

Д.В.Разумовский

Интеграция в Южной Америке на старте нового века: инициативы, трудности, достижения

Интеграционный процесс в Южной Америке расширяется за счет появления новых форм и направлений общерегионального сотрудничества, таких, как физическая интеграция, безопасность, создание региональных финансовых институтов. Однако трудности многих новых инициатив свидетельствуют о наличии серьезных системных проблем, в частности, различий во внешнеполитических и внешнеэкономических курсах стран, необходимости поиска сильных внерегиональных партнеров, отсутствии четкой региональной стратегии интеграции.

Ключевые слова: интеграция, международная торговля, иностранные инвестиции, региональная безопасность, международные финансовые организации.

Интеграция и регионализация представляют собой защитный механизм, призванный на комплексной основе укрепить национальный суверенитет, способствуя экономическому развитию, более полной мобилизации потенциала региона, и, что не менее важно — увеличению политического веса объединившихся стран. Проект создания Союза южноамериканских наций (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR), мощной общерегиональной интеграционной группы по образу и подобию Европейского союза, как раз и представляет собой такую попытку заявить другим регионам и странам (прежде всего США) о готовности, объединившись, выступать как сильный самостоятельный игрок на мировой арене.

С момента возникновения в начале декабря 2004 г. южноамериканская группировка сформировала институциональную структуру, «обросла» различными инициативами, успела поменять название, даже утвердила официальный флаг и герб. Однако она сразу же столкнулась с пробуксовкой основных экономических инициатив, что потребовало корректировки стратегических целей и задач. В то же время попытки выстроить единую политику в области безопасности, сотрудничество в гуманитарной и социальной областях свидетельствуют о неизменном стремлении расширить

Дмитрий Вячеславович Разумовский — научный сотрудник ИЛА РАН (razumovskie@inbox.ru).

рамки региональной повестки, готовности к поиску путей и возможностей для объединения.

ДИНАМИКА ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Мировой экономический кризис привел не только к количественным, но и структурным изменениям показателей внешней торговли стран Латинской Америки, причем не исключено, что за неявными сдвигами в страновой и отраслевой структурах экспорта/импорта могут скрываться долгосрочные тренды, которые впоследствии будут определять характер региональной торговой интеграции.

Прежде всего, говоря о внешней торговле региона, стоит отметить ее быстрое восстановление (превышающее прогнозы) после кризисного спада 2008—2009 гг.: в 2010 г. объем торговли вырос на 21,4%¹. Это, безусловно, более мощный и динамичный подъем, чем наблюдавшийся в развитых индустриальных странах, но в сравнении со среднемировым показателем (25% роста в 2010 г.²) или с другими динамичными развивающимися экономиками (Индия, Китай и др.) успехи Латинской Америки не кажутся такими впечатляющими.

Импульсом к восстановлению экономик региона стал прежде всего сырьевой импорт из Китая, который в середине 2010 г. уже превысил докризисный уровень. Доля Китая в общем объеме внешней торговли региона в первом полугодии 2010 г. достигла 10%³. Одновременно отмечается более медленное восстановление и, соответственно, сокращение значения традиционных и важнейших торговых партнеров: Европейского союза и США. Латинская Америка всегда гибко реагировала на смену мировых эпицентров развития. Если в середине XX в. в экспорте региона росла доля США, в 80—90-х годах — ЕС, то теперь есть основания полагать, что в ближайшее десятилетие на ключевую позицию выдвинется Китай. Однако в области инвестиционного сотрудничества для Латинской Америки страны ЕС и США остаются важнейшими поставщиками капитала и технологий. Китай же пока не входит даже в десятку ведущих стран-инвесторов в регионе, что можно объяснить осторожной инвестиционной политикой китайских компаний и финансовых институтов, нацеленных преимущественно на совершение точечных сделок в сырьевом секторе.

Отраслевая структура экспорта Латинской Америки в Китай (да и в целом в страны Азии) характеризует регион как поставщика прежде всего сырья (60% экспорта в 2005—2008 гг.⁴). Ряд экспертов даже высказывают опасения, что динамично растущая сырьевая торговля с Китаем чревата для региона повторением модели «центр-периферия», где центром выступит Китай, а за регионом закрепится роль периферийного поставщика продукции с низкой добавленной стоимостью.

Применительно к региональной интеграции анализ основных параметров внешней торговли Латинской Америки показывает, что вопреки ожиданиям сторонников интеграции внутрирегиональная торговля не стала основным локомотивом экономического развития. К середине 2010 г. ее объем еще не достиг докризисного уровня. То есть в условиях кризиса она не сумела стать «подушкой безопасности», сокращение внутрирегионального товарооборота оказалось одним из самых существенных в географии

внешней торговли региона. Наибольшее падение внутрирегиональной торговли было характерно для стран Андского сообщества наций (Comunidad andina, CAN), Чили, Центральноамериканского общего рынка (Mercado Común Centroamericano, МССА). Общий рынок стран Южной Америки (El Mercado Común del Sur, Mercosur), несмотря на заметное сокращение соответствующих показателей в 2009 г., в 2010 г. сумел восстановить и даже увеличить торговый обмен со странами региона, что прежде всего объясняется двумя факторами: во-первых, быстрым восстановлением экономики Бразилии, принятием ею программ стимулирования экспорта, прежде всего готовой продукции, которая составляет более 80% внутризональной и внутрирегиональной торговли группы⁵; во-вторых, реализацией Mercosur в последние годы ряда эффективных мер по либерализации и стимулированию внутризональной торговли (создание гарантийного фонда, фонда структурной перестройки, отход от доллара в качестве основной валюты взаиморасчетов и др.).

Динамика внешней торговли стран CAN позволяет говорить о тенденции «отрыва» группы от остальной части Латинской Америки. Практически удвоение сырьевого экспорта в Китай только за 2010 г. и значительное падение торговли с Латинской Америкой в 2009 г. при слабом восстановлении в 2010 г. свидетельствуют о постепенной перестройке не только торговли, но и всей структуры хозяйства андских стран. Менее развитые экономически, уступающие по конкурентоспособности другим государствам Южной Америки, члены CAN не способны эффективно интегрироваться в проекты создания континентальной зоны свободной торговли (ЗСТ) и существенной либерализации внутрирегиональной торговли. В 2007 г. произошло очень показательное для будущего всей экономической интеграции региона событие: отказ от такого достижения андской интеграции, как единый внешнеторговый тариф, то есть CAN вернулась от формата таможенного союза обратно к ЗСТ⁶. Причиной стало активное участие стран группы в двусторонних переговорах о создании ЗСТ с внерегиональными партнерами (США, государства Азии) и сильное расхождение условий этих договоров с обязательствами в рамках группы.

Особенно показательным пример трансформации CAN представляется в контексте активного ведения большинством государств Латинской Америки (гораздо реже интеграционными группами) подобных переговоров с внерегиональными партнерами. С одной стороны, двусторонняя либерализация между странами региона воспринимается большинством экспертов как «строительство снизу» интеграционных схем регионального уровня. Однако когда речь идет о двустороннем формате переговоров с третьими странами, дальнейшая интеграция этих соглашений и возникших обязательств в общерегиональные схемы, где требуется определенная унификация торговой политики, крайне затруднительна (пример CAN это наглядно демонстрирует). С позиций «классической» школы экономической интеграции большой эффект и большие выгоды интегрирующаяся зона способна получить лишь при наиболее полной унификации торговой политики, когда за счет возникших внутри нее статических и динамических эффектов достигается оптимальная перестройка структуры хозяйства стран-участниц и повышаются общая эффективность и конкурентоспособность группы. Выработка единой торговой политики и переход от двустороннего формата

переговоров к формату «группа — группа» или «группа — 3-я страна» является одной из главных целей большинства субрегиональных и региональных объединений Латинской Америки (имеются в виду задекларированные в институциональных документах цели). Однако на практике лишь частичная интеграция в менее динамичные региональные схемы и параллельная подстройка экономической политики под внешнезональные страны не позволяют в полной мере воспользоваться позитивными эффектами интеграции. Очевидно, следует признать, что поиск новых возможностей для сотрудничества вне региона для ряда стран Латинской Америки необходим, так как отсутствие динамизма в региональной торговле подталкивает их к поиску внерегиональных партнеров.

Ключевые факторы, тормозящие интеграционное строительство в регионе, давно известны: это и недостаточная физическая интеграция, и сильные различия в уровне развития стран. К «материальным» причинам можно добавить и «нематериальные», а именно несовершенство стратегии региональной интеграции. Как известно, первые идеологи интеграционного строительства в Латинской Америке, прежде всего специалисты Экономической комиссии ООН для стран Латинской Америки и Карибского бассейна (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL) базировались на концепции «старого регионализма», подразумевавшего активную внутрирегиональную либерализацию при высоком внешнем уровне защиты отраслей и проведении политики импортзамещения. При всей критике данной модели монетаристами и неолибералами, ее позитивные результаты для региона очевидны: резкий рост внутрирегиональной торговли, формирование трансграничных производственных цепочек, рост доли средне- и высокотехнологичного экспорта. Дальнейшая общая либерализация мировой торговли, сложная взаимосвязь процессов глобализации, интернационализации производства и капитала с региональной интеграцией поставили Латинскую Америку перед необходимостью повышать открытость региональных рынков.

Теоретическим «отражением» данных процессов в мире стала концепция «открытого» или «нового регионализма», подразумевающая дальнейшую либерализацию торговли и отказ от исключительно географического, регионального принципа выбора партнеров для интеграции. В стратегических разработках CEPAL новый регионализм был дополнен некоторыми идеями из концепций дирижизма и неофункционализма, а также подвергнут влиянию положений «старого» регионализма (основной упор на региональную интеграцию). Несомненно, при разработке данного теоретического «конгломерата» эксперты CEPAL пытаются дать ответ на все четко обозначенные региональные вызовы и тенденции⁷. Однако свобода действий стран в двусторонней либерализации с внерегиональными партнерами (при всей очевидной необходимости этих действий) входит в противоречие с политикой построения максимально широкой и глубокой общерегиональной интеграции, подразумевающей наличие безусловного «регионального» приоритета во внешнеэкономической политике всех стран-участниц.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО ИНТЕГРАЦИИ

Надежды стран региона найти новые возможности и схемы интеграционного строительства отражаются в институциональном оформлении данных процессов. Последние несколько лет ознаменовались появлением сразу нескольких крупных инициатив, среди них: UNASUR, Латиноамериканская тихоокеанская дуга (Arco del Pacífico Latinoamericano), Сообщество латиноамериканских и карибских государств (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC). Если последние две группы были созданы совсем недавно (в 2007 и 2010 гг. соответственно) и еще находятся в процессе институционального оформления и содержательного наполнения, то UNASUR уже сформировал свою организационную структуру и наполнился различными отраслевыми инициативами. История его формирования, а также основные цели и задачи достаточно полно освещались отечественными латиноамериканистами⁸. Напомним, что UNASUR призван создать новое интеграционное пространство, объединенное в экономической, социальной, политической и культурной сферах. Следствиями такого сотрудничества должны стать экономический рост, устранение дисбалансов в развитии и укрепление демократии.

Создание UNASUR отражает глобальную тенденцию перехода от субрегиональных к региональным комплексным группировкам большего масштаба. Вопрос общерегионального объединения — это не просто проявление чьей-то политической воли, основанной еще на идеях Симона Боливара и Франсиско Миранды, а осознание неизбежности и необходимости совместного противостояния вызовам современности, встраивания в новую систему миропорядка и ответа на смену глобальных технологических циклов, требующих все большего объединения и либерализации рынков.

Институциональная структура UNASUR сформирована по подобию большинства интеграционных объединений мира. Высшим органом является Совет глав государств и правительств, собирающийся раз в год, а высшим представительным лицом — временный (ротационный) председатель, т.е. глава одного из государств-участников, занимающий эту должность в течение одного года. Первым временным председателем в 2008 г. была выбрана на тот момент президент Чили Мишель Бачилет, в 2009 г. ее сменил президент Эквадора Рафаэль Корреа. Также ежегодно собираются Совет министров иностранных дел и Совет делегатов. Высшим исполнительным органом UNASUR стал Генеральный секретариат, созданный в 2010 г. и разместившийся в г. Кито, Эквадор. 4 мая 2010 г. был избран первый Генеральный секретарь UNASUR, им стал экс-президент Аргентины Нестор Киршнер. Сам факт избрания столь авторитетного политика на подобную должность говорит о высочайшем статусе организации и больших надеждах, возлагаемых на нее странами-участницами. В связи со смертью в октябре 2010 г. Н.Киршнера в марте 2011 г. состоялись внеочередные выборы Генерального секретаря. Им была избрана Мария Эмма Мехия Велес, видный колумбийский политик, журналист и общественный деятель. Так как UNASUR создается по подобию Европейского союза, было принято решение в будущем учредить постоянный представительный орган — Южноамериканский парламент, аналогичный Европарламенту. Порядок и принципы функционирования Южноамериканского парламента будут от-

дельно рассмотрены на одном из будущих Советов глав государств и правительств. В настоящее время никаких подробностей о работе нового органа неизвестно, определено лишь место, где будет размещено здание парламента, — г. Кочабамба, Боливия.

Учитывая широкий спектр задач, стоящих перед организацией, а также их комплексный характер, было решено не усложнять организационную структуру головной организации различными профильными комитетами и комиссиями, а выделить наиболее крупные блоки проблем с их институциональным оформлением. UNASUR же стал своего рода «зонтичным брендом», в сферу которого вошли как уже существующие организации, так и вновь создаваемые. Такой новый для региона подход призван продемонстрировать, что множество самых разных инициатив реализуется в рамках единой стратегической линии, направленной на объединение региона.

На сегодняшний день можно выделить следующие «столпы» регионального сотрудничества в рамках инициатив UNASUR:

- физическая интеграция в области транспорта, энергетики, телекоммуникаций (Инициатива по развитию южноамериканской региональной интеграции в области инфраструктуры (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana, IIRSA));

- региональная безопасность (Южноамериканский совет обороны (Consejo de Defensa Suramericano, CDS));

- региональные финансово-инвестиционные институты (Банк Юга (Banco del Sur), региональный стабилизационный фонд, проект единой валюты);

- интеграция в социальной сфере (Совет по здравоохранению (Consejo de Salud), Совет по образованию, культуре, науке, технологиям и инновациям (Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, COSECCTI).

Статус данных направлений сотрудничества разный: некоторые уже оформлены в организации, функционируют и демонстрируют первые результаты (IIRSA), ряд только запускается (Банк Юга и CDS), а по социальной или валютной интеграции пока ведутся только дискуссии.

СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ФИЗИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Слабость физической интеграции региона всегда воспринималась как важнейшая причина, препятствующая полноценному региональному обмену и сотрудничеству, мобильности факторов производства. Территориальная структура хозяйства большинства стран Южной Америки сформировалась в эпоху колониального освоения, что определило ее ключевые особенности — неоднородность пространственного развития и слабость внутререгиональных связей. Пространственная удаленность во многом объясняет более успешное развитие субрегиональных группировок, так как транспортная «связанность» внутри Mercosur или CAN значительно выше, чем этих группировок с другими странами Южной Америки. Естественными ограничителями «срастания» субрегиональных экономических блоков являются и природные барьеры — Анды и амазонская сельва.

Уровень развития транспортной инфраструктуры в странах Южной Америки по-прежнему сильно отстает от развитых и ведущих развиваю-

щихся государств мира. Например, если в странах ОЭСР на 1000 жителей приходится 10 км асфальтированных дорог, то в Южной Америке от 0,5 до 2 км (в Аргентине и Уругвае — 2 км; в Бразилии и Чили — 1 км; в Колумбии, Перу и Боливии — всего 0,5 км)⁹. Большинство стран региона имеют всего несколько связующих магистралей на границе с соседними государствами, да и они не отличаются высокой пропускной способностью.

Транспортное строительство, тем более в тяжелых природных условиях Южной Америки, чрезвычайно капиталоемкое, поэтому лишь государственного финансирования недостаточно. Переход к неолиберальной модели и финансовые проблемы большинства южноамериканских государств способствовали широкому распространению схем приватизации и инфраструктурных концессий. С 1989 г. в Южной Америке начался процесс активной выдачи концессий на автомобильные дороги. Имеется опыт приватизации железных дорог, когда ряд линий был передан частным операторам.

Приток частного капитала способствовал строительству инфраструктуры как в районах с высокой плотностью экономической активности, так и в регионах перспективного освоения. Однако концессионные механизмы, в силу сложности их применения в рамках трансграничных проектов, не привели к существенному улучшению ситуации с инфраструктурной интеграцией. Более того, финансирование инфраструктурного строительства часто осуществляли ТНК, ведущие хозяйственную деятельность в странах Латинской Америки (аграрное производство, горнодобывающие отрасли и др.) и заинтересованные преимущественно в доставке продукции к крупнейшим портам, а не в сооружении сложных трансграничных магистралей.

Особенно важным в повестке региональной интеграции всегда был вопрос сотрудничества в энергетической сфере. Неравномерность распределения запасов энергоносителей и энергогенерирующих мощностей настоятельно требует активизации энергетического сотрудничества в этой области, взаимодополняемости, создания необходимой инфраструктуры (трубопроводов, ЛЭП, совместных мощностей электрогенерации). Разрастание энергосистем крупнейших стран (Аргентины, Бразилии, Венесуэлы) способствует их объединению между собой и с менее масштабными энергосистемами других государств.

В настоящее время энергетическая интеграция в регионе затрудняется слабой мощностью межнациональных линий электропередач, различиями в технических стандартах (используются два стандарта частоты тока). Необходима и существенная доработка договорной базы энергетического сотрудничества (координация политики, тарифов, создание единых норм и правил).

Наиболее динамичным сектором энергетической интеграции в Южной Америке стало сотрудничество в области добычи и транспортировки природного газа. Существуют проекты строительства двух крупных региональных газопроводов: от перуанского месторождения «Камисея» в Чили, а затем в Аргентину. Финансирование проекта, оценивающееся в 3 млрд долл., будет осуществляться частными компаниями за счет кредитов Межамериканского банка развития (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) и Андской корпорации развития (Corporación Andina de Fomento, CAF). Наиболее амбициозным проектом может стать строительство южноамериканского газопровода Венесуэла — Бразилия — Аргентина, ресурсной базой для которого являются запасы природного газа Венесуэлы. Протяженность по-

следнего составит более 8 тыс. км, а стоимость строительства (по предварительным оценкам) превысит 20 млрд долл.¹⁰.

В Южной Америке функционируют несколько региональных организаций в сфере физической интеграции. Задачи содействия инфраструктурному строительству стояли перед BID, CAF, Фондом финансирования развития бассейна р. Ла-Плата (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA). Развитию энергетической интеграции были призваны содействовать такие организации, как Латиноамериканская организация по энергетике (Organización Latinoamericana de Energía, OLADE), и созданный в 2007 г. Южноамериканский энергетический совет (Consejo Energético Sudamericano). Однако ограниченные функциональные возможности данных организаций, их субрегиональное значение (CAF, FONPLATA) не позволяли им стать платформой для выработки общерегиональной политики в сфере физической интеграции. Именно эти задачи и призвана решать созданная в августе 2000 г. IIRSA, участниками которой стали 12 государств Южной Америки и три региональных финансовых института (BID, CAF, FONPLATA). К компетенции IIRSA относятся как вопросы выработки стратегических решений, разработки конкретных программ в области строительства инфраструктуры, так и организация финансирования проектов.

Всего в рамках IIRSA планируется осуществить 524 проекта (общей стоимостью 95 млрд долл.), сгруппированных вокруг десяти приоритетных «осей развития»: Андская, Южноандская, Амазонская, Гвианская, Ось Козерога (Порто-Аллегре — Антофагаста), Mercosur — Чили, Парагвай — Парана, Перу — Бразилия — Боливия, Центральная межokeанская, Южная¹¹. Из этих осей наибольший объем инвестиций приходится на Mercosur — Чили (36%) и Перу — Бразилия — Боливия (19%). По состоянию на июнь 2010 г. по 382 проектам удалось значительно продвинуться: 53 проекта уже завершены, объекты сданы в эксплуатацию, 175 проектов в стадии строительства, а еще по 158 ведутся проектные разработки¹².

Помимо непосредственно строительства объектов IIRSA совместно с CEPAL ведет работу по выработке методологии структурирования и подготовки проектов в области физической интеграции. Речь идет о методике оценки потенциала производственной интеграции и развития логистических услуг, методике оценки воздействия на окружающую среду и социальную сферу, а также методике оценки проектов по трансграничной интеграции. Полученные наработки безусловно повысят качество проектной базы интеграции и могут быть использованы аналогичными институтами меньшего масштаба (в том числе национального). Ведется также большая работа по выработке и согласованию отраслевых нормативно-правовых баз стран-участниц¹³. Как уже было указано выше, отсутствие единых подходов в регулировании транспортной и энергетической отраслей затрудняет реализацию трансграничных проектов, особенно с привлечением частных инвестиций.

Несмотря на то, что столь масштабное строительство региональной инфраструктуры не может восприниматься иначе как благо, часть экспертного сообщества указывает на то, что большая часть проектов реализуется прежде всего в интересах крупных ТНК, так как преимущественно создаются маршруты вывоза продукции из периферийных районов в порты, а не связующие трансграничные коридоры. На проекты IIRSA национального масштаба приходится 75,5% суммарных инвестиций или 82% общего чис-

ла проектов, на двунациональные проекты планируется направить 20,8% инвестиций, а на трехнациональные или мультинациональные — всего 3,7%¹⁴. Однако при этом необходимо учесть несколько факторов:

- часть наиболее масштабных проектов общерегионального масштаба реализуются вне рамок IIRSA (например, Межокеанская дорога, связывающая Перу, Боливию и Бразилию, или проект создания Энергетического кольца);

- большая часть «глобальных» трансграничных проектов разделена на более мелкие национальные (строительство или реконструкция участков дорог, создание точечных объектов, мостов, переходов и т.д.), двунациональных или многонациональных проектов (пограничные переходы, связующие элементы), которые вместе и формируют связующую ось или коридор;

- большая часть проектов IIRSA действительно призвана соединить глубинные или удаленные районы, богатые сырьем, с основными хозяйственными центрами (многие из которых также являются центрами морской торговли), что облегчит вывоз продукции. Однако если взглянуть на карту десяти осей развития, то можно убедиться, что вместе они покрывают почти всю территорию Южной Америки, т.е. почти все районы региона будут затронуты инфраструктурным строительством. Даже если созданный трансграничный маршрут и будет использоваться для вывоза продукции, то это не мешает ему служить для внутренней торговли, а появление дорог и коммуникаций всегда является мощным стимулом для хозяйственного освоения территории.

СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

Проблемы безопасности в Латинской Америке присутствовали в повестке регионального сотрудничества, пожалуй, со времени обретения государственной независимости. Впоследствии это нашло отражение в Межамериканском договоре о взаимопомощи в Организации американских государств (Organización de los Estados Americanos, OEA). Ряд исследователей отмечали эволюцию представлений стран региона о безопасности от преимущественно военного сотрудничества к более комплексной взаимосвязи вопросов личной безопасности, демократизации и социально-экономического развития¹⁵. Создание в декабре 2008 г. CDS при участии 12 государств, входящих в UNASUR, вновь вернуло проблематику военной безопасности и сотрудничества на общерегиональный уровень.

Процесс создания CDS осложнялся различными позициями стран региона по вопросу о самом понятии безопасности и о допустимой форме сотрудничества в этой области. В результате основные согласованные положения о нормах и направлениях функционирования новой организации были отражены в Декларации Сантьяго, принятой в марте 2009 г., и Платформе действий на 2009—2010 гг., утвержденной в январе 2009 г. Вопреки заявлениям ряда лидеров, прежде всего президента Венесуэлы Уго Чавеса, желавших позиционировать новую организацию как будущий договор о коллективной безопасности, своего рода латиноамериканский ответ НАТО, цели, обозначенные в Декларации Сантьяго, заставляют рассматривать CDS как инструмент повышения внутреннего доверия и как попытку создать механизм предотвращения региональных конфликтов. Первый рота-

ционный председатель CDS, министр обороны Чили Хосе Гони заявил, что совет станет единственной в Южной Америке и даже во всем латиноамериканском регионе платформой для диалога по проблемам обороны¹⁶. Он также отметил, что CDS не является военным альянсом, таким, как Североатлантический союз, который разворачивает военные действия по всей планете. Деятельность CDS будет направлена на создание механизма взаимного доверия между южноамериканскими странами.

Основным инициатором и двигателем CDS является Бразилия, для которой этот новый институт — возможность повысить свое влияние в регионе в качестве «хантингтоновской» стержневой державы и дополнительный аргумент при решении вопроса о получении ею статуса постоянного члена Совета Безопасности ООН.

Несмотря на то, что в своей новой военной стратегии Бразилия косвенно указывает на возможность будущих конфликтов с США, созданную по ее инициативе региональную организацию нельзя рассматривать как попытку сплотить южноамериканские страны против «внешнего врага» с севера. Хотя возможно проследить и определенную трансформацию ожиданий Бразилии от создаваемой организации. О необходимости ее появления заговорили вскоре после сообщения южного командования ВМС США о воссоздании 4-го оперативного флота, который будет базироваться в Мейпорте (штат Флорида). В зоне ответственности 4-го флота — Карибское море, Центральная и Южная Америка, а также прилегающие воды. Во многом данный факт и заставил Бразилию, а позже и Венесуэлу, у которой к тому моменту была острая фаза кризиса в отношениях с Колумбией, заговорить о необходимости дать региональный «ответ» на североамериканский вызов. Интересно отметить, что еще в конце 90-х годов Бразилия не стремилась сформировать общерегиональное сотрудничество в области безопасности, объясняя это неготовностью региона договариваться по столь непростому вопросу. Бразилией лишь высказывались идеи создания общего механизма безопасности в Mercosur.

Формальным поводом для выдвижения Бразилией инициативы по созданию CDS стал конфликт на границе Эквадора и Колумбии в марте 2008 г.¹⁷. Однако не все страны региона восприняли идею с воодушевлением. Перу и Колумбию волновали формат будущей организации и сочетание новых обязательств с их стратегическим партнерством с США. В результате Бразилия была вынуждена убеждать партнеров, что CDS не подразумевает некие обязательства по «связыванию» вооруженных сил стран-участниц в случае внешней угрозы, иначе в такую организацию невозможным было бы вступление таких стран, как Колумбия, Перу, Чили, Аргентина. Однако Бразилия заняла жесткую позицию по вопросу возможности присоединения США к договору, по словам ее министра обороны Нелсона Жобима «нет никакой возможности подключения США к Южноамериканскому совету обороны <...> Сила Южной Америки заключается в интеграции ее народов, и южноамериканские государства должны укрепить свои позиции на международной арене, не спрашивая ни у кого разрешения на создание военного союза»¹⁸.

Итак, в итоговой Декларации Сантьяго прописаны следующие, достаточно «нейтральные» направления регионального сотрудничества по безопасности:

— обмен информацией в области политики безопасности;

- повышение прозрачности военных расходов;
- выработка единой позиции региона по вопросам безопасности;
- сотрудничество в области военных учений, гуманитарных операций;
- военно-техническое сотрудничество;
- сотрудничество в области изучения проблем безопасности¹⁹.

Необходимо отметить, что подобные направления взаимодействия уже были приняты еще в 90-х годах рядом субрегиональных группировок (прежде всего в Mercosur) или принимались в двустороннем порядке. CDS расширяет эти уже имеющиеся виды партнерства на общерегиональный уровень, однако ничего не прибавляет по «глубине» сотрудничества. Причины такой осторожности кроются в различном понимании государствами самого понятия «безопасности», а также в разном характере сотрудничества и восприятии ключевого внерегионального актора — США.

Безусловно, различия подходов стран региона к понятию безопасности, к отношениям с США, недоверие некоторых государств к Бразилии, оценивающих ее усилия как попытки усилить свою «гегемонию», делают положение CDS неустойчивым. Однако очевидно и другое: построение полноценного общерегионального социально-экономического сотрудничества в рамках UNASUR невозможно, пока не будут улажены застаревшие территориальные конфликты, способные «обнулить» достижения экономической интеграции (пример Венесуэлы и Колумбии об этом красноречиво свидетельствует), пока сотрудничество в области безопасности будет вестись исключительно в двустороннем порядке.

СОЗДАНИЕ ЗСТ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

При создании предшественника UNASUR, Сообщества южноамериканских наций (Comunidad de Naciones Sudamericanas), было озвучено стремление образовать общерегиональную ЗСТ, что нашло отражение в Декларации Куско от 8 декабря 2004 г. Тогда же были намечены и ожидаемые сроки — к 2014 г. (по некоторым «чувствительным» видам товаров — к 2019 г.)²⁰. Идея объединить весь регион в единую ЗСТ проистекала из достижения в октябре 2004 г. соглашения о совместной ЗСТ между Mercosur и CAN, вступившего в силу 1 января 2005 г., и принадлежала Бразилии, которая пыталась создать альтернативу несостоявшейся общеконтинентальной Зоне свободной торговли (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), продвигаемой США.

Изучением возможности создания новой южноамериканской ЗСТ на основе объединения существующих договоров и блоков занималась Латиноамериканская ассоциация интеграции (Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI). Однако после «перерождения» Сообщества южноамериканских наций в Союз южноамериканских наций данная работа была прекращена. В уставном документе UNASUR — Конститутивном соглашении о Союзе южноамериканских наций, подписанном в г. Бразилиа 23 мая 2008 г., среди целей организации создание общерегиональной ЗСТ уже не значится²¹. Отказ от столь амбициозного проекта вызван двумя основными причинами:

— проблемами в области либерализации торговли между двумя ключевыми интеграционными группами — Mercosur и CAN. Несмотря на действие договора о ЗСТ еще необходимо либерализовать около 20% взаимной торговли, однако о сложности переговоров свидетельствует тот факт, что полной либерализации планируется достичь лишь к 2019 г.;

— отсутствием в Южной Америке площадок или институтов для эффективного общерегионального диалога по сложнейшим проблемам либерализации торговли. ALADI, которая должна была стать такой площадкой, явно не обладает необходимым весом, полномочиями и компетенцией для решения подобного рода задач.

Страны региона, осознавая малую перспективность продвижения по пути общерегиональной ЗСТ, пытаются найти более реальные, «узкие» альтернативы. Именно такой цели служит Латиноамериканская тихоокеанская дуга — новое объединение 11 государств Латинской Америки²², созданная в январе 2007 г. При анализе повестки переговоров организации можно выделить два основных направления: либерализация внутреннего товарообмена и инвестиций, а также расширение и углубление сотрудничества с азиатскими странами тихоокеанского бассейна. Что касается торговой интеграции внутри группы, то в учредительных документах говорится о конкретных технических мерах либерализации, однако осторожно не называются конечные цели (ЗСТ, таможенный союз) и сроки. Особый акцент на «азиатский фактор» пока не выражен в ассоциированном участии представителей этого региона в работе организации или подписании каких-то совместных соглашений. Пристальное внимание стран Латинской Америки к динамичным государствам Азии вызвано, безусловно, осознанием их колоссального инвестиционного и торгового потенциала. В декларациях организации открыто говорится, что впечатляющий экономический рост, стабильность и наличие капиталов в Азии заслуживают дополнительного внимания и изучения и что необходимо принимать меры по привлечению азиатских инвестиций в регион²³. В связи с этим странами-участницами ведется работа по повышению своей инвестиционной привлекательности, при участии BID был даже создан специализированный инвестиционный интернет-портал «Portal de inversiones»²⁴.

Создание специализированной организации, нацеленной на стратегическое партнерство с динамичным внешним регионом, — новый инструмент в региональном сотрудничестве (кроме межамериканских политических или экономических институтов). Это, безусловно, несколько затруднит попытки Бразилии объединить регион вокруг своих инициатив. Ее возможности переориентировать экономические стратегии стран региона на себя ограничены: во-первых, растущей самодостаточностью Бразилии по основным видам ресурсов (кроме природного газа) и, как следствие, относительно невысоким сырьевым импортом из региона; во-вторых, высокой конкурентоспособностью обрабатывающей промышленности, т.е. возможности для других, менее развитых латиноамериканских стран, встроиться в производственные цепочки бразильских компаний ограничены; в-третьих, Бразилия, особенно в сравнении с Китаем, не обладает таким объемом свободных капиталов, которые она могла бы вкладывать в регион. Хотя сейчас объем бразильских инвестиций в регион превышает китайский, однако в 2008—2009 гг. отмечается изменение этого баланса в пользу Китая²⁵. На-

пример, в 2009 г. объем китайских инвестиций в создание новых обрабатывающих мощностей в Латинской Америке превысил объем бразильских. Перспективы же для расширения притока инвестиций из Китая в сырьевом и обрабатывающем секторах, как показывает опыт ряда стран Африки и Средней Азии, огромен. Существенным преимуществом Китая является и активная внешняя экспансия его финансовых институтов (Государственный банк развития Китая, Экспортно-импортный банк), участвующих в финансировании не только проектов, реализуемых китайскими инвесторами.

Анализ региональной повестки сотрудничества будет неполным без рассмотрения амбициозных планов по финансовой интеграции. Мировой финансовый кризис, безусловно, подтолкнул страны региона к поиску новых инструментов финансовой стабилизации, а необходимость роста независимости от международных финансовых институтов, таких, как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, активно обсуждалась еще с середины 90-х годов, когда многие страны испытали негативные последствия неолиберальных преобразований.

В рамках UNASUR ведется работа по созданию совместных финансовых институтов (Банк Юга и Региональный стабилизационный фонд). Банк Юга был учрежден в декабре 2007 г. при участии Аргентины, Бразилии, Боливии, Эквадора, Парагвая, Уругвая и Венесуэлы. Развитие нового инструмента было заторможено мировым экономическим кризисом, резко сузившим возможности стран по формированию капитала банка. Однако в сентябре 2009 г. был подписан Учредительный договор, уставной капитал банка составил 20 млрд долл. История создания, основные принципы работы банка уже изучались отечественными латиноамериканистами²⁶. В настоящий момент новая кредитно-денежная организация еще не приступила к работе, однако уже возможно отметить ряд положительных и негативных аспектов ее создания.

С точки зрения «классической» теории интеграции либерализация внутренней торговли и движения факторов производства генерирует потребность в создании институтов развития, нацеленных на устранение возникающих структурных дисбалансов (поддержка депрессивных регионов и отраслей, создание новой инфраструктуры и точек роста и др.). Банк Юга как раз и призван стать не просто коммерческим финансовым инструментом, нацеленным лишь на повышение собственной финансовой эффективности, а должен служить механизмом поддержки более слабых в экономическом отношении стран и субрегионов, испытывающих сильные структурные изменения (зачастую весьма болезненные) под воздействием интеграции. В этом его отличие от других региональных институтов развития (BID, CAF, FONPLATA), инвестиционная стратегия которых не увязана с общерегиональным интеграционным курсом. В свете сказанного создание Банка Юга является необходимым и долгосрочным решением. Однако работу нового инструмента будут, вероятно, ограничивать следующие факторы:

— для Банка Юга не предполагаются заимствования на международном рынке капитала, что ограничит его деятельность бюджетными возможностями стран-участниц (прежде всего Бразилии);

— на принятие решений неизбежно будет влиять политический фактор (прежде всего со стороны левоориентированных режимов в беднейших странах-участницах);

— отсутствие среди стран-учредителей консенсуса относительно инвестиционной стратегии банка.

Экономическая повестка регионального сотрудничества зачастую опирается не на прагматичные принципы экономической целесообразности, а на громкие политические лозунги. О введении единой общерегиональной валюты говорится еще с начала 90-х годов. Новый импульс эти идеи получили в рамках UNASUR, основными «промоутерами» единой валюты стали Уго Чавес, Эво Моралес, Рафаэль Корреа и Алан Гарсиа. Если подходить к возможности введения в Южной Америке единой валюты с позиций теорий валютной интеграции, которая опирается на теорию оптимальных валютных зон канадского экономиста, лауреата Нобелевской премии по экономике Роберта Манделлы, то в Южной Америке не выполняются необходимые условия для валютной интеграции: слишком низкая мобильность факторов производства, нестабильность основных макроэкономических показателей, различия в платежных балансах, выраженная асимметричность экономических шоков. Страны региона могут даже проиграть от такого валютного сотрудничества, так как будут лишены возможности «настраивать» свои экономики с помощью валютной политики в условиях нестабильности. Основной выигрыш от валютного союза или единой валюты — экономия на транзакционных издержках во внутреннем экономическом взаимодействии. С учетом того, что доля внутрирегиональной торговли в Латинской Америке существенно не растет уже несколько десятилетий и не превышает 20%, целесообразность региональной валютной интеграции вызывает вопросы. Валютные союзы возможны лишь в некоторых субрегионах. Например, в Латинской Америке уже есть пример валютного сотрудничества — Восточно-Карибский валютный союз, учрежденный Великобританией в 1950 г.²⁷ О возможности введения в долгосрочной перспективе фиксированных валютных курсов можно говорить применительно к Mercosur, так как в этом субрегионе достигнута относительно высокая транспортная связность, ведется политика по либерализации движения рабочей силы и капиталов. Идея же единой южноамериканской валюты, скорее всего, останется лишь идеей еще минимум полвека.

ПОИСК НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Бразилия, желая сохранить позицию лидера региональной интеграции, предпринимает попытки выстроить новые схемы регионального сотрудничества. В феврале 2010 г. на Съезде единства латиноамериканских и карибских государств (Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe) в Мексике было объявлено о создании новой латиноамериканской структуры — Сообщества латиноамериканских и карибских государств (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC)²⁸. В настоящий момент лишь заявлено о создании организации, ее учредительный договор планируется подписать в июле 2011 г. на саммите в г. Каракас, Венесуэла. Новая организация станет наследницей двух прежних «общелатиноамериканских» объединений — Группы Рио (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo Río) и Латиноамериканского и Карибского саммита по интеграции и развитию (Cumbre de América Latina y del Caribe sobre Integración y Desarrollo). CELAC должен стать организацией полити-

ческого сотрудничества, призванной создать альтернативу ОЕА, где значительную роль играют США. Интересен тот факт, что инициаторами создания данной организации стали Бразилия и Мексика. Упор именно на южноамериканскую интеграцию в рамках UNASUR, CDS и других институтов, продвигаемых Бразилией в последние годы, по мнению ряда аналитиков был вызван в том числе желанием последней оттеснить своего единственного конкурента по экономической мощи, Мексику, с позиций одного из моторов интеграции в регионе. Однако возможно, что сложности в процессах южноамериканского объединения на фоне более динамичной центральноамериканской и карибской интеграции подталкивают Бразилию к поиску новых партнеров и стимулов уже в «латиноамериканском» масштабе. Безусловно, согласованию позиций двух лидеров региона по проблемам общерегионального сотрудничества способствовали и активно ведущиеся в последние годы переговоры между Бразилией и Мексикой по либерализации двусторонней торговли.

Будет ли в дальнейшем политическая тематика CELAC расширена до мультиотраслевого формата инициатив UNASUR, — вопрос открытый. Политическая и экономическая зависимость центральноамериканских, карибских стран и Мексики от США куда сильнее, чем южноамериканских. Их участие в обсуждении вопросов безопасности, финансового и экономического сотрудничества может еще больше усилить тормозящий эти процессы «фактор США». Однако прагматические экономические и политические интересы будут подталкивать латиноамериканские государства всегда искать баланс между более тесным сотрудничеством с США, и все большим осознанием своей цивилизационной идентичности и необходимости выработки собственной независимой позиции.

Цивилизационная и культурная близость государств Южной Америки к Европе определяет их стремление перенять и скопировать европейскую модель интеграции, охватывающую различные сферы сотрудничества. Анализ основных интеграционных инициатив региона, однако, выявляет некое противоречие между стремлением максимально активизировать сотрудничество для ускорения экономического роста, повышения внутреннего доверия, социально-культурного обмена и потребностью все-таки перейти к более «органическому» росту, учитывающему внутренние реалии и ограничения региона. Слабая диверсификация внешней торговли, высокая доля ресурсных отраслей заставляют постоянно корректировать амбициозные торговые инициативы, отказываться от ранее намеченных сроков и параметров интеграции. Если стратегия интеграции по-прежнему будет во многом имитационной, то ряд инициатив политиков (как, например, проект единой валюты) будут выглядеть преждевременными и излишне политически ангажированными.

Бразилия (в будущем, возможно, Mercosur) остается основным «мотором» интеграционного строительства в южноамериканской зоне, способным генерировать новые инициативы, финансировать их, повышать планку регионального сотрудничества. Как показывает практика, инертность некоторых стран, вызванная восприятием усилий Бразилии как «гегемонистических», может быть преодолена путем диалога и более тонкой настройки новых процессов. Однако масштаб бразильской экономики, структура ее внешней торговли со странами региона, а также рост присутствия в

регионе главенствующих в мировой экономике государств будут затруднять ее становление в качестве единственного «мотора» регионального экономического объединения, придающего мощный импульс развитию соседних стран.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009—2010: crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes (Documento informativo), cuadro II.1, p. 74.

² CEPAL. Latin America and the Caribbean in the World Economy 2009 — 2010. A crisis generated in the centre and a recovery driven by the emerging economies (Briefing paper), p. 5.

³ CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009—2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes (Documento informativo). Gráfico II.3, p. 77.

⁴ Ibid., p. 109.

⁵ Ibid., Gráfico II.17, p. 109.

⁶ Ibid., p. 124.

⁷ CEPAL. La transformación productiva. 20 años después, p. 325.

⁸ А.А. Лавут. ЮАЧН — новый экономико-политический блок. — Латинская Америка, 2006, № 1.

⁹ <http://geography.su/books/item/f00/s00/z0000003/st050.shtml>

¹⁰ РИА Новости, 26.II.2006.

¹¹ www.iirsa.org

¹² CEPAL. Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2009—2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes (Documento informativo), p. 136.

¹³ Ibid., p. 137.

¹⁴ IIRSA. Resúmenes de la Cartera de Proyectos IIRSA, Junio 2010, p. 5.

¹⁵ Интеграция в западном полушарии на пороге XXI века. М., 1999, с. 201.

¹⁶ S.G r a t i u s. ¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de defensa Sudamericano. — FRIDE. Madrid, 2008.

¹⁷ О.В.Нелина. ОАГ в противодействии террористической угрозе. — Латинская Америка, 2009, № 9, с. 39.

¹⁸ H.L.S a i n t-P i e r r e. La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de defensa. Documentos de trabajo. Madrid, 2009.

¹⁹ www.cdsunasur.org

²⁰ http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

²¹ <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=1&submenu1=10&idiom=1>

²² Чили, Колумбия, Коста-Рика, Эквадор, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама и Перу.

²³ http://www.arcodelpacifico.org/nosotros/reuniones_ministeriales

²⁴ <http://www.iadb.org/int/portalinversiones/home.aspx>

²⁵ CEPAL. Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, 2009, Figure I.15, p. 35.

²⁶ Ю.Н. Мосейкин. Банк Юга — новый инструмент развития. — Латинская Америка, 2008, № 10.

²⁷ Global Politics of Regionalism. London, 2005 p. 133.

²⁸ В состав CELAC вошли все 33 государства Латинской Америки и Карибского бассейна.