

Андрес Сербин (Аргентина)

Новый цикл латиноамериканского регионализма в XXI в.?

Вызовы и препятствия после нормализации отношений между Кубой и США

Переориентация стратегических приоритетов США

В последнее десятилетие отношения между США и Китаем стали нестабильными и, несмотря на риторику обеих сторон, временами напряженными, что обусловило определенное взаимное недоверие между ними³¹. Внешняя политика Китая и, особенно, новая дипломатия китайского президента, вызвала озабоченность США и вынудила Вашингтон сфокусироваться на стратегической конкуренции с этой страной³². В ноябре 2014 г. на саммите АРЕС в Пекине состоялась встреча между Обамой и Си Цзиньпином, но напряженность не спала, хотя обе страны и заявляют, что не являются конкурентами.

Восстановление экономики США создало предпосылки для начала нового движения навстречу ЛКА, которое началось с переговоров декабря 2014 г. с Кубой и с проведения VII Саммита Америк в Панаме в апреле 2015 г. Глобальное проецирование интересов США в Атлантике через Трансатлантическое соглашение о партнерстве в области торговли и инвестиций (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) и в АТР через Транстихоокеанское партнерство (Trans-Pacific Partnership, TPP) нацелено на утверждение роли Вашингтона на международной арене при совмещении экономической дипломатии с геополитикой.

Не следует недооценивать смещение стратегических приоритетов США на глобальном уровне. Вашингтон больше не рассматривает Ближний Восток в качестве стратегического приоритета — как в связи с со сложностями навязывания в регионе *Pax Americana*, так и с новыми возможностями по-

Андрес Сербин — президент Регионального координационного центра экономических и социальных исследований (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, CRIES) с офисом в Буэнос-Айресе, эксперт в области международных отношений (aserbin@cries.org).

Окончание. Начало см.: Латинская Америка, 2016, № 1.

ставок энергии, связанных с *фрекингом**, который снижает стоимость добычи углеводородов на их собственной территории, а также с растущим вниманием к АТР, где ведется стратегическое соперничество с Китаем. Вашингтон осознает, что не может одновременно вести две войны на глобальном уровне. А потому США должны выбрать между продолжением участия в ближневосточном конфликте или сосредоточиться на скорейшем сдерживании Китая, который угрожает их глобальному первенству в среднесрочной перспективе. В этом смысле выбор нынешней американской администрации ясен: сконцентрировать усилия на второй проблеме, являющейся критической для будущего США в XXI в., и уйти из Ближнего Востока, который находился в фокусе их внимания в предшествующее десятилетие, в первую очередь в связи с необходимостью обеспечить источники поставок нефти. В этом процессе сочетаются как растущее осознание неудачи политики Вашингтона в регионе и соглашения, достигнутые с Тегераном, так и решение Саудовской Аравии удерживать низкие цены на нефть в попытке сохранить стратегическую значимость региона для США³³. Тем не менее, если результаты процесса *фрекинга* не обеспечат более низкую стоимость производства газа и нефти для США по сравнению с поставками с Ближнего Востока, Вашингтон снова должен будет обратить внимание на свои первоначальные источники поставок углеводородов — как в этом регионе, так и в Восточной Европе. В среднесрочной перспективе решение США отдать приоритет конкуренции с Китаем неразрывно связано со стратегией администрации Обамы относительно АТР и глобальной конкуренцией с КНР и основывается (если говорить об экономике) на том, чтобы стимулировать NAFTA и TPP с участием стран — членов Тихоокеанского альянса (Alianza del Pacífico, AP), а также возобновить экономическую дипломатию в отношении региона в соответствии со стратегическим курсом Вашингтона на развитие связей с АТР³⁴.

Действительно, «стратегии Вашингтона в отношении АТР и Латинской Америки не являются чем-то несвязанным и обособленным. На самом деле они тесно связаны»³⁵. В этом смысле новая стратегия национальной безопасности США, представленная в феврале 2015 г., в качестве одной из пяти ключевых инициатив предусматривает углубление и усиление экономического сотрудничества с Латинской Америкой и Карибами (ЛКА). В политической сфере она по сути нацелена на то, чтобы преодолеть политическую блокаду, осуществляемую ALBA и ее государствами-членами, ускорить нормализацию отношений с Кубой, что станет мощным посылом для всего латиноамериканского региона, и в конце концов потеснить Венесуэлу, воспользовавшись ее сегодняшней слабостью.

Провал блокады Кубы не был единственным аргументом для политического разворота Вашингтона к региону. Новые международные акторы, оспаривающие гегемонию США в полушарии, особенно Китай и Россия, также были учтены Вашингтоном. За последние 20 лет, как мы уже отмечали, влияние США в Латинской Америке существенно ослабло. Тем временем страны ЛКА диверсифицировали свои торговые, политические, технологические и военные контакты. С другой стороны, эмбарго, которое

* Фрекинг (fracking) — один из методов интенсификации работы нефтяных и газовых скважин.

США наложили против Кубы, имело эффект бумеранга: стремясь изолировать остров, Вашингтон сам оказался в политической изоляции на континенте — как в ООН, так и в ОАГ.

Ричард Фейнберг так описывает политику Вашингтона в отношении ЛКА так: «Мы считаем, что «коренными интересами» США в Латинской Америке являются: устойчивые демократии с уважением прав человека; прагматично управляемые, рыночноориентированные экономики, открытые к мировой торговле и инвестициям; мир между государствами; отсутствие угроз США со стороны международного терроризма или оружия массового уничтожения. Под коренными интересами мы понимаем те условия, которые благоприятно сказываются на безопасности и процветании США, они носят универсальный характер и могут быть применены по всему миру к международным отношениям США. По этим четырем показателям коренные интересы США наиболее сильны в отношении двух региональных держав, на которые приходится около 2/3 населения и ВВП всей Латинской Америки — Мексика и Бразилия. Есть также другие цели, к ним стремятся и латиноамериканские страны, в частности, большая социальная включенность и сокращение невероятно высокого уровня преступности и насилия, особенно в Центральной Америке и на Карибах. Эти цели полностью отвечают ценностям США. Но мы должны различать коренные интересы и ценности. Когда Латинская Америка обращается к своим коренным интересам, США определенно должны пожелать им удачи (и подумать над тем, как в случае необходимости помочь им). Но прогресс Латинской Америки в защите ее собственных интересов не должен соотноситься с тем, насколько соблюдаются коренные интересы США. Вместо того, чтобы ждать, пока США и Латинская Америка придут к согласию, поскольку они разделяют демократические и рыночные ценности, нам следовало бы смотреть на отношения между США и Латинской Америкой как на отношения между США и другими глобальными партнерами и союзниками»³⁶.

В приведенной цитате содержатся два важных дополнительных указания. Первое связано с Китаем и заключается в том, что в рамках политики США в регионе необходимо «убедиться в том, что неизбежное китайское экономическое присутствие в регионе способствует развитию Латинской Америки, не нанося вреда политическим и социальным завоеваниям, достигнутым с большим трудом»³⁷. Второе же заключается в том, что политика США в отношении региона необязательно должна быть основана на общей повестке, так как интересы Латинской Америки могут существенно разниться с интересами США³⁸.

Б.Обама является первым — за несколько десятилетий— президентом США, который не выдвинул глобального плана торговой интеграции всего континента и скорее стремится вернуться в регион через ТРП. Продолжая переговоры по ТРП с азиатскими странами и несколькими латиноамериканскими, а также по ТТИР, он не предложил заключить новое соглашение, которое охватывало бы все полушарие. На самом деле правительство Обама за последние шесть лет не потратило на Латинскую Америку много времени и усилий, в то время как Китай (за последнее десятилетие) отобрал у Вашингтона существенную долю латиноамериканского рынка³⁹.

Для США эта новая панорама являет собой радикальную перемену, которая характеризуется утратой влияния и ослаблением способности Вашингтона навязывать региону свои концепции демократии, свободного

рынка и прав человека. Эта ситуация также нашла отражение в провале попытки США включить страны региона в коалиции, которые действовали бы в других частях мира, например, в кампании против «Исламского государства» (ИГ) или в санкциях против России за ее политику в Украине.

В любом случае в результате экономического присутствия Пекина в Латинской Америке и его новой роли в региональной политике Вашингтон уже не может похвастаться эксклюзивным «доминированием» в регионе, чтобы навязывать свою экономическую модель и даже политическую повестку в том, что касается прав человека, безопасности или сотрудничества. Латинская Америка больше не является задним двором США и стала занимать новые позиции в сложном мире, очертания которого еще только определяются⁴⁰. И все же, если США хотят возобновить свое глобальное проецирование посредством последовательной внешней политики, они должны обратиться к традиционным западным союзникам, а также к латиноамериканским и карибским странам.

США стремятся наладить двустороннее экономическое сотрудничество в регионе, как то, что уже установлено с Чили, Мексикой и Перу (и устанавливается с Парагваем и Уругваем) и представить ТРП как дополнение к Mercosur, не стремясь при этом вытеснить его или взять под контроль⁴¹. Разумеется, до настоящего момента очаги сопротивления этой стратегии располагались в Союзе южноамериканских государств (Unión de Naciones de América del Sur, Unasur), Боливарианском альянсе для народов нашей Америки (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) и Сообществе латиноамериканских и карибских государств (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, CELAC), куда не входят ни США, ни Канада, и с которыми у США были сложности в установлении эффективного диалога — как из-за их предпочтения вести двусторонний диалог, так и из-за открытого антагонизма этих блоков с США после неудачной попытки создать Зону свободной торговли Америк (Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA) в 1990-х годах.

Тем не менее новая стратегия США в регионе зависит от ряда факторов. В первую очередь от степени восстановления отношений с Бразилией на фоне ситуации, где, с одной стороны, происходит трансформация региональной политической карты в связи с выборами в ряде стран региона, а с другой — где Бразилия, которая в условиях спада в ее экономике переживает серьезный внутренний кризис. Ставка, сделанная некоторыми высокопоставленными чиновниками правительства Д.Руссефф, на необходимость улучшения отношений с США, даже если это ослабит Mercosur⁴², и ее визит в Вашингтон в июне 2015 г. (после того, как он был отложен в октябре 2014 г. в связи с заявлениями Э.Сноудена об электронном шпионаже), наталкиваются на препятствия, среди которых — сложная политическая ситуация в Бразилии из-за обвинений в коррупции, бьющих по партии, находящейся у власти. В этой связи внимание правительства нацелено главным образом на преодоление этого кризиса и на восстановление и укрепление связей на мировом уровне — в большей степени с прицелом на глобальные стратегические цели, чем на стремление к укреплению регионального лидерства, о котором часто шла речь в предшествующие годы. Тем не менее для Бразилии трудности, через которые проходит Mercosur, незначительный эффект от недавнего саммита Евросоюз (ЕС) — CELAC и

разногласия между членами Mercosur вокруг подписания торгового соглашения с ЕС, а также необходимость получения доступа к АТР, приведшая к недавним соглашениям с Китаем для развития инфраструктуры (которая позволила бы увеличить торговлю с этим регионом), являются важными факторами, без которых объективно оценить новые отношения с США не удастся. Банк BRICS, саммит CELAC — Латинская Америка, прошедший в Пекине в январе 2015 г., а также торговые, финансовые и инфраструктурные соглашения с Китаем являются ключевыми факторами в стратегии сближения латиноамериканского региона с АТР. Но возобновление отношений с США — главным торговым партнером — важный элемент противовеса, особенно в связи со сложностями, с которыми сталкивается региональная архитектура ЛКА, созданная в предшествующие годы, и проблемами в отношениях между соседями, а также с необходимостью сократить дефицит в торговом балансе с США и привлечь новые инвестиции и технологии.

США необходимо преодолеть препятствия, созданные воинствующей антиамериканской риторикой стран — членов ALBA, которая доминирует в регионе вот уже более полутора десятилетий. Тем не менее, с одной стороны, интересы внутри группы неодинаковы, а с другой — снижение мировых цен на нефть затронуло, вместе с текущим внутренним кризисом, способность Венесуэлы продолжать финансировать боливарианскую организацию⁴³. Важность ALBA в отношении связей, которые большинство стран — членов блока поддерживают с АТР и особенно с Китаем, заключается в межгосударственном характере соглашений и упоре, сделанном на роли государства в ущерб рынку как доминирующим элементам в схеме взаимоотношений. Не будучи членами ALBA, Аргентина и Бразилия использовали эту схему для привлечения инвестиций и кредитов из Китая через государство⁴⁴. В этом процессе как Венесуэла и Эквадор (члены ALBA), так и Аргентина с Бразилией (не входящие в ALBA) до недавнего времени проводили этатистскую и протекционистскую политику и использовали нефть как гарантию для этих финансовых механизмов. Тем не менее не все члены ALBA шли по этому пути: правительство Эво Моралеса (2006 — н/в) в Боливии избегало государственных соглашений с Китаем⁴⁵.

Интерес США в Латинской Америке (помимо их партнеров в рамках подписанных торговых соглашений) сфокусирован на двух основных экономиках региона — Бразилии и Мексике. В свете трудных переговоров по ТТР и ТТИР эти страны стали ключевыми акторами и сместили на второй план Венесуэлу из-за происходящего там кризиса и ослабления ее международного проецирования. Заключение соглашений по ТТР и ТТИР и их успешное выполнение окажут серьезное влияние на мировую торговлю и на различные регионы, включая ЛКА. А если эти мегасоглашения потерпят неудачу, то глобальный геоэкономический и геополитический сценарий будет благоприятствовать Китаю и BRICS.

Представляется, что учитывая новую фазу отношений США с регионом, им следует усилить международное сотрудничество с южноамериканским блоком. Хотя идеологическое противостояние первого десятилетия этого века ограничило пространство для маневра Соединенных Штатов, нельзя сбрасывать со счетов ту важную роль, которую этот блок по-прежнему играет для североамериканцев. Нужно признать, что задача не будет простой, пока такие экстрарегиональные акторы, как Россия и, особенно, Китай, бу-

дут оказывать давление, чтобы ослабить присутствие США. Потому, меняя стратегию, США должны расширить спектр вопросов, связанных с сотрудничеством и интеграцией, если хотят продолжить всесторонние отношения с этим блоком, и изменить свою стратегию с учетом действий экстрарегиональных держав⁴⁶, сдерживая влияние Китая и изолируя Россию.

РОЛЬ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ КУБОЙ И США

Сближение между США и Кубой играет основополагающую роль в восстановлении отношений Соединенных Штатов с ЛКА. Хотя кубинский вопрос был приоритетом в списке инициатив Вашингтона в отношении ЛКА на саммите в Панаме, он был всего лишь элементом более широкой и амбициозной повестки — восстановление американского присутствия в регионе, особенно в Южной Америке, и сдерживание растущего влияния Китая.

Спустя почти полтора десятилетия после ослабления влияния США в ЛКА, присутствие там России, Китая и Ирана усилилось. Россия также наладила связи с государствами, которые выступают с радикальным антиимпериалистическим дискурсом, став инвестором в энергетический сектор и важным поставщиком вооружений. Иран заключил ряд соглашений, в первую очередь в области обмена нефти на сельхозпродукцию. Китай, как мы уже отмечали, пошел еще дальше — сконцентрировался на торговле с регионом, активно инвестировал в южноамериканские страны, вышел на местные рынки с готовой продукцией разного типа, наладил поставку оттуда сырьевой продукции, продает вооружения и фактически превратился в банкира тех правительств, с которыми установил тесные отношения, — Венесуэлы, Аргентины, Бразилии и Эквадора. Все латиноамериканские государства в общей сложности получили от Китая 22 млрд долл. только в 2014 г., а с 2005 г. объем инвестиций достиг 119 млрд долл. Это растущее присутствие Китая вызвало беспокойство Вашингтона и вынудило его выработать новую стратегию, нацеленную на установление связей с Южной Америкой в рамках более широкой глобальной стратегии, предусматривающей применение так называемой мягкой силы.

В этой связи символ антиамериканского сопротивления в Латинской Америке — Куба — превратилась в ключ к региону, поскольку блокада острова не только затронула двухсторонние отношения, но и стала фактором напряженности и разногласий между США и другими странами ЛКА. Следует иметь в виду, что регион занял настолько твердую позицию относительно возобновления участия Кубы в делах полушария, что восстановление отношений США и Кубы создало благоприятные условия для продвижения в диалоге с остальной частью региона, включая такие государства, как Эквадор, Боливия и Венесуэла, сохраняющие критические позиции по отношению к Вашингтону. Эта возможность, что также крайне важно для США, создала благоприятные условия для того, чтобы побороться с одним из ключевых «участников» саммита — Китаем, который, не присутствуя на нем фактически, все же занял важное место в повестке полушария. Это значит, что латиноамериканский регион снова обрел стратегическую важность в новой глобальной стратегии США, нацеленной на развитие и усиление альянсов, которые поддержали бы заключение ТРП в противовес Зоне свободной торговли

АТР (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP), инициированной Китаем на саммите АПЕС.

В этом процессе начало переговоров между США и Кубой обозначило первый важный шаг в реализации американской стратегии в отношении полушария, основные очертания которой еще только предстоит определить. Но уже сейчас ясно, что эта стратегия будет реализована в ином региональном контексте, нежели в предшествующее десятилетие. В частности, поднимаются вопросы о жизнеспособности некоторых региональных организаций, зародившихся в период постлиберального и постгегемонического регионализма, а также о реальных возможностях таких организаций, как CELAC, побуждать к коллективному действию столь неоднородный и фрагментированный регион в его взаимодействии с акторами и структурами, которые формируют новую международную обстановку.

В любом случае Вашингтон послал сигнал о том, что намерен восстановить отношения со странами ЛКА и свое присутствие и влияние в регионе. Причем на этот раз интересы США выходят за рамки традиционных интересов в Центральной Америке, Карибских государствах и Мексике, а также повестки, сфокусированной на наркотрафике и иммиграции. Подоплекой этого нового видения являются несколько экстрарегиональных факторов — растущее экономическое и стратегическое влияние Китая (как в регионе, так и в АТР), а также присутствие других экстрарегиональных акторов, о которых мы говорили выше; важность быстро продвинуться в воплощении в жизнь идеи ТТР, для чего регион (и особенно страны — члены АР) является ключевым; необходимость сдерживать Китай, а также изолировать Россию и Иран на глобальном и региональном уровнях. Эти условия предполагают, что, во-первых, США обретут новое присутствие в ЛКА, но это не обязательно предполагает общую повестку. Во-вторых, это присутствие может угрожать автономии, полученной некоторыми латиноамериканскими государствами, причем в зависимости от действий новых правительств, которые придут к власти в США, даже могут рассматриваться новые формы гегемонии, основанные в большей степени на «умной силе», чем на военном присутствии. И, в-третьих, ЛКА должна быть готова к тому, чтобы поддерживать с США более интенсивные экономические и политические связи, которые бы не угрожали достигнутой автономии, возможно, строились бы на основе схемы, отвечающей сегодняшним реалиям и современной международной обстановке, а также на новом прецеденте, который могла бы создать Куба в диалоге с Вашингтоном.

Перевод с испанского А.ЧЕРНЫШЕВА

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

³¹ C. L. e e, J. P a g e. China y EEUU se acercan, pero siguen guardando muchas reservas. — *La Nación*, 13.XI.2014, p. 19.

³² W. Z h e n g. Op. cit.

³³ I. R a m o n e t. The New Oil Geopolitics. 2015. Available at: <http://gcssi.org/wp2/?p=4410>

³⁴ J. J. R a m í r e z B o n i l l a. La competencia Estados Unidos — China: El Trans-Pacific Partnership Agreement vs. El Acuerdo de Libre Comercio China — Corea — Japón. — J. J. R a m í r e z B o n i l l a, F. J. H a r o N a v e j a s (coords.). China y su entorno geopolítico. Políticas e instituciones de la integración regional. México D.F., El Colegio de México, 2014, pp. 33—72.

- ³⁵ A.W y n e. East by Southwest. Latin America Holds the Keys to the U.S. Pivot to Asia. — Foreign Affairs, 26.II.2015.
- ³⁶ R.F e i n b e r g, E.M i l l e r, H.T r i n k u n a s. Better than you think. Reframing Inter-American relations. — Policy Brief, Washington D.C., The Brookings Institution, 2015.
- ³⁷ Ibidem.
- ³⁸ Ibidem.
- ³⁹ A.O p p e n h e i m e r. Obama, lejos aún de acercarse a América Latina. — La Nación, 19.V.2015, p. 29.
- ⁴⁰ E.E l l i s, U.G r a n a d o s. La conquista china de América Latina. — Foreign Affairs Latinoamérica, 2015, Vol. 15, № 1, pp. 45—50. Available at: www.fal.itam.mx
- ⁴¹ A.W y n e. Op. cit.
- ⁴² E.O l i v e i r a. Mercosul é corpo sem espírito e foco deve ser EUA, diz Mangabeira Unger. — O Globo, 9.V.2015. Available at: <http://oglobo.globo.com/economia/mercosul-corpo-sem-espirito-foco-deve-ser-eua-diz-mangabeira-unger-16105668>
- ⁴³ A.M e z a. Venezuela recorta su envío de crudo a Petrocaribe y Cuba. — El País, 29.III.2015.
- ⁴⁴ E.E l l i s. The New Strategic Environment of the Trans-Pacific: A U.S. Perspective. 12.VI.2015. Available at: <http://www.indrastra.com/2015/06/FEATURED-New-Strategic-Environment-of-Trans-Pacific-US-Perspective-by-Dr-R-Evan-Ellis.html>; E.E l l i s. International Regime Building: the Trans-Pacific Partnership. — Latin America Goes Global, 19.V.2015. Available at: <http://www.latinoamericagoesglobal.org/2015/05/international-regime-building-the-trans-pacific-partnership/>
- ⁴⁵ Ibidem.
- ⁴⁶ O.O.M u ñ o z S á n c h e z, L.E.V i e c o M a y a. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el periodo 2001—2014. — Analecta Política, Medellín, 2015, Vol. 5, № 8, p. 199—217.

Andres Serbin (aserbin@cries.org)

President of the regional coordination centre for economic and social research CRIES with an office in Buenos Aires, an expert in the field of international relations

New cycle of the Latin American Regionalism in the XXI century? Challenges and Obstacles after Normalization of U.S. — Cuban Relations

Abstract. The author analyzes the new Latin American regionalism formed under the favorable international circumstances in the first 10 years of the XXI century, as well as the U.S. new strategy towards the Latin America and the Caribbean countries, by which Washington is trying to counter the growing presence in the region of such extra-regional actors as China, Russia, Iran, etc.

Key words: Latin American regionalism, USA, China, Russia, Washington — Havana, Asia-Pacific Region