

ИНСТИТУТ IIRSA: ОПЫТ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ ИНТЕГРАЦИИ РЕГИОНА ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

***Аннотация:** Развитие региональной интеграции стран Латинской Америки и Карибского бассейна, помимо определенной политической воли, соответствующей финансовой конъюнктуры и урегулирования юридических вопросов между государствами-участниками, требует наличия инфраструктурной базы. Статья описывает цели, задачи, институциональную структуру и рабочий план Инициативы Интеграции Региональной Инфраструктуры Южной Америки. Автор делает попытку выделить и описать главные политические, структурные и нормативные факторы, определяющие развитие данной инициативы. Озвучена точка зрения, согласно которой компании, инвестирующие в интеграционную инициативу IIRSA, являются проводниками интересов мировых финансовых (капиталистических) центров и действуют исключительно в целях получения доступа к природным ресурсам региона.*

***Ключевые слова:** Политология, интеграция региональной инфраструктуры, региональная интеграция, международные институты, Унасур, Латинская Америка, Южная Америка, IIRSA, инфраструктурная интеграция, Инициатива Интеграции Региональной Инфраструктуры Южной Америки*

Развитие региональной интеграции стран Латинской Америки и Карибского бассейна, помимо определенной политической воли, соответствующей финансовой конъюнктуры и урегулирования юридических вопросов между государствами-участниками, требует наличия инфраструктурной базы. Состояние существующей региональной инфраструктуры определяет возможности включения страны в процессы социальной и экономической интеграции и в целом развития в данных направлениях. Страны ЛАКБ существенно отстают в развитии инфраструктуры, что отрицательно влияет на способность региона конкурировать с мировыми рынками, региональную торговлю и привлечение иностранных инвестиций.

31 августа 2000 года в городе Бразилия (Республика Бразилия) прошла встреча глав Бразилии, Аргентины, Перу, Чили, Венесуэлы, Эквадора, Гайаны, Суринама, Боливии, Парагвая и Уругвая. Было принято решение о создании системы физической интеграции, которая должна будет создать необходимые инфраструктурные условия для развития общей региональной интеграции. В Бразильской Декларации было зафиксировано согласованное решение о создании IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana – Инициатива для Региональной Южноамериканской Инфраструктурной Интеграции) – организационного механизма инфраструктурной интеграции, призванного координировать совместные усилия стран-участниц

по согласованной модернизации геоэкономического пространства¹.

По сути IIRSA является региональной схемой инвестирования в развитие инфраструктуры двенадцати южноамериканских стран. Целью инициативы провозглашается достижение равноправного территориального развития посредством участия правительств, национальных и международных банков и частных компаний государств-членов в строительстве автодорог, дамб, каналов, железнодорожных путей, портов, станций и линий электропередач и аэропортов.

Средства на осуществление проектов выделяются национальными бюджетами, частными компаниями и распределяются с помощью международных финансовых институтов. Система финансирования IIRSA базируется на поддержке следующих институтов: Межамериканский банк развития (Banco Interamericano de Desarrollo, BID), Андская корпорация развития (Corporación Andina de Fomento, CAF), Банк развития карибского региона (Banco de Desarrollo del Caribe, BDC), Национальный банк экономического и социального развития Бразилии (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, BNDES), Финансовый фонд развития региона бассейна реки Ла-Плата (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA).

¹ Чуриков А.Ю. Инфраструктура – ключ к интеграционным процессам // Латинская Америка. – 2011. – №6. – С.46.

Экономически проект нацелен на облегчение торговли, разработки и транспортировки труднодоступных природных ресурсов для развития регионального рынка и его экспортирующих способностей.

Кроме указанных стратегических осей, деятельность и целеполагание IIRSA основывается на выделении отдельных процессов интеграции по секторам, что имеет своей целью идентификацию институциональных, нормативных и естественных природных факторов, препятствующих развитию базовой региональной инфраструктуры, и разработку программы действий по их преодолению. Практически, выделение данных Процессов призвано гармонизировать пограничную политику, порядки прохождения морских границ и доступа в национальные воздушные пространства с целью упрощения технического взаимодействия участников инициативы. В рамках IIRSA определены семь секторных процесса интеграции²:

1. Инструменты финансирования проектов региональной физической интеграции. Целью данного процесса является преодоление факторов, затрудняющих финансирование транснациональных проектов инфраструктурной интеграции. Здесь акцент делается на упрощении инвестирования и улучшении инвестиционного имиджа и климата. В данном направлении также немаловажным является ослабление или снятие национальных налоговых ограничений. Финансирование проектов развития региональной инфраструктуры требует новых эффективных координационных механизмов, а также привлечения частной и публичной сфер.
2. Энергетическая интеграция. Главной задачей здесь является создание необходимых условий для развития системы региональной системы энергоснабжения. Для ее осуществления необходимо прийти к согласию правительств с конкретными шагами по налаживанию региональной энергетической инфраструктуры. Среди возможных выгод развития данного направления интеграции – оптимальное использование средств и ресурсов, уменьшение стоимости производства, улучшение качества энергоснабжения и повышение уровня его безопасности, повыше-

ние качественных экологических показателей процесса разработки природных ресурсов, инвестиционная привлекательность для частного сектора. Основой для выполнения данных задач является вклад каждого отдельного государства в развитие структуры региональной энергетической интеграции.

3. Упрощение перехода границ. Здесь речь идет о повышении пропускной способности границ как одной из основ создания регионального интеграционного пространства за счет упрощения пропуска товаров и лиц через границы государств региона. С этой целью ставятся задачи компьютеризации и логистической организации пограничных служб. В рамках IIRSA проводится исследование, целью которого является определение и типология существующих факторов, препятствующих становлению государственных границ как путей «истинной интеграции» (физической интеграции). Исследование включает анализ эффективности принципиальных пограничных систем и отдельных пропускных пунктов, потоков дорожной торговли, уровни асимметрии и общее состояние физической интеграции соседних государств.
4. Информационные технологии и коммуникации. В данной сфере главной задачей провозглашается более эффективное использование информационных технологий и коммуникаций с учетом современного уровня развития данного сектора. В настоящее время осуществляются проекты Экспорт по Почте для мелких и средних производителей (Exportación por Envíos Postales para PYMES) и Соглашение о Южноамериканском Роуминге (Acuerdo de Roaming Suramericano).
5. Оперативные системы воздушного сообщения. В рамках инициативы IIRSA проводится диагностика указанного сектора с целью выявления управленческих и технических проблем и разработки программы мер по преодолению факторов, отрицательно влияющих на процесс интеграции в данной сфере. Модернизация системы авиатранспорта тесно связана с вопросами развития внутренней и внешней торговли и туризма, понижением налогов цен для пассажиров. Первичный анализ выявляет низкую коммерческую привлекательность для использования авиатранспорта для коммерческой деятельности. Объемы внутренних сообщений в регионе гораздо меньше внешних, так как основные торговые партнеры находятся за преде-

² Рабочий план южноамериканского совета по инфраструктуре и планированию (COSIPLAN) – Plan de Acción estratégico 2012-2022. http://200.58.118.145/BancoMedios/Documentos%20PDF/rc_brasilia11_1_pae.pdf

лами Латинской Америки (по большей части они сосредоточены в США и Евростроне). Развитию интегрированной региональной системы воздушно-го сообщения, независимой от внерегиональных компаний, препятствуют действующие двусторонние ССТ, разнящиеся интересы северных и южных операторов и отсутствие конструктивного политического диалога между правительствами государств региона.

6. Оперативные системы морского транспорта. Большая часть внешнерегionalной торговли и значительная часть региональной осуществляется по морю. В секторе рынка, где в основном действуют частные акторы, упростить торговое взаимодействие могут регулирующие нормы, согласованно принятые государствами для объединения морского трафика и унификации требований.
7. Многосторонняя транспортная система. Согласованное развитие общерегиональной транспортной системы будет способствовать улучшению конкурентной среды в транспортном секторе. Здесь ставится задача становления системы взаимодействия государств в данной сфере и согласования шагов по построению подобной системы. В этой связи также ставится задача систематизации и упрощения системы взаимодействия частных акторов, участвующих в процессе согласования и реализации доставки товара из одной точки в другую. Особенно значимой данная инициатива видится в упрощении взаимодействия акторов из различных государств региона за счет создания единой нормативно-правовой базы, призванной упростить доставку грузов и товаров и сделать выгодным логичное комбинированием способов доставки без финансовых потерь из-за умножения количества налогов при подобной операции. Целью данного интеграционного процесса является объединение систем морского, наземного и воздушного транспорта.

Для организации деятельности и планирования Южная Америка была поделена на десять стратегических осей – «осей интеграции и развития»:

1. андская ось (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу и Венесуэла);
2. южно-андская ось (Чили, Аргентина);
3. амазонская ось (Колумбия, Эквадор, Перу, Бразилия);
4. ось «Козерога» (Чили, Аргентина, Парагвай и Бразилия);

5. ось Гвианского нагорья (Венесуэла, Бразилия, Гвиана и Суринам);
6. ось речного пути Парагвай – Парана (Парагвай, Аргентина, Уругвай, Бразилия и Боливия);
7. межokeанская центральная ось (Боливия, Бразилия, Чили, Парагвай и Перу);
8. ось Mercosur – Чили (Чили, Аргентина, Уругвай, Бразилия);
9. ось Перу—Бразилия – Боливия;
10. ось Юга (Аргентина, Чили).

Основанием для определения осей стала действующее и прогнозируемое специфицированное экономическое взаимодействие стран. Для каждой зоны был сформирован пакет планируемых изменений в сферах транспорта, энергетики и телекоммуникаций.

В настоящее время в рамках IIRSA действует 514 проектов, 335 приоритетных проектов, 31 из которых является правительственным. Андский регион объединяет более тридцати миллионов человек. В рамках данной стратегической оси IIRSA существует 10 телекоммуникационных проектов, 27 проектов по строительству дорог и мостов, 4 речных, 9 железнодорожных проектов, 26 энергетических (электричество, нефть и газ), 12 юридических инициатив, связанных с пограничной политикой, 5 проектов по строительству аэропортов. Из данных запланированных проектов пятью государствами региона согласованы три проекта, осуществляются только два: двусторонний проект по осушению территории Боливии и навигационный проект на реке Мета в Колумбии совокупной стоимостью 115,5 млн долл³.

IIRSA имеет следующую институциональную структуру:

1. Исполнительный комитет, задачами которого является определение стратегических направлений и утверждение рабочих планов;
2. Технические координационные группы, ответственные за приведение в жизнь принятых решений;
3. Комитет технической координации, осуществляющий техническую и финансовую поддержку IIRSA, а также исполняющий функцию секретариата Исполнительного комитета;
4. Национальные координационные органы IIRSA, учрежденные в каждой стране-участнице проекта. Ответственны за вовлечение различных ми-

Отчет IIRSA за 2010 год. «Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2010». – www.iirsa.org

нистерств и правительственных органов, субрегиональных организаций и частного сектора в инициативу IIRSA.

Проблемы, касающиеся реализации программ IIRSA и вызывающие острую общественно-политическую реакцию, связаны с недостаточно подробным прогнозированием их долгосрочных последствий и возможности реализации вообще. Особый резонанс получили такие проекты как «Трансамазонское шоссе» и дамбовый комплекс на реке Мадейра, социальные, экологические и экономические последствия реализации которых трудно прогнозируемы и до сих пор официально не определены. На общетеоретическом уровне преимуществом данных проектов физической интеграции провозглашается большая внутрирегиональная «открытость». Южная Америка в целом считается единой геоэкономической территорией, но существующие внутренние торговые и инфраструктурные барьеры препятствуют ее экономическому росту. Сторонники IIRSA утверждают, что не смотря на облегчение добычи природных ресурсов, региональная физическая интеграция обеспечит более эффективное распределение товаров внутри региона, защитив тем самым экономики региональных государств от колебаний мировых рынков. Также в этом направлении указывается на необходимость создания системы «Нормативного взаимодействия», задачей которой было бы развитие диалога между контролирующими национальными органами и органами института IIRSA с целью координации и согласования их деятельности⁴.

На презентации в Вашингтоне (США) координатор IIRSA Межамериканского Банка Развития Мауро Маркондес-Родригес опроверг заявления о том, что инициатива IIRSA является механизмом финансирования мега-проектов и планом, призванным ускорить изъятие природных ресурсов Южной Америки. Он заявил, что данный проект является региональным форумом для согласованного развития системы инфраструктурной интеграции для двенадцати государств-членов. Одной из основных проблем IIRSA является отсутствие и систематическое невыполнение институтом реального прогнозирования издержек социального, экономического и экологического характера, связанных с выполнением проектов инициативы⁵.

Научные сотрудники информационного центра МАБР Эрик Хименес и Лира Спенг утверждают, что создание инфраструктуры для развития экономической интеграции в Латинской Америке формирует острую проблему экологической безопасности и социальной справедливости в регионе. По их словам, инициатива региональной инфраструктурной интеграции предлагает ряд крайне рискованных масштабных проектов, которые в случае их претворения в жизнь изменят ландшафт и расположение населенных районов государств региона. С точки зрения данных проектов горы, леса, заболоченные районы и системы рек представляют собой препятствия для экономического развития. Исторически осуществление крупных инфраструктурных проектов в Латинской Америке было связано с высоким уровнем коррупции, расселением местного населения с минимальной или нулевой компенсацией, масштабной вырубкой леса. Противники IIRSA убеждены, что осуществление проектов в рамках инициативы не будет сильно отличаться по степени учета интересов сельского населения, в противном случае их реализация потребует еще больших экономических затрат на приемлемую компенсацию сопутствующих издержек.

IIRSA официально позиционируется как инициатива, в результате реализации программ которой экономическая интеграция положительно отразится на промышленности, экосистеме, благосостоянии народа. На практике институт функционирует как форум и реальных шагов по налаживанию системы аналитической экспертной оценки по указанным в программе секторам и процессам инфраструктурной интеграции сделано не было. Противники IIRSA утверждают, что вероятнее всего данная инициатива будет столь же неэффективна и ее деятельность будет сопряжена с социальными и экологическими проблемами подобно бразильской программе 80-х гг. Полоноресте (исп. Polonoreste) по урбанизации района реки Амазонки и Газовому проекту Камисеа (Camisea Gas Project) по добыче природного газа в районе реки Урумамба (Перу) совместно компаниями Шелл (Shell) и Петроперу (Petroperú)⁶. Первый из указанных проектов финан-

⁴ Rio Madeira Hydroelectric Plants: energy for What and for Whom. – Brazil: 2007. -http://www.internationalrivers.org/files/cartilha_riomadeira_ing.pdf

⁵ Myths and Reality about IIRSA. Presentaiton given by Mauro Marcondes-Rodrigues. IIRSA Coordinator. Wilson Center. Washington DC January 16, 2008 -<http://www.wilsoncenter.org/events/docs/mauro.marcondes.iirsa.pdf>

shington DC January 16, 2008 -<http://www.wilsoncenter.org/events/docs/mauro.marcondes.iirsa.pdf>

⁶ Сайт Центрального Разведывательного Управления США – https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_soa.html

сировался Мировым Банком и был закрыт на начальной стадии вследствие несоблюдения прав индейского населения в районе Амазонки, что стало основанием для активной борьбы против осуществления проекта со стороны ЮНЕСКО и бразильских негосударственных правозащитных организаций. Второй проект был остановлен на стадии переговоров вследствие несоблюдения конституции Перу при подписании соглашений.

Можно выделить следующие структурные проблемы, связанные с реализацией программ физической интеграции: ограниченный доступ к информации о проектах и предлагаемых реформах; низкая эффективность работы уже существующих экологических и социальных нормативов (что ведет к неопределенности возможных результатов планируемых изменений); низкий или неопределенный уровень ответственности; отсутствие механизма включения и участие гражданского населения в процесс принятия решений; отсутствие предложений по решению проблемы уменьшения бедности и механизмов перераспределения благ в связи с реализуемыми программами.

Другой проблемной стороной IIRSA является сложность соблюдения действующих в сотрудничающих странах экологических норм, с чем сталкивается практически каждый реализуемый или планируемый проект. Теоретически в данном случае рабочие группы института используют «методологию стратегической оценки» для точного определения экологических последствий чувствительных природных зон, разделения более и менее влияющих факторов и проектов, формирования расписания внедрения проектов и описания роли заинтересованных акторов в их реализации.

Позиция IIRSA в отношении решения социальных вопросов, сопутствующих проектам института в официальных документах описывается в общем виде: «Участие гражданского населения в любых инициативах крайне важно и значимо»⁷, без указания на конкретные адресаты для приема общественных жалоб и обращений. Примеры успешной деятельности координаторов IIRSA по расширению гражданского участия также отсутствуют. Теоретически институт IIRSA в данном направлении мог

бы вести работу по согласованию точек расхождения стандартов государств-членов. На официальном сайте есть информация о функционировании с 2004 года «конференций в каждом из двенадцати государств-членов, в задачи которых, среди прочих, входит распространение для общественности деятельности IIRSA». На практике данные конференции представляют собой ежегодные Саммиты Стратегического Видения (Strategic Vision Summits), которые не носили открытого характера, исключая участие отдельных лидеров местных общин, представителей бизнеса и муниципальных властей. Формально при реализации проекта по строительству дамбового комплекса Джирау (р. Мадейра) действовал принцип открытого информирования и участия в принятии решений. Ивенеид Бандейрас, национальный координатор Канинде, описывает прецеденты массового своза людей «со стороны» к месту строительства, где они организованно поддерживали проект, тогда как местному населению физически не позволяли выступать и высказываться, и сравнительно оно оказывалось в меньшинстве⁸.

Многие проекты инициативы представляют прямую или косвенную угрозу местным общинам и их землям по всей Южной Америке, что усугубляется отсутствием эффективных правовых механизмов для их защиты. 20 марта 2009 года был создан положительный прецедент, когда Верховный Суд Бразилии вынес решение о сохранении целостности 6560-ти кв. миль индейской резервации Рапоса Сьерра до Соль, в результате которого были определены 19 условий для вынесения решений по подобным делам местными судами. В частности, два из указанных условий непосредственно касаются специфики IIRSA, так как они освобождают федеральное правительство от выполнения обязательств по базовой защите прав коренных народов, если дело касается крупномасштабных проектов развития инфраструктуры, речь идет от освобождении от необходимости получения согласия местного населения на строительные работы на их территории. По решению Бразильского Верховного суда «в национальных интересах» вооруженные силы могут проводить операции без консультаций с местными общинами или Национальным Индейским Фондом (организация наблюдения). Речь идет о совместном строительстве дорог, систем коммуникаций соседними

⁷ IIRSA. Social and Environmental Aspects. http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/Aspectos_Sociales_y_ambientales/Aspectos_Sociales_y_ambientales_ENG.asp?CodIdioma=ENG

⁸ IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos 1ª Edición – Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. www.conill.com.ar

странами, что может быть осуществлено по решению федерального правительства без предварительного согласия местных общин.

Исполнители проектов IIRSA сталкиваются с нежеланием или полным отказом местного населения идти на компромисс. Истоком этого положения является отсутствие учета интересов коренных народов при планировании строительства той или иной магистрали или осушения бассейна какой-либо реки, являющихся местом их жительства. Среди представителей местного населения распространено мнение, что декларативно провозглашаемая связь между инвестированием в развитие инфраструктуры определенной зоны и ростом благосостояния проживающего в ней населения отсутствует в действительности. В качестве примера можно привести тот факт, что крупные строительные компании практически не нанимают на работу местных жителей, или же имеет место найм на бесконтрактной основе (без соответствующей защиты труда: предоставления услуг страхования и т.д.) на очень низкой ставке.

Участие коренных народов на стадиях принятия решений и конкретных инициатив отсутствует. Такие проекты, как строительство сети гидроэлектростанций, объединяющей реки Мадейра, Мамория, Бени, Мадре-де-Деус (Перу, Боливия, Бразилия), угрожают бассейну реки Амазонка ощутимым уроном и способны нарушить биобаланс всей региональной экологической системы.

Существует точка зрения, согласно которой компании, инвестирующие в интеграционную инициативу IIRSA, являются проводниками интересов мировых финансовых (капиталистических) центров. Указанные интересы можно свести к основной цели – получение доступа к Латинской Америке для инвестирования мирового капитала для разработки и направления природных ресурсов на экспорт, а также для участия транснациональных корпораций (в частности североамериканских, производящих геномодифицированные сельскохозяйственные культуры с дальнейшей переработкой в биотопливо).

Библиография:

1. Сайт Центрального Разведывательного Управления США – https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_soa.html

2. Рабочий план южноамериканского совета по инфраструктуре и планированию (COSIPLAN) – Plan de Acción estratégico 2012-2022. http://200.58.118.145/BancoMedios/Documentos%20PDF/rc_brasilia11_1_pae.pdf
3. Отчет IIRSA за 2010 год. «Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2010». – www.iirsa.org
4. Отчет Межамериканского Банка Развития – Inter-American Development Bank. Sector Strategy to Support competitive Global and Regional Integration. Washington: IDB, 2011. – <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35824823>
5. Myths and Reality about IIRSA. Presentation given by Mauro Marcondes-Rodrigues. IIRSA Coordinator. Wilson Center. Washington DC January 16, 2008. – http://www.wilsoncenter.org/events/docs/mauro_marcondes.iirsa.pdf
6. Rio Madeira Hydroelectric Plants: energy for What and for Whom. – Brazil: 2007. – http://www.internationalrivers.org/files/cartilha_riomadeira_ing.pdf
7. Чуриков А.Ю. Инфраструктура – ключ к интеграционным процессам // Латинская Америка. – 2011. – №6. – С.45-49.
8. IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos 1ª Edición – Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. www.conill.com.ar

References (transliteration):

1. Sayt Tsentral'nogo Razvedyvatel'nogo Upravleniya SShA – https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_soa.html
2. Rabochiy plan yuzhnoamerikanskogo soveta po infrastrukture i planirovaniyu (COSIPLAN) – Plan de Acción estratégico 2012-2022. http://200.58.118.145/BancoMedios/Documentos%20PDF/rc_brasilia11_1_pae.pdf
3. Otchet IIRSA za 2010 god. «Planificaci#243;n Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2010». – www.iirsa.org
4. Otchet Mezhamerikanskogo Banka Razvitiya – Inter-American Development Bank. Sector Strategy to Support competitive Global and Regional Integration. Washington: IDB, 2011. – <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35824823>
5. Myths and Reality about IIRSA. Presentation given by Mauro Marcondes-Rodrigues. IIRSA Coordinator.

- Wilson Center. Washington DC January 16, 2008
-<http://www.wilsoncenter.org/events/docs/mauro.marcondes.iirsa.pdf>
6. Rio Madeira Hydroelectric Plants: energy for What and for Whom. – Brazil: 2007. -http://www.international-rivers.org/files/cartilha_riomadeira_ing.pdf
7. Churikov A.Yu. Infraestrutura – klyuch k integratsionnym protsessam // Latinskaya Amerika. – 2011. – №6. – S.45-49.
8. IIRSA 10 años después: Sus logros y desafíos 1ª Edición – Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. www.conill.com.ar