И.Лулы да Силвы на выборах. «Дефолта удалось избежать благодаря переходному процессу, в течение которого Лула сначала был убежден в необходимости скорректировать свою политику, а затем рынок научился доверять ему. Поддержка МВФ, как финансовая, так и в формировании заслуживающей доверия политики, сыграла ключевую роль в этом переходном процессе» [37], — отмечал профессор экономики университета Уорвик (Великобритания) Маркус Миллер в интервью *BBC Mundo* в 2018 г.

Бразилия высоко ценит свою независимость от МВФ: даже в период критической рецессии 2015—2016 гг. на фоне череды коррупционных скандалов временный президент Мишел Темер (2016—2019) не прибегнул к займам МВФ, хотя аналитики предсказывали обратное [38]. Сотрудничество крупнейшей экономики Латинской Америки с МВФ на правах партнерства, а не на основе модели «должник — кредитор» в какой-то мере является сдерживающим фактором для влияния фонда на регион. От Бразилии как регионального лидера можно было бы ожидать больших амбиций по увеличению своего влияния в рамках МВФ, однако бразильские политики еще в 2011 г. отмечали, что, хотя им бы хотелось видеть во главе фонда представителя развивающихся стран, Бразилия не готова включаться в борьбу [39]. Меры, предложенные МВФ и направленные на смягчение серьезных экономических кризисов, не раз становились в Латинской Америке причиной массовых протестов и в некоторых случаях даже приводили к политической нестабильности. Очевидно, что многие из вмешательств МВФ вызывают недовольство из-за серьезности коррек-

тировок, которые агентство требует от правительств в качестве условия получения своих кредитов.

Одним из последних таких случаев стали протесты в Эквадоре осенью 2019 г. После достижения соглашения с МВФ на заем в размере 4,2 млрд долл. в феврале того же года отмена субсидий на топливо правительством стала поводом для волны насилия такого масштаба, что власти были вынуждены объявить чрезвычайное положение и даже переместить штаб-квартиру исполнительной власти из Кито в Гуаякиль.

В целях сокращения долгового бремени и дефицита бюджета в соответствии с программой, являющейся частью сделки с МВФ, правительство Ленина Морено Гарсеса (2017 — н/в) планомерно сокращало расходы, увольняя государственных служащих, отменяя субсидии и резко урезая социальные программы. Эта «комплексная программа реформ, направленная на модернизацию экономики и создание условий для сильного, устойчивого и справедливого роста» [40] (определение К.Лагард. — *В.Х., Д.П.*) сильнее всего ударила именно по уязвимым категориям населения — коренным народам, людям, живущим за чертой бедности, самозанятым работникам [41].

Программа также подразумевала коренную структурную трансформацию экономики: Центральный банк должен стать более автономным; государственные активы надлежит приватизировать; трудовое законодательство следует изменить в сторону усиления власти работодателя над работниками [42]. Все это в целом соответствует настрою правительства, которое стремится обратить вспять предшествующее десятилетие реформ левого правительства Рафаэля Корреа (2007—2017), сторонника независимой от США политики, однако суровая экономия неизбежно приводит к еще большей рецессии.

Чем можно объяснить мотивацию МВФ кредитовать Эквадор? Здесь фонд нельзя упрекнуть в излишнем оптимизме: данные таблицы проекций экономических показателей страны на 2018—2020 г., подготовленной фондом, свидетельствуют о дальнейшей рецессии даже с учетом займа (см. таблицу). Возможно, вновь сказалось желание МВФ поддержать «правый поворот» в латиноамериканской стране, либеральное правительство которой столкнулось с «тяжелым наследством» левых сил (президент Р.Корреа был убежденным противником западных финансовых институтов и еще в ходе предвыборной гонки обещал «разорвать с ними связь» [43]).

ЭКВАДОР: ВЫБОРОЧНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

	2016 г.	2017 г.	2018 г. (приблизительно)	2019 г. (прогноз)	2020 г. (прогноз)
Реальный рост ВВП (%)	-1,2	2,4	1,1	-0,5	0,2
Безработица (%)	5,2	4,6	3,7	4,3	4,7
Средний рост инфляции (%)	1,7	0,4	-0,2	0,6	1,2

Источник: МВФ [40].

Пакет мер, объявленный президентом Л.Морено 1 октября 2019 г., включал отмену субсидий на бензин и дизельное топливо, в результате чего цены на бензин выросли на 24% (с 1,85 до 2,30 долл.), в то время как стоимость дизельного топлива премиум-класса повысилась на 119% (с 1,037 долл. за галлон до 2,27 / галлон) [44]. Политика, проводимая Л.Морено вызвала бескомпромиссную социальную мобилизацию, особенно групп коренного населения и других слоев населения, пострадавших от отмены субсидий на газ и другие виды энергии и репрессивного ответа правительства на мирные протесты гражданского общества [41]. Рейтинг президента снизился до исторически низких показателей, а столкновения демонстрантов с полицией привели к значительным потерям: пять человек погибли, сотни ранены, почти пятьсот человек арестованы [45].

В итоге президент достиг соглашения с населением об аннулировании указа об отмене субсидий, и меры жесткой экономии были отложены до лучших времен, однако ситуация, складывающаяся в стране, рано или поздно вынудит правительство урезать расходы ради снижения долговой нагрузки.

Важно отметить, что протесты осени 2019 г. были направлены не только против правительства Л.Морено, множество протестующих заявляли, что они не остановятся, «пока МВФ не уйдет из Эквадора». Однако средства МВФ оказались жизненно необходимы Эквадору спустя полгода, когда правительство страны обратилось к фонду за предоставлением займа на борьбу с эпидемией *COVID-19*. Транши по основному займу 2019 г. также продолжают поступать в Кито.

Эксперты отмечают, что большое количество примеров неудачного вмешательства МВФ в развитие той или иной страны можно объяснить тем, что фонд вмешивается только тогда, когда правительства об этом просят, и что эти правительства также часто делают те же ошибки. «Страны идут в фонд, когда они не справляются, когда они находятся в пропасти, когда следующий шаг — прекратить платить своим чиновникам, чтобы парализовать государство. Так что я не знаю ни одного случая, в котором они безболезненно выходят из сверхкритической ситуации», — отмечает профессор кафедры экономики Университета Алькала де Энарес Пабло Мартин-Асенья [12].

Изменилось ли влияние МВФ на внутреннюю политику стран региона в первые двадцать лет XXI в.? В 2016 г. на веб-сайте фонда появилось заявление, начинавшееся со слов: «Вместо того, чтобы вести к росту, некоторые неолиберальные стратегии усиливают неравенство, в то же время ставя под угрозу долгосрочное развитие». Заявление фонда было отсылкой к статье Джонатана Д.Остри, Пракаша Лунгани и Давида Фурцери, на тот момент представителей МВФ. В ней, в частности, говорилось: «Есть такие аспекты неолиберальной повестки, которые не сработали, как ожидалось» [46]. Одним словом, эксперты МВФ открыто признавали недостатки экономической теории, на которой основываются рекомендации странам-заемщикам.

Конечно, отмеченное выше отнюдь не означает, что специалисты фонда собираются пересматривать неолиберальные ценности, которых придерживается эта финансовая организация, особенно пока решающую роль в ней играют западные демократии. Однако постепенная реконфигурация баланса сил в современном многополярном мире неизбежно влечет за со-

бой сдвиг полюсов влияния с институтов Бреттон-Вудской системы на более репрезентативные и инклюзивные органы, и руководство МВФ не может не осознавать размывания своего влияния, в том числе и в Латинской Америке. Поэтому, исключая некоторые глубоко укоренившиеся тренды, например, отказ помочь Венесуэле (даже когда она запросила помощь для борьбы с *COVID-19* — общемировым вызовом XXI в.), фонд стремится преодолеть свой негативный имидж в Латинской Америке, оставаясь при этом политико-экономическим инструментом западного капитала.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. IMF. History of lending arrangements (online). 2017. Available at: <https://imf.org/external/np/fin/tad/extarr1.aspx> (accessed 11.05.2020).
2. Petras J., Brill H. The IMF, Austerity and the State in Latin America. *Third World Quarterly*, 1986, Vol. 8, N 2, pp. 425-448.
3. Altimir O., Devlin R. An overview of debt moratoria in Latin America. *Development Policy Review*, 1993, N 11, pp. 339-448.
4. Boughton J. From Suez to Tequila: The IMF as crisis manager. *The Economic Journal*, 2000, 110(460), pp. 273-291.
5. Babb S., Kentikelenis A. International financial institutions as agents of neoliberalism. In Cahill D., Konings M., Cooper M., Primrose D. (eds), *The SAGE handbook of neoliberalism*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2017.
6. Babb S., Buira A. Mission creep, mission push, and discretion: The case of IMF conditionality. In Buira A. (ed), *The IMF and the World Bank at sixty*. London: Anthem Press, 2005.
7. CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. CEPAL. Available at: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html> (accessed 16.05.2020).
8. Frenkel R., Avenburg A. Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y America Latina. *DesarrolloEconomico*, 2009, N.49 (194), pp. 179-201.
9. От биполярного к многополярному миру: латиноамериканский вектор международных отношений в XXI веке. Отв. ред. Хейфец В.Л. М.: Политическая энциклопедия. 2019, 494 с. [Ot bipoljarnogo k mnogopoljarnomu umiru: latinoamerikanskij vektor mezhdunarodnyh otnoshenij v XXI veke [From bipolar to multipolar world: Latin American vector of international relations in 21st century]. Jeyfets V.L. (ed.) M.: Politicheskaja jenciklopedija, 2019, 494 p. (In Russ.).
10. Larralde J. Concentracion de poder en el gobierno del FMI. Analisis de las reformas de 2006, 2008 y 2010. Impacto sobre la Argentina. Universidad de Buenos Aires, 2015.
11. Nemiña P., Larralde J. Etapas históricas de la relación entre el FMI y América Latina (1944—2015). *América Latina en la Historia Económica*, ene.-abr. 2018, pp. 275-313.
12. El FMI en América Latina: el controvertido rol del organismo en grandes crisis económicas en la región y el resto del mundo. *BBC Mundo*, 19.10.2019. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50031338> (accessed 11.05.2020).
13. Яковлев П.П. Аргентина: кризис преодолён, долги остались. *Латинская Америка*, 2005, № 6, с.19-34. [Jakovlev P.P. Argentina: krizispreodolen, dolgiostalis' [Argentina: the crisis has been overcome, the debt remains]. *Latinskaya Amerika*, 2005., N 6, pp.19-34 (In Russ.).
14. Яковлев П.П. Аргентинская экономика перед вызовами модернизации. М.: ИЛА РАН, 2008. 472 с. [Jakovlev P.P. Argentinskaja ekonomika pered vyzovami modernizacii [Argentina economy at the challenges of modernization]. Moscow: ILA RAN, 2008, 472 p. (In Russ.).
15. Mussa M. Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia. Buenos Aires, 2002. 163 p.
16. The IMF and Argentina, 1991-2001. IMF, Independent Evaluation Office, 2004. Available at: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/eng/pdf/report.pdf> (accessed 12.05.2020).
17. Articles of Agreement. IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf> (accessed 12.05.2020).
18. After bitter breakaway a decade ago, Argentina returns to the IMF fold. *El Pais*. (Madrid), 20.09.2016.
19. Argentina: how IMF's biggest ever bailout crumbled under Macri. *Financial Times*, 02.09.2019.

20. Argentina. IMF Country Report No 18/219. Available at: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18219.ashx> (accessed 11.05.2020).
21. Gill T.M. The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond. Routledge, 2020, 354 p.
22. Argentina and the IMF: Who Is at Whose Mercy? *The Globe Post*, 18.02.2020. Available at: <https://theglobepost.com/2020/02/18/argentina-imf-loan/> (accessed 12.05.2020).
23. IMF says it will 'stand with Argentina' amid restructuring request. *Buenos Aires Times*, 28.08.2019. Available at: <https://www.batimes.com.ar/news/economy/imf-says-it-will-stand-with-argentina.phtml> (accessed 12.05.2020).
24. Teunissen J.J., Akkerman A. (ed.) The Crisis That Was Not Prevented. Lessons for Argentina, the IMF and Globalisation. FONDAD, 2003. Available at: http://www.fondad.org/product_books/pdf_download/9/Fondad-Argentina-BookComplete.pdf (accessed 12.05.2020).
25. IMF Heads to Argentina for Debt Talks With Poker-Faced Fernandez. *Bloomberg*, 11.02.2020. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-11/imf-heads-to-argentina-for-debt-talks-with-poker-faced-fernandez> (accessed 10.05.2020).
26. Fernández refuses remaining IMF credit. *Latin Finance*, 28.11.2019. Available at: <https://www.latinfinance.com/daily-briefs/2019/11/28/fern%C3%A1ndez-refuses-remaining-imf-credit> (accessed 12.05.2020).
27. Deuda de la Administración Central. Secretaria de Finanzas, Ministerio de Economía, 31.12.2019. Available at: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_grafica_de_la_deuda_31-12-2019_0.pdf (accessed 13.05.2020).
28. Argentina Tries to Escape Default as It Misses Bond Payment. *The New York Times*, 22.05.2020.
29. Government 'optimistic' debt deal with creditors will be agreed soon. *Buenos Aires Times*, 06.06.2020. Available at: <https://www.batimes.com.ar/news/economy/government-optimistic-debt-deal-with-creditors-will-be-agreed-soon.phtml> (accessed 11.05.2020).
30. Argentina Pulse Poll #1 | Argentines' Perceptions of the World Order, Foreign Policy, and Global Issues. Wilson Center, 12.10.2018. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/article/argentinapulse-poll-1-argentines-perceptions-the-world-order-foreign-policy-and-global> (accessed 11.05.2020).
31. Por qué el FMI apoya la oferta argentina. *Página12*, 07.06.2020. Available at: <https://www.pagina12.com.ar/270755-por-que-el-fmi-apoya-la-oferta-argentina> (accessed 12.05.2020).
32. Brazil: History of Lending Arrangements. IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=90&date1key=2013-08-31> (accessed 14.05.2020).
33. Kapur D., Lewis J. P., Webb R.C. The World Bank: Its First Half Century. Vol. 1. 2011, Brookings Institution Press, 1276 p.
34. Country Program Paper – Brazil. World Bank, 1971. 72 p.
35. Press Release: IMF Approves US\$30.4 Billion Stand-By Credit for Brazil. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr0240> (accessed 10.05.2020).
36. Brazil: Helping Calm Financial Markets. IMF, 01.11.2007. Available at: <https://www.imf.org/external/np/exr/articles/2007/112107.htm> (accessed 10.05.2020).
37. ¿Ha habido casos de ajustes exitosos con el Fondo Monetario Internacional? *BBC Mundo*, 18.05.2018. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44170281> (accessed 15.05.2020).
38. Brazil's Political Left Ousted The IMF, But New Leadership May Need It Back. *Forbes*, 20.07.2016. Available at: <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/07/20/brazils-political-left-ousted-the-imf-but-new-leadership-may-need-it-back/#b5312a39185d> (accessed 17.05.2020).
39. Brazil would like a non-European IMF chief, but won't fight for it. *Foreign Policy*, 18.05.2011. Available at: <https://foreignpolicy.com/2011/05/18/brazil-would-like-a-non-european-imf-chief-but-wont-fight-for-it/> (accessed 17.05.2020).
40. IMF Executive Board Approves US\$4.2 Billion Extended Fund Facility for Ecuador. IMF, 11.03.2019. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/11/ecuador-pr1972-imf-executive-board-approves-eff-for-ecuador> (accessed 15.05.2020).
41. Ecuador: Lenin Moreno's government sacrifices the poor to satisfy the IMF. Council on Hemispheric Affairs, 11.10.2019. Available at: http://www.coha.org/ecuador-lenin-morenos-government-sacrifices-the-poor-to-satisfy-the-imf/#_ftn7 (accessed 17.05.2020).
42. The IMF is hurting countries it claims to help. *The Guardian*, 27.08.2019. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/aug/27/imf-economics-inequality-trump-ecuador> (accessed 19.05.2020).

43. Ecuador's Correa vows to slash World Bank, IMF ties. *Reuters*, 20.01.2007. Available at: <https://uk.reuters.com/article/us-ecuador-election-debt/ecuadors-correa-vows-to-slash-world-bank-imf-ties-idUKN2342197220061123> (accessed 17.05.2020).
44. El nuevo precio de las gasolinas extra y ecopaís es USD 2,39; el diésel 2 y premium costará USD 2,30. *Ecuador en Vivo*, 04.10.2019. Available at: <http://www.ecuadorenvi-vo.com/economia/23-economia/106495-el-nuevo-precio-de-las-gasolinas-extra-y-ecopais-es-usd-2-39-el-diesel-2-y-premium-costara-usd-2-30-el-comercio-de-quito.html#.Xtu-mFUzbIU> (accessed 10.05.2020).
45. Cifra de arrestados por protestas en Ecuador sube a 477 personas: ministra Interior. *Reuters*, 07.10.2019. Available at: <https://lta.reuters.com/articulo/ecuador-protestas-detenidos-idLTAKBN1WM1EJ-OUHLT> (accessed 18.05.2020).
46. El insólito día en que el Fondo Monetario Internacional criticó el neoliberalismo. *BBC Mundo*, 29.06.2016. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-36612298> (accessed 17.05.2020).

Victor L. Jeifets (jeifets@gmail.com)

Dr. Sci. (History), professor at St. Petersburg State University, professor at St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation
Universitetskaya nab., 7-9, 199034 St. Petersburg, Russian Federation
B. Morskaya Str., 67, 190000 St. Petersburg, Russian Federation

Daria A. Pravdiuk (dariapravdiuk@gmail.com)

Postgraduate student at St. Petersburg State University
Universitetskaya nab., 7-9, 199034 St. Petersburg, Russian Federation

IMF presence in Latin America in the XXI century: looking for a new paradigm of relations

Abstract. Under the conditions of fluctuations in the world economy, the International Monetary Fund (IMF) actively influences the economic policy of the Latin American region. This continued presence enabled the IMF to transmit the values of the neoliberal economic model to Latin American countries, as IMF intervention tended to become more intense in times of crisis, worsening balance of payments and lack of sufficient external funding. IMF critics often question the Fund's decisive action, not only because of the recessive impact they may have on the economy, but also because of the potentially negative impact on political institutions and vulnerable social groups. In the XXI century debtor-countries are increasingly questioning the correctness of the "neoliberal recipes" of the Fund. Using the examples of Argentina, Brazil and Ecuador, the authors analyze the conditions of IMF financing programs, focusing on the efforts of governments to maintain as much independence as possible.

Key words: Latin America, IMF, neoliberalism, debt crisis, Argentina, Brazil, Ecuador.

DOI: 10.31857/S0044748X0011331-3

Received 10.06.2020.