



МЕРКОСУР: современный этап развития, особенности функционирования и торговой политики в отношении третьих стран

А.А. Лавут

МЕРКОСУР является крупнейшим интеграционным союзом стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) с населением 250 млн чел., территорией 12 млн кв. км, суммарным ВВП около 2 трлн долл. и экспортом 278 млрд долл. (2008 г.) По своему экономическому потенциалу и значению в мировой экономике он уступает только ЕС, НАФТА и АСЕАН.¹

Развитие процесса интеграции в МЕРКОСУР к настоящему времени прошло три этапа. Первый из них начался в марте 1991 г., когда президенты четырех стран Южной Америки – Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая – подписали Асунсьонский договор о создании данного объединения, название которого переводится как Общий рынок Юга.

Договор предусматривал отмену всех пошлин и нетарифных ограничений во взаимной торговле между странами-членами, т.е. создание Зоны свободной торговли (ЗСТ), введение единого внешнего тарифа (ЕВТ) и образование таможенного союза (ТС) в субрегионе к 31 декабря 1994 г., свободное движение капиталов, координацию политики в области промышленности, сельского хозяйства, транспорта и связи, в валютно-финансовой сфере. В числе основных задач объединения указывались проведение единой политики в отношении третьих стран и группировок, координация позиций стран-членов на международных и региональных торговых и экономических форумах. Конечной целью новой группировки было создание общего рынка четырех стран, к которым впоследствии могли присоединиться остальные государства Южной Америки. Конкретных сроков формирования общего рынка договор не устанавливал.

Образование МЕРКОСУР ознаменовало поворот во внешнеэкономической стратегии крупнейших стран Южной Америки Бразилии и Аргентины, которые в прошлом не проявляли большой заинтересованности в интеграции. Их модели развития были ориентированы главным образом на обширные национальные рынки, защищенные высокими таможенными пошлинами. Наиболее последовательно такую стратегию проводила Бразилия, но глубокие изменения в международных экономических отношениях, усиление тенденций к образованию крупных торговых блоков, а также стремление к лидерству в Латинской Америке, к укреплению своих позиций в переговорах с развитыми странами заставили ее взять курс на создание интеграционного союза, где она заняла ведущее положение. Другие страны рассчитывали, что доступ на бразильский рынок позволит им резко расширить и диверсифицировать свой экспорт, что послужит основой для развития связей с другими районами мира, улучшения условий вхождения в мировую экономику.

Модель интеграции МЕРКОСУР, созданного в период господства в мире и на континенте неолиберализма, перехода государств региона к «открытой рыночной экономике», была основана на приоритете требований свободного рынка, либерализации торговли как средства осуществления структурных реформ и модернизации национальных экономик. Она не предполагала ведущей роли государства, проведения активной социальной, промышленной и сельскохозяйственной политики.

На первом этапе существования МЕРКОСУР (1991- 1998 гг.) эта модель функционировала успешно благодаря автоматизму ее ос-



новых механизмов. Процесс интеграции развивался стремительными темпами. За очень короткий срок, к 1 января 1995 г. была в основном реализована программа либерализации взаимной торговли, которая предусматривала автоматическое и всеобщее снижение таможенных пошлин на 7% в год, начиная с даты подписания Асунсьонского договора. В результате была полностью освобождена от тарифных и прочих барьеров торговля 90% товаров. Внутрizonальный экспорт вырос в 1990-1994 годах с 4,1 до 12 млрд долл., а в отношении к общему экспорту стран-членов – с 8,8 до 19,3%.²

К концу 1994 г. странам-членам удалось выработать и утвердить единую таможенную номенклатуру, единый внешний тариф, правила происхождения товаров, упростить таможенные процедуры, устранить препятствия свободной торговле сельскохозяйственными товарами. В принятом 17 декабря 1994 г. Протоколе Оуру-Прету провозглашалось создание первого в Южной Америке Таможенного союза и введение ЕВТ с многочисленными исключениями, которые предполагалось отменить к концу 2005 г.

Протокол Оуру-Прету определил также постоянную структуру органов группировки, состоящую из трех главных институтов, принимающих основные политические решения (Совет общего рынка – высший орган в составе министров иностранных дел, Группа общего рынка с 10 техническими комиссиями – исполнительный орган, Комиссия по торговле), и трех вспомогательных – Совместная парламентская комиссия, социально-экономический форум, Административный секретариат. Все эти органы являются межправительственными, они не носят надгосударственного характера. Они состоят из министров и других государственных чиновников стран-членов, которые совмещают работу в них со своими повседневными обязанностями в национальных администрациях. Исключением является лишь немногочисленный штат секретариата МЕРКОСУР, который занимается только делами объединения. Против наднациональных органов выступали Бразилия и Аргентина, видевшие в них риск излишней бюрократизации интеграции и угрозу национальному суверенитету. Парагвай и Уругвай были и остаются сторонниками над-

национальных органов по типу ЕС.

Успехи МЕРКОСУР привлекли к нему внимание со стороны других стран и экономических блоков как в латиноамериканском регионе, так и за его пределами. Одновременно в самом объединении усилились тенденции к внешней экспансии, к расширению общего рынка за пределы «четверки» в целях укрепления его экономического потенциала и политического влияния. В 1996 г. к МЕРКОСУР присоединились Боливия и Чили на правах ассоциированных членов, подписав соглашение о свободной торговле и таким образом подключившись к ЗСТ данного союза. Они не были заинтересованы во вступлении в таможенный союз МЕРКОСУР, где уровень ЕВТ был значительно выше их национальных тарифов и не соответствовал их внешнеэкономической стратегии.

В 1991-1998 годах заметно интенсифицировались не только торговые, но и взаимные инвестиционные потоки. Доля внутрizonального экспорта стран «четверки» выросла за этот период с 8,9 до 25,3% от их глобального экспорта.³ Очень важно, что расширение взаимной торговли происходило в первую очередь за счет обмена промышленными товарами (продукцией автомобильной, химической, металлургической, фармацевтической, пищевой отраслей). Быстро увеличивалась и торговля с остальным миром. Удельный вес МЕРКОСУР в мировой торговле несколько повысился – с 1,4% до 1,5%. Резко вырос приток иностранных инвестиций в страны объединения. В 1999 г. он составил 55,8 млрд долл., или почти четверть всех иностранных инвестиций в развивающиеся страны.⁴ По сравнению с 1991 г. это было более чем десятикратное увеличение.

После периода быстрого развития в 1991-98 годах процесс интеграции в МЕРКОСУР замедлился в связи с экономическими трудностями в Аргентине и Бразилии, осуществлявших слишком поспешные неолиберальные реформы, а также под влиянием ухудшения внешней экономической конъюнктуры, «азиатского» кризиса 1998 г., накопления торговых и прочих противоречий между странами-членами. Период 1999-2002 гг. стал временем глубокого кризиса группировки, падения взаимной торговли, отхода от многих совместных договоренностей.



В 1999 г. резко сократился бразильский импорт из-за падения внутреннего спроса и вследствие девальвации реала, значительно ухудшившей условия товарообмена для партнеров Бразилии. Огромные потери понесли Аргентина, Парагвай и Уругвай, которые ответили протекционистскими мерами против бразильских товаров. В 2000-2002 гг. острейший кризис и дефолт вследствие провала неолиберальной политики пережила Аргентина. Ее ВВП сократился на 11%, резко обесценился песо, усугубив ситуацию в МЕРКОСУР. Внутрizonальная торговля сократилась за кризисный период более чем вдвое – до 20 млрд. долл. в 2002 г. против 41,3 млрд. долл. в 1998 г. Ее доля в глобальном экспорте четырех стран союза снизилась до 11,4%.⁵

Кризис со всей очевидностью продемонстрировал многие структурные, концептуальные и организационные слабости МЕРКОСУР, что привело страны-члены к решению о необходимости реформирования модели интеграции в целях укрепления союза. В январе 2002 г. Совет общего рынка принял план действий, получивший название «Стратегия перезапуска МЕРКОСУР». Он наметил следующие основные направления реформ: укрепление макроэкономической координации, усовершенствование механизма решения споров, устранение барьеров во взаимной торговле, разработка мер по укреплению торговой дисциплины, препятствующих односторонним несогласованным действиям, которые ограничивают движение товаров внутри объединения.

Дальнейшее развитие событий показало, что МЕРКОСУР нуждается в более глубоких изменениях. В 2002-2007 гг. под влиянием разочарования в неолиберализме во всех странах объединения к власти пришли левые правительства, выступающие за пересмотр модели социально-экономического развития, за повышение роли государства в экономике и проведение социально ориентированной политики. Отход от ортодоксального неолиберализма во внутренней политике государств-членов повлек за собой ревизию стиля и модели интеграции. Процесс интеграции стал вновь набирать обороты в 2003 г. с улучшением конъюнктуры мирового рынка, восстановлением и подъемом экономики в странах МЕРКОСУР. С этого времени начался новый, современный этап развития объединения, который характеризуется

противоречивыми тенденциями. С одной стороны, усилиями по выявлению недостатков модели интеграции и их преодолению, совершенствованием институциональной структуры союза, укреплением сотрудничества в социальной и финансовой сферах, повышением авторитета и значения МЕРКОСУР в мире, расширением числа его членов, с другой – усилением разногласий по поводу дальнейшего развития интеграционного процесса, слишком медленным продвижением к завершению создания таможенного союза и ЗСТ.

В 2003-2008 гг. существенно повысились темпы экономического развития стран МЕРКОСУР, быстро увеличивался его зональный и глобальный экспорт, доля объединения в мировом экспорте выросла до с 1,5% до 1,7% и продолжала увеличиваться даже во время мирового кризиса 2008-2009 гг. Повысилась роль стран МЕРКОСУР в континентальных и глобальных международных переговорах, в том числе в рамках ВТО. Под руководством Бразилии они стали выдвигать собственные инициативы, направленные на улучшение условий международной торговли развивающихся стран, создавая для отстаивания своих позиций широкие коалиции с другими государствами ЛАКБ и других районов мира. Государства МЕРКОСУР проводят политику диверсификации внешних связей, развития сотрудничества по линии Юг-Юг, противодействия монопольному господству США в мире и на континенте. Благодаря твердым позициям государств блока потерпела провал инициатива США по созданию всеамериканской зоны свободной торговли ФТАА, переговоры о которой велись 34 странами Северной, Центральной и Южной Америки в 1994-2005 гг.⁶

Лидер группировки Бразилия благодаря успешной внутренней и внешней политике президента Л.И. Лула да Силва превратилась в мировую державу, выступающую на международной арене в качестве защитницы интересов всех развивающихся стран. Она входит в число основных переговорщиков в ВТО - Группу 6, а также вместе с другим членом МЕРКОСУР Аргентиной – в Группу 20.

Рост влияния МЕРКОСУР в Западном полушарии и в мире привлекает к объединению другие страны. В последние годы наметилась тенденция к расширению числа полноправных членов группировки. В 2003 г. между



МЕРКОСУР и Андским сообществом наций (АСН), куда в тот момент входило пять стран – Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу, Эквадор – было заключено соглашение о совместной Южноамериканской зоне свободной торговли и взаимном ассоциированном членстве. Таким образом ассоциированными членами МЕРКОСУР стали, кроме Боливии и Чили, еще четыре страны. Венесуэла в 2005 г. вышла из АСН в знак протеста против подписания Колумбией и Перу соглашения о свободной торговле с США и подала заявление о вступлении в МЕРКОСУР в качестве полноправного члена, что означало введение ЕВТ, присоединение к таможенному союзу и всем соглашениям МЕРКОСУР с международными организациями и третьими странами.

Решение о присоединении Венесуэлы к Таможенному союзу было принято членами МЕРКОСУР очень быстро в июле 2006 г. Соответствующий протокол предусматривает поэтапное введение Венесуэлой ЕВТ и устранение списков исключений из режима свободной торговли и ЕВТ к 2014 г. Он еще не вступил в силу, поскольку процесс его ратификации парламентами стран - членов происходит очень медленно из-за сопротивления правых депутатов - противников радикальной политики У. Чавеса. Бразильский парламент утвердил данный протокол в самом конце 2009 г., для чего Лула да Силва пришлось употребить все его влияние, конгрессы Аргентины и Уругвая сделали это раньше, а в Парагвае президенту Ф. Луго до сих пор не удалось добиться ратификации. Все страны МЕРКОСУР заинтересованы в членстве Венесуэлы, так как это крупный потенциальный источник нефти, газа, инвестиций, емкий рынок для товаров «четверки», в торговле с которыми Венесуэла имеет постоянный дефицит.

Несмотря на то, что Венесуэла еще не получила статуса полного члена МЕРКОСУР и права решающего голоса, она весьма активно участвует в деятельности объединения, соперничая с Бразилией за лидерство в нем. Следует ожидать, что в ближайшее время Венесуэла станет пятым полным членом МЕРКОСУР, это существенно повысит экономический потенциал блока (население – на 29 млн. чел., суммарный ВВП и экспорт – соответственно на 300 и 97 млрд. долл.). Вслед за Венесуэлой в декабре 2006 г. заявление о вступлении в

МЕРКОСУР в качестве полноправного члена подала Боливия. Она является членом ТС АСН и как менее развитая экономика пользуется там особым режимом, применяя в отношении третьих стран свои национальные тарифы. В МЕРКОСУР она хотела бы получить такой же режим, но это вызывает выставление подобных требований со стороны Парагвая и Уругвая, на что не соглашаются Аргентина и Бразилия. Переговоры о вступлении Боливии пока затягиваются, но если данный вопрос будет решен положительно, следующим кандидатом в полные члены станет Эквадор, президент которого Р. Корреа неоднократно заявлял о таком намерении.

На современном этапе МЕРКОСУР во главе с Бразилией проводит активную политику расширения экономических связей со странами различных континентов, что также способствует росту влияния группировки в мире. Первоочередное внимание уделяется отношениям с крупнейшими странами развивающегося мира – Китаем, Индией, ЮАР. В 2004 – 2009 гг. были подписаны торговые соглашения с Индией, Южноафриканским таможенным союзом, Египтом, Марокко, Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива, Иорданией, Кубой, Малайзией. В декабре 2007 г. соглашение о свободной торговле было заключено с Израилем, оно вступило в силу в 2010 г. В течение многих лет с 1995 г. ведутся переговоры с ЕС с целью заключения соглашения об экономическом и политическом сотрудничестве, препятствием чему служат противоречия по поводу субсидий сельскому хозяйству в сообществе. В 2009-2010 гг. в связи с заметным ослаблением аграрного протекционизма и сокращением сельскохозяйственных субсидий в ЕС переговоры существенно продвинулись и близки к завершению.

Определенный прогресс в последнем десятилетии достигнут в социальной сфере. Постнеолиберальные правительства стран МЕРКОСУР проводили социально ориентированную политику, направленную на борьбу с бедностью, развитие образования, здравоохранения, жилищного строительства, поощрение мелкого и мельчайшего предпринимательства, участия мелких и средних предприятий в зональном экспорте. В рамках МЕРКОСУР был создан Гарантийный фонд для микро-, мелких и средних предприятий, который начал функцио-



нирывать в 2010 г. За период экономического подъема 2003-2008 гг. доля населения, живущего за чертой бедности, снизилась в странах союза с 40 до 26% общей численности населения. Правительства стран-членов проводили политику поощрения участия гражданского общества в интеграции, в связи с этим во второй половине последнего десятилетия возник ряд организаций, нацеленных на повышение роли граждан в делах МЕРКОСУР, на решение трудовых и социальных проблем, а также на участие в интеграции региональных правительств (муниципий, штатов, департаментов).

Наряду с успехами в некоторых областях современный этап характеризуется наличием серьезных проблем и трудностей, политических, экономических, торговых, осложняющих и замедляющих развитие интеграции вглубь, осуществление необходимых реформ. Примета нынешнего времени – усиление идеологических и политических различий и разногласий, что составляет контраст с периодом 90-х годов, когда в Южной Америке правили однотипные политические режимы, ориентирующиеся на США и проводившие неолиберальную экономическую политику.

Хотя почти во всех государствах МЕРКОСУР в настоящее время действуют правительства левого толка, между ними существуют значительные различия в подходах к глобализации, рыночным отношениям, моделям социально-экономического развития, к самим основам капитализма, отношениям с США и другими развитыми странами и соответственно различия в видении целей интеграции. Можно выделить два основных течения среди южноамериканских левых правительств: радикальное (Уго Чавеса в Венесуэле, Эво Моралеса в Боливии), и центристское (Лула да Силва в Бразилии, Табаре Васкеса в Уругвае). Радикалы выдвигают антиглобалистскую, антирыночную стратегию интеграции, основанную на идеях «социализма XXI века» и яркого антиамериканизма. Новое правительство Хосе Мухика в Уругвае, приступившее к своим обязанностям в апреле 2010 г., а также правительства К.Киршнер в Аргентине и Ф.Луго в Парагвае, очень близки к Уго Чавесу, хотя занимают все же более умеренные позиции. В то же время в Чили центристское правительство М.Бачелет в марте 2010 г. уступило бразды правления правому политику С.Пиньера, что

вносит еще больший разноречивый в политический и идеологический спектр правительств государств МЕРКОСУР.

Ослабление позиций США, их политического давления на страны региона в связи с концентрацией внимания на других районах мира способствовало росту националистических тенденций и усилению соперничества за лидерство между государствами ЛАКБ. В этих условиях значительно усложнилось принятие единых решений. Новые противоречия наложились на неизбежные трения по поводу взаимной торговли, на традиционные структурные и институциональные слабости МЕРКОСУР, к которым в 2008-2009 гг. добавились проблемы, вызванные влиянием мирового финансово-экономического кризиса.

Углублению интеграции препятствуют прежде всего проблемы, связанные с введением единого внешнего тарифа (ЕВТ) на товары, импортируемые из третьих стран. Они вызвали много трений и разногласий с самого начала деятельности МЕРКОСУР вследствие глубоких различий в экономических структурах государств объединения. Если Бразилия, развивающая широкий круг отраслей, которые она стремится защищать от иностранной конкуренции, заинтересована во многих случаях в высоких тарифах, то малые страны, Парагвай и Уругвай, хотели бы в целях модернизации своих экономик поощрять импорт многих товаров, в первую очередь, высокотехнологичных. Аргентина в этих вопросах занимает промежуточную позицию. Пользуясь своим влиянием в объединении, Бразилия сумела отстаивать свои интересы и добиться принятия партнерами по МЕРКОСУР структуры ЕВТ, очень близкой к ее национальным внешним тарифам, но другие страны тормозят введение ЕВТ. Этот процесс очень мало продвинулся вперед после 1995 г. ЕВТ распространяется на 85% товаров согласованной таможенной номенклатуры, а по стоимости – менее чем на половину импорта. Для различных групп товаров существует 11 уровней ЕВТ от 0 до 20%. Каждая страна имеет национальные списки исключений из ЕВТ, содержащие как наименее, так и наиболее конкурентоспособные товары, национальные тарифы на которые соответственно выше или ниже ЕВТ. Наряду с национальными исключениями существуют отраслевые – в отношении некоторых видов оборудования, про-



дукции информатики и телесвязи. Все исключения планировалось отменить к 2006 г., но в 2005 г. было решено продлить их до 2011 г. Решения в отношении ЕВТ постоянно изменяются и откладываются, многие из них часто остаются на бумаге. Характерной чертой ТС МЕРКОСУР является обилие односторонних действий в интеграционном режиме. Страны-члены ТС часто прибегают к односторонним модификациям ЕВТ для защиты или поощрения внутреннего производства. Очевидно, что процесс создания таможенного союза в МЕРКОСУР далек от завершения.

Об этом же свидетельствует и отсутствие единого таможенного кодекса, а следовательно, и единого таможенного пространства. До сих пор в МЕРКОСУР практикуется двойное таможенное обложение при перемещении импортных товаров из одной страны объединения в другую. Проблема принятия Таможенного кодекса, разработанного в 2007 г., не решена из-за конфликта между Аргентиной и Уругваем. Аргентина настаивает на внесении в кодекс положения о праве стран МЕРКОСУР применять во взаимной торговле экспортные ограничения, против чего выступает Уругвай, расценивающий это как нарушение норм объединения о свободном движении товаров. Другой спорный вопрос связан с распределением таможенных доходов между странами. Из-за него задерживается решение проблемы двойного налогообложения. Парагвай, не имеющий выхода к морю и поэтому получающий большинство товаров, импортируемых из третьих стран, через территории партнеров по МЕРКОСУР, тормозит принятие этого решения из-за опасений потерять часть своих таможенных доходов, которые составляют 18% всех налоговых доходов государства.⁷ Правительства Бразилии и Уругвая договорились решить в 2010 г. вопрос о двойном налогообложении на двусторонней основе без участия Аргентины и Бразилии.

Не вполне завершенной остается и ЗСТ МЕРКОСУР, поскольку определенное количество товаров во взаимной торговле пока не освобождены от таможенных пошлин. До 2000 г. действовали списки исключений из режима ЗСТ, куда включались товары, считающиеся недостаточно конкурентоспособными в условиях полной либерализации торговли. Для них на определенный период сохранялись нацио-

нальные тарифы. К 2000 г. режим свободной торговли должен был распространиться на 100% взаимного товарообмена, но эта цель до сих пор не достигнута. По-прежнему сохраняются отраслевые исключения, касающиеся автомобильной и сахарной промышленности, периодически то одна, то другая страна вводит нетарифные барьеры. Продолжают действовать правила происхождения товаров, которые было решено отменить в 2009 г., и другие административные процедуры, затрудняющие свободное движение товаров внутри МЕРКОСУР.

Незавершенность таможенного союза и ЗСТ МЕРКОСУР состоит также и в отсутствии общей торговой политики, единых норм защиты торговли, антидемпинговых и компенсационных мер, каждая страна сохраняет автономию в их применении. Очень существенные различия остаются в макроэкономической политике, а отраслевые противоречия и разногласия, связанные с обменной политикой, представляют собой острую проблему во взаимоотношениях в объединении. Многие соглашения, достигнутые в области единой экономической политики, не реализуются. Протокол об интеллектуальной собственности, принятый в 1995 г., а также принятый в 2006 г. Протокол о госзаказах, еще не вступили в силу. Не действует и Протокол о конкуренции, принятый в 1996 г. и ратифицированный только Бразилией и Парагваем.

Хотя объем внутризональной торговли увеличился в 1990-2008 годах на порядок – с 4,1 до 41,3 млрд долл. (в текущих ценах), ее значение для стран-членов остается невысоким, доля внутризонального экспорта в общем экспорте в 2008 г. составила 14,9%, что существенно ниже максимума, достигнутого в 1998 г. (25%) и в разы ниже соответствующих показателей ЕС (67%), НАФТА (46%) и АСЕАН (26%).⁸ Дальнейшему быстрому развитию торговой интеграции стран МЕРКОСУР мешают недостаточно диверсифицированная структура их экспорта, слабое развитие транспорта и прочей инфраструктуры, а также тенденция последнего десятилетия к быстрому росту числа торговых соглашений с внезональными партнерами.

Одна из основных причин медленных темпов развития процесса интеграции в МЕРКОСУР состоит в том, что для лидера группировки



Бразилии она важна скорее в геополитическом плане, чем в экономическом. Объединение необходимо ей, прежде всего, для укрепления позиций в международных переговорах, для поддержки ее усилий в ВТО, для завоевания статуса глобальной державы. С точки зрения этих целей рамки МЕРКОСУР слишком узки для нее, и она стремится к созданию стратегических альянсов в разных регионах мира. На Американском континенте с 2004 г. она осуществляет еще один интеграционный проект – Южноамериканское сообщество наций, переименованное в 2008 г. в УНАСУР – Союз стран Юга, куда входят все 12 государств Южной Америки. Для Бразилии по мере развития ее экономики и приближения к самообеспеченности энергоисточниками зональный рынок теряет значение. В 2008 г. бразильский экспорт в Аргентину, Парагвай и Уругвай составил 21,7 млрд. долл., или около 11% ее общего экспорта, а импорт из этих стран – всего 14,9 млрд. долл. (8,7% общего импорта).⁹ Партнеры по блоку имеют хронический дефицит в торговле с Бразилией, что вызывает их недовольство. Особенно ущемленными чувствуют себя малые страны группировки – Парагвай и Уругвай.

Противоречия между малыми и крупными странами МЕРКОСУР относятся к числу наиболее острых проблем данного союза, вызванных большими различиями в экономических потенциалах, степени уязвимости крупных и малых экономик от действия внешних факторов, их способности влиять на развитие объединения и пользоваться преимуществами интеграции. Если на Бразилию приходится более 80% населения и суммарного ВВП группировки, на Аргентину – 16-17%, то доля Парагвая и Уругвая в населении – соответственно 2% и 1,5%, в ВВП – 1% и 2%.¹⁰ Парагвай и Уругвай недовольны тем, что выгоды интеграции распространяются только на крупные страны, а малые имеют постоянный дефицит в торговле с ними. Диспропорции между двумя группами участников объединения в процессе интеграции не сокращаются, усиливается зависимость малых стран от Аргентины и Бразилии, экономика и экономическая политика которых не отличается высокой стабильностью. Недовольство Парагвая и Уругвая асимметриями в МЕРКОСУР породило их интерес к заключению двусторонних соглашений о свободной торговле с третьими странами, что противоречит

правилам участия в таможенном союзе. Неоднократно президенты Уругвая и Парагвая угрожали выходом из МЕРКОСУР, но затем деэскалировали свои заявления, понимая, что при всех недостатках союза без него их странам будет хуже. В 2007 г. Уругвай подписал с США Рамочное соглашение о торговле и инвестициях, открывающее путь к заключению двустороннего соглашения о свободной торговле. Если эта возможность будет реализована, остальные государства МЕРКОСУР будут вынуждены или исключить Уругвай из ТС, или изменить правила.

Между тем в решении проблем асимметрий в объединении в последние годы наметилось продвижение вперед: в 2005 г. был создан Фонд структурной конвергенции МЕРКОСУР (исп. аббревиатура ФОСЕМ) для экономической помощи малым странам. Капитал фонда, который функционирует с 2006 г., увеличился с 100 млн долл. до 157 млн в 2009 г. Он состоит из взносов Бразилии (70%), Аргентины (27%), Уругвая (2%) и Парагвая (1%). ФОСЕМ финансирует представляемые Парагваем и Уругваем проекты, главным образом, инфраструктурные. На конец 2009 г. ФОСЕМ предоставил кредиты на реализацию 24 проектов.¹¹ Кроме того, разрабатывается Стратегический план преодоления асимметрий в МЕРКОСУР, который предполагалось принять в 2007 г., но затем срок выполнения этой задачи, как и многих других, несколько раз переносился.

Создание ФОСЕМ способствовало развитию институциональной системы МЕРКОСУР, которую большинство обозревателей оценивают как слабую и не соответствующую задачам создания эффективного таможенного союза. Совершенствование этой системы является одним из главных направлений реформ, предпринятых странами-участницами объединения на современном этапе. Ее основные слабости связаны с постоянным ростом количества межправительственных органов, деятельность которых очень сложно координировать, отсутствием наднациональных органов, ответственных за реализацию совместных решений, механизм принятия решений только консенсусом, чрезвычайно сложный и нерациональный порядок их выполнения. Каждая страна применяет свой национальный режим включения общих решений в свое законодательство, поскольку соответствующие обязательные единые правила и процедуры, а также предельные сро-



ки отсутствуют. В итоге этот процесс затягивается, и почти половина принятых решений не выполняется.

Обновление институциональной структуры союза началось с принятия в 2002 г. Протокола Оливос, который предусматривал создание наднационального органа решения торговых споров – Постоянного ревизионного суда. Ранее в МЕРКОСУР торговые споры решались в переговорах непосредственно между странами или путем создания для каждого отдельного случая специального Арбитражного суда. Хотя создание Постоянного ревизионного суда представляет собой важный шаг вперед в институциональном развитии объединения, тем не менее, система разрешения споров МЕРКОСУР еще не пользуется достаточным авторитетом, и страны-члены зачастую предпочитают решать возникающие между ними конфликты, обращаясь в ВТО.

Протокол Оливос внес еще одно важное изменение в институциональную структуру объединения – преобразование Административного секретариата, который отвечал за предоставление административных услуг основным органам объединения, ведение их документации, в наднациональный технический орган с более широкими функциями – Секретариат МЕРКОСУР. Это решение назрело в процессе функционирования МЕРКОСУР, так как все больше ощущалась необходимость в подобном органе, особенно для подготовки переговоров с третьими странами, а также для разработки технических предложений по внутренним вопросам. В 2003 г. секретариат был реорганизован, в число его задач теперь входят мониторинг и оценка процесса интеграции, подготовка исследований и контроль за юридическим содержанием решений основных органов.

В 2006 г. был создан еще один наднациональный орган объединения – Парламент МЕРКОСУР, заменивший Парламентскую комиссию. Он представляет граждан стран-членов, следит за соблюдением демократических норм и прав человека, выполняя совещательные и контрольные функции. В его состав входят по 18 депутатов от каждой страны, назначаемых национальными конгрессами. К началу 2011 г. было намечено провести в государствах-членах выборы депутатов в союзный парламент прямым тайным голосованием, но вероятно, они будут отложены.

Новые трудности в развитие процесса интеграции внес мировой финансово-экономический кризис 2008-2009 годов, под влиянием которого в 2009 г. значительно сократился экспорт, наступил спад в основных отраслях хозяйства большинства стран МЕРКОСУР. Следует отметить, что в отличие от кризиса 1999-2002 гг. нынешний не оказал разрушительного воздействия на экономику субрегиона и на процесс интеграции стран Южного конуса. Спад в наиболее развитых экономиках объединения был непродолжительным и неглубоким, в конце 2009 г. ВВП Бразилии и Аргентины восстановился, в Уругвае зафиксирован прирост ВВП на 1%. В Венесуэле и Парагвае падение составило соответственно 3,5 и 2,3%.¹² Страны МЕРКОСУР в своем большинстве оказались хорошо подготовленными к испытаниям кризисом, к концу 2008 г. они накопили значительные суммы валютных резервов, располагали прочными национальными финансовыми системами, гибкими обменными режимами. Все это дало правительствам союза определенную свободу маневра для проведения антициклической политики, защиты финансовых систем, а также возможность избежать системных финансовых и банковских кризисов.

Основные проблемы возникли в области внешней торговли, в том числе внутрizonальной. В первом полугодии 2009 г. глобальный экспорт МЕРКОСУР сократился на треть вследствие снижения мировых цен и уменьшения спроса на внешних рынках, в наибольшей степени на рынках США и ЕС. Амортизатором внешнеторгового шока для государств МЕРКОСУР стали связи с Китаем и другими странами Азии, экспорт в которые сократился незначительно. В итоге страны Азии заняли в 2008-2009 гг. первое место во внешнеторговом обороте союза, оттеснив ЕС и США. К концу года ситуация несколько улучшилась, общее сокращение за год оценивается в 24%. Те же тенденции и пропорции зафиксированы во внутрizonальной торговле. Примечательно, что в этот раз в отличие от прошлого кризиса протекционистские тенденции в странах объединения не носили всеобщего характера. То одна, то другая страна вводила временные защитные меры в отношении «чувствительных» товаров (шины и покрышки, бытовая электротехника, текстиль, вина), что вызывало резкие протесты со стороны партнеров. Самые мас-



штабные ограничения – квотирование и неавтоматическое лицензирование импорта широкого круга товаров, применяла Аргентина, наряду с антидемпинговыми процедурами и повышением импортных тарифов. Пик протекционизма во взаимной торговле пришелся на первое полугодие 2009 г., затем положение стало выправляться благодаря активизации усилий правительств и предпринимательских организаций по разрешению взаимных конфликтов. В августе были заключены соглашения между аргентинскими и бразильскими предпринимателями ряда отраслей о взаимном добровольном ограничении своих продаж в целях сохранения своей доли на рынке. В начале 2010 г. взаимная торговля в МЕРКОСУР стала возрастать очень быстрыми темпами. Были возобновлены усилия по завершению таможенного союза. Страны союза пришли к соглашению о необходимости модификации ЕВТ и обменялись своими предложениями по этому вопросу.

Кризис подтолкнул государства МЕРКОСУР к развитию сотрудничества в валютно-финансовой сфере, чтобы уменьшить зависимость от нестабильных мировых финансовых рынков, от американского доллара. Аргентина и Бразилия предложили в 2008 г. начать постепенный отход от использования во внутризональной торговле доллара, заменив его на расчеты в национальных валютах. Уругвай и Парагвай пока настороженно относятся к этим планам. Соглашение о создании системы торговых платежей в национальных валютах – реалах и песо – было подписано в сентябре 2008 г. в г. Бразилиа президентами центральных банков Аргентины и Бразилии.

Аргентино-бразильская система, функционирующая с октября 2008 г., задумана как дополнительный механизм к уже существующим системам платежей в двусторонней торговле, нацеленный на сокращение использования долларов. Для того, чтобы он был дешевым и доступным для мелких и средних предпринимателей, в данной системе в отличие от традиционной системы платежей ЛАИ нет гарантий обменных рисков, и центральные банки обеих стран не применяют при осуществлении операций между собой ни взимания комиссионных, ни платежей за переводы.¹³

Система платежей в местных валютах предусматривает установление цены продукта в валюте экспортера и оплату по курсу песо и реала к доллару на день совершения сделки. Поскольку от заключения сделки до дня поставки может пройти более или менее продолжительный срок, существует риск изменения курсов. Эта система имеет свои преимущества, она экономит иностранную валюту и сокращает финансовые издержки, но для ее применения нужна более стабильная экономическая ситуация. За первый год ее функционирования ее доля в двусторонней торговле составила всего 2%. Причины непопулярности данной системы у предпринимателей связаны с валютными рисками, а также с общим недоверием к правилам МЕРКОСУР, которые часто нарушаются.

Возможно, более эффективной будет другая новая форма валютно-финансового сотрудничества – соглашение своп, заключенное министрами экономики и финансов Аргентины и Бразилии в августе 2009 г. В соответствии с ним каждая страна предоставила в распоряжение другой свою национальную валюту на сумму эквивалентную 1,8 млрд. долл. для использования в случае необходимости.¹⁴

Венесуэла выдвинула более амбициозную инициативу – создание региональной валютной зоны с общей денежной единицей. Ее предложение было поддержано странами-членами АЛБА,* а из государств МЕРКОСУР только Парагваем, которые подписали в апреле 2009 г. соглашение о введении в 2010 г. *сукре* сначала как виртуальной единицы для расчетов во взаимной торговле преимущественно между государственными организациями, а через 5 лет – в качестве субрегиональной или даже региональной валюты. Перспективы региональной валюты, вопрос о которой поднимался неоднократно и в рамках МЕРКОСУР, вызывают большие сомнения, так как для ее создания необходим очень высокий уровень интеграции, единая экономическая политика во многих областях, что в среднесрочном плане вряд ли достижимо.

Еще одна инициатива Венесуэлы – создание регионального банка развития, который в отличие от существующих региональных банков не включает в число членов развитые стра-

*Объединение, созданное в 2004 г. Венесуэлой и Кубой, в которое в настоящее время входят также Боливия, Никарагуа, Эквадор и три малых островных карибских государства.



ны. Банк Юга формально был создан в 2007 г. Аргентиной, Бразилией, Венесуэлой, Боливией, Эквадором, Парагваем и Уругваем, но из-за разногласий между участниками этого проекта долгое время не были приняты уставные документы. Бразилия и Парагвай выступали за то, чтобы этот банк был небольшим и занимался в основном финансированием проектов инфраструктуры. Венесуэла, Эквадор и Аргентина, у которых весьма напряженные отношения с международными финансовыми организациями, хотели бы видеть в нем альтернативу Всемирному банку и МВФ. В сентябре 2009 г. благодаря уступкам со стороны Бразилии президентами семи стран было подписано учредительное соглашение, определяющее основные положения устава Банка Юга, направления деятельности, размеры капитала и взносов стран-членов. Уставный капитал нового банка составит 20 млрд. долл., подписной – 7 млрд. долл. на первом этапе. У Банка Юга много критиков в регионе. Противники У.Чавеса обвиняют его в намерении использовать средства банка для предоставления своим союзникам в целях усиления своего влияния.¹⁵ Многие экономисты сомневаются в рентабельности будущей деятельности банка, который, как они предполагают, будет поддерживать нерентабельные проекты из политических соображений. По их мнению, ему будет трудно получить международный рейтинг и доступ к мировым рынкам капиталов.¹⁶ Эти сомнения могут быть опровергнуты только практической деятельностью банка, но из-за них начало операций, намеченное на 2010 г., может быть отложено.

Следует отметить, что в период кризиса страны МЕРКОСУР не оставили без внимания сотрудничество в социальной сфере. Был создан Социальный институт для разработки региональной социальной политики, его структура утверждена в июне 2009 г. Кроме того, было создано два фонда с бразильским капиталом для финансирования мелких и средних предприятий и поощрения их участия в процессе интеграции.

Накануне вступления в третье десятилетие своего существования МЕРКОСУР переживает сложные времена. Наряду с существенным прогрессом в экономическом развитии стран-членов, с повышением значения и авторитета

объединения в мире, наблюдается нарастание экономических и политических разногласий между участниками, существенное отставание в выполнении задач завершения создания ЗСТ и таможенного союза. Создание общего рынка остается отдаленной и малореальной целью. В связи с ростом противоречий между странами блока усиливается тенденция к решению некоторых вопросов на двусторонней основе. Вместе с тем в самое последнее время в связи мировым кризисом страны союза стремятся укреплять единство и предпринимать совместные действия против внешних шоков.

Наличие в МЕРКОСУР серьезных проблем вызывает сомнения в его жизнеспособности у некоторых исследователей, которые высказывают предположение о его возможном поглощении более широким объединением – УНАСУР. По нашему мнению, это маловероятно, поскольку проблемы УНАСУР гораздо сложнее, так как в него входят еще более разнообразные страны, между которыми существуют многочисленные пограничные, политические и экономические конфликты. За годы существования этого объединения его члены не смогли договориться даже о кандидатуре генерального секретаря. На повестке дня УНАСУР не стоит глубокая интеграция, это организация по политическому и экономическому сотрудничеству, и поглощение им МЕРКОСУР может произойти лишь в случае полного провала интеграционных программ последнего. Между тем МЕРКОСУР приобрел очень существенное значение для входящих в него стран, в его рамках созданы такие связи и интересы на основе взаимной торговли и инвестиций на десятки миллиардов долларов, что его провал вряд ли возможен.

Примечания:

¹ Подсчитано по данным WTO Trade Profiles 2009, Geneva, 2010.

² CEPAL. *Desenvolvimiento de los procesos de integracion en America Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1995, p. 57.

³ CEPAL. *Panorama de la insercion internacional de America Latina y el Caribe 2006-2007*. Santiago de Chile, 2007, p.137.



⁴ European Comission. Mercosur-European Community Regional Strategy Paper 2002-2006, p. 14.

⁵ CEPAL. Panorama de la insercion internacional, 2006-2007, p. 137.

⁶ В этих переговорах США преследовали цель получить для своих компаний беспрепятственный доступ на рынки товаров и услуг, контроль над территорией от Северного полюса до Антарктиды. Они предполагали, что все государства ЛАКБ в индивидуальном порядке будут присоединяться к НАФТА на условиях, продиктованных тремя первоначальными членами Североамериканской зоны свободной торговли. Страны МЕРКОСУР и их союзники выдвинули требование вести переговоры не индивидуально, а между интеграционными блоками, на основе их равенства, что способствовало бы укреплению позиций латиноамериканских участников. Кроме того, они стремились добиться от США отказа от субсидирования своих фермеров и либерализации торговли сельскохозяйственными товарами, имеющей огромное значение для экономик стран МЕРКОСУР. США твердо заявили, что этот вопрос будет обсуждаться только в ВТО, где они рассчитывали на более широкую поддержку. Государства МЕРКОСУР отказались подписывать соглашение о создании ФТАА до решения проблемы субсидий, в итоге переговоры в 2005 г. были прерваны на неопределенный срок.

⁷ CEPAL. Panorama de la insercion internacional, 2006-2007, p. 137

⁸ CEPAL. Panorama de la insercion 2008-2009, p. 111

⁹ BID-INTAL. Mercosur Informe N 14, 2008-2009, Buenos Aires, diciembre de 2009, p. 26

¹⁰ Подсчитано по WTO Trade Profiles 2008.

¹¹ CEPAL. Serie Comercio internacional N93, Santiago de Chile, 2009, p.129

¹² CEPAL. Balance preliminar de las economias de America Latina y el Caribe 2009, Santiago de Chile, 2009, Cuadro A-2

¹³ Участниками системы являются экспортеры и импортеры двух стран, центральные банки и уполномоченные банки – 21 аргентинский и 18 бразильских. Механизм состоит в том, что импортер регистрирует свою операцию и оплачивает ее в каком-то из уполномоченных банков в местной валюте. Затем между центробанками Аргентины и Бразилии осуществляется компенсация валюте экспортера, после чего средства переводятся экспортеру через банковскую систему.

¹⁴ BID-INTAL. Mercosur. Informe N14, p.49.

¹⁵ Diario Financiero, Santiago de Chile, 23 de noviembre de 2007.

¹⁶ El Mercurio, Santiago de Chile, 8 de noviembre de 2007.

Библиография:

1. ECLAC, Economic Survey for Latin America and the Caribbean, 2006-2007 // www.eclac.org.

2. Grupo de Monitoreo Económico, <http://gmm.meccon.gov.ar>

3. Дюмулен И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование. – М.: ГОУВПО ВАВТ, 2004 – 528 с.

4. Дюмулен И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. - М.: ВАВТ, 2008. 346 с.

5. Иванов И. Внешнеэкономический комплекс России: взгляд изнутри. – М.: 000 «ИД «Русь-олимп», 2009 – 415 с.

6. Лихачев А. Экономическая дипломатия России. Новые вывозы и возможности в условиях глобализации. – М.: Экономика, 2006. – 461 с.

7. Спартак А. Россия в международном разделении труда. Выбор конкурентоспособной стратегии. – М.: МАКС-Пресс, 2004. – 521 с.

8. Стиглиц Д. Глобализация: тревожные тенденции. - М.: Мысль, 2003. 302 с.

