

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

ЮНКТАД



ЮНКТАД лет 50

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

ЮНКТАД



ЮНКТАД

лет

50

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2014 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Высказанные мнения представляют собой точку зрения автора и могут не совпадать с мнениями Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и изложение материала не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Упомянутые в настоящем издании названия стран соответствуют названиям, исторически употреблявшимся в период, к которому относятся описываемые события.

Материалы, содержащиеся в настоящем издании, можно свободно цитировать или перепечатывать, однако при этом необходимо указывать источник, а экземпляр издания, содержащего цитируемый или перепечатываемый материал, следует направлять в секретариат ЮНКТАД.

UNCTAD/OSG/2014/1

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	
Мукиса Китуйи, Генеральный секретарь ЮНКТАД.....	vii
ВВЕДЕНИЕ	
Джон Той, автор книги «50 лет ЮНКТАД: краткая история».....	xiii
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	xix
ГЛАВА I. НАЗРЕВШИЕ ПЕРЕМНЫ	1
A. Гаванский устав Международной торговой организации и его фиаско.....	2
B. Последствия холодной войны и деколонизации.....	7
C. Укрепление солидарности между странами третьего мира.....	10
D. Выработка повестки дня ЮНКТАД.....	12
E. Выводы.....	15
ГЛАВА II. ТРУДНОЕ РОЖДЕНИЕ ЮНКТАД.....	17
A. Конференция Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития 1964 года.....	18
B. Налаживание работы ЮНКТАД.....	22
C. ЮНКТАД в роли катализатора.....	26
D. Успехи в области морских перевозок и другие проблемы, касающиеся международной конкуренции.....	29
ГЛАВА III. КЛЮЧЕВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИКИ РАУЛЯ ПРЕБИША.....	33
A. Международные товарные соглашения.....	34
B. Выработка стратегии ЮНКТАД в области сырьевых товаров.....	36
C. Надежды на создание механизма дополнительного финансирования.....	40
D. Тарифные преференции для промышленного экспорта развивающихся стран.....	43
E. Конференция в Нью-Дели и последующие события.....	45
ГЛАВА IV. В ПОИСКАХ НОВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОРЯДКА.....	49
A. Слабость Запада.....	50
B. Специальные права заимствования в увязке с помощью?.....	54

C. Наименее развитые страны.....	57
D. Новый международный экономический порядок и смелость Гамани Корея	59
ГЛАВА V. НЕОЛИБЕРАЛЬНАЯ КОНТРРЕВОЛЮЦИЯ 1980-Х ГОДОВ.....	65
A. Провал стратегии ЮНКТАД в отношении нового международного экономического порядка.....	66
B. Заключительный диалог Север–Юг	69
C. Долговой кризис в развивающихся странах.....	72
D. На пути к разумной экономической политике.....	75
E. Структурная перестройка и обусловленные кредиты	78
F. Доклад ЮНКТАД о торговле и развитии	79
ГЛАВА VI. ОТ КОНФРОНТАЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ	83
A. Новые лидеры и новые стратегии	84
B. Значение Уругвайского раунда ГАТТ	88
C. Конференции, изменившие облик ЮНКТАД	91
D. Точки роста.....	95
ГЛАВА VII. ЮНКТАД АДАПТИРУЕТСЯ КО ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ.....	99
A. Столкновение с новым.....	100
B. Перенос противостояния на другую площадку	103
C. Бангкокский консенсус.....	107
D. Дохинский раунд развития и присоединение Китая.....	109
E. Оценка.....	112
ГЛАВА VIII. ПОСЛЕДНЕЕ ДЕСЯТИЛЕТие И ЕГО ВЫЗОВЫ	115
A. Превратности судьбы в области поддержки международной торговли	116
B. Группа видных деятелей ЮНКТАД.....	118
C. Финансово-экономический кризис 2007–2008 годов.....	123
D. Переговоры на Дохинской конференции	126
E. Постоянство и перемены в долгосрочной перспективе	128

ГЛАВА IX. БУДУЩЕЕ ЮНКТАД: ЛИЧНЫЙ ВЗГЛЯД.....	133
A. Трудности многостороннего подхода	134
B. Пять угроз для процесса глобализации	137
C. Последствия для будущей работы ЮНКТАД.....	140
D. Изменение культуры ЮНКТАД.....	146
E. Конкуренция среди международных экономических учреждений.....	148
ПРИЛОЖЕНИЕ. РЕКОМЕНДУЕМАЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА	151

ПРЕДИСЛОВИЕ

Мукиса Китуйи, Генеральный секретарь ЮНКТАД

Когда мы начали планировать мероприятия, приуроченные к пятидесятилетнему юбилею Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), возникла мысль написать книгу об организации. Это была бы уже не первая работа по истории ЮНКТАД: ранее у нас издавались книги к ее двадцатой и сороковой годовщинам. Обе предыдущие публикации были подготовлены сотрудниками секретариата ЮНКТАД и охватывали в общей сложности период до 2004 года. На этот раз, желая предложить читателю новый и более широкий взгляд на историю организации, мы сочли уместным подойти к делу по-другому.

Обратившись к автору, не работающему в организации, мы могли рассчитывать на непредвзятую трактовку обстоятельств возникновения ЮНКТАД и ее развития, а также международных событий и геополитических сил, повлиявших на ее становление. От стороннего наблюдателя можно было ожидать большей объективности как в выборе сюжетов, так и в освещении спорных моментов, без которых не обходится ни один исторический процесс. Немаловажным соображением было и то, что взгляд извне организации сделал бы книгу более увлекательной для читателей, мало знакомых с внутренними механизмами работы Организации Объединенных Наций и многосторонней системы.

Написать книгу любезно согласился Джон Той, и в его лице ЮНКТАД обрела автора, который не только является известным специалистом в области экономики развития и имеет многолетний стаж академических исследований, но и не понаслышке знаком с самой организацией, где он короткое время работал в секретариате. Исследования и публикации г-на Тоя охватывают темы и области, имеющие непосредственное отношение к ЮНКТАД и ее работе, в первую очередь политическую экономию развития, международные экономические учреждения и историю экономической мысли. Вместе с сыном Ричардом он является соавтором вышедшей в серии публикаций проекта «Интеллектуальная история Организации Объединенных Наций» книги *«ООН и глобальная политическая экономия: торговля, финансы и развитие»*, в которой представлены хроника событий и анализ истории создания и развития ЮНКТАД.

Хотя в процессе подготовки книги г-н Той общался с представителями стран – членов ЮНКТАД, а также бывшими и нынешними сотрудниками ее секретариата, книга во многом отражает его собственные взгляды. Она не подвергалась никаким со-

гласованиям и не имеет статуса официальной летописи. Во введении ниже г-н Той обосновывает выбранную структуру и содержание книги, а также рассказывает о трудностях, с которыми он столкнулся. Разумеется, далеко не все в ЮНКТАД и за пределами организации согласятся с взглядами г-на Тоя, его методологией, выбором проблем и их анализом. Однако ЮНКТАД уже много лет является тем форумом, который объединяет людей, страны и организации, имеющие различные мнения и опыт. Именно благодаря этому ЮНКТАД на протяжении ее истории всегда было присуще богатство идей. И решение издать книгу независимого автора было не в последнюю очередь продиктовано этим принципом.

Признание ценности независимого суждения и дискуссий всегда было отличительной чертой ЮНКТАД, начиная с того июньского дня 50 лет назад, когда представители стран Юга собрались в Женеве, преисполненные намерения добиться коренного реформирования многосторонней системы, которая регулировала послевоенную мировую экономику. По меткому выражению г-на Тоя, первая сессия Конференции была «пьесой о глобальных коллективных переговорах между богатыми и бедными нациями».

Учредив ЮНКТАД и ее секретариат, женевская сессия Конференции 1964 года обогатила круг многосторонних институтов еще одним постоянным учреждением, которое согласно итоговому документу сессии «устанавливает принципы и политику, касающиеся международной торговли и соответствующих проблем экономического развития». Кроме того, в знак выхода за рамки принципов, в соответствии с которыми ранее были созданы бреттон-вудские учреждения и Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), было признано, что «экономическое развитие и социальный прогресс должны быть общим делом всего международного сообщества и путем повышения экономического благосостояния и благополучия, должны содействовать укреплению мирных отношений и сотрудничества между странами».

Описываемая г-ном Тоем ЮНКТАД создавалась в условиях, отличных от реалий нашего сегодняшнего мира. В то время торговля была основным фактором нестабильности в мировой экономике, источником системных диспропорций и асимметрии. Торговля была причиной сохранения дисбаланса и перекосов в международном разделении труда. Страны, получившие независимость, зависели от экспорта сырья в свои бывшие метрополии, а взамен импортировали из них промышленные товары с высокой добавленной стоимостью. В силу таких отношений центра и периферии сохранялись резкие различия между Севером и Югом. Эти различия порождали сомнения в том, что одной политической независимости будет достаточно для обретения бывшими колониями столь необходимой им экономической свободы.

С учреждением ЮНКТАД в 1964 году члены Организации Объединенных Наций впервые на глобальном уровне заявили о своей готовности решать вопросы развития с участием широкого круга сторон и с расчетом на дальнюю перспективу. Семья Организации Объединенных Наций до сих пор развивает этот подход, о чем было вновь заявлено в 2000 году в исторической Декларации тысячелетия. В Декларации признается, что «глобализация может обрести полностью всеохватывающий и справедливый характер лишь через посредство широкомасштабных и настойчивых усилий по формированию общего будущего... Эти усилия должны включать политику и меры на глобальном уровне, которые отвечали бы потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой и которые разрабатывались бы и осуществлялись при их эффективном участии».

С момента создания ЮНКТАД мы, ее сотрудники, вместе с нашими государствами-членами стремимся поставить мировую экономику на службу интересам всех сторон. Мы движемся к этой цели, проводя аналитические исследования и вырабатывая новаторские предложения о мерах политики, организуя межправительственные переговоры и прилагая усилия по формированию консенсуса, а также осуществляя техническое сотрудничество с развивающимися странами и странами с переходной экономикой, помогая им воспользоваться преимуществами глобализации.

В наши дни стираются прежние различия не только между Севером и Югом, но даже между Востоком и Западом. Некоторые развивающиеся страны превратились в заметных игроков на мировой арене, некоторые страны перестроили свою экономику; при этом ряд промышленных держав погрузились в длительный кризис. В свою очередь, в других странах развивающегося мира, в число которых входят наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства, процессу развития угрожает стагнация, и они в силу своего уязвимого положения не могут полностью реализовать свои устремления.

В этом неоднородном мире как никогда актуальной является задача придания нового импульса многосторонности. Если в начале истории ЮНКТАД ее деятельность была в основном посвящена отношениям между Севером и Югом и связанным с этим проблемам, то сейчас акцент сместился в сторону вопросов взаимозависимости между странами и между экономическими секторами. Теперь проблемы и вызовы стремительно и неумолимо выходят за пределы государственных границ и отдельных сфер. На наших глазах общему достоянию человечества начинают угрожать катаклизмы, вызванные, в частности, изменением климата, финансовым, продовольственным и энергетическим кризисами и другими опасностями, такими как конфликты и смертельно опасные заболевания.

Подобные поистине вселенские проблемы, усугубляющиеся взаимным переплетением и взаимосвязанностью наших судеб, требуют глобальных решений и созидания общественного блага в действительно общемировом масштабе. Именно этому предназначению, с моей точки зрения, должна служить многосторонняя система. И сегодня мы, так же как и наши предшественники на первой сессии ЮНКТАД в Женеве, вновь задаемся вопросом: соответствуют ли структуры, призванные регулировать мировую экономику, своему предназначению?

ЮНКТАД встречает полувековой юбилей во время, когда мировая экономика вновь нуждается в восстановлении равновесия, а ее система управления – в перестройке. Текущий 2014 год знаменует собой важный момент в истории многосторонней системы и служит поводом для международного сообщества вспомнить о ее истоках, о наших коллективных достижениях и неудачах. Всерьез обсуждается вопрос о том, как система Организации Объединенных Наций сможет соответствовать своему предназначению в деле преодоления значительных трудностей, стоящих перед нашим миром. Это обсуждение сопровождается выработкой масштабной повестки дня в области развития на период после 2015 года, когда наступит срок, намеченный для достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Наши юбилейные мероприятия – это подходящий момент задуматься о том, каким образом можно укрепить позиции ЮНКТАД и нацелить ее работу на достижение результатов, которые позволят продвигать упомянутую широкую повестку дня в области развития еще много лет. Для меня укрепление ЮНКТАД для ее подготовки к реалиям после 2015 года является ключевым приоритетом с момента моего вступления в должность Генерального секретаря в сентябре 2013 года. Согласование и проведение в жизнь всеобъемлющей концепции обновления многосторонней системы потребуют беспрецедентной мобилизации усилий со стороны всех заинтересованных сторон.

Какой вклад может внести ЮНКТАД в выработку более широкой многосторонней повестки дня? В дни пятидесятилетней годовщины уместным будет оглянуться назад и поразмышлять о том, где и когда ЮНКТАД уже удавалось изменить ситуацию. Свою точку зрения на этот счет излагает г-н Той, а по двум уже упомянутым мною публикациям об истории ЮНКТАД можно составить перечень наших успешных и не очень успешных инициатив и программ. Вряд ли их стоит перечислять в данном предисловии, однако очевидно, что самого большого успеха в продвижении целей развития мы добивались тогда, когда в действие приводились сразу три «мотора» нашей организации: исследовательская и аналитическая работа, формирование консенсуса и техническое сотрудничество. Мы работали наиболее плодотворно тогда, когда все

наши исследования, усилия по формированию консенсуса и деятельность в области технического сотрудничества были ориентированы в одном направлении. Смелые идеи нуждаются в политической поддержке и технических знаниях и умениях, чтобы их можно было адаптировать к местным условиям.

Когда эти условия выполнялись, деятельность ЮНКТАД приносила конкретные результаты. Примерами этого служат наши усилия, направленные на изменение правил ГАТТ с учетом конкретных трудностей развивающихся стран в 1960-е и 1970-е годы, ослабление ограничений на краткосрочное финансирование путем создания специальных прав заимствования (СПЗ), установления целевого уровня помощи в размере 0,7% от ВВП в качестве основы для более эффективного сотрудничества в целях развития, выявление особых трудностей, с которыми сталкивается группа наименее развитых стран, и продвижение их интересов, содействие облегчению долгового бремени и принятию более предсказуемых правил урегулирования долговых кризисов, осуществление кодекса поведения линейных конференций и поощрение упрощения процедур торговли, в том числе между развивающимися странами.

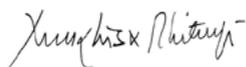
Перечисленные достижения до сих пор ощущаются в сфере развития, хотя роль ЮНКТАД с тех пор претерпела изменения. Залогом дальнейшей востребованности ЮНКТАД будет ее подлинно комплексная рамочная программа, осуществляемая как в самой организации, так и в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом.

В наши дни перед всеми странами мира стоят, пожалуй, еще большие трудности, чем 50 лет назад. Тогда, в 1964 году тон дискуссий о политике развития задавали такие вопросы, как достижение высоких темпов экономического роста, потребность в достаточном финансировании для ускорения темпов инвестиций и проблемы платежного баланса. Уже тогда признавалось, что решение этих проблем потребует гораздо большей поддержки многосторонних торговых и финансовых институтов, чем они традиционно были готовы предложить. К настоящему времени в деле обеспечения всеобщего и устойчивого развития появился целый ряд новых целей и задач, а угрозы, упоминавшиеся выше, приумножились. С этими целями, задачами и угрозами не может справиться в одиночку ни одна страна, тем более развивающиеся страны или страны с переходной экономикой. Для этого необходимы международное сотрудничество и международные усилия.

Пятьдесят лет назад на первой сессии Конференции (ЮНКТАД I) развивающиеся страны заявили, что сотрудничество и международные усилия в целях развития следует поощрять не в качестве жеста сострадания или благотворительности, а в

качестве признания того, что построение процветающего развивающегося мира отвечает также интересам богатых стран, поскольку расширяет возможности для торговли и инвестиций. Именно это мы подразумеваем под нашим неизменным призывом к «процветанию для всех». Развитие на подлинно многосторонней основе может приносить выгоды всем участникам. Искренне надеюсь, что на пути к устойчивому будущему, к которому мы все стремимся, мы сможем сохранить дух открытого и конструктивного диалога между всеми странами. Пятидесятилетняя история ЮНКТАД научила нас ценить смелые замыслы, открытый диалог и целеустремленность в сотрудничестве.

От имени ЮНКТАД хочу поблагодарить г-на Тою за содержательную и увлекательную книгу, особенно учитывая, что работа над ней была проведена в довольно сжатые сроки. Надеемся, что она станет поводом для обсуждения и переосмысления прошлого, настоящего и будущего ЮНКТАД.



Мукиса Китуйи
Генеральный секретарь ЮНКТАД
Июнь 2014 года

ВВЕДЕНИЕ

Джон Той, автор книги «50 лет ЮНКТАД: краткая история»

В июне 2014 года Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) исполняется 50 лет, и государства-члены сочли необходимым отметить эту важную веху изданием краткой истории организации. Она должна была стать экскурсом в историю появления ЮНКТАД и ее становления за последние полвека. Когда мне предложили взяться за эту работу, я испытал гордость и одновременно волнение, учитывая непростой характер задачи.

Две предыдущие публикации, посвященные истории ЮНКТАД – «История ЮНКТАД. 1964–1984 годы» (*The History of UNCTAD 1964–1984*. United Nations, 1985) и «За гранью привычных истин в политике развития: интеллектуальная история ЮНКТАД, 1964–2004 годы» (*Beyond the Conventional Wisdom in Development Policy; An Intellectual History of UNCTAD 1964–2004*. United Nations, 2004), – были приурочены к ее двадцатой и сороковой годовщинам. Я постарался не воспроизводить содержание этих изданий, за исключением тех случаев, когда это неизбежно. Оба тома представляют собой плод усилий многих авторов, каждый из которых хорошо знаком с ЮНКТАД изнутри. Издания во многом посвящены внутренним реалиям организации и подробностям ее деятельности. Не умаляя их ценности, я подошел к задаче написания полувекковой истории ЮНКТАД немного по-другому.

Хотя я сам был сотрудником ЮНКТАД с 1998 по 2000 год, этот краткий эпизод не имел большого влияния на мою профессиональную карьеру, на протяжении которой я в основном руководил академическими организациями, исследующими проблемы развития. По этой причине я могу излагать материал более дистанцированно и, смею полагать, более независимо, нежели авторы предыдущих официальных хроник. Своей задачей я вижу проследить и прокомментировать полувекковую историю деятельности ЮНКТАД с точки зрения стороннего наблюдателя как можно более сжатым, но удобным для читателя образом. При этом я попытался уделить особое внимание причинам, по которым одни идеи ЮНКТАД получили развитие, а другие не имели дальнейшей судьбы.

В силу временных ограничений (на выполнение работы отводилось не более полугода) при описании исторических событий неизбежно приходилось жертвовать пространными описаниями в угоду краткости изложения. Кроме того, из-за отсутствия времени на новые изыскания перед написанием текста мне пришлось, особенно

в первой части книги, воспользоваться материалами исследований, проведенных мною совместно с Ричардом Тоем при подготовке книги *«ООН и глобальная политическая экономия: торговля, финансы и развитие»* (*The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. University of Indiana Press, 2004), ранее вышедшей в серии публикаций проекта «Интеллектуальная история Организации Объединенных Наций».

По этим причинам настоящая книга является скорее синтезом собственных поисков автора и исследований других людей, нежели принципиально новым и оригинальным научным трудом. Мне удалось привлечь в качестве источников целый ряд превосходных книг и статей о работе ЮНКТАД, изданных уже после написания нашей предыдущей книги. На первое место среди них я бы поставил вышедшую в 2008 году биографию Рауля Пребиша авторства Эдгара Досмана – замечательное научное исследование, в котором период пребывания Пребиша во главе ЮНКТАД прослеживается на фоне более широкой панорамы его жизни и работы. Крайне полезной с точки зрения изложения важнейших фактов и проблем оказалась и работа Иана Тейлора и Карен Смит *«Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)»* (*United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*), опубликованная в 2007 году в серии «Глобальные учреждения» издательства «Рутледж». В некоторых случаях я также активно пользовался публикациями других авторов, вышедшими в последнее время.

В соответствии с принципом краткости я решил не сопровождать текст сносками и полноценной библиографией. Для читателей, желающих узнать, на каких источниках основывается мой анализ, в книгу включено приложение «Рекомендуемая дополнительная литература».

Принципиально важным с точки зрения подачи исторического материала был вопрос о том, в каких случаях следует отдавать предпочтение изменениям во внутренней работе организации, а в каких – описывать внешние условия, в которых эти изменения имели место. Выбор между этими двумя способами изложения осложнялся компактным форматом книги. Если мое повествование и страдает некоторой несбалансированностью, то лишь потому, что я уделяю большее внимание институциональным и общеполитическим вызовам, на которые приходилось отвечать ЮНКТАД за последние 50 лет, и тому, как она к ним адаптировалась. На фоне анализа общего контекста вполне могли потеряться некоторые подробности внутренних изменений. О них можно много узнать из других открытых источников и не в последнюю очередь из двух уже опубликованных хроник ЮНКТАД, и я склонен полагать, что структурные

изменения в международной организации во многом определяются событиями за ее стенами, в большом мире.

Однако многих, кто достойно выполнял свою работу в организации, может огорчить, что в своем повествовании я не воздаю должное их труду, сосредоточиваясь на общей хронологии из 13 сессий Конференции, созывавшихся, как правило, раз в четыре года, при шести различных Генеральных секретарях, и лишь изредка отмечая новаторские заслуги отдельных видных должностных лиц ЮНКТАД. Надеюсь, что все, кто внес свой вклад в успех организации, но не был поименован на этих страницах, простят автора, в распоряжении которого имелось слишком мало места и времени для более подробного рассказа.

Следует заранее признать еще один недостаток выбранного мною подхода. Дело в том, что в книге так или иначе приходится уделять внимание политическим позициям отдельных государств-членов, и я иногда позволяю себе их критиковать. До поры до времени вместо политики той или иной страны можно сослаться на политику группы стран, к которой она принадлежит, например «Группы 77» или «стран Организации экономического сотрудничества и развития», однако и этот прием имеет свои ограничения. В силу принципиальных разногласий, существующих между государствами – членами Организации Объединенных Наций, любой опубликованный ею исторически обзор своей деятельности с большой вероятностью вызовет возражения и обвинения в предвзятости, избежать которых может лишь сухая административная хроника организации. В таком случае, однако, было бы невозможно надлежащим образом проанализировать движущие силы описываемых изменений. Хотя при изложении своего взгляда на события я всячески старался сохранять объективность и опираться на факты, мне это, разумеется, удалось не в полной мере, поэтому я заранее приношу извинения представителям государств-членов, по мнению которых, политика их стран была истолкована превратно.

Структура книги

Структура книги отражает общее стремление автора объяснить изменения в организации действием в первую очередь внешних и лишь затем внутренних сил. В первой главе ставятся вопросы о том, откуда появилась ЮНКТАД и какие силы вызвали ее появление. В ней рассматриваются предпосылки появления организации на свет. В главах II–VIII содержится исторический экскурс в деятельность ЮНКТАД, описываются ее достижения и преобразования, произошедшие к настоящему времени.

В главе II подробно рассказывается о компромиссных решениях, повлиявших на процесс создания ЮНКТАД, и о трудностях, сопровождавших ее появление на свет, о

том, что ее появление активизировало работу других международных экономических учреждений, а также об успехах Конференции в противодействии картельным соглашениям и другим видам ограничительной практики в области судоходства. В главе III основное внимание уделяется усилиям Рауля Пребиша по реализации выработанной им основной повестки дня ЮНКТАД, которая предусматривала расширение круга соглашений о ценах на сырьевые товары, создание механизма дополнительного финансирования и предоставление тарифных преференций в отношении промышленного экспорта развивающихся стран. Последняя цель в итоге была достигнута в виде соглашения о создании всеобщей системы преференций.

В главе IV отслеживаются дальнейшие усилия по осуществлению повестки дня Пребиша после его внезапного ухода из организации в 1969 году и на протяжении менее спокойных 1970-х годов, а также анализируются факторы, вследствие которых эти усилия принесли весьма скудные плоды. В главе V рассказывается о причинах, по которым потерпели неудачу смелые планы ЮНКТАД придать конкретное содержание требованиям о построении нового международного экономического порядка, о событиях, повлекших за собой крах диалога Север–Юг, а также о том, как долговой кризис 1980-х годов отразился на сплоченности стран Группы 77. В этой же главе отмечаются две новые и успешные инициативы ЮНКТАД, начатые на фоне этих событий: Система управления долгом и анализа финансового положения и *Доклад о торговле и развитии*.

В главе VI описывается десятилетний процесс переориентации приоритетов ЮНКТАД под давлением промышленно развитых стран, требовавших реформирования Организации Объединенных Наций. Их новые лидеры в большей степени поощряли участие развивающихся стран в Уругвайском раунде ГАТТ. Это ускорило интеграцию развивающихся стран в систему ГАТТ и ослабило единство Группы 77. ЮНКТАД в конечном счете утратила статус переговорной площадки по торговым вопросам и потеряла в размерах, однако смогла найти новые точки роста, в том числе связанные с проблематикой международных инвестиций. Глава VII посвящена тому, каким образом ЮНКТАД встретила появление на международной арене Всемирной торговой организации (ВТО) и инициировала собственную позитивную повестку дня в области торговли. Если ЮНКТАД целенаправленно добивалась консенсуса, то переговоры в рамках ВТО все чаще сопровождались разногласиями, заходили в тупик и не приносили желаемых результатов. Пока вопросы торговли и развития будут оставаться столь спорными, они неизбежно будут вызывать конфронтацию в определенных частях международной системы.

В главе VIII повествование доходит до наших дней. В ней констатируется ослабление активности организации в области торговли, описываются меры по рационализации и упорядочению организационной структуры, ставшие результатом первого доклада Группы видных деятелей ЮНКТАД, а также процесс смены акцентов в исследовательской и информационно-просветительской работе в связи с финансовым и экономическим кризисом 2007–2008 годов. Последние разделы главы охватывают непростые переговоры на тринадцатой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД XIII) в Дохе по вопросу о том, какое место должны занимать макроэкономические и финансовые вопросы в нынешнем мандате организации.

В главе IX ставится вопрос о том, в каком направлении должна в дальнейшем развиваться ЮНКТАД. Невозможно вернуться в прошлое, в так называемые «золотые» 1960-е и 1970-е годы, которые, к тому же, и не были таковыми в полном смысле слова. Я высказываю мнение о том, что идеи глобализации были так или иначе восприняты в ЮНКТАД с самого начала, при том что ее недостатки также признавались, по крайней мере, отдельными подразделениями организации. На основе этого я делаю предположение о том, что в будущем роль ЮНКТАД будет состоять в выявлении угроз для глобализации, возникающих в области торговли и развития, и в надлежащем участии в противодействии этим угрозам. В последней главе описываются пять основных усматриваемых мною угроз для дела глобализации, все из которых имеют отношение к пробелам в управлении международного режима. В ней рассматривается потенциальное влияние этих угроз на будущую роль ЮНКТАД и одновременно признается, что решения относительно мандатов и программ работы будут приниматься самими государствами-членами. При этом я высказываю мысль о том, что, поскольку любая деятельность должна обосновываться в условиях конкуренции с другими международными организациями, важным конкурентным преимуществом ЮНКТАД станет усовершенствованная система независимой оценки ее деятельности.

Выражение признательности

В ходе поездки в Женеву (Швейцария) в ноябре 2013 года мне удалось неофициально пообщаться с представителями государств – членом ЮНКТАД, изъявившими желание прокомментировать первоначальный набросок книги, и я признателен всем, кто впоследствии прислал мне письменные замечания. Мне хочется поблагодарить всех, кто согласился побеседовать со мной, в том числе Ильмаза Акьюза, Анн Миру, Таффере Тесфачеу, Гильермо Вальеса и Джеймса Чжана. Проект курировал заместитель Генерального секретаря ЮНКТАД Петко Драганов, а моим основным собеседником внутри организации был Ричард Козул-Райт.

После того как в декабре 2013 года я представил первый вариант текста книги, мне было крайне полезно получить подробные комментарии и критические замечания Самюэля Гайи, Камрана Кусари, Ричарда Козула-Райта и Таффере Тесфачеу, за что я выражаю им свою искреннюю благодарность. Их отзывы были для меня чрезвычайно полезны. Кроме того, текст книги внимательно изучил Сигехиса Касахара из Международного института социальных исследований (Гаага, Нидерланды), которому я благодарен за тщательную проверку ключевых фактов и предложения по улучшению книги. Вышеупомянутые лица помогли мне избежать многочисленных ошибок, особенно при работе над главой VIII. Я не сомневаюсь, что текст значительно выиграл благодаря их усилиям, хотя и признаю свою полную ответственность за его окончательный вариант.

Книга посвящается Мукисе Китуйи, седьмому Генеральному секретарю ЮНКТАД,
в знак моего глубокого уважения и восхищения.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АСОТД	Автоматизированная система обработки таможенных данных
БРИКС	Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка
ВВП	валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ДМФАС	Система управления долгом и анализа финансового положения
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
ОПЕК	Организация стран-экспортеров нефти
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
СПЗ	специальные права заимствования
ТАПИС	торговые аспекты прав интеллектуальной собственности
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию



ГЛАВА

НАЗРЕВШИЕ ПЕРЕМЕНИ

А. Гаванский устав Международной торговой организации и его фиаско

Когда в 1945 году была основана Организация Объединенных Наций, англо-американские планы по перестройке международной экономики предусматривали создание трех новых глобальных учреждений. Ими должны были стать Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международная торговая организация. Последняя должна была регулировать международную торговлю во избежание проведения некоторыми странами торговой политики по принципу «разори соседа», практиковавшейся в период Великой депрессии 1930-х годов.

В соответствии с этими планами в Гаване с ноября 1947 года по март 1948 года состоялась международная конференция, призванная согласовать в ходе переговоров формы регулирования, которые использовала бы будущая Международная торговая организация в послевоенную эпоху. Подготовленный Соединенными Штатами Америки проект итогового документа был во многом ориентирован на создание более свободных условий торговли. В свою очередь ведущие развивающиеся страны, такие как Бразилия, Индия, Китай и Чили, утверждали, что для содействия их собственному экономическому развитию им могут потребоваться меры по защите торговли, в частности количественные ограничения на импорт. Они добивались включения в проект устава положений, позволяющих им принимать такие меры. В целом, голос и влияние этих ведущих развивающихся стран ощущались в Гаване сильнее, чем на Бреттон-вудской конференции в 1944 году.

Им удалось добиться для себя некоторых уступок. В проект документа была включена новая глава об экономическом развитии, согласно которой Международная торговая организация должна была оказывать техническую поддержку развивающимся странам в создании новых отраслей, а в целях их поддержки правительствам разрешалось использовать защитные меры при условии предварительного одобрения со стороны будущей Международной торговой организации. В окончательно согласованный вариант Гаванского устава вошли также положения, регламентирующие заключение международных товарных соглашений. Такие соглашения должны были носить межправительственный характер, иметь ограниченный срок действия, подлежать пересмотру и представлять интересы как потребителей, так и производителей сырьевых товаров. Перечисленные условия были поддержаны Соединенными Штатами, но лишь потому, что были более ограничительными по сравнению со сложившейся ранее практикой.

Гаванский устав подписали 53 из 56 представленных в Гаване стран. Вместе с тем выхожденный вариант первоначального текста, предложенного Соединенными Штатами, не мог встретить энтузиазма в Вашингтоне. Находясь в Гаване, участники торговых переговоров со стороны Соединенных Штатов перестали прислушиваться к мнению политического руководства у себя на родине. Предчувствуя резкое неприятие Устава, в том числе со стороны делового сообщества Соединенных Штатов, администрация Трумэна затягивала его внесение в Конгресс вплоть до апреля 1950 года. На слушаниях представители президентской администрации оказались в оборонительном положении, а затем в декабре 1950 года, когда на первый план вышла корейская война, было выпущено сдержанное объявление о том, что слушания в Конгрессе возобновлены не будут. В общей сложности из 53 государств, подписавших Гаванский устав, его ратифицировала только Либерия.

Еще в 1947 году 23 страны согласились учредить отдельную временную организацию, чтобы иметь возможность приступить к переговорам по вопросу о снижении тарифов – одному из направлений послевоенного восстановления Европы. Так появилось Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ). Когда планы создания Международной торговой организации потерпели крах, ГАТТ осталось единственным международным институтом, пытавшимся регулировать международную торговлю. Изначально задуманное в качестве временной промежуточной договоренности, ГАТТ с периодическими корректировками просуществовало до 1994 года. Как однажды выразился Ханс Зингер, «нет ничего долговечнее временной договоренности».

Неудача с созданием Международной торговой организации и жизнеспособность ГАТТ вызывали значительное недовольство развивающихся стран. Хотя Международная торговая организация не полностью отвечала их устремлениям, в ее правилах были заложены важнейшие уступки, которые они расценивали как залог успеха своих планов экономического развития. Для ГАТТ же в то время процесс развития развивающихся стран не был актуальной задачей. Заявленная цель Соглашения заключалась в снижении барьеров в торговле промышленными товарами и услугами, и эти задачи выполнялись весьма успешно в узком кругу членов ГАТТ в рамках следовавших друг за другом на протяжении 1950-х годов раундов тарифных переговоров.

Развивающиеся страны были заинтересованы не столько в переговорах о снижении тарифов на промышленную продукцию, сколько в создании условий для становления новых отраслей. Однако если им это удавалось, положения ГАТТ нередко применялись против них. Когда нескольким странам Азии удалось быстро нарастить объемы экспорта производимых ими дешевых текстильных товаров, Канада, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты

пригрозили им применить правила ГАТТ по противодействию «демпингу» (экспорту по ценам ниже экономических затрат), чтобы поставить заслон конкуренции своим собственным производителям под предлогом, что она ведет к «подрыву рынка». Угроза вынудила азиатских экспортеров текстильной продукции пойти на так называемое «добровольное ограничение экспорта» в рамках Долгосрочного соглашения о торговле хлопчатобумажными текстильными изделиями, заключенного по инициативе Соединенных Штатов и вступившего в силу в октябре 1962 года. Такие меры прямо противоречили интересам экономического развития стран-экспортеров и достижению ими желаемых показателей платежного баланса. Соглашение было изначально рассчитано на пять лет, однако в действительности продолжило свое существование в виде Соглашения по изделиям из различных видов волокон 1974 года и было окончательно свернуто лишь в начале XXI века, став еще одной временной договоренностью, растянувшейся на 40 лет.

Развивающиеся страны были также заинтересованы в регулировании торговли сельскохозяйственной продукцией – сектора, в котором развитые страны повсеместно практиковали протекционизм в ущерб экономическому благосостоянию развивающихся стран. Руководство ГАТТ, тем не менее, приветствовало учреждение Европейского экономического сообщества, весьма кстати забыв о том, что Общая сельскохозяйственная политика Сообщества была (и остается) инструментом защиты европейского сельского хозяйства от конкуренции со стороны развивающихся стран и остального мира. Энтузиазм ГАТТ по поводу Европейского экономического сообщества означал также отход от принципа наиболее благоприятствуемой нации, поскольку Сообщество уменьшало доступ на свои рынки для стран, находящихся за его пределами. Для развивающихся стран позиция ГАТТ в отношении Сообщества служила предвестником практики вытеснения торговых конкурентов. Мало кто из бедных стран желал примкнуть к организации, которую они считали «клубом богатеев», поэтому мечта когда-нибудь возродить идею международной торговой организации еще была жива.

Нарастающее недовольство развивающихся стран усиливалось событиями в двух других институтах послевоенного экономического регулирования – МВФ и Всемирном банке (тогда известном как МБРР). Оба учреждения находились в Вашингтоне и обоим довольно рано удалось вывести свою деятельность из-под контроля Организации Объединенных Наций, хотя юридически они оставались ее органами. И в том, и в другом учреждении структура голосования определялась экономическим весом страны, что давало Соединенным Штатам право вето в их органах управления. Оба учреждения игнорировали призывы адаптировать свои механизмы к потребностям

развивающихся стран в области развития. Всемирный банк (или МБРР) объяснял скудные объемы кредитования, предоставляемого им развивающимся странам, недостаточной емкостью их рынков и до 1960-х годов возражал против планов Организации Объединенных Наций кредитовать развивающиеся страны на более благоприятных условиях, чем на рынке капитала, в частности через Специальный фонд Организации Объединенных Наций для экономического развития. Всемирный банк в 1960 году все же учредил для этих целей Международную ассоциацию развития, но лишь в ответ на требования Соединенных Штатов сосредоточить все кредитование в целях развития в системе Банка в одной структуре. Аналогичным образом МВФ в течение 10 лет до 1963 года сопротивлялся идее создания какого-либо нового механизма поддержки сырьевых экспортеров, подверженных колебаниям экспортной выручки.

Тем не менее новым идеям и институтам было куда расти. В Организации Объединенных Наций друг за другом появлялись новые региональные комиссии, и одна из них, называвшаяся тогда Экономической комиссией для Латинской Америки, выработала радикально новый подход к осмыслению мировой экономики. В его основу легли идеи аргентинского экономиста и банкира Рауля Пребиша. Пребиш зарекомендовал себя как автор экономической политики, направленной на преодоление катастрофических последствий Великой депрессии для экономики Аргентины. Тогда экономический спад в Соединенных Штатах не только резко подорвал стоимость аргентинского сельскохозяйственного экспорта, но и заставил американское руководство пойти на ряд протекционистских мер, таких как принятие Закона Смута-Холи о тарифах. Таким образом, страна Пребиша пострадала дважды, вынужденно соглашаясь с невыгодными ценами на международных рынках и одновременно завися от политических ошибок правящих кругов более могущественных торговых партнеров.

В экономике Пребиш был последователем Йозефа Шумпетера. Он разделял взгляды Шумпетера, согласно которым экономическое развитие является результатом предпринимательства, а также тезис Шумпетера о том, что кредитование предпринимателей порождает циклы деловой активности – неотъемлемую особенность капиталистической системы. В своих интеллектуальных поисках он стремился подойти к теории циклов деловой активности более широко и показать, как эти циклы протекают в масштабах не только одной страны, но и всей глобальной экономики. Для этого он подразделил мир на центральную метрополию, в которой зарождаются циклы деловой активности, и периферию, существующую за счет экспорта сельскохозяйственной продукции и сырьевых товаров.

По его мнению, в фазе подъема экономического цикла цены на необработанные сырьевые товары растут быстрее, чем на промышленную продукцию, однако в фазе

спада они снижаются по сравнению с ценами на промышленные товары настолько резко, что это ведет к ухудшению чистых бартерных условий торговли необработанными сырьевыми товарами. Этот тезис он подкреплял статистическими данными, подготовленными Зингером. В фазе спада цены на промышленную продукцию снижаются не так резко потому, что промышленные рабочие центра чаще объединяются в профсоюзы и могут сопротивляться снижению заработной платы и настаивать на ее привязке к повышению производительности труда. Этим объяснялось неизменное неравенство в распределении выгод от технического прогресса в ущерб живущим на периферии.

Пребиш, как и Шумпетер, восхищался Общей теорией занятости, процента и денег Кейнса, однако при этом ее критиковал. Критике подвергались три аспекта. Кейнс в своей концепции формирования процентной ставки не рассматривал наличие сбережений в качестве фактора, сдерживающего инвестиции, а Пребиш считал, что они являются таким фактором. Кроме того, Кейнс, по его мнению, в своей теории недостаточно учитывал динамику, прибегая для учета течения времени к понятию «мультипликатора дохода», и наконец, он считал, что Кейнс уделяет слишком много внимания стабильности к краткосрочной перспективе. Несмотря на эти отдельные теоретические расхождения, Пребиш был уверен в обоснованности предлагаемых Кейнсом мер.

Воззрения Пребиша послужили отправной точкой для работы Экономической комиссии для Латинской Америки, однако к середине 1950-х годов усилиями более молодых ее экономистов эти воззрения дополнились новыми элементами, такими как структурная теория инфляции. Отличаясь эклектичностью и оригинальностью, выдвигаемые Комиссией теории назывались то теориями зависимости, то структуралистскими теориями и снискали широкую популярность среди тех, кого не устраивали абстрактные постулаты теории международной торговли и предлагаемые ей доказательства оптимальности свободной торговли. Многие считали, что даже страны, добившиеся благосостояния за счет экспорта сельскохозяйственной продукции, нуждаются в индустриализации для достижения экономического развития. Пребиш, однако, критически относился к стратегии импортозамещающей индустриализации, навязанной латиноамериканским странам во время Великой депрессии и второй мировой войны. Он заявлял, что само по себе замещение импорта не обеспечивает притока иностранной валюты, достаточного для развития, и должно дополняться экспортном промышленной продукции.

Экономическая комиссия для Латинской Америки также предъявила миру экономическую доктрину, которая подкрепляла распространенное, особенно в Латинской

Америке, представление о том, что в глобальном экономическом регулировании существует системный перекос, вызванный неспособностью признать различия в экономической динамике между странами центра и странами периферии и учитывать эти различия в работе международных институтов, регулирующих послевоенную торговлю. По этой причине Пребиш выступал за региональную интеграцию развивающихся стран и торговые преференции в отношении их промышленного экспорта.

В. Последствия холодной войны и деколонизации

В 1950-е годы в международном соотношении сил произошло два тектонических сдвига. После смерти Сталина в 1953 году новое руководство Союза Советских Социалистических Республик объявило курс на мирное сосуществование капитализма и социализма и соревнование между ними. Мирное сосуществование предполагало новое, более конструктивное отношение к Организации Объединенных Наций и ее экономической деятельности. Отказавшись от тактики бойкота, Советский Союз стал играть важную роль в Организации Объединенных Наций.

В конце 1940-х и начале 1950-х годов прием новых членов в Организацию Объединенных Наций осуществлялся крайне ограниченно из-за того, что Соединенные Штаты и Советский Союз обладали на это правом вето. В 1955 году на Бандунгской конференции ряд влиятельных развивающихся стран, включая Китай, а также Индию, Индонезию и Югославию, объявили, что не занимают ни сторону Советского Союза, ни сторону Запада в холодной войне и желают стать членами Организации Объединенных Наций. После 1955 года в Организацию Объединенных Наций вступили многие вновь созданные государства развивающегося мира, благодаря чему ее состав к 1960 году увеличился с 60 до 99 стран. Тем самым возросло относительное влияние развивающихся стран. Расширение круга членов имело последствия для политики Соединенных Штатов в отношении Организации Объединенных Наций, которые до этого могли легко заручиться большинством голосов на заседаниях Генеральной Ассамблеи. Сохранение Соединенными Штатами ведущих позиций уже не было непреложным фактом, и им все чаще приходилось считаться с необходимостью демонстрировать поддержку оправданных экономических устремлений развивающихся стран. Появление «третьего мира» (как он вскоре будет назван) служило сигналом двум сверхдержавам о том, что при обсуждении тех или иных вопросов в Организации Объединенных Наций они больше не могут рассчитывать привлечь на свою сторону привычный круг государств.

Советский Союз, в свою очередь, начал вторить опасениям развивающихся стран по поводу несправедливости системы международной торговли.

В 1954 году он призвал создать всемирное совещание экспертов в области торговли. В 1955 году он потребовал ратифицировать Гаванский устав. В 1956 году Советский Союз предложил организовать новую конференцию по вопросам международной торговли. Все эти призывы были проигнорированы. Когда в 1958 году был подписан Римский договор и появилось Европейское экономическое сообщество в составе Германии, Италии и Франции, стран БЕНИЛЮКС, Советский Союз начал осуждать так называемые «закрытые экономические группировки Запада» как угрозу международной экономической кооперации. В 1962 году советское руководство вкуче с очередным обличением Сообщества повторно предложило созвать международную конференцию по вопросам торговли. Вся подобная риторика посылала сигнал новым независимым странам о том, что Советский Союз разделяет озабоченность их маргинальным положением в системе торговли, где господствуют интересы развитых стран.

Критикуя Европейское экономическое сообщество, Советский Союз манипулировал тревогой развивающихся стран по поводу их будущих торговых отношений с Сообществом. Советские руководители утверждали, что «подчинение молодых суверенных государств Африки [европейскому] «общему рынку» означало бы их согласие смириться с ролью аграрно-сырьевых придатков бывших метрополий». Эти предостережения звучали на фоне заявления Соединенного Королевства о желании вступить в Сообщество. В Европейском экономическом сообществе действовала система преференций для ассоциированных с ним заморских территорий, и такие преференции были сравнимы с мерами защиты его сельского хозяйства в рамках Общей сельскохозяйственной политики. У Соединенного Королевства имелась собственная система преференций для некоторых стран Британского содружества. Возник вопрос о том, как в случае вступления Соединенного Королевства в Европейское экономическое сообщество можно будет обеспечить совместимость этих двух систем и насколько вновь созданная система преференций будет соответствовать положениям ГАТТ о недискриминации. В 1963 году президент Шарль де Голль решил проблему, наложив вето на заявку Соединенного Королевства о вступлении, однако это вызвало опасения развивающихся стран по поводу возможной отмены их торговых преференций.

Основания для беспокойства в связи с появлением Европейского экономического сообщества имелись и у Соединенных Штатов, которые, в частности, опасались, что снижение тарифов внутри Сообщества приведет к переориентации торговых потоков в ущерб экспорту Соединенных Штатов, если только не будут снижены их собственные тарифы. Этой обеспокоенностью объяснялось желание Соединенных

Штатов как можно скорее приступить к новым торговым переговорам в рамках ГАТТ, которые возобновились в 1964 году и получили название раунда Кеннеди. По этой причине Джордж Болл, заместитель государственного секретаря по экономическим вопросам в администрации Кеннеди, с опаской отнесся к призыву Советского Союза провести новую конференцию по торговым вопросам. Он понимал, что Советский Союз стремится выиграть на пропагандистском фронте, но также подозревал его в стремлении нарушить работу ГАТТ. Для Советского Союза, в котором монополией на внешнюю торговлю обладало государство, ГАТТ не представляло интереса, а США было необходимо договориться об общем снижении тарифов.

Болл пришел к выводу, что Советский Союз сможет дестабилизировать обстановку в том случае, если Соединенным Штатам не удастся «просветить и убедить» развивающиеся страны отойти от повестки дня в области торговли, на которой они настаивали. Наибольшее неприятие у Соединенных Штатов вызывало требование развивающихся стран предоставить тарифные преференции для их промышленных товаров. Экономические доводы играли в данном случае второстепенную роль. Администрации Кеннеди в первую очередь не хотелось в год выборов (1964 год) столкнуться с необходимостью отстаивать предоставление торговых преференций иностранным государствам, одновременно отклоняя многочисленные запросы групп внутри страны, заинтересованных в преференциальном режиме. Болл рекомендовал призвать другие страны более активно устранять дискриминационные меры в торговле, широко распространенные в секторах текстильной продукции, обуви и электроники, а также создать зоны свободной торговли в региональных альянсах развивающихся стран.

Настороженность Соединенных Штатов вызывало также и использование международных товарных соглашений для направления ресурсов в развивающиеся страны. Такие соглашения могли быть подходящим инструментом для решения проблемы чрезмерных колебаний цен на сырьевые товары, однако следовало противодействовать любым попыткам использовать их для постоянного повышения цен на сырьевые товары выше долгосрочного среднего рыночного уровня. Признавая, что политика поддержания цен на сельхозпродукцию в Соединенных Штатах приводила именно к этому, Болл не мог поощрять то же самое на международной арене. Если бы Соединенные Штаты выразили готовность к переговорам по этому вопросу, то тогдашней администрации, подобно администрации Трумэна после Гаваны, пришлось бы рекомендовать Конгрессу заведомо не приемлемые для ратификации соглашения.

В то же время Соединенные Штаты были готовы обсуждать некоторые реформы механизмов регулирования торговли. Болл сразу заблокировал предложение создать единую всеобъемлющую торговую организацию, которая заменила бы собой ГАТТ,

приняла в свои члены страны советского блока и пошла навстречу интересам развивающихся стран. Он не возражал против того, чтобы для отстаивания интересов развивающихся стран в области международной торговли была создана новая, отдельная от ГАТТ организация. За неделю до убийства Кеннеди в ноябре 1963 года он советовал президенту:

«Мы, разумеется, должны быть заинтересованы в сохранении ГАТТ, невзирая на попытки превратить его в форум для дискуссий между группами особых интересов или подменить его более выхоленной организацией. К счастью, проблема мне кажется решаемой. Уже наметились признаки того, что лидеры в более стабильных развивающихся странах начинают переоценивать свое отношение к ГАТТ, и я уверен, что при последовательной американской политике нам будет нетрудно избежать его серьезного расшатывания».

С. Укрепление солидарности между странами третьего мира

Если развивающимся странам и удалось добиться для себя некоторых уступок в Гаване, то вовсе не благодаря хорошо организованному коллективному противостоянию англо-американским планам. Как показала Бандунгская конференция, влиятельные развивающиеся страны хотели дистанцироваться от холодной войны, и впоследствии на десятой сессии Генеральной Ассамблеи начал работать отдельный азиатско-африканский блок. В 1961 году на своей первой встрече на высшем уровне в Белграде страны Движения неприсоединения призвали принять международные меры в области торговли и развития, однако в тот же год на Генеральной Ассамблее страны Латинской Америки, за примечательным исключением Бразилии, все еще прохладно отнеслись к идее созыва новой конференции по вопросам торговли.

Ситуация изменилась в июле 1962 года, когда группа министров экономики провела Каирскую конференцию по проблемам экономического развития. Конференция была организована не под эгидой Организации Объединенных Наций, и в ней приняли участие представители 36 развивающихся стран, в том числе неприсоединившихся. Это было немного, но значимость конференции заключалась в региональной принадлежности участвующих стран. Ее участники представляли только страны Африки и Азии и несколько латиноамериканских стран. Исключительная важность встречи объяснялась желанием ряда стран Латинской Америки присоединиться к азиатско-африканской группе, несмотря на попытки Соединенных Штатов воздействовать на них по линии Союза ради прогресса (созданного в 1961 году). В принятой на конференции Каирской декларации содержался призыв организовать в рамках Организации Объединенных Наций международную конференцию по «всем жиз-

ненно важным вопросам, имеющим отношение к международной торговле, торговле сырьевыми товарами и экономическим отношениям между развивающимися и развитыми странами».

Рауль Пребиш участвовал в Каирской конференции в официальном качестве личного представителя нового Генерального секретаря Организации Объединенных Наций У Тана. До этого Пребиш, как и другие латиноамериканцы, скептически относился к идее новых международных усилий в области торговли. Он помнил, как в небытие ушли многие предыдущие торговые инициативы в отношениях между Латинской Америкой и Соединенными Штатами. Отправиться в Каир Пребиша убедили лишь настойчивые просьбы Владека Малиновского, секретаря региональных комиссий Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций. Там Пребишу стало понятно, что при надлежащем руководстве и хорошей организации сотрудничество между странами третьего мира на трех континентах способно изменить глобальный политический расклад.

В 1962 году Экономический и Социальный Совет в резолюции 917 (XXXIV) рекомендовал, а Генеральная Ассамблея в резолюции 1785 (XVII) одобрила проведение первой Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития. Благодаря Эдлаю Стивенсону, постоянному представителю Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций, ранее негативное отношение Соединенных Штатов к Конференции было радикально пересмотрено. Судя по всему, он решил, что, поскольку напрямую помешать проведению Конференции невозможно, будет целесообразным отнестись к ней положительно, дабы не вызывать недовольство развивающихся стран и не провоцировать у них желание встать на сторону Советского Союза. В этом случае американцы могли надеяться оказать некоторое влияние на сроки и повестку дня Конференции. Как только усилиями Стивенсона позиция Соединенных Штатов развернулась на 180 градусов, их примеру последовали другие страны Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и страны Латинской Америки. Появление ЮНКТАД в той или иной форме было обеспечено.

Впоследствии Пребиш отрицал свое авторство идеи учредить Конференцию. Однако с подачи Аргентины, Бразилии и Югославии он согласился выдвинуть свою кандидатуру на пост Генерального секретаря Конференции. Несмотря на сильного соперника в лице австралийского кандидата Джона Кроуфорда, выбор пал на него, и он принял пост в январе 1963 года. Хотя тактика затягивания времени со стороны Соединенных Штатов привела к тому, что Конференция была назначена на самый последний из возможных сроков – начало 1964 года, времени на тщательную подготовку Конференции было совсем немного.

Пребиш быстро взял дело в свои руки. Ему пришлось пресекать попытки Департамента по экономическим и социальным вопросам вовлечь ЮНКТАД в свою орбиту и держать ее под своим контролем. Ему было необходимо подобрать квалифицированных ключевых сотрудников, соблюдая при этом принцип географической сбалансированности и нанимая их на работу по временным контрактам, поскольку будущее ЮНКТАД как постоянного учреждения оставалось неясным. Ему предстояло согласовать пять основных тем Конференции. Необходимо было организовать перевод документов к Конференции на официальные языки Организации Объединенных Наций и распространить их к январю 1964 года. Все эти вопросы были решены к окончанию второй сессии Подготовительного комитета, состоявшейся в мае–июне 1963 года.

D. Выработка повестки дня ЮНКТАД

В преддверии Конференции Пребиш провел интенсивный раунд консультаций в столицах 13 важнейших стран. Он начал с Европы, объехав Париж, Брюссель и Лондон, затем направился в Канберру, после этого в Токио, Бангкок, Нью-Дели и Карачи. После обсуждений в Каире он посетил столицы стран Восточного блока – Москву и Варшаву, а также неприсоединившийся Белград. В завершение турне он заехал в Бонн и, наконец, прибыл в Вашингтон, где у него состоялся непростой разговор с Уолтом У. Ростоу, занимавшим пост советника президента Джонсона по отношениям Север–Юг. У него не осталось времени посетить ни одну из африканских столиц (а с Латинской Америкой он был знаком не понаслышке), однако проведенные им консультации затрагивали очень широкий круг вопросов и свидетельствовали о глобальности задачи по выработке повестки дня Конференции.

На этих консультациях перед Пребишем стоял целый ряд дипломатических задач. Ему нужно было придать дополнительный импульс межрегиональной солидарности, проявленной развивающимися странами в Каире, и одновременно расширить круг активных участников из числа развивающихся стран. Не забывая о том, советский блок немало содействовал развивающимся странам в созыве Конференции на фоне равнодушного отношения Соединенных Штатов, он хотел предложить руководству Союза Советских Социалистических Республик стимул и впредь участвовать в процессе. Одновременно он не желал, чтобы повестку дня определяла знакомая советская риторика об экономических преимуществах разоружения, существовании дискриминации в торговле и необходимости создать Международную торговую организацию. В столицах промышленного Запада он пытался объяснить, почему одно лишь ГАТТ не может должным образом регулировать международную торговлю и какие варианты будущих изменений представляются ему целесообразными. При этом

он не только пытался убедить своих собеседников, но и внимательно выслушивал их, чтобы по возможности отразить их интересы в своих предложениях.

Вышеуказанные стратегические соображения и легли в основу его предложений. Ради укрепления единства развивающихся стран Пребиш в качестве важнейшего принципа указывал, что развивающимся странам должны возмещаться прошлые и будущие убытки от ухудшения условий торговли, либо в рамках товарных соглашений, либо путем компенсационного финансирования. Соответственно, с его точки зрения, в центре внимания Конференции должно было быть не столько поощрение торговли или предоставление помощи, сколько устранение допущенной несправедливости. Вторым важным стимулом к единству должен был стать призыв создать систему преференций для всей промышленной продукции развивающихся стран, экспортируемой в развитые страны, и разрешить правительствам развивающихся стран частично субсидировать расходы своих экспортеров на сбыт такой продукции. Хотя быструю выгоду подобные преференции сулили лишь немногим развивающимся странам, они были принципиально рассчитаны на широкое применение и вызывали меньше разногласий, чем попытки отменить существующие торговые ограничения в отношении отдельных отраслей, например текстильной промышленности.

Чтобы поддерживать интерес со стороны советского блока, Пребиш одобрительно отзывался о государственной торговле, одновременно постулируя в качестве конечной цели многостороннюю торговлю. Он утверждал, что торговля между советским блоком и остальным миром должна расширяться за счет развития двусторонних отношений, ссылаясь на успешные примеры развивающихся стран, заключивших долгосрочные торговые соглашения с Советским Союзом. Однако, намечая контуры нового институционального механизма для системы мировой торговли, он не стремился воскресить нежизнеспособный Гаванский устав, формулу которого пропагандировал Советский Союз. Он считал, что Устав был ориентирован в прошлое, что необходим не новый набор торговых правил, а новые политические меры, помогающие развивающимся странам преодолевать структурные препятствия на пути к более полноценному участию в международной торговле.

При существовавшем же режиме торговли достижение оптимального положения дел слишком сильно зависело от стихийного взаимодействия международных экономических сил. По его мнению, «концепция стихийного взаимодействия экономических сил допустима в отношениях между странами с аналогичной экономической структурой, но не между странами с прямо противоположными структурами, как, например, между передовыми, промышленно развитыми государствами и развивающимися странами». Эти три вывода, сделанные еще со времен Гаваны, – о не-

обходимости индустриализации, о противодействии силам, вызывающим внешний дисбаланс, и о применении различных режимов к отличающимся друг от друга в структурном отношении типам экономики, – были взяты в качестве руководящих принципов при создании ЮНКТАД.

Между развивающимися странами все еще сохранялись разногласия по поводу устройства нового механизма: некоторые страны выступали за новую организацию на смену ГАТТ, против чего возражали США, другие желали видеть небольшой аналитический центр по вопросам политики в области торговли и развития под руководством Пребиша, который продвигал бы разработанные им стратегии через существующие механизмы Организации Объединенных Наций. Пребиш, которого консультировал Малиновский, высказывался за третий вариант – периодически созываемую конференцию, которая проводила бы обзоры в области торговли.

Пребиш самостоятельно составил основной документ Конференции – доклад, озаглавленный «За новую торговую политику, обеспечивающую развитие», который, однако, пережил несколько редакций, отчасти чтобы развеять обеспокоенность африканских стран по поводу якобы чрезмерного преобладания в нем идей латиноамериканского происхождения. Сначала Пребиш хотел сопроводить доклад полной эконометрической моделью дефицита торгового баланса. Когда ему объяснили, что это невозможно, почетное место в документе было отведено более простой модели Сидни Делла.

В качестве отправной точки Делл взял целевой показатель роста, принятый, несмотря на возражения Соединенных Штатов, на (первое) Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, а именно ежегодный рост валового внутреннего продукта (ВВП) на 5%. При приросте населения на 2,5% ВВП на душу населения увеличивался бы на 2,5% в год, т.е. темпами, минимально соответствующими принятому Организацией Объединенных Наций показателю развития на 1960-е годы. Однако, как утверждалось в докладе, поддерживать планку роста в 5% будет возможно, только если импорт в развивающиеся страны будет увеличиваться на 6%. В то же время рост экспорта из развивающихся стран, как ожидалось, будет увеличиваться на 4%. Разница между требуемыми объемами импорта и ожидаемыми объемами экспорта и есть прогнозируемый дефицит торгового баланса, который к 1970-м годам достигнет 20 млрд. долларов. Расчеты Делла были достаточно простыми, чтобы их можно было продемонстрировать одной схемой, и достаточно впечатляющими, чтобы привлечь внимание любого читателя серьезной прессы. Они наглядно, лучше любой эконометрической модели демонстрировали тяжелое положение развивающихся стран и служили логичной преамбулой к предлагаемым мерам по устранению дефицита.

Составленный Пребишем доклад Конференции получил одобрительные отзывы во влиятельной прессе. Как писала «*Файнэншл таймс*», «доклад доктора Пребиша четко указывает на необходимость что-то предпринять в интересах менее развитых стран в южной части света, чтобы не допустить увеличения разрыва, отделяющего их уровень жизни от уровня жизни более богатых северных наций». «*Монд*» высоко оценила «выверенный тон» и «дух непредвзятости» доклада и положительно отозвалась о том, что в нем были учтены некоторые идеи, предложенные автору французским правительством. Такие благосклонные отзывы соответствовали линии правительств, которые на публике одобряли идеи Пребиша.

Высокопоставленные британские чиновники в узком кругу критиковали доклад, называя его «поверхностной и спорной трактовкой весьма непростых вопросов». Они сочли, что Пребиш «не только не доказал свою правоту, но даже и не пояснил свою позицию в достаточной мере, чтобы ее можно было взвешенно обсуждать». Что касается Соединенных Штатов, то Болл при закрытых дверях высказывался еще резче. «Менее развитые страны стали жертвами мастерской игры на доверии, прикрытой звучным экономическим жаргоном», — писал он. «Их ждет большое разочарование, когда они, наконец, откроют посылку и найдут в ней лишь старые газеты». Он не сомневался, что за открытием Конференции «последует хаос, поскольку представленные интересы и мнения будут слишком многочисленными и различными», но у этого хаоса будет и положительная сторона, потому что тогда у Соединенных Штатов появится возможность «собрать все, что еще годно и поправимо».

Е. Выводы

К 1964 году чувство разочарования, испытанное развивающимися странами после Гаванской конференции в 1948 году, осталось далеко позади. В результате деколонизации они умножили свои ряды, получили своего рода союзника в лице Советского Союза, укрепили собственную солидарность, а благодаря инициативности Пребиша имели как экономическую доктрину, так и набор стратегических идей. Они стояли на пороге новой эры в области торговли и развития. При этом они понимали, что рискуют потерпеть горькую неудачу, учитывая полное равнодушие, если не откровенную враждебность Соединенных Штатов к их стратегическим устремлениям. Пребиш, по крайней мере, верил, что еще далеко не все потеряно.

Ему было давно известно, что у любой администрации Соединенных Штатов в соответствии с принципом разделения властей имеется мало пространства для маневра при выработке внешнеторговой политики. Как сообщил ему на встрече Росту, «про-текционистские лобби находятся под защитой Конгресса и Государственный депар-

тамент своими распоряжениями мало что может с этим сделать». Это была реальная расстановка сил, и именно она предрешила судьбу Гаванского устава; отныне с ней приходилось считаться при любых попытках перестроить модель регулирования международной торговли.

Однако это не ослабляло испытываемого развивающимися странами чувства несправедливости по поводу «временных» договоренностей о регулировании мировой торговли и отстраненности ГАТТ от их целей экономического развития. Это чувство несправедливости превратилось в неодолимую силу, которая не могла не натолкнуться на стену Женевской конференции в Швейцарии.



ГЛАВА



ТРУДНОЕ РОЖДЕНИЕ ЮНКТАД

А. Конференция Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития 1964 года

Конференция Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития, открывшаяся в Женеве в конце марта 1964 года, стала крупнейшей международной конференцией за всю историю. В ней участвовало более 4 000 официальных делегатов, представляющих 120 стран, международные организации, неправительственные органы и СМИ. Номера в женеvских гостиницах были забронированы на несколько месяцев вперед, и властям пришлось размещать некоторых делегатов в частных домах. Штатные переводчики на протяжении трех месяцев не успевали переводить документацию на пять языков Организации Объединенных Наций, и им в помощь были привлечены частные фирмы из различных стран Европы. Конференция стала знаковым событием 1964 года, которое средства массовой информации небезосновательно изображали как пьесу о глобальных коллективных переговорах между богатыми и бедными нациями.

После рядовой вступительной речи Генерального секретаря Организации Объединенных Наций У Тана выступил Пребиш, который обратился к собранию без заранее заготовленного текста, напомнив об эпохальности события и заявив, что, независимо от исхода, оно войдет в историю. Он говорил о том, что все страны заинтересованы побороть бедность и принять согласованные меры, необходимые для преодоления торгового дефицита и наметившегося в последнее время замедления роста. Победа над неравенством не является утопической целью, если все страны будут добиваться общего блага, сказал он в заключение и получил бурные овации.

Первоначальный энтузиазм делегатов стал угасать по мере того, как представители стран и главы учреждений Организации Объединенных Наций долго и монотонно зачитывали вступительные заявления. Вскоре на отсутствие ярких моментов стали жаловаться журналисты. Между тем, и Джордж Вудз от Всемирного банка, и Эрик Уиндем-Уайт от ГАТТ выступили с весьма благосклонными речами, широко поддержанными собравшимися. По сравнению с ними вступительное заявление о позиции Соединенных Штатов, сделанное Джорджем Боллом, было пронизано прямотой, граничащей с резкостью. Он критиковал доклад Пребиша к Конференции за нереалистичность и отверг прогноз о том, что торговый дефицит развивающихся стран достигнет 20 миллиардов долларов, назвав его «фигурой речи». По его утверждению, притязания развивающихся стран на финансовые или торговые уступки в объеме 20 миллиардов долларов чреваты тем, что они будут использовать ЮНКТАД в качестве возможности «уклоняться от их собственных внутренних обязанностей». Делл

назвал это заявление «зарядом негатива». По сообщению *Ньюсуик*, оно несло в себе «весьма недвусмысленный налет патернализма». С другой стороны, Эдвард Хит от Соединенного Королевства заявил о своей «твердой приверженности задачам Конференции». Несмотря на это, заявление Соединенных Штатов стало мрачным предзнаменованием в преддверии предстоящих переговоров.

Работа была распределена между пятью комитетами: по сырьевым товарам, промышленным товарам, финансам, организационным мероприятиям и региональным проблемам. Комитеты оказались слишком громоздкими, не в последнюю очередь потому, что каждая из 120 стран желала иметь в них своих представителей. Реальная работа неизбежно поручалась более мелким рабочим группам. Сначала развивающиеся страны решили согласовывать единую позицию при голосовании по всем резолюциям, даже поступаясь собственными национальными интересами, чтобы иметь возможность эффективно продвигать предложения, сформулированные в докладе к Конференции, и тем самым укреплять позиции Пребиша как идейного лидера мероприятия. Принятая тактика сначала застала развитые страны врасплох, но вскоре обнаружили ее изъяны. Перевес перед развитыми странами по числу голосов из разу в раз оказывался бесполезным, пока последние не желали идти на уступку, даже оказываясь в меньшинстве. Усилиями Пребиша развивающиеся страны заняли более компромиссную позицию, которая, однако, тоже была чревата издержками. Она ослабила ту движущую силу, которая обеспечивала движение Конференции навстречу изначальным замыслам Пребиша, и секретариат начал терять ощущение целенаправленности.

К маю в работе комитетов наметился консенсус по ряду областей. Было одобрено расширение торговли по линии Юг–Юг, а также реформирование системы линейных конференций, были согласованы положения об оказании помощи странам, не имеющим выхода к морю, и предложения, касающиеся региональной интеграции. Все эти вопросы, однако, носили второстепенный характер или обсуждались в рамках выработки будущей повестки дня. Три главных предложения, нацеленные на ликвидацию торгового дефицита, встретили противодействие участников переговоров из развитых стран. Развитые страны не желали установления некоей общей формулы для заключения международных товарных соглашений, хотя и выразили готовность вести переговоры по отдельным сырьевым товарам. Кроме того, они настаивали на том, чтобы снижение тарифов на экспорт продукции обрабатывающей промышленности из стран третьего мира обсуждалось по каждой позиции на переговорах ГАТТ в рамках Раунда Кеннеди. Было решено, что идеи, касающиеся всеобщей системы преференций и новых форм дополнительного финансирования, требуют дальней-

шего изучения, прежде чем можно будет обсуждать конкретные предложения. К концу Конференции по большинству сформулированных в докладе Пребиша конкретных предложений не было достигнуто согласия. В Заключительный акт Конференции вошел ряд принципов (в том числе 15 общих и 13 специальных принципов), тексты которых родились в ходе трудных переговоров и в итоге смогли быть приняты только голосованием, а также рекомендации по практическим действиям для передачи в другие существующие органы.

Марафон Конференции подходил к концу, а вопрос о будущем механизме регулирования вопросов международной торговли и развития так и не был решен. Развитые страны перестали возражать против создания с этой целью какого-либо нового институционального механизма. Теперь они были готовы пойти на создание нового центра или института, который находился бы под управлением Департамента по экономическим и социальным вопросам в Нью-Йорке и был бы подотчетен Экономическому и Социальному Совету. Такое решение еще в феврале 1963 года предложил Пребишу Джейкоб Моусак из Департамента по экономическим и социальным вопросам, однако Пребиш не хотел, чтобы какой-либо новый орган по торговле и развитию подчинялся Департаменту. Кроме того, к данному предложению с большим неудовольствием отнеслись и развивающиеся страны. Они потребовали, чтобы новому органу были выделены собственный персонал и бюджет и чтобы он не располагался в Нью-Йорке. Они настояли на проведении голосования в Четвертом комитете (по организационным мероприятиям), но получили предупреждение от развитых стран, пригрозивших отказаться от сотрудничества: любой новый механизм надлежит разрабатывать путем переговоров, а не навязывать большинством голосов развивающимся стран.

В условиях фактического тупика Пребиш взял инициативу в свои руки. Стремясь в последний момент прийти к компромиссному решению, он сформировал неофициальную переговорную группу из представителей восьми стран, в которой от развитых стран были представлены Бельгия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция и Швейцария, а от развивающихся – Нигерия, Пакистан и Югославия. Ричард Гарднер от лица развитых стран сформулировал центральный вопрос: поскольку на долю шести ключевых стран приходится 70 процентов объема мировой торговли, на них не должно распространяться правило мажоритарного голосования по принципу «одна страна – один голос». Пребиш осознал, что во избежание полного краха Конференции развивающимся странам придется пойти на компромисс. С помощью Рангасвами Кришнамурти он разработал схему из трех основных элементов. Во-первых, Конференция должна созываться каждые три года. Во-вторых, у Конференции должен быть постоянный комитет, Совет по торговле и развитию, для

управления ее делами в межсессионный период, в котором будут представлены группы стран. В-третьих, Конференция должна иметь собственный секретариат, находящихся не под одной крышей с Департаментом по экономическим и социальным вопросам и не в Нью-Йорке и подотчетный непосредственно Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Кроме того, Пребиш рекомендовал создать постоянную систему переговоров на основе групп (с надлежащими гарантиями). Это оказалось приемлемо для развитых стран, особенно после того, как краткий визит Эдварда Хита из Соединенного Королевства еще больше укрепил их позитивный настрой. Вместе с тем данная рекомендация шла вразрез с требованием развивающихся стран о порядке принятия решений большинством голосов по принципу «одна страна – один голос».

Когда Пребиш предложил это компромиссное решение развивающимся странам, он столкнулся с враждебностью и недовольством. Они и так добились совсем немного конкретных уступок на переговорах, и теперь им предлагалось отказаться от системы голосования, которая так хорошо служила их интересам на заседаниях Генеральной Ассамблеи. В составе делегаций развивающихся стран был целый ряд радикальных деятелей, таких как Эрнесто Че Гевара, представляющий Кубу, а также Исмаил Киттани (Ирак), У Маунг (Бирма) и Марсиу ди Регу Монтейру (Бразилия). Радикалам, вероятно, показалось, что перед ними та самая посылка со старыми газетами, о которой предупреждал Болл. Им крайне не хотелось довольствоваться компромиссом под конец продолжительной и дорогостоящей конференции. И все же, в конечном счете Пребишу удалось их переубедить.

В качестве последней демонстрации единства и солидарности развивающиеся страны, голосовавшие за резолюцию Генеральной Ассамблеи об учреждении ЮНКТАД, приняли Совместную декларацию 77 развивающихся стран. Декларация ознаменовала собой официальное учреждение Группы 77 и содержала их обещание осуществлять сотрудничество в общем деле построения нового мирового порядка. Группа была признана стать противовесом недавно созданной ОЭСР, представлявшей общие интересы промышленно развитых стран. На тот момент Группа 77 не обладала такой же организационной сплоченностью, которую ОЭСР унаследовала от своей предшественницы – Организации европейского экономического сотрудничества. По этой причине, хотя члены Группы 77 четко понимали, что их не устраивает, они зачастую расходились во мнениях о том, что они хотели бы изменить или дополнить.

Женевская конференция 1964 года (впоследствии известная как ЮНКТАД I) не внесла существенных изменений в международную торговую политику и не достигла, по словам Пребиша, «ничего действительно важного». Ее успех заключался в создании

нового и принципиально иного дополнения к механизмам Организации Объединенных Наций для будущего обсуждения и согласования всех вопросов, которые были подняты, но не решены. Покидая Конференцию, делегаты так и не ответили на один важный вопрос: способен ли новый механизм выполнять задачи, которым он должен был служить по замыслу Пребиша и Кришнамурти?

В. Налаживание работы ЮНКТАД

Генеральная Ассамблея одобрила учреждение ЮНКТАД в качестве органа Генеральной Ассамблеи в декабре 1964 года, и У Тан назначил Пребиша Генеральным секретарем новой организации. На тот момент, однако, организация существовала лишь на бумаге. Нерешенным оставался вопрос о ее взаимоотношениях с Департаментом по экономическим и социальным вопросам, и для достижения той степени независимости организации, которая требовалась Пребишу и Группе 77, необходимо было предпринять усилия на самом высоком уровне. Кроме того, в организацию предстояло нанять ключевых сотрудников. Пребиш рассчитывал привлечь к работе многих из тех, кто положил немало сил, работая в его временной группе по подготовке Конференции; в их числе были Сидни Делл, Владек Малиновский и Кришнамурти. Для этого требовалось получить согласие других органов Организации Объединенных Наций, в том числе Департамента, что было чревато кабинетной борьбой и намеренным затягиванием времени.

На пост заместителя Генерального секретаря Пребиш хотел назначить Малиновского. Малиновский сыграл важную роль в создании Группы 77 и ЮНКТАД. Если Пребиш был идейным лидером и главным стратегом, то Малиновский зарекомендовал себя талантливым организатором и тактиком, который сумел увидеть необходимость в новом учреждении и помог довести процесс до логического конца. Однако попытка назначить Малиновского заместителем Пребиша вылилась в противостояние на международном уровне, в результате чего должность осталась вакантной. Вся тяжесть руководства организацией легла на плечи Пребиша. Ситуация была непростой, поскольку из-за проблем с финансированием Бразилией Латиноамериканского и карибского института экономического и социального планирования ему пришлось дать согласие остаться директором Института и вернуться на этот пост по истечении срока его полномочий в ЮНКТАД. Кроме того, у Пребиша была непростая личная жизнь, о которой, впрочем, знали немногие: у него было две семьи, с одной из которых он открыто жил в Женеве, а с другой тайно проводил время в Нью-Йорке. Он часто перемещался между Женевой, Нью-Йорком и Сантьяго и, несомненно, нуждался в одном или даже нескольких заместителях.

Затем, в самый последний момент кантон Женева проголосовал против размещения на своей территории еще одной международной организации. Лишь когда новое лейбористское правительство Соединенного Королевства под руководством Гарольда Вильсона предложило ЮНКТАД удобную штаб-квартиру в Лондоне, Федеральный совет Швейцарии сообщил У Тану, что ЮНКТАД все-таки можно разместить в Женеве.

Когда к середине 1965 года эти первоначальные трудности были преодолены, возникла другая, куда более серьезная проблема. Пребиш согласился с тем, что Совет по торговле и развитию, состоящий из 55 членов, должен заседать дважды в год, один раз в Женеве, а другой раз в Нью-Йорке. Такой порядок работы в сочетании с изначально запланированной раз в три года полномасштабной конференцией означал крайне обременительную бюрократическую нагрузку, тяжесть которой усугублялась увеличением числа рабочих и экспертных групп, нуждающихся в обслуживании. К ноябрю 1966 года почти 60% бюджетных средств ЮНКТАД расходовалось на проведение встреч. Получалась полная противоположность тому, какой хотел Пребиш видеть ЮНКТАД. Как позже отмечал один высокопоставленный дипломат, «Пребиш... считал, что секретариат нового учреждения не должен быть пассивным органом, занимающимся в основном организацией встреч и общим обслуживанием переговоров. Наоборот, ему нужен был коллектив активистов, берущих на себя инициативу и помогающих работе своими исследованиями, анализом и идеями».

Назревающие дипломатические проблемы частично объяснялись принятой на ЮНКТАД I компромиссной системой голосования. Государства-члены были распределены по группам: Азии и Африки (Группа А), промышленно развитых стран (Группа В), Латинской Америки и Карибского бассейна (Группа С) и стран с государственной системой торговли (Группа D). На переговорах государства должны были сначала согласовать общую позицию в своей группе и затем вести переговоры с другими группами. Такая процедура отнимала крайне много времени, но, вероятно, была неизбежной. Страны групп А и С ранее проголосовали за то, чтобы выступать единым фронтом. Со странами Группы D велась работа, чтобы они следовали примеру Советского Союза, а страны Группы В имели возможность вырабатывать общую позицию в рамках ОЭСР. Вместе с тем помимо временных затрат такой порядок ведения переговоров постоянно усиливал поляризацию мнений, препятствуя установлению связей между группами и появлению новых группировок, объединенных новыми интересами. Столкновения по одним и тем же вопросам повторялись не раз и не два. Постоянный представитель Швейцарии, выступая в качестве председателя Совета по торговле и развитию, назвал это «ритуалом поляризации переговоров между группами, вытесняющим коллективное обсуждение».

Именно этот ритуал поляризации позиций на переговорах высветил вопрос, который напрашивался еще в ходе ЮНКТАД I: на чьей стороне должен быть секретариат ЮНКТАД? У стран Группы В давно сложилось подозрение, что секретариат Пребиша проводит политику, явно идущую вразрез с нормами нейтралитета по отношению к национальным интересам государств-членов, которые надлежит соблюдать должностным лицам любой международной организации. Ричард Гарднер, ведущий участник переговоров от США на ЮНКТАД I, даже позволил себе назвать коллектив сотрудников ЮНКТАД «секретариатом». По его мнению, принцип непредвзятости, которым должны руководствоваться сотрудники международной организации, работая в интересах всех входящих в нее стран, был подменен в ЮНКТАД практикой отставания должностными лицами интересов определенной группы государств-членов.

Пребиш действительно хотел, чтобы ЮНКТАД стала коллективом активистов, называя ее «инструментом перемен» и даже «борящимся учреждением». В частных разговорах он охотно признавался, что неравнодушен к делу развития. Он, например, заявлял, что «нельзя оставаться беспристрастным, видя, как взрослый бьет ребенка». Однако на публике он защищал секретариат, утверждая, что тот вполне может сохранять беспристрастность и одновременно приверженность сформулированной им повестке дня в области торговли и развития. Однажды на пресс-конференции Пребиша обвинили в том, что он через секретариат оказывает содействие странам Группы А. На это он сказал:

«В силу своих обязанностей я добиваюсь договоренностей, которые благоприятно скажутся на положении развивающихся стран. Именно в этом заключается мандат ЮНКТАД. Да, я обязан сохранять непредвзятость по отношению ко всем членам сообщества Организации Объединенных Наций, и мы всячески стремимся проявлять такую непредвзятость при любых обстоятельствах. Но если говорить о нейтралитете, то мы не более нейтральны по отношению к делу развития, чем ВОЗ [Всемирная организация здравоохранения] по отношению к малярии».

Образные аналогии Пребиша продемонстрировали его представление о том, что существующая международная архитектура экономических институтов даже при самом беспристрастном управлении не способна служить интересам развивающихся стран в области торговли, а ЮНКТАД была создана в противовес этой структурной несправедливости. Однако принцип, согласно которому секретариат ЮНКТАД должен вести себя беспристрастно, но не нейтрально, было очень трудно соблюдать на практике. В некоторых случаях страны Группы В даже призывали секретариат лучше относиться к странам групп А и С, непрестанно жалуясь при этом на недостаток

беспристрастности. Это озадачивало Сидни Делла, который отметил, что «вопрос о том, где проходит граница между правомерной помощью делегациям [групп А и С] в выработке ими своей политики и действиями, которые можно расценить как присоединение к той или иной стороне в споре, требует взвешенного решения».

Труднее всего придти к такому взвешенному решению было, пожалуй, в вопросах исследовательской деятельности, которая имела важнейшее значение, так как именно исследования и аналитические материалы должны были стать движущей силой организации, основанной на идейном энтузиазме. ЮНКТАД создавалась на базе особой идеологии институциональной несправедливости, которую Филипп де Сейн из Департамента по экономическим и социальным вопросам назвал «экономической доктриной для развивающихся стран». Перед исследователями в секретариате и их руководством стоял вопрос о том, должны ли исследования и аналитические разработки ЮНКТАД во всех случаях обосновывать и подкреплять эту экономическую доктрину или они могут позволить себе делать не согласующиеся с ней выводы. Такой вопрос был актуален далеко не только для ЮНКТАД. Он имеет значение для любого международного (или национального государственного) органа, который преследует определенные цели и при этом берется проводить исследования. Однако в организации с такими выраженными идейными устремлениями, как ЮНКТАД, он стоял особенно остро.

Поль Бертю, в то время специальный советник Пребиша, впоследствии размышлял о том духе товарищества, которое порождало в ЮНКТАД ощущение общего дела:

«Самым замечательным примером [в Организации Объединенных Наций] подобной заинтересованности и ощущения нашего общего стремления что-то создать была ЮНКТАД. Действительно, в 1960-е годы источником воодушевления, придающим силы этой группе людей, пытавшихся изменить мир, стало чувство преданности, которое крайне благотворно сказывалось на качестве взаимоотношений и на качестве самой работы... В ЮНКТАД царило ощущение причастности общему делу, и оно, как мне кажется, чувствовалось там сильнее, чем где бы то ни было еще за всю мою карьеру».

Делл более трезво оценивал перспективы работы с Пребишем. В своем письме Николасу Калдору он отмечал:

«Теперь торговля – обширная и увлекательная область, хотя скорее политически, чем экономически... [У Пребиша] правильные намерения, даже когда он мыслит сумбурно. Он, однако, крайне не организован и злит меня по разным поводам, и мне все время приходится ради «дела» жертвовать семейной жизнью».

С. ЮНКТАД в роли катализатора

Лишь с одной точки зрения проблемы, связанные с организацией совещаний ЮНКТАД и позицией ее секретариата, имели второстепенное значение. Самим фактом своего существования ЮНКТАД повлияла на политику других международных органов, занимающихся торговлей и развитием. Как иногда бывает в химии, привнесение ЮНКТАД в среду уже существующих международных экономических учреждений ускорило их реакции. Более того, еще до официального учреждения ЮНКТАД сама вероятность ее появления на международной арене уже послужила катализатором процессов. Когда же в январе 1963 года было принято окончательное решение о созыве Женевской конференции, события стали развиваться еще быстрее.

Сначала, в феврале 1963 года, МВФ объявил о создании нового Механизма компенсационного финансирования. За десятилетие до этого аргентинский экономист Франсиско Гарсия Олано уже предлагал группе экспертов Организации Объединенных Наций создать программу взаимного страхования, чтобы компенсировать неблагоприятные изменения в условиях торговли для той или иной страны. В 1954 году Организация Объединенных Наций учредила новый орган – Комиссию по вопросам международной торговли сырьевыми товарами, которой было поручено изучить возможные меры по ограничению колебаний цен на сырьевые товары. Когда предложение Гарсии Олано не получило никакого развития, Комиссия в 1959 году начала интересоваться у МВФ достаточностью его фондов для помощи странам, испытывающим колебания экспортной выручки. В тот момент МВФ совершенно не желал менять сложившуюся практику своей работы. Комиссия выяснила, что условия торговли для производителей необработанных сырьевых товаров в 1961 году достигли самого низкого уровня с 1950 года. В итоге, после повторного предложения Комиссии в 1962 году Исполнительный совет МВФ дал согласие на создание специализированного фонда по противодействию колебаниям цен.

Получившийся Механизм компенсационного финансирования представлял собой схему, которая позволяла членам МВФ осуществлять заимствования в размере до 25% от своей квоты в МВФ в случае сокращения их экспортных поступлений, при условии что сокращение произошло не по их вине. Под эти условия попадали все поступления от экспорта товаров, но не от туристических или иных услуг, а недополучение поступлений рассчитывалось по отношению к средней геометрической величине номинальной стоимости экспорта за пятилетний период.

Основанный на таких расчетах порядок заимствований носил почти что автоматический характер, поскольку условия, которым должна была отвечать претендующая

на заимствования страна, сводились лишь к наличию у нее проблемы платежного баланса и ее готовности сотрудничать в МВФ в выработке надлежащих решений проблемы – последнее положение редко задействовалось. Преимущество такого механизма по сравнению со схемами компенсации падения цен заключалось в том, что он работал как при падении объемов экспорта, так и при снижении цен. С другой стороны, он не устранял проблему вызванной колебаниями цен цикличности инвестиций, которую в идеале мог уменьшить механизм буферных запасов. Кроме того, он представлял собой краткосрочную схему, которая действовала по принципу «заимствования – выплата» и не была способна противодействовать затянувшимся периодам сокращения экспортных поступлений. Несмотря на мягкость предлагаемых условий, развивающиеся страны до середины 1970-х годов редко пользовались Механизмом компенсационного финансирования. Механизм оказывал умеренное стабилизационное воздействие и в целом функционировал на самофинансировании. Развивающиеся страны, которые решали к нему прибегнуть, получали преимущество в виде смягчения циклических явлений.

Судя по схеме работы Механизма компенсационного финансирования, он задумывался как стабилизационный механизм, не предполагающий вмешательства в функционирование рынков отдельных сырьевых товаров. В этом смысле он не составлял прямой конкуренции международным товарным соглашениям, которые отстаивал Пребиш, или каким-либо функциям, которые могли быть возложены на ЮНКТАД в этой области. Однако Механизм разрабатывался в том числе и для того, чтобы предупредить необходимость в международных товарных соглашениях, позволяя решать проблемы дефицита платежного баланса, не прибегая к таким соглашениям. МВФ считал, что выработал более эффективную формулу преодоления торговых и финансовых затруднений развивающихся стран, нежели официальное манипулирование ценами на сырьевые товары.

Итак, другие международные учреждения стали быстрее откликаться на проблемы развивающихся стран, и это имело как положительные, так и отрицательные следствия. Положительным следствием было то, что в преддверии неизбежного появления ЮНКТАД обсуждения и переговоры, длившиеся в вялотекущем режиме уже 10 лет, наконец увенчались конкретными результатами. Отрицательное же следствие заключалось в том, что учреждения отреагировали на появление конкурента, стремясь показать, что в предлагаемых Пребишем методах нет необходимости, ибо существующие институты способны в конце концов предложить действенные решения.

Катализическое воздействие ЮНКТАД на ГАТТ также было очевидным. В 1957 году под нажимом своих участников из числа развивающихся стран ГАТТ поручило группе

экономистов под руководством Готфрида Хаберлера подготовить доклад о проблемах развивающихся стран в области торговли. В докладе подтверждался тезис о том, что воздвигнутые развитыми странами тарифные и прочие барьеры действительно служили серьезной причиной этих проблем. В 1960 и затем 1961 году ГАТТ выступило с заявлениями, в которых выражало сочувствие развивающимся странам и призывало к снижению торговых барьеров, однако только в мае 1963 года члены ГАТТ приняли соответствующую программу действий. Восемь ее пунктов включали требования об ускоренном выполнении членами ГАТТ их существующих обязательств по Генеральному соглашению, положения, призванные предупредить установление новых торговых барьеров в отношении развивающихся стран, а также рекомендации членам подготовить будущие меры по либерализации торговли. Однако программа действий в целом не была эффективной по причине внутренних разногласий среди членов ГАТТ. Тем не менее после ЮНКТАД I ГАТТ в феврале 1965 года включило в Генеральное соглашение новую часть IV. Добавленная часть содержала три новые статьи, посвященные торговле и развитию. В них излагались задачи ГАТТ в этой области, содержалось обещание членов Генерального соглашения добиваться их выполнения и конкретизировались формы сотрудничества.

В первой из новых статей ГАТТ – статье XXXVI – ставилась, в частности, задача «где это целесообразно, разработать меры, направленные на стабилизацию и улучшение условий мировых рынков для этих [сырьевых] товаров, включая, в частности, меры, направленные на достижение стабильных, справедливых и выгодных цен». Это было важно, ведь еще в ходе ЮНКТАД I Исполнительный секретарь ГАТТ Эрик Уиндем-Уайт заявил, что мандат его организации не распространяется на область сырьевых товаров и она не намерена ими заниматься, однако впоследствии именно это и произошло. Происходящее свидетельствовало о давлении со стороны стран Группы В, желавших, чтобы ГАТТ оставалось единственным переговорным форумом по вопросам торговли, а роль ЮНКТАД сводилась к обсуждениям и исследованиям в области торговой политики.

Пребиш, в свою очередь, настаивал на том, чтобы ЮНКТАД также служила переговорной площадкой по торговым вопросам. Когда в июне 1967 года в ГАТТ завершился Раунд Кеннеди, среди его результатов было международное соглашение по пшенице и положение об особом и дифференцированном режиме для развивающихся стран с предоставлением им невзаимного доступа на рынки. Даже с учетом этого Пребиш был убежден, что ГАТТ никогда не сможет создать новый международный экономический порядок. Он принял решение постараться убедить Организацию Объединенных Наций в необходимости укрепления позиций ЮНКТАД как координирующего центра по всем вопросам торговли и развития. При этом он проявил готовность

к сотрудничеству, согласившись в 1968 году заключить с ГАТТ совместную договоренность о поддержке Международного торгового центра в Женеве, призванного содействовать укреплению потенциала компаний-экспортеров в развивающихся странах. Договоренность знаменовала собой что-то вроде перемирия в борьбе за мандаты. Ни ГАТТ, ни ЮНКТАД не желали поступаться своими переговорными полномочиями, и им предстояло сотрудничать на равных.

D. Успехи в области морских перевозок и другие проблемы, касающиеся международной конкуренции

Существовала лишь одна область, где деятельность ЮНКТАД не могла играть роль катализатора. Экономика международных морских перевозок была той сферой, за которую не отвечало ни одно международное учреждение. Созданная в 1948 году Межправительственная морская консультативная организация (позже названная Международной морской организацией), Конвенция о которой вступила в силу в 1958 году, занималась в основном регулированием вопросов охраны человеческой жизни на море и загрязнения морской среды. У нее не было повода соперничать с ЮНКТАД, и экономические аспекты международных перевозок оставались неосвоенной территорией, на которой Конференция могла попытаться закрепить свои позиции.

В данном случае озабоченность развивающихся стран была вызвана тем, что еще со времен колониализма, а также по различным соображениям национальной безопасности международные морские перевозки контролировались узким кругом морских держав. Развивающиеся страны не могли воздействовать на организацию морских перевозок и во внешнеторговых операциях полностью зависели от договоренностей иностранных операторов. К 1960-м годам все крупные направления морских перевозок находились под контролем существовавшей еще с 1875 года системы линейных конференций. Развивающимся странам, располагавшим небольшим только что созданным флотом, было трудно получить допуск для своих национальных судоходных линий к этим конференциям, а странам, не имевшим торгового флота, приходилось тратить свои скудные валютные средства на оплату морских перевозок по тарифам, на которые они не могли влиять.

ЮНКТАД дала возможность развивающимся странам поднять эти вопросы при обсуждении путей улучшения состояния их платежного баланса по «невидимым» статьям. В докладе аналитической группы журнала «Экономист» рекомендовалось создать новый механизм консультаций и переговоров между линейными конференциями и национальными советами грузоотправителей, а также рассмотреть возможность регулирования деятельности линейных конференций и строительства новых и более

современных портов. В согласованной в ходе ЮНКТАД I Общей мере договоренности по вопросам морского судоходства говорилось о необходимости налаживания более тесных консультаций между грузоотправителями и конференциями по вопросу о достаточности услуг, потребности в улучшении портовой и смежной инфраструктуры и желательности дальнейшего развития зарождающихся торговых флотов.

В конце 1965 года после дальнейших обсуждений в Совете по торговле и развитию приступил к работе Комитет по морским перевозкам. Он стал форумом, в рамках которого все стороны, имеющие отношение к морскому судоходству, могли обсуждать проблемы и выработать совместные решения. Сначала функции Комитета сводились к согласованию резолюций, адресованных правительствам, однако такая процедура оказалась малорезультативной. Начиная с 1970 года работа была переориентирована на подготовку конвенции о кодексе поведения линейных конференций и обсуждения новых проблем, вызванных распространением контейнерной транспортировки грузов и развитием концепции смешанных перевозок.

В декабре 1971 года Комитет ассоциаций судовладельцев Европейского сообщества принял собственный кодекс практики линейных конференций. Развивающиеся страны выступали против этого кодекса по двум основным причинам. Во-первых, он составлялся без каких-либо консультаций с развивающимися странами. Во-вторых, он предусматривал саморегулирование, которое имело все шансы оказаться неэффективным. Тогда развивающиеся страны подготовили альтернативные проекты кодексов, которые в дальнейшем обсуждались во всех группах стран.

Конвенция о Кодексе поведения линейных конференций была в итоге принята большинством голосов в 1974 году. Она предусматривала справедливые правила членства в конференциях, определение тарифов на перевозку на основании публично доступных критериев после консультаций с советами грузоотправителей и с соблюдением указанных периодов направления уведомлений, обязательную процедуру урегулирования споров и контролирующую роль государственных органов. Конвенция вступила в силу лишь после ее ратификации в 1983 году Западной Германией и Нидерландами. Переговоры в ЮНКТАД придали гораздо более приемлемый институциональный статус линейным конференциям, до этого представлявшим собой закрытые картели. Тем самым ЮНКТАД одержала небольшую победу и подтвердила свою роль переговорного форума.

Помимо Конвенции о линейных конференциях ЮНКТАД активно занималась другими направлениями работы в области морских перевозок. В некоторых случаях эта работа привела к принятию новых конвенций, таких как Конвенция Организации Объединен-

ных Наций о международных смешанных перевозках грузов и Конвенция Организации Объединенных Наций о морской перевозке грузов. В других случаях результаты усилий были менее формализованными, но, тем не менее, служили интересам развивающихся стран в области морских перевозок. Программа работы включала такие темы, как законодательство в сфере международных морских перевозок, развитие торгового флота, распространение «удобных» флагов и модернизация портов. Всякий раз, имея свободу действий, переговорные полномочия и энергичных лидеров (а в вопросах морских перевозок таким лидером был заядлый курильщик Владек Малиновский), ЮНКТАД демонстрировала свою способность добиваться полезных результатов.

Морские перевозки были не единственной областью, где отсутствовала ожесточенная конкуренция и где переговоры в ЮНКТАД могли изменить ситуацию в лучшую сторону. Так, явлением более общего характера была ограничительная деловая практика на международной арене. Проблема заключалась не в том, что во многих развитых странах отсутствовали органы по контролю за ограничением конкуренции: Канада и Соединенные Штаты приняли соответствующее законодательство еще в XIX веке. Недостатком такого законодательства было то, что оно распространялось только на антиконкурентную практику, которая затрагивает внутреннюю экономику. Если находящиеся в национальной юрисдикции предприятия вступали в картели, наносящие ущерб экономике других стран, они не попадали под действие существующего законодательства. Пробел становился все актуальнее по мере увеличения размера и численности транснациональных корпораций.

В Гаванском уставе Международной торговой организации имелась глава V, в которой излагались принципы решения этой проблемы, однако, как уже указывалось, Устав так и не был ратифицирован. В 1960 году в рамках ГАТТ были приняты различные процедуры урегулирования споров, связанных с конфликтом интересов среди его членов, однако эти процедуры никогда не применялись на деле и остались бесполезными. ЮНКТАД разделяла мнение о необходимости дальнейших действий в этой области и в последующие годы добилась значительных успехов в переговорах по этим вопросам, в результате чего в 1980 году был окончательно согласован и представлен на утверждение Генеральной Ассамблеи Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. Само по себе его принятие не устранило проблему. Он устанавливал нормы, в соответствии с которыми правительства стран-участниц договорились совершенствовать свою внутреннюю политику и законодательство в области конкуренции. Вдобавок, Комплекс принципов вновь подтвердил ценную роль ЮНКТАД как переговорного форума по вопросам торговли и развития.



ГЛАВА

КЛЮЧЕВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИКИ РАУЛЯ ПРЕБИША

А. Международные товарные соглашения

Разработанная Раулем Пребишем повестка дня ЮНКТАД состояла из трех центральных элементов. Первым элементом была общая система международных товарных соглашений. Вторым элементом были новые формы дополнительного финансирования – дополнительного в том смысле, что оно дополняло собой новый Механизм компенсационного финансирования МВФ. Третьим элементом было отстаивание временных преференций в отношении промышленной продукции, которую развивающиеся страны экспортировали на рынки развитых стран. Эти элементы рассматривались в качестве альтернативных стратегий преодоления проблем платежного баланса, которые сдерживали экономический прогресс развивающихся стран. Каким бы желанным ни было продвижение вперед на переговорах в таких областях, как морские перевозки и международная политика в области конкуренции, залогом доверия Группы 77 к ЮНКТАД было достижение успеха хотя бы по одному из указанных направлений.

В сентябре 1963 года в процессе подготовки к ЮНКТАД I в Белладжо на озере Комо (Италия) состоялось совещание 15 экономистов, призванное обсудить возможный набор стратегий, которые будет продвигать будущая новая организация. Дискуссия затронула широкий круг вопросов, в числе которых были преимущества и недостатки альтернативных форм регулирования международных рынков сырьевых товаров. С точки зрения представленных направлений экономической мысли совещание вряд ли можно было назвать репрезентативным: приглашенные так или иначе уже до этого выражали поддержку устремлениям развивающихся стран. Восемь участников представляли страны ОЭСР (Альберт Харт, Николас Калдор, Чарльз Киндлбергер, Ирвинг Крейвис, Александр Ламфалусси, Альфред Майзельс, Сигето Цуру, Пьер Ури), двое – советский блок (Йозеф Богнор, Василий Сафрончук) и пятеро – развивающиеся страны (Герберт Онитри, Индрапрасад Пател, Каккадан Нанданатх Радж, Освальдо Сункель и Виктор Уркиди). Особенно удивительным было то, что при обсуждении режимов регулирования рынков сырьевых товаров они весьма скептически отзывались не только о мерах, имевших целью повышения цен выше среднерыночных значений, но даже о мерах, призванных стабилизировать их на уровне рыночной конъюнктуры.

Некоторые из собравшихся в Белладжо отмечали, что повышение цен выше рыночных тенденций путем экспортных ограничений произведет пагубный эффект. Они считали, что такие меры дадут повод к наращиванию производства производителям, не участвующим в данном режиме, и предпринимателям, продвигающим на рынке синтетические формы сырья. Другие участники, в принципе не возражавшие против мер по повышению цен выше среднерыночных, обращали внимание на практи-

ческую сложность управления подобными режимами. В частности, для этого было необходимо заручиться согласием как производителей, так и потребителей, а это возможно лишь в крайне редких случаях.

Один из таких редких случаев как раз и произошел. Исключением из сложившегося правила стало новое Международное соглашение по кофе, которое должно было окончательно вступить в силу в декабре 1963 года. В 1950-х годах Соединенные Штаты решительно возражали против данной схемы, но в 1958 году после провального визита вице-президента Никсона в Латинскую Америку согласились ее обсуждать. В 1963 году Соединенные Штаты поддержали соглашение «в целях улучшения наших отношений с рядом ключевых латиноамериканских стран (особенно Бразилией, Колумбией и странами Центральной Америки)», на этот раз единожды изменив своему правилу противодействовать подобным инициативам. Оправданием тому была необходимость поддержать созданный по инициативе президента Кеннеди Союз ради прогресса с Латинской Америкой, и ради столь насущной политической необходимости можно было поступиться давними возражениями экономического порядка. Между тем, даже Соглашение по кофе вскоре породило разногласия по поводу размера и распределения экспортных квот.

На встрече в Белладжо отмечалось также, что наилучшим способом сделать экспорт сырьевых товаров более доходным, при готовности потребителей к сотрудничеству, будет установление для них ввозных пошлин, выручка от которых будет возвращаться в производящие их страны с низкими доходами. Даже если международные товарные соглашения нацелены лишь на стабилизацию цен, а не на их повышение выше существующего среднерыночного уровня, использование в этих целях буферных запасов чревато экономическими проблемами. Экономист Джеймс Мид обратил внимание на то, что капитальные затраты и, следовательно, затраты на финансирование буферных запасов возрастают по мере усложнения требований к хранению сырьевого товара и будут экономически неоправданными для многих из них. При приемлемом же уровне капитальных затрат для успешного сглаживания колебаний цен оператор буферных запасов должен достаточно хорошо прогнозировать ситуацию и иметь возможность действовать самостоятельно, чтобы в нужные моменты покупать и продавать товары. Операторам буферных запасов было неизменно трудно прогнозировать ценовые тенденции и воздерживаться от действий, несовместимых с ними, особенно когда цены характеризовались понижательной тенденцией.

Так или иначе, собравшиеся в Белладжо не проявили особого энтузиазма по поводу увеличения числа международных товарных соглашений. Преобладающим мнением среди участвовавших в совещании экономистов, в целом сочувственно настроен-

ных по отношению к развивающимся странам, было, что международные товарные соглашения являются неэффективной стратегией. Как подытожил Николас Калдор в конце ЮНКТАД I, «вопрос о стабилизации цен на сырьевые товары посредством соглашений по отдельным сырьевым товарам занимал важное место в повестке дня в качестве одной из основных задач, хотя в ходе продолжительных обсуждений этого вопроса не удалось выработать ни одной свежей идеи о том, как можно более действенно поощрять такие соглашения».

В. Выработка стратегии ЮНКТАД в области сырьевых товаров

Детальный анализ экономических аспектов регулирования цен на сырьевые товары, примером которой стало совещание в Белладжо, не оказал решающего интеллектуального влияния на политику ЮНКТАД в этой области. Важнее оказались крупницы на первый взгляд практической мудрости, в основе которой лежал опыт недавнего прошлого. Одной из них стало осмысление Пребишем и его ближайшими советниками по сырьевым товарам международных режимов регулирования торговыми сырьевыми товарами, созданных в 1930-е годы. Обращаясь к режимам 1930-х годов, они настаивали на принципиальной возможности выработки эффективных форм вмешательства в работу рынков сырьевых товаров, невзирая на технические трудности, отмеченные экономистами в Белладжо.

Второй «крупницей» послужил урок, усвоенный лидерами Группы 77 из того обстоятельства, что в так и не ратифицированный Гаванский устав 1948 года был включен раздел о международных товарных соглашениях. Группа 77 восприняла положения Гаванского устава как международное признание правомерности новых режимов регулирования торговыми сырьевыми товарами.

Эти трактовки двух исторических событий разделялись членами Группы 77 и стали важным фактором, предопределившим новую стратегию секретариата ЮНКТАД в области сырьевых товаров. И та, и другая трактовка были спорными.

Из пяти основных режимов регулирования торговли сырьевыми товарами, принятых в 1930-х годах, два режима – в отношении сахара и пшеницы – потерпели неудачу. Три другие режима – в отношении чая, каучука и олова – оказались успешны. Успех этот, однако, объяснялся тем, что наибольшая доля производства, а во многом и потребления этих трех сырьевых товаров находилась в пределах голландской, французской и британской колониальных империй. Установленные режимы были результатом сделок между этими тремя группами колониальных властей, заключенных без

учета интересов как потребителей в метрополиях, так и мелких местных производителей. Однако к 1964 году эпоха колониального господства на международной арене стремительно уходила в небытие. С ее окончанием стало невозможно откровенно пренебрегать противоположными интересами потребителей и производителей, кроме как в исключительных политических обстоятельствах, наподобие тех, которые привели к заключению Международного соглашения по кофе. К 1964 году упадок колониализма, произошедший при активном влиянии Соединенных Штатов, изменил политику международного регулирования торговли сырьевыми товарами. Парадоксальным образом получалось, что в постколониальном мире сырьевая политика развивающихся стран нуждалась в механизме колониального типа для защиты их экономических интересов.

Гаванский устав предвосхитил изменения, которые впоследствии вызвала постколониальная эпоха. Содержащийся в нем раздел о сырьевых товарах наметил направление, в котором будет двигаться мир после колониализма. Не являясь общим одобрением принципа международного регулирования торговли сырьевыми товарами, он скорее воплощал собой попытку Соединенных Штатов довольно жестко – и, несомненно, гораздо жестче, чем в 1930-е годы, – ограничить практику использования такого механизма. Условия его допустимого применения были крайне узкими. Устав разрешал заключать «международные товарные соглашения», но они должны были иметь вид договоров, согласованных между странами-производителями и странами-потребителями. Стороны должны были признать возможность возникновения «чрезвычайных ситуаций», которые не могут исправить рыночные силы. Производители и потребители должны были на равных участвовать в механизмах регулирования. Наконец, каждое международное товарное соглашение содержало «положение об истечении срока действия» и первоначально могло действовать только пять лет. Если бы все эти четыре условия стали обязательными для исполнения, большинство существовавших ранее режимов международного регулирования торговли сырьевыми товарами оказались бы вне правового поля. Но даже и с такими ограничениями Устав не был поддержан деловыми кругами Соединенных Штатов и так и не вступил в действие (см. главу I). Важно отметить, что с 1948 по 1964 год было заключено лишь одно международное товарное соглашение – уже упомянутое Международное соглашение по кофе.

Пребиш никогда не возводил в догму свои представления о режимах регулирования торговыми сырьевыми товарами. Он допускал, что по многим сырьевым товарам международные соглашения по тем или иным причинам просто невозможны. Он, однако, считал необходимым начать что-то делать и привлечь интерес к этому вопросу. Он

писал, что «нужно снова проанализировать весь спектр сырьевых товаров, конкретно изучая ситуацию с каждым из них, и привлечь свежие умы, чтобы разобраться, насколько оправданными были в каждом случае пессимистические мнения, которые в прошлом то и дело выражались техническими специалистами по сырьевым товарам».

В 1965 году Экономический и Социальный Совет передал ЮНКТАД все свои полномочия в области организации переговоров по сырьевым товарам. Тем самым к ЮНКТАД перешли функции действовавших при Совете Комиссии по вопросам международной торговли сырьевыми товарами и Временного координационного комитета по международным товарным соглашениям, а страны Группы В сняли свои первоначальные возражения против того, чтобы ЮНКТАД служила переговорным форумом. Укрепление позиций в области международных товарных соглашений подтолкнуло секретариат приступить к формулированию стратегии в сфере сырьевых товаров. Пребиш обратился к экономисту Альфреду Майзельсу, который играл важную роль на совещании в Белладжо, предложив ему руководить подготовкой стратегии ЮНКТАД в области сырьевых товаров. Несмотря на то, что руководителем Отдела сырьевых товаров был Бернард Чидзеро, реальное руководство работой осуществлял его заместитель Майзельс. Майзельс пришел к выводу, что существует «потребность незамедлительно или в короткие сроки достичь разумной степени стабильности на рынках основных сырьевых товаров, а там где это возможно и целесообразно, обеспечить такую стабильность при разумно выгодных ценах для стран-производителей».

Суть проблемы, однако, заключалась в определении «разумно выгодных цен». В Постоянном подкомитете по сырьевым товарам Совета по торговле и развитию страны группы В неоднократно обращали внимание на сложность выработки практического определения «выгодных цен», если не рассматривать в качестве таковых долгосрочные рыночного равновесия цены. Какие-либо переговоры об общих принципах политики в отношении сырьевых товаров, по их мнению, были не нужны, поскольку каждый сырьевой товар обладает своими уникальными особенностями. За этими расхождениями по поводу определений скрывались более принципиальные разногласия по поводу политики.

Пребиш был готов двигаться вперед, занимаясь каждым сырьевым товаром по отдельности, однако и это оказалось непростой задачей. Первым делом Майзельс должен были привлечь в качестве консультанта Яна Тинбергена, чтобы тот разработал эконометрическую модель буферного запаса, которая должна была использоваться на переговорах по международному соглашению по какао. На основании эконометрической модели следовало рассчитать затраты на предварительное финансирование буферного запаса и представить эти расчеты на обсуждение конференции

по какао в августе 1966 года. Конференция должна была одобрить принцип работы нового органа по вопросам торговли какао, учрежденного при посредничестве Организации Объединенных Наций. Этим планам не суждено было сбыться. Они встретили резкое противодействие Соединенных Штатов и Западной Германии, как по идеологическим соображениям, так и потому, что тем самым эти страны утратили бы контроль за поставками какао. Они также не соглашались с предложенной ЮНКТАД формулой финансирования буферного запаса. Нью-йоркские брокеры приложили огромные лоббистские усилия в Вашингтоне для сохранения своих позиций на рынке какао. Пребиша крайне огорчил провал конференции по какао, которая, по его мнению, была «правильной с экономической и финансовой точек зрения».

Это означало серьезную задержку процесса, ведь какао не было самым проблемным в переговорном отношении сырьевым товаром. В отличие от сахара, какао не выращивалось в странах Группы В. Не было серьезных проблем с перепроизводством какао. Крупнейшими производителями какао-бобов были две бедные страны Африки (Гана и Берег Слоновой Кости), ни одна из которых не могла контролировать рынок. Кроме того, данный товар не затрагивали превратности холодной войны, в отличие от того же сахара, где дело осложнялось кубинским фактором. Срыв планов Группы 77 породил резкое недовольство, особенно среди африканских стран. ЮНКТАД стало особенно важно продемонстрировать прогресс в других областях, таких как дополнительное финансирование.

В конце октября 1966 года состоялось совещание, призванное выработать основные принципы политики в отношении буферных запасов для предстоящей второй сессии Конференции (ЮНКТАД II), изначально намеченной на 1967 год, но отложенной до 1968 года. Помимо Пребиша и Майзельса на встрече присутствовали Рангасвами Кришнамурти и Дэвид Поллок, а также представители Всемирного банка и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций. Участники совещания решили разграничить задачи стабилизации и повышения цен, отдавая буферным запасам роль инструмента стабилизации, а мерам по регулированию производства и/или экспортным квотам – инструмента повышения цен. Они пришли к выводу, что для положительного восприятия публикой документ секретариата к ЮНКТАД II должен быть «выдержан в как можно более умеренной тональности и содержать акцент на задаче стабилизации цен, чтобы заинтересовать потребителей». При этом умеренная тональность документа не должна препятствовать выдвижению новых предложений по поводу буферных запасов и создания центрального механизма финансирования.

В общих чертах характер документа по сырьевым вопросам, который следовало представить ЮНКТАД II, описывался следующим образом:

«помимо рассмотрения конкретных тенденций на рынках отдельных сырьевых товаров, [в нем] также должны освещаться базовые принципы функционирования буферного запаса; общий порядок финансовых затрат, но без конкретного указания требующихся сумм в долларах; необходимость готовиться к заключению новых соглашений по сырьевым товарам; вопрос о создании центрального фонда (в том числе его финансовые и оперативные функции); вопрос о том, может ли такой фонд войти в состав механизма дополнительного финансирования МБРР (возможно, в статусе отдельного подразделения, поскольку успешное функционирование буферного запаса должно сократить объем вмешательств в рамках последнего механизма)».

Таким образом, несмотря на пессимистические предостережения экспертов по сырьевым товарам, к октябрю 1966 года секретариат принял решение взять курс на стабилизацию цен с использованием ряда буферных запасов, финансируемых из средств центрального фонда, работу которого будет, возможно, обеспечивать Всемирный банк.

С. Надежды на создание механизма дополнительного финансирования

Когда в преддверии ЮНКТАД I Пребиш посетил с подготовительным визитом Вашингтон, его тепло и дружелюбно встретил президент Всемирного банка Джордж Вудз. Как он признался в разговоре с Пребишем, «что-то в корне неправильно, если снижение цен на сырьевые товары способно свести к нулю валовую сумму выданных нашим Банком кредитов за год». Вудз обещал принять участие в ЮНКТАД I. Он действительно приехал и произнес на открытии Конференции речь о положительном отношении Банка к дополнительному финансированию. В пользу этой концепции на ЮНКТАД I высказались также Соединенное Королевство и Швеция. В Заключительном акте Конференции Всемирному банку рекомендовалось подготовить проект предложения о дополнительных финансовых мерах. Сотрудники Банка приступили к работе над документом, и к концу 1965 года проект доклада был готов к рассылке. Вудз направил исследование в ЮНКТАД, предупредив, что это всего лишь доклад сотрудников, который не накладывает никаких обязательств ни на исполнительных директоров Банка, ни на их правительства.

На первом совещании Комитета ЮНКТАД по невидимым статьям и финансированию, связанному с торговлей, доклад Вудза был положительно воспринят как развиты-

ми, так и развивающимися странами. Хотя дополнительное финансирование увязывалось в докладе с показателями страны, предвосхищая условия выдачи в будущем кредитов в зависимости от изменений в политике страны, развивающиеся страны на втором совещании Комитета в апреле 1966 года не высказали по этому поводу никаких возражений. Единственное возражение поступило от Советского Союза, но оно не было поддержано никем. В конце 1966 года предлагаемое соглашение о дополнительном финансировании одобрил Совет по торговле и развитию. К тому моменту совместной технической рабочей группе, включающей представителей Группы В и Группы 77, оставалось лишь завершить работу над некоторыми деталями. Казалось, что задуманное вот-вот будет успешно доведено до конца. Однако, как и в случае неудавшейся конференции по международному соглашению по какао, этому не суждено было сбыться.

В 1967 году руководство Всемирного банка как будто разочаровалось в ЮНКТАД. Теперь, чтобы получить документы Банка, которые раньше предоставлялись по первому запросу, Пребишу приходилось лично обращаться к Вудзу. Впредь ему неизменно отказывали в просьбах об участии Банка в совместном финансировании совещаний ЮНКТАД. Во внутренних служебных записках Банка начали циркулировать жалобы на то, что ЮНКТАД работает небрежно и попусту тратит время. В июле Пребиш, не ставя под сомнение принцип обусловленности финансирования, поднял вопрос о том, кому следует проводить оценку показателей страны. Он предложил возложить эту задачу на группу независимых экспертов, поскольку развивающиеся страны вряд ли устроит, если оценку будут проводить кредитующие их страны.

В августе Пребиш в одном из своих выступлений заявил, что основные препятствия на пути к соглашению чинит МВФ (а вовсе не Всемирный банк или разногласия между Группой В и Группой 77). Он сказал, что «все еще необходимы усилия по согласованию политики Всемирного банка и политики МВФ». Тем самым он допустил тактическую ошибку, переведя расхождения между МВФ и Банком в публичную плоскость и вызвав тем самым негативную реакцию Вудза, срок пребывания которого на посту президента Банка близился к концу. Отношения с бывшим защитником Пребиша в Вашингтоне разладились.

Вудз дал сотрудникам Банка новые указания о том, как вести себя с ЮНКТАД. Банк должен был и впредь поддерживать ЮНКТАД морально, однако в разговорах следовало ограничиваться обещанием продолжить изучение вопроса. Впредь любое взаимодействие по вопросу о дополнительном финансировании должно было вестись управляющим директором Банка Берком Наппом. Под давлением стран Группы В, особенно Франции, но также, хоть и в меньшей степени, Соединенных

Штатов, Банк прекратил участвовать в схеме. Хотя переговоры с Банком, а также основными донорами продолжались, в изменившейся атмосфере у Пребиша не оставалось рычагов, чтобы довести их до завершения.

Срыв международного соглашения по какао и неудачные переговоры о дополнительном финансировании нанесли удар по репутации Пребиша. Столь незначительное продвижение вперед по главным вопросам повестки дня ЮНКТАД вызывало недовольство и недоверие к нему со стороны Группы 77. Теперь Пребишу приходилось отбиваться от нападков в своем собственном кругу. Почувствовав назревающий раскол в Группе 77, страны Группы В не спешили идти навстречу их требованиям. Одновременно Пребиш понимал, что для восстановления среди них былого единства ему необходимо сделать определенные впечатляющие заявления, повышающие переговорный статус приближающейся второй сессии ЮНКТАД, намеченной на февраль 1968 года в Нью-Дели.

На ЮНКТАД I третий комитет, несмотря на нежелание Соединенных Штатов принимать какие-либо меры в направлении реформы международной валютной системы, принял рекомендацию с призывом к дальнейшему изучению вопроса о мероприятиях, связанных с системой компенсационного кредита МВФ. В соответствии с этой рекомендацией была сформирована группа экспертов для изучения международных валютных вопросов, связанных с проблемами торговли и развития. Эксперты должны были рассмотреть вопрос о том, как повлияют на положение развивающихся стран активно разрабатываемые планы Группы 10 промышленно развитых стран по созданию дополнительной ликвидности в мировой экономике. В группу экспертов под председательством Гамани Кореа вошли Ричард Кан, Тибор Скитовки, Тревор Суон, Пьер Саннер, управляющий Африканского банка развития Мамун Бехейри (Судан), Отавиу А. Диас Карнейру (Бразилия) и Родриго Гомес из Банка Мексики. Николас Калдор, хотя и одобрял подбор экспертов, считал, что поставленная перед ними задача является «совершенно бесперспективной (с точки зрения возможности конкретного результата)».

Группа экспертов выяснила, что развивающиеся страны нуждаются не просто в большем объеме помощи, а в дополнительной ликвидности без каких-либо специальных условий. Пребишу удалось мобилизовать силы в поддержку двух предложений, вытекающих из доклада экспертов 1965 года. Первое предложение касалось простого процедурного вопроса и состояло в том, что страны Группы 10 не должны вносить изменения в международную валютную систему исключительно по собственному усмотрению, если такие изменения будут иметь последствия для других стран. Пребиш требовал, чтобы развивающиеся страны вместе с развитыми странами участво-

вали в процессе создания дополнительных резервов. Второе предложение имело уже содержательный, а не просто процедурный характер. По мнению Пребиша, распределение любых новых валютных резервов должно было осуществляться на всеобщей основе и не ограничиваться лишь кругом членов Группы 10.

Выдвинув два этих требования, ЮНКТАД фактически встала на сторону руководства МВФ против Группы 10. В итоге, в августе 1966 года Группа пошла на уступки. Судя по всему, именно доклад группы экспертов ЮНКТАД в совокупности с выдержанным в том же ключе документом Межамериканского комитета Союза ради прогресса смог убедить Группу 10 отступить и согласиться с тем, что новая форма ликвидности (СПЗ) будет формироваться через МВФ на всеобщей основе. Когда в сентябре 1967 года был представлен общий набросок схемы создания механизма СПЗ, члены МВФ из числа развивающихся стран смогли ее поддержать.

Вышло так, что пессимизм Калдора не имел под собой оснований. Доклад группы экспертов ЮНКТАД ознаменовал собой шаг вперед в области реформы международной валютной системы. В то же время вопрос о создании СПЗ сначала осложнил, а затем и вовсе заслонил собой предыдущее предложение о создании механизма дополнительного финансирования.

D. Тарифные преференции для промышленного экспорта развивающихся стран

В Женеве страны Группы 77 единым фронтом выступали за предоставление временных преференций в отношении их промышленного экспорта на рынки развитых стран. В обоснование своих требований они ссылались на необходимость поддерживать молодые промышленные отрасли и говорили об эффекте экономии, возникающем с ростом промышленного производства. Им удалось добиться включения в Заключительный акт ЮНКТАД I рекомендованного Конференцией Общего принципа 8. Согласно этому общему принципу, развитые страны должны были предоставлять развивающимся странам преференциальные уступки, не требуя никаких уступок взамен.

Как уже упоминалось в первой главе, Пребиш хотел, чтобы страны Азии и Африки в своем развитии в большей степени опирались на стратегию с внешней ориентацией, не ограничиваясь стратегией импортозамещения, которой придерживались латиноамериканские страны. Однако переход к более свободной торговле, по его мнению, должен был происходить поэтапно. На первом этапе развивающимся странам следовало создать между собой таможенные союзы, зоны свободной торговли или другие совместные механизмы подобного рода. Вторым этапом должно было стать сниже-

ние внешних тарифных барьеров для импорта из развитых стран. Пребиш подчеркивал, что для выполнения этих этапов потребуется время, поэтому в переходный период для преодоления диспропорций в торговле потребуется временная помощь. В действительности второй этап пришлось отложить до конца 1980-х годов, пока не была согласована Глобальная система торговых преференций между развивающимися странами.

Проблема заключалась в том, что развивающиеся страны медленно продвигались вперед с выполнением задач первого этапа. Пребиш прекрасно осознавал, что пока развивающиеся страны не предпримут каких-либо действий по снижению торговых барьеров между собой, их требования к развитым странам предоставить торговые преференции будут звучать неубедительно. Он настоятельно просил региональные группы развивающихся стран что-то сделать, хотя бы заявить о «программах действий» на будущее, на которые он мог бы сослаться, убеждая развитые страны предоставить преференции, однако почти ничего из этого не делалось.

Реакция промышленно развитых стран на требование предоставить торговые преференции в отношении промышленных товаров была весьма неоднородной. Британцы были готовы распространить преференции, существующие для стран Содружества, на все развивающиеся страны. Страны Европейского экономического сообщества под давлением Франции были намерены защищать преференции, уже предоставляемые ассоциированным с ним африканским странам, в то время как Соединенные Штаты были вообще против предоставления каких бы то ни было преференций. Пребиш опасался, что Соединенные Штаты, желая укрепить альянс сил против Фиделя Кастро, могут сделать исключение из этого правила и, как и в случае международного товарного соглашения по кофе, предложить преференции только странам Латинской Америки. Особый интерес такие промышленные преференции представляли для тех развивающихся стран Латинской Америки, которые добились большего прогресса на пути развития. Неясно, обдумывали ли Соединенные Штаты такой политический шаг на самом деле, но Пребиш воспринимал его как потенциальную серьезную угрозу единству Группы 77 и неоднократно высказывался против него.

В 1960 году Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций опубликовала предложение о создании всеобщей системы преференций в отношении продукции обрабатывающей промышленности развивающихся стран. Впоследствии Комитет ЮНКТАД по промышленным товарам изучал возможное устройство всеобщей системы преференций, однако против такой системы неизменно возражало ГАТТ, поскольку она нарушала принятые в ГАТТ принципы недискриминации и взаимности. На фоне противодействия со стороны ГАТТ секре-

тариат ЮНКТАД еще в августе 1966 года счел нереалистичным предлагать проект всеобщей системы преференций на предстоящей ЮНКТАД II в Нью-Дели. Однако ситуации вновь суждено было измениться, ибо в торговую политику Соединенных Штатов вновь вмешались геополитические соображения.

Администрация Джонсона наращивала военные действия во Вьетнаме, и в преддверии президентских выборов 1968 года по стране разворачивались антивоенные протесты. Чем меньшей поддержкой пользовалась возглавляемая Джонсоном администрация, тем насущнее становилась потребность в корректировке внешне-торговой политики. В апреле 1967 года на встрече глав американских государств в Пунта-дель-Эсте (Уругвай) Джонсона убедили одобрить проект всеобщей системы преференций для всех развивающихся стран, а не только для Латинской Америки, а участвовавшие во встрече президенты латиноамериканских стран согласились создать латиноамериканский общий рынок. Пребиш расценил это как событие «исключительной важности», символизирующее отход от вертикальных систем преференций в сторону многосторонних и недискриминационных договоренностей. За этим последовало постепенное изменение позиции ОЭСР, а также ГАТТ, которые согласились обсудить предложение о создании всеобщей системы преференций на ЮНКТАД II в Нью-Дели.

Е. Конференция в Нью-Дели и последующие события

Ко времени проведения ЮНКТАД II международная обстановка гораздо меньше располагала к дружбе и сближению, чем в 1964 году. Тогда, после разрешения Карибского кризиса 1962 года, наступил момент разрядки международной напряженности. Мировая экономика переживала подъем, царил атмосфера оптимизма и новых надежд. В 1968 году все было уже далеко не так безоблачно: Советский Союз готовился дать военный ответ на Пражскую весну, а американские войска столкнулись с Тетским наступлением, которому было суждено положить конец иллюзиям о возможности военной победы над Северным Вьетнамом. Делегацию Соединенных Штатов, численность которой по сравнению с ЮНКТАД I была гораздо меньше, возглавлял Уолт Ростоу. Его непосредственное отношение к эскалации боевых действий во Вьетнаме служило дурным предзнаменованием для тех, кто надеялся на сближение позиций. Там, где требовались гибкость и мягкая дипломатия, Ростоу вел себя резко и несговорчиво, болезненно реагируя на критику.

Группа 77 согласовала свою переговорную позицию на совещании министров в Алжире в октябре–ноябре 1967 года, опубликовав ее под названием Алжирской хартии. Хартия содержала лаконичный перечень предложений по товарным соглаше-

ниям, дополнительному финансированию и торговым преференциям в отношении промышленных товаров, т.е. пункты повестки дня Пребиша, а также предложения о реформах в области международных морских перевозок и о целевом показателе объема иностранной помощи в размере 1% от ВВП.

Из-за обилия работы Пребиш представил свод доклад к Конференции лишь в последний момент, и у правительств не оставалось времени изучить его до начала заседаний. В докладе, озаглавленном «К глобальной стратегии развития», подчеркивалась необходимость встречных изменений со стороны как развитых, так и развивающихся стран. На этот раз вступительное заявление Пребиша было подчеркнуто более скромным, чем в Женеве, но содержало призыв к «новому международному экономическому порядку», при котором развивающиеся страны будут твердо следовать курсом развития, а развитые страны в своей международной экономической политике будут им в этом способствовать.

Конференция протекала по тому же сценарию, что и ее предшественница: пространные вступительные заявления, затем распределение делегатов по рабочим комитетам, которые были слишком громоздкими по составу и воспроизводили уже наблюдавшийся на пленарных заседаниях расклад позиций. Страны Группы В отказались договариваться по вопросам сырьевых товаров и дополнительного финансирования, однако на заседаниях Комитета по промышленным товарам все же согласились с принципом невзаимных торговых преференций. Тем не менее оставались разногласия по таким вопросам, как категории подпадающей под преференции продукции, меры защиты национальных производителей и сроки окончания действия преференций, т.е. момент, когда производство в развивающейся стране перестает быть «зарождающимся». В ходе полемики усугубились разногласия внутри Группы 77. По мнению африканских стран, вопрос о всеобщей системе преференций на самом деле имел значение для Латинской Америки и поэтому получил особое внимание Пребиша, а латиноамериканские страны в свою очередь сопротивлялись попыткам африканских стран сохранить за собой уже имеющиеся у них преференции на рынках Европы. Атмосфера разрядилась, лишь когда было принято решение о том, чтобы по окончании ЮНКТАД II поручить дальнейшую работу по вопросу о всеобщей системе преференций специальному комитету.

Двумя основными достижениями Конференции в Нью-Дели стали выражение приверженности всеобщей системе преференций (несмотря на признание необходимости дальнейших переговоров) и конкретное решение по вопросам международного торгового судоходства. По общему мнению, ЮНКТАД II была неудачной, хотя

Пребиш выразился осторожнее, сообщив в своем докладе У Тану, что достигнутые результаты были «положительными, но крайне ограниченными». Неофициально он выражал свое разочарование по поводу того, что все его усилия принесли такие скудные плоды, и высказывал сомнения в том, что ЮНКТАД когда-нибудь удастся ощутимо продвинуться вперед в выполнении основных пунктов его повестки дня. В своем разочаровании был отчасти повинен он сам, поскольку слишком завысил планку ожиданий в преддверии Нью-Дели, ожидая от конференции реальных результативных переговоров. Гораздо более реалистично было бы рассчитывать на более постепенное движение вперед. Вместе с тем позиции более радикального крыла Группы 77 оставляли ему мало возможностей для маневра.

У него также были причины сожалеть о создании системы переговоров между группами. Оказалось, что при такой системе каждая группа тяготеет к позиции наиболее радикальных ее членов, стремясь скрыть тем самым внутреннюю разобщенность. Однако любые посягательства на эту систему уже были невозможны: по итогам внутреннего обзора был сделан вывод о том, что она является важнейшей частью устройства ЮНКТАД.

В марте 1969 года Пребиш практически без предупреждения перестал появляться в ЮНКТАД. Коллеги были озадачены его исчезновением, поскольку незадолго до этого он принял предложение У Тана о назначении его на следующий срок до июля 1971 года. Судя по всему, отойти от дел его заставила совокупность личных и профессиональных причин. Личные причины заключались в том, что ему вскоре исполнялось 70 лет, и он страдал артритом. Ему было непросто содержать две семьи на различных континентах и тягостно мириться с негативными комментариями по поводу стоимости его трансатлантических перелетов и длительности отъездов из Женевы. Напряжение сказывалось на его характере, он стал более неуступчивым и раздражительным.

Что касается профессиональных причин, то он, несомненно, разуверился в способности ЮНКТАД добиться тех изменений в международной экономической системе, которых он желал и столь упорно добивался. Он намеревался создать форум для глобальных переговоров и передовой центр исследований, и у него не было никакого желания находиться во главе еще одного затратного консультативного органа. Ему не хотелось руководить структурой, в которой все ограничивается одними разговорами. Он получил предложение о новой работе в Латинской Америке, после того как президент Колумбии предложил Межамериканскому банку развития профинансировать крупное исследование по вопросам финансирования в целях развития в регионе. В конце 1968 года он согласился возглавить исследование Межамери-

канского банка развития и сообщил У Тану о своем решении оставить должность, оставаясь на время его советником по подготовке ко второму Десятилетию развития Организации Объединенных Наций.

Пребиш в отличие от последующих генеральных секретарей ЮНКТАД находился на этом посту сравнительно недолго. Он всегда знал, что когда-нибудь вернется в Латинскую Америку, поскольку обещал вновь занять должность директора Латинско-американского и карибского института экономического и социального планирования, однако его уход пришелся не на самый удачный момент и поставил ЮНКТАД перед трудным выбором. Задуманная им повестка дня организации по завершении ЮНКТАД II во многом оставалась невыполненной. Пожелают ли его преемники найти новые области приложения сил, или повестка дня, которую Пребиш так неумоимо отстаивал, будет и впредь служить им ориентиром?



ГЛАВА

IV

В ПОИСКАХ НОВОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОРЯДКА

А. Слабость Запада

Вторая половина 1960-х годов ознаменовалась ростом политических волнений в странах Запада. Студенческие волнения, начавшиеся в университетах западного побережья Соединенных Штатов, затем распространились и на Европу. В ходе событий в Париже в мае 1968 года студенты объединились с рабочими и заразили западную молодежь новыми квазимарксистскими радикальными идеями, и казалось, что это приведет к масштабным и долгосрочным социальным и политическим изменениям.

В этих беспокойных условиях политические лидеры Запада проявили слабость и склонность к саморазрушению. Во Франции президент де Голль выбросил белый флаг и неожиданно удалился на покой в Коломбе-ле-Де-Эглиз. В Соединенном Королевстве Эдвард Хит, большой друг ЮНКТАД, спровоцировал свое поражение на выборах, не сумев разобраться с требованиями британских шахтеров. В Соединенных Штатах незаконные попытки удержаться у власти в конце концов привели президента Никсона к отставке, хотя до этого он успел восстановить нормальные дипломатические отношения с Китаем.

В основе этих бурных событий была война, которую Соединенные Штаты вели во Вьетнаме. Несмотря на огромное превосходство в военных технологиях, армия Соединенных Штатов оказалась неспособна ни разгромить армию Северного Вьетнама, ни полностью передать ведение военных действий марионеточному режиму Юга. В результате снижения поддержки этой войны со стороны американского общества и политиков в апреле 1975 года Соединенные Штаты были вынуждены бесславно отступить. Хотя Соединенные Штаты и не потерпели военного поражения, как, например, это случилось в войне с японцами на Филиппинах в 1941–1942 годах, их образ непобедимой державы в глазах всего мира серьезно пострадал, а на внутренней политической арене вопрос о международных авантюрах был надолго снят с повестки дня.

Слабость Запада спровоцировала растущее беспокойство на дипломатическом фронте, поскольку развивающиеся страны увидели прекрасную возможность продвинуться в реализации своей повестки дня в сфере торговли и развития. Именно в это время венесуэлец Мануэль Перес-Герреро был назначен вторым Генеральным секретарем ЮНКТАД. Сначала он не испытывал особого желания стать преемником Пребиша, которого он считал «живой легендой», но тот с помощью своего всем известного красноречия убедил Переса-Герреро выставить свою кандидатуру. Тогда У Тан попросил Пребиша предложить еще двух кандидатов, но ни Гамани Кореа из Шри-Ланки, ни Янез Становник из Югославии не устроили державы, с которыми У Тан провел консультации.

Перес-Герреро начал свою международную карьеру в Лиге Наций в 1937–1940 годах и привнес в ЮНКТАД свою принципиальную приверженность технической помощи, которая никогда не была важной частью повестки дня его предшественника. Неудивительно, что страны Группы В начали относиться к организации с большим доверием и попытались продвинуть идею сделки, в ходе которой развивающиеся страны согласились бы на количественные критерии благого правления в обмен на обещание развитых стран увеличить расходы на международную помощь до целевого уровня в 0,7% ВВП. Однако вместо такого резкого изменения курса Перес-Герреро продолжил осуществлять три основных пункта повестки дня Пребиша: международные товарные соглашения, дополнительное финансирование и торговые преференции. Целеустремленности Группы 77 и направленности всей работы ЮНКТАД на осуществление этой повестки дня, ставящей своей целью компенсацию несправедливости прошлого, противостоять было практически невозможно.

Хотя базовая стратегия осталась неизменной, международные экономические условия, в которых эта стратегия должна была осуществляться, существенно изменились. После назначения нового Генерального секретаря события в международной экономике приводили к все более существенному ослаблению позиции стран Группы В. Крах бреттон-вудской системы фиксированных обменных курсов означал для Запада конец золотого века быстрого роста и низкой инфляции. Ошибки в макроэкономической политике привели как к рецессии, так и к ускорению темпов инфляции. Появление феномена стагфляции, сочетающей рост безработицы и ускорение темпов инфляции, поставило в тупик большинство экономистов, поскольку Кейнс учил их, что эти негативные явления являются альтернативой друг другу и никогда не проявляются одновременно. Обращение к так называемой «кейнсианской» политике контроля над заработной платой и ценами с целью подавить инфляцию в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве на деле только ухудшили ситуацию. Стагфляция затронула и развивающиеся страны в результате стагнации спроса на их экспортные товары и роста цен на импортируемые ими товары, что привело к усугублению проблем их платежных балансов.

Но самые драматичные события происходили на рынке нефти. Вторая война на Ближнем Востоке в конце 1973 года привела к росту цен на нефть с 3,02 до 11,60 долл. США за баррель. Группа ведущих нефтедобывающих стран в Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК) сумела использовать цены на нефть в качестве оружия против сильно зависящего от поставок нефти Запада. ОПЕК, практически являющаяся сырьевым картелем, успешно воспользовалась своей способностью ограничивать поставки и поднимать тем самым цену на свое сырье.

Последствия нефтяного кризиса для развивающихся стран имели неоднозначный характер. С одной стороны, в экономическом отношении страны Группы 77 разделились на экспортеров нефти, которые получали преимущества от роста цен, и импортеров нефти, которые – как и страны Группы В – пережили значительный внешний шок, от которого они могли защититься либо изменив свою политику, либо увеличив объемы внешних заимствований. С другой стороны, нефтяной кризис привел также к большому политическому единству, поскольку он продемонстрировал силу коллективных действий по контролю над поставками сырья и ценами. Это давало надежду на то, что на цены на другие сырьевые товары можно влиять аналогичным образом, но только при условии сохранения единства в действиях.

Тихая дипломатия Переса-Герреро в области сырьевых вопросов быстро столкнулась с препятствиями. Целью его визита в Москву в мае 1970 года было заручиться поддержкой Советского Союза, четвертого в мире потребителя какао, в возрождении идеи проведения конференции по какао. Советский Союз заявлял, что «в целом СССР [Союз Советских Социалистических Республик] всегда поддерживал международные товарные соглашения как важный инструмент стабилизации цен на сырье». На практике Советский Союз не столько заботился о содержании возможного соглашения, сколько опасался, что положения соглашения могут предполагать критику его методов государственной торговли. Последовавший в ноябре 1970 года визит Переса-Герреро в Вашингтон привел только к неохотной поддержке Соединенными Штатами международного товарного соглашения по какао. Соединенные Штаты в принципе возражали против международных товарных соглашений, но обещали сотрудничать в этой области, «если это станет политической необходимостью», – как они поступили в отношении международного соглашения по кофе и всеобщей системы предпочтений.

Конференция по какао в итоге состоялась в 1972 году, но ее первая сессия завершилась неудачей. В ходе второй сессии в сентябре было достигнуто соглашение – первое Международное соглашение по какао, – которое действовало три года, но Соединенные Штаты присоединиться к нему отказались. Это стало несомненным дипломатическим успехом ЮНКТАД (при содействии Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций), которая смогла способствовать подписанию первого нового международного товарного соглашения за десятилетие. Однако на практике успеха не было, поскольку новое Международное соглашение по какао фактически не действовало. На протяжении всего его срока действия рыночная цена какао превышала согласованную триггерную цену для вмешательства. Международное соглашение по какао продемонстрировало как длительность

периода ввода в действие международных товарных соглашений, так и недостаточно хорошо осознанную проблему с установлением соответствующих триггерных цен – особенно когда влиятельные страны-потребители заинтересованы в установлении низких максимально допустимых цен.

Перес-Герреро осознавал «скромные результаты», достигаемые в области сырьевых товаров. Он приложил более значительные усилия к работе по двум другим стратегическим направлениям, которые он вслед за Пребишем выбрал в качестве своих приоритетов. Первым из них была практическая реализация достигнутой в ходе ЮНКТАД II принципиальной договоренности предоставить развивающимся странам взаимные преференции в отношении промышленных товаров. В октябре 1970 года после обширных консультаций Специальный комитет ЮНКТАД по преференциям завершил подготовку к созданию Всеобщей системы преференций. Восемнадцать развитых стран согласились предоставить преференции, а пять стран советского блока объявили о том, что они готовы сделать в этом плане. В июне 1971 года 18 стран Группы В запросили и получили десятилетнее освобождение от своих обязательств по статье 1 ГАТТ предоставлять всем странам режим наиболее благоприятствуемой нации.

В 1970 году страны, которые, как ожидалось, будут предоставлять преференции, согласились как можно быстрее обеспечить на национальном уровне необходимые для этого законодательные условия. В случае Соединенных Штатов закон о торговле, предусматривающий торговые преференции в отношении промышленных товаров, был принят Конгрессом только в 1976 году. Но даже тогда, как Росту и предостерегал Пребиша, Конгресс включил в закон множество оговорок протекционистского характера. Исключения были связаны с категориями развивающихся стран, которые могли рассчитывать на преференции, и категориями товаров, которые могли под них подпадать. Текстильные изделия и одежда, обувь, наручные часы, «чувствительные» виды продукции сталелитейной и электронной промышленности, например, входили в список исключенных категорий товаров. Наконец, преференции должны были уменьшаться по мере роста объема импорта в Соединенные Штаты под предлогом, что в таком случае необходимость в них отпадала.

Схема преференций, принятая Европейским экономическим сообществом в 1971 году (к которой в 1974 году присоединились Дания, Ирландия и Соединенное Королевство), не предусматривала исключений для категорий стран и товаров в таких же масштабах, как схема Соединенных Штатов. Тем не менее в ней устанавливались максимально допустимые объемы импорта и очень сложный набор административных правил, согласно которым преференции могли уменьшаться по усмотрению компетентных органов.

Таким образом, по некоторым оценкам влияние Всеобщей системы преференций на расширение торговли составило всего лишь 1,5% от общего объема торговли стран-бенефициаров. Отсутствие реальных результатов в начале существования Всеобщей системы преференций в деле стимулирования торговли объяснялись ограничительным характером конкретных правил ее применения, разработанных ведущими промышленными странами. Поэтому эти скромные результаты нельзя ставить в вину ЮНКТАД, принявшей решение поддерживать Всеобщую систему преференций, хотя у преференций есть принципиальное ограничение, состоящее в том, что их ценность уменьшается по мере снижения тарифов в рамках режима наиболее благоприятствуемой нации. Столь незначительные результаты объяснялись формой, в которой предоставлялись преференции. В реальности они не были ни всеобщими, ни системными, а представляли собой беспорядочный набор уступок, определяемых на национальном уровне. Сложные положения, особенно касающиеся правил происхождения, привели к тому, что многие развивающиеся страны так и не смогли воспользоваться преимуществами Всеобщей системы преференций.

В. Специальные права заимствования в увязке с помощью?

Когда в 1970 году страны-доноры заявили о выделении новых ресурсов для пополнения средств Международной ассоциации развития (организации Всемирного банка, занимающейся льготными кредитами), этот факт еще больше уменьшил оставшиеся надежды на то, что Банк согласился на механизмы дополнительного финансирования. Тем не менее, как было отмечено в предыдущей главе, Пребиш уже проделал подготовительную работу для привлечения развивающихся стран к участию в переговорах о реформе международной валютной системы. Перес-Герреро потратил больше всего сил на установление связи между внедрением системы СПЗ в МВФ и новой формой финансирования развития.

Новизна СПЗ состояла в том, что они стали первой формой «денег», которая была создана в результате международного соглашения. Это было особенно привлекательно для развивающихся стран, поскольку тем самым они избегали проблемы, присущей Всеобщей системе преференций, а именно различных методов применения системы разными национальными ведомствами. Было очевидно, что необходимость финансирования развития могла обсуждаться в рамках единых переговоров, касающихся международной валютной системы.

Обсуждалось два способа увязки вновь создаваемых СПЗ и финансов для целей развития: прямая и косвенная связь. Первый вариант предполагал непосредствен-

ное выделение СПЗ Международной ассоциации развития. Это потребовало бы внесения в Устав МВФ незначительных поправок, разрешающих многосторонним учреждениям держать СПЗ на своих счетах. Косвенная связь предполагала, что страны-доноры переводят Международной ассоциации развития в своей национальной валюте часть стоимости выделенных им СПЗ, но не сами СПЗ. Возражение против этого варианта состояло в том, что, поскольку доноры будут выделять свою национальную валюту независимо от получения причитающейся им доли СПЗ, любая связь будет надуманной и искусственной.

Поэтому в ходе своих поездок в Вашингтон, Париж, Лондон и Бонн, предпринятых с целью заручиться поддержкой развитых стран, Перес-Герреро и Сидни Делл продвигали вариант прямой связи. Хотя МВФ поддержал этот вариант, администрация Никсона была против. По ее мнению, увязка СПЗ с предоставлением помощи подорвет доверие к СПЗ, и поэтому ее нужно отложить до того времени, когда механизм СПЗ укрепится. На практике это означало откладывание этого вопроса до следующего цикла распределения СПЗ (которое планировалось завершить в 1972 году) и после проведения третьей сессии Конференции (ЮНКТАД III).

Тем временем в ходе совещания в Лиме в ноябре 1971 года Группа 77 предприняла еще один важный шаг в своем организационном развитии. Она учредила Группу 24, которая должна была обеспечивать контакты с МВФ и координировать политику Группы 77 в вопросах финансирования в международных учреждениях. Определение политики в отношении распределения СПЗ также имело очень важное значение. Политика состояла в том, чтобы настаивать на изменении правил распределения СПЗ, с тем чтобы развивающиеся страны получили более значительную долю, чем та, которая им полагалась в строгом соответствии с их квотами в МВФ. Это отражало стремление Группы 77 к экономической справедливости и перераспределению, что включало также предоставление дополнительных преимуществ наименее развитым странам.

Перес-Герреро приложил много усилий для того, чтобы убедить страны Группы 10 в том, что увязка СПЗ с помощью не приведет к чрезмерному распределению СПЗ или к искусственно заниженным процентным ставкам по СПЗ. Тем не менее в ходе переговоров о реформе международной валютной системы, проходивших в 1972–1974 годах, Соединенные Штаты настойчиво противились такой увязке, хотя большинство европейских стран с ней согласились. Развивающиеся страны настаивали на предоставлении им исключительно благоприятных условий в рамках этой связи. Места для компромиссов и договоренностей просто не существовало, и никаких компромиссов и договоренностей достигнуто не было.

При коллективном голосовании Группа 77 имела возможность блокировать ратификацию любых поправок к Уставу МВФ, в которых не предусматривалась увязка СПЗ с помощью, но значимость этой угрозы зависела от того, насколько именно промышленно развитые страны нуждались во внесении поправок в Устав для своих собственных целей. Развязка наступила тогда, когда промышленно развитые страны выяснили, что неустойчивость плавающих обменных курсов является приемлемой. Для Соединенных Штатов преимущество плавающих обменных курсов заключалось в том, что доллар оставался основной международной резервной валютой. Вывод заключался в том, что нет необходимости договариваться о новой валютной системе взамен распавшейся бреттон-вудской системы. После того как это стало понятно, идея увязки СПЗ с помощью фактически исчезла из международной повестки дня.

Переговоры о реформе международной валютной системы в начале 1970-х годов представляли одно из важнейших направлений в усилиях ЮНКТАД, нацеленных на создание международной экономической системы, учитывающей взаимозависимость торговли, финансов и развития и основанной на принципе равенства. Весьма значительные ресурсы были вложены в согласование общей позиции Группы 77, обеспечение ее внутренней поддержки и ее продвижения за пределами организации. Кроме того, создание Группы 24 в Вашингтоне стало первым заметным шагом в институциональном развитии Группы 77. Неудача с заключением нового многостороннего соглашения о реформе валютной системы стала, таким образом, двойным ударом по ЮНКТАД.

Третья сессия ЮНКТАД, состоявшаяся в Сантьяго в 1972 году, не продемонстрировала явных признаков необходимого обновления политики. Основными дополнениями к повестке дня ЮНКТАД стали меры политики, касающиеся транснациональных корпораций и призванные не допустить полного отчуждения природных ресурсов и обеспечить разработку кодекса поведения в области передачи технологий. ЮНКТАД с еще большей решительностью вернулась к своей неизменной основной идее товарных соглашений, но также и поддержала просьбу президента Мексики Луиса Эчеверриа Альвареса учредить рабочую группу для подготовки хартии экономических прав и обязанностей государств.

Оба этих решения были приняты вопреки пожеланиям Соединенных Штатов. Президент Чили Сальвадор Альенде, который погиб во время государственного переворота, возглавляемого генералом Аугусто Пиночетом, не только установил в своей стране некую форму социализма, но также возглавил движение, которое впоследствии станет мощным международным вызовом глобальной гегемонии Соединенных Штатов.

Но пока, однако, у Группы 77 не было собственного институционального механизма, чтобы реализовать предложение Эчеверрии. Перес-Герреро, к своей чести, в 1971 году взял на себя инициативу по разработке регламента работы секретариата Группы 77, но члены Группы 77 никак не могли согласовать ряд его основных положений. Где он будет располагаться – на Юге или на Севере? Какой континент будет представлять его руководитель? Кто будет оплачивать расходы секретариата? Крупные развивающиеся страны опасались, что платить будут именно они, а позиции секретариата будут при этом склоняться к точке зрения многочисленных менее крупных стран-членов. Из-за неспособности решить проблему коллективных действий Группа 77 продолжала зависеть от ЮНКТАД в вопросах разработки своей политической повестки дня. Только в 1995 году они сумели создать свой собственный независимый аналитический центр – Центр «Юг» в Женеве.

Гамани Кореа, преемник Переса-Герреро, описывал ситуацию следующим образом:

«Значительная часть так называемой повестки дня [Группы 77] формулировалась Секретариатом Организации Объединенных Наций, а не самой [Группой 77]... Какое бы направление действий мы ни выбирали по любому вопросу, будь то в связи с сырьевыми товарами, Общим фондом, передачей технологий, морскими перевозками – с чем угодно, это принималось [Группой 77] и включалось в ее собственную платформу».

Поэтому секретариат ЮНКТАД продолжал выступать в двойном качестве – отчасти обслуживая все государства-члены, отчасти разрабатывая политику для Группы 77.

С. Наименее развитые страны

Группа 77 была основана на принципе отказа от национальных интересов в пользу формирования единого фронта развивающихся стран. В результате они изначально рассматривали любое установление различий в качестве потенциальной угрозы групповому единству. Одно из предложений стран Группы В на ЮНКТАД I состояло в установлении дифференцированного и селективного набора торговых предпочтений, что прямо противоречило единой и общей системе, на которой настаивали страны Группы А. Тем не менее на ЮНКТАД II в 1968 году было достигнуто соглашение о том, что следует разработать особые меры, позволяющие наименее развитым из развивающихся стран воспользоваться новыми мерами политики, согласованными в рамках ЮНКТАД. Например, в отношении увязки СПЗ с помощью Группа 77 хотела, чтобы наименее развитые страны получали даже еще более значительные преимущества (не пропорционально их квотам в МВФ), чем другие раз-

вивающиеся страны. Забота о равенстве также лежала в основе требования Группы 77 об особом и дифференцированном режиме для наименее развитых стран в рамках правил ГАТТ.

Секретариат ЮНКТАД начал изучать типологию развивающихся стран. По рекомендации Комитета Организации Объединенных Наций по планированию развития Генеральная Ассамблея в 1971 году утвердила список «наименее развитых стран». Он был основан на трех критериях: доход на душу населения менее 900 долл. США по курсу 1968 года, низкий уровень развития людских ресурсов и экономическая уязвимость. Двадцать пять стран – из них 16 в Африке – соответствовали этим критериям в 1971 году, но в неблагоприятных экономических условиях 1970-х и 1980-х годов этот список продолжал расширяться. Сегодня в нем находятся 48 стран, что почти в два раза превышает их первоначальное число.

Результатом работы ЮНКТАД по определению группы наименее развитых стран стало более четкое осознание особых потребностей этих стран, и в первую очередь стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных стран. Доноры направляли все более значительную долю своей помощи наименее развитым странам и/или принимали особые меры для облегчения их долгового бремени. В рамках ГАТТ была создана особая категория для применения его правил к наименее развитым странам, и такой режим в настоящее время распространяется на 33 наименее развитые страны, присоединившиеся к ВТО. Существование категории членства, обеспечивающей дополнительные преимущества, вызывает стремление попасть в эту категорию. Это может быть одной из причин роста числа членов, относящихся к данной категории, и нежелания выходить из этой категории.

На другом конце спектра разнообразия несколько развивающихся стран добились в 1970-х годах быстрого роста, составлявшего более 6% в год. Некоторые из них были странами – экспортерами нефти – Иран, Ливийская Арабская Джамахирия и Саудовская Аравия, – а в число остальных входили четыре «азиатских тигра» – Гонконг, Республика Корея, Сингапур и Тайвань, чей быстрый рост основывался на экспорте промышленных товаров. Экспортеры нефти и успешные экспортеры промышленных товаров подняли средние темпы роста развивающихся стран в 1973–1980 годах до 3,2%, обогнав по темпам роста развитые страны (2,1%), которые все еще находились в экономической рецессии. Все это создавало впечатление начала процесса глобальной конвергенции уровней доходов, но это впечатление отчасти было иллюзорным. Оно частично поддерживалось экономическим ростом развивающихся стран, которые все глубже залезали в долги и не смогли бы сохранять такую же траекторию роста в будущем.

D. Новый международный экономический порядок и смелость Гамани Кореа

В сентябре 1973 года в Алжире главы государств и правительств неприсоединившихся стран призвали Генерального секретаря Организации Объединенных Наций созвать специальную сессию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций для изучения «проблем, связанных с сырьем и развитием». После того как Египет потерпел поражение в войне Судного дня в октябре 1973 года, арабские страны прибегли к использованию «нефтяного оружия» (т.е. ввели ограничения на поставки нефти), чтобы наказать Запад за поддержку Израиля против Египта. В январе 1974 года Франция призвала к созыву международной энергетической конференции, но ОПЕК выступила против. Президент Алжира Хуари Бумедьен посоветовал тогда Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций расширить предлагаемую повестку дня конференции и включить в нее не только энергетические ресурсы, но и все виды сырья. Этого оказалось достаточным, чтобы требуемое большинство членов Организации Объединенных Наций высказались за созыв специальной сессии, которая стала первой сессией, посвященной экономическому вопросу.

В ходе шестой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, состоявшейся в Нью-Йорке в апреле–мае 1974 года, многие делегаты из развивающихся стран выразили мнение о том, что ЮНКТАД III не оправдала их больших надежд. Некоторые сопровождали выражение своего разочарования ЮНКТАД похвалами ОПЕК, использовавшей «нефтяное оружие», что вызывало тревогу у стран Группы В. Делегаты из стран – членов ОПЕК подчеркивали свой статус развивающихся стран и свою «первейшую обязанность повысить уровень жизни своих народов во всех сферах». Таким образом, резкий рост цен на нефть не нарушил единства Группы 77, хотя большинство развивающихся стран являлись импортерами нефти. Напротив, это сплотило их еще теснее, чем раньше в их стремлении установить новый международный экономический порядок.

Группа, в которую входили Перес-Герреро, Эчеверрия, Бумедьен и шах Ирана, отвечала за подготовку проектов ключевых документов, посвященных новому международному экономическому порядку, а ЮНКТАД обеспечивала место для проведения этой работы. 1 мая 1974 года Генеральная Ассамблея без голосования приняла Декларацию об установлении нового международного экономического порядка и Программу действий по установлению нового международного экономического порядка. Соединенные Штаты и многие другие страны Группы В сформулировали оговорки, решительно осуждающие некоторые положения Программы действий, но не

голосовали против принятия самой Декларации об установлении нового международного экономического порядка, назвав ее «значимым политическим документом». Хартия экономических прав и обязанностей государств была принята в декабре 1974 года 120 голосами против 6 при отсутствии воздержавшихся. Тем не менее принятие Декларации и Хартии в значительной мере на основе консенсуса скрывало за собой одну насущную проблему. Каково будет фактическое содержание нового международного экономического порядка?

Непосредственно перед началом шестой специальной сессии Генеральной Ассамблеи Гамани Кореа вступил в должность в качестве третьего Генерального секретаря ЮНКТАД. Он происходил из богатой семьи, которая играла заметную роль в общественной жизни Шри-Ланки. Вернувшись на родину после изучения экономики в Оксфорде и Кембридже, он работал в центральном банке, занимался экономическим планированием и участвовал в переговорах по вопросам многосторонней помощи. Он составил первую декларацию Группы 77, а затем возглавлял экспертные группы ЮНКТАД по морским перевозкам и увязке СПЗ с помощью. Столь тесные связи с ЮНКТАД, возможно, не позволили ему занять пост Генерального секретаря сразу после отставки Пребиша в 1969 году.

По личным качествам и темпераменту он, безусловно, отличался от Пребиша. Некоторые считали его стиль руководства замкнутым и говорили, что его сложно понять. Он был вежливым, обходительным и остроумным, но был также и довольно стеснительным. Хотя ему не хватало определенной харизмы, присущей Пребишу, он был очень уверен в себе, и это помогало ему в самых сложных ситуациях.

Он сразу же почувствовал на себе давление Группы 77, добивавшейся того, чтобы ЮНКТАД стала не просто местом для дискуссий. Сам он хотел сделать из нее одновременно и форум для переговоров, и аналитический центр:

«Конечно же, я считал, что ЮНКТАД никогда не должна терять свою репутацию генератора новых идей... Но я думал, что в то же время к ее работе нужно добавить еще одно направление, которое превратило бы ЮНКТАД... в [форум], в котором могли бы предлагаться, обсуждаться и заключаться более комплексные, более конкретные и более детальные соглашения».

Исключительные обстоятельства шестой специальной сессии предоставили Кореа возможность попытаться произвести эту трансформацию, несмотря на то, что секретариат ЮНКТАД не подготовил к сессии никаких официальных документов. Он использовал тяжелое положение стран, не являющихся производителями нефти, чтобы призвать не только к незамедлительному предоставлению краткосрочной финансо-

вой помощи, которая вскоре была выделена развивающимися странами – экспортерами нефти, но также к поиску долгосрочного решения посредством официальных мер вмешательства на ряде рынков основных сырьевых товаров. Как он позднее вспоминал, «с... точки зрения ЮНКТАД, было необходимо воспользоваться этой ситуацией, чтобы обратить внимание на другие [не нефтяные] сырьевые товары». Проявив удивительную смелость, Корея взял инициативу от имени ЮНКТАД в свои руки.

Не имея никакого мандата на такие действия, в августе 1974 года он представил Совету по торговле и развитию документ, описывавший общую интегрированную программу для сырьевых товаров, и ЮНКТАД начала кампанию по созданию нового международного учреждения, которое владело бы запасами различных сырьевых товаров, хотя конкретные методы работы такого учреждения не были определены. В документе говорилось, что, поскольку отдельные международные товарные соглашения не достигают своей цели, новое учреждение должно применять более широкую систему принципов к значительному числу основных сырьевых товаров и должно владеть запасами и управлять ими, чтобы влиять на цены. Оптимальные цены должны быть «выгодны для производителей и справедливы для потребителей». Приобретение запасов должно финансироваться из центрального «общего фонда», необходимый объем которого оценивался в 6 млрд. долл. США. Ожидалось, что производители нефти инвестируют свою сверхприбыль в центральный общий фонд, который будет выплачивать им проценты. Ожидалось, что инвесторами также станут промышленно развитые страны и многосторонние учреждения.

Через некоторое время Группа 77 отреагировала на содержание этого документа и очертила свою собственную повестку дня. Страны-члены не решались поддержать этот проект. Страны, которые были участниками существующих международных товарных соглашений, опасались, что общий фонд позволит другим странам влиять на управление теми сырьевыми рынками, которые были для них особенно важны. Страны – производители нефти зависели от импорта других сырьевых товаров, поэтому они не хотели делать никаких инвестиций, пока не прояснится, как именно общий фонд повлияет на цены на эти товары. До 1976 года Группа 77 не проявляла никакой активности.

Промышленно развитые страны были в достаточной степени заинтересованы в стабильных поставках сырья, чтобы согласиться обсуждать методы стабилизации цен, хотя влиятельные фигуры в администрации президента Форда испытывали глубокие сомнения в отношении любых отхождений от принципов рыночного ценообразования. Во всяком случае, это помогло предотвратить использование развивающимися странами тактики ОПЕК, заключающейся в повышении цен на сырье за счет ограничения

поставок. Седьмая специальная сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций была созвана в сентябре 1975 года с целью достичь соглашения о содержании нового международного экономического порядка. Достигнутые на этой сессии договоренности по сырьевым товарам были с точки зрения ЮНКТАД половинчатым решением. В них признавалась необходимость создания буферных запасов для стабилизации цен на сырьевые товары, но не упоминалась необходимость в общем фонде для финансирования таких запасов.

Когда Группа 77 собралась в Маниле в начале 1976 года, чтобы согласовать свою политическую платформу к четвертой сессии Конференции (ЮНКТАД IV) в Найроби, Группа также приняла непоследовательное решение. С одной стороны, она одобрила предложенную ЮНКТАД интегрированную программу для сырьевых товаров в качестве своего собственного предложения. С другой стороны, она приняла решение о том, что все операции по регулированию рынка общим фондом должны осуществляться через отдельные международные товарные соглашения. Последнее решение стало той ценой, которую пришлось заплатить за поддержку со стороны стран Латинской Америки, но это означало смертельный приговор для планов создания общего фонда в качестве учреждения, которое будет осуществлять непосредственные операции на рынках сырьевых товаров. Теперь общий фонд мог действовать только тогда, когда в рамках отдельных международных товарных соглашений возникала потребность использовать его в качестве источника финансирования.

ЮНКТАД IV открылась в Найроби в мае 1976 года. Гамани Кореа подчеркнул необходимость «изменить роль ЮНКТАД, сделав ее не местом оказания давления, а переговорной платформой системы Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития». В связи с интегрированной программой для сырьевых товаров и общим фондом ему теперь пришлось развеять широко распространенное мнение о том, что интегрированная программа не предусматривает индивидуального подхода по каждому сырьевому товару. В результате решений, принятых Группой 77 в Маниле, интегрированная программа предусматривала всего лишь «общие рамки для различных индивидуальных подходов». Хотя в докладе Кореа (озаглавленном «Новые направления и новые структуры торговли и развития») также подчеркивалась неотложная необходимость снизить долговое бремя развивающихся стран, основной темой Конференции стали именно сырьевые товары.

ЮНКТАД рассчитывала только на достижение договоренности о продолжении работы, связанной с общим фондом, но делегации развивающихся стран были настроены более решительно. Они хотели, чтобы учреждение общего фонда стало предвари-

тельным условием для начала переговоров по другим разделам интегрированной программы. Они противостояли ряду стран Группы В, которые разделились во мнениях. Страны Европейского экономического сообщества разделились на сторонников и противников общего фонда, а Соединенные Штаты более решительно выступали против него. При таких разногласиях Группа В не смогла сформулировать общую позицию, и Группа 77 отказалась продолжать переговоры.

Генри Киссинджер принял решение принять участие в Конференции, став первым (и до сих пор единственным) Государственным секретарем Соединенных Штатов, приехавшим на сессию ЮНКТАД, и неожиданно выдвинул предложение о создании международного банка ресурсов. Хотя личные отношения между Киссинджером и Корея были исключительно теплыми, это не помогло достичь договоренности по предложению, которое было полной неожиданностью для Группы 77. Чтобы избежать полного краха Конференции, был достигнут спасительный для организации компромисс, в рамках которого Группа В согласилась после Найробийской конференции начать процесс обсуждений и переговоров по вопросу об общем фонде при условии, что альтернативное предложение Киссинджера о создании международного банка ресурсов будет передано в секретариат ЮНКТАД для дальнейшего изучения. Однако этот компромисс провалился. После принятия без голосования резолюции 93 (IV) о дальнейшей работе, касающейся общего фонда, Группа 77 отказалась поддержать вторую часть компромисса – изучение предложения Киссинджера. Соединенные Штаты потребовали поименного голосования по вопросу о дальнейшем изучении своего предложения, в котором они потерпели поражение. ЮНКТАД IV закончилась обидами и взаимными упреками.

Корея позднее утверждал, что Конференция в Найроби стала для международного сообщества важной вехой:

«Несмотря на напряженность, которой сопровождалось принятие резолюции об Интегрированной программе для сырьевых товаров, эта резолюция стала вехой в истории международной политики в области сырьевых товаров и самой ЮНКТАД. Она знаменует принятие международным сообществом такого подхода к сырьевой политике, который развивающиеся страны и секретариат продвигали, начиная еще со второй сессии ЮНКТАД».

Хотя его суждение формально верно, принятие резолюции 93 (IV) представляло собой пиррову победу. Она ничего не изменила, за исключением продления еще на несколько лет обсуждений и переговоров, которые в конце концов принесли весьма скромные практические результаты.

А. Провал стратегии ЮНКТАД в отношении нового международного экономического порядка

Хотя соглашение об учреждении Общего фонда для сырьевых товаров было в итоге достигнуто в 1980 году, политика ЮНКТАД в сфере сырьевых товаров имела три принципиальных недостатка. Во-первых, в результате решений Группы 77, принятых в Маниле, Общий фонд мог действовать только после заключения новых международных товарных соглашений. Несмотря на интенсивные переговоры, проводившиеся с 1976 по 1980 год, было подписано только одно новое международное товарное соглашение – Международное соглашение по натуральному каучуку (1979 года). Подобное отсутствие прогресса не было результатом противодействия со стороны Соединенных Штатов: администрация Картера была готова обсуждать международное товарное соглашение по меди, а также по натуральному каучуку. Почти полное отсутствие новых соглашений было следствием принципиальной сложности соблюдения всех критериев для заключения успешного международного товарного соглашения.

Международное соглашение по натуральному каучуку стало исключением потому, что Ассоциация стран-производителей натурального каучука до вступления в переговоры со странами-потребителями в рамках ЮНКТАД сначала обеспечила достижение соглашения среди своих членов. Страны – члены Ассоциации пригрозили потребителям, что если те не вступят в международное товарное соглашение, то они будут действовать сами по себе. В отношении других сырьевых товаров развивающиеся страны не проявляли особого желания заниматься регулированием предложения или распределением производственных квот, и надежды на то, что страны Группы В возьмут все бремя на себя, несмотря на отсутствие решимости с их стороны, оставались пустыми мечтаниями.

В 1980-х годах ситуация только ухудшилась. Действие четырех из существующих международных товарных соглашений – по сахару, олову, кофе и какао – было прекращено или приостановлено. У Общего фонда для сырьевых товаров, таким образом, оставался только один потенциальный контрагент, пытавшийся стабилизировать цены, – Международное соглашение по натуральному каучуку. Два остальных соглашения – по джуту и тропической древесине – были направлены на маркетинг и диверсификацию продукции. Как позднее отмечал Гамани Кореа, малочисленность новых международных товарных соглашений была вызвана задержками в завершении переговоров по Общему фонду, но с тем же успехом можно было утверждать обратное, т.е. отсутствие новых международных товарных соглашений делало завершение переговоров по Общему фонду менее актуальным. И действительно, после того

как Общий фонд, наконец, начал действовать в 1988 году, не появилось множества новых международных товарных соглашений. К тому времени мнение экспертов по вопросу о соглашениях изменилось. Как сказал один обозреватель, «крах [соглашения] по олову в 1985 году... подорвал решимость производителей искать решения своих проблем в рамках МТС [международных товарных соглашений] и усилил подозрения правительств стран-потребителей относительно того, что эти соглашения не отвечают ничьим интересам».

Второй стратегический недостаток состоял в том, что секретариат ЮНКТАД играл скорее политическую роль, а не занимался просто содействием проведению переговоров о новом международном экономическом порядке. Исходный документ 1974 года, описывавший в общих чертах интегрированную программу, не основывался на достаточной предварительной аналитической работе. Он туманно описывал цели Общего фонда и важные аспекты предлагаемых методов его функционирования. При этом в документе совершенно четко была указана требуемая сумма финансирования фонда – 6 млрд. долларов. На этой основе и начались переговоры. Понятно, что страны Группы В хотели знать, если от них ожидалась оплата части этой суммы, то каким именно образом она была рассчитана. Однако секретариат уверил их, что отдельный анализ по десяти основным сырьевым товарам, которые предлагалось охватить общим фондом (какао, кофе, чай, сахар, олово, каучук, хлопок, джут, жесткие волокна и медь) в любом случае в сумме приводил к искомым 6 млрд. долларов. Это вызвало отдельные резкие критические отзывы о технической компетенции секретариата в экономических вопросах.

Требования Группы В провести беспристрастный и прозрачный анализ возможных вариантов политики выявили сложности, с которыми сталкивался секретариат ЮНКТАД, пытаясь найти баланс между идейной поддержкой выбранного курса политики и ролью беспристрастного консультанта. Оказалось, что доктрину Пребиша о «беспристрастности, но не нейтральности» не так-то просто осуществить, когда к организации привлечено пристальное внимание всего мира. У Корея, по всей видимости, не было другой альтернативы, кроме как подгонять данные исследований секретариата к желаемым результатам. В условиях, когда Группа 77 продвигала в ходе переговоров о новом международном экономическом порядке предложения, подготовленные секретариатом, оценки этих предложений, проводимые самим секретариатом, вряд ли могли пользоваться доверием. Подход Корея, который, скорее, носил политический характер, чем опирался на результаты исследований, логически вытекал из смелой политической инициативы, с которой он выступил в первые недели своего пребывания в должности.

Третий недостаток состоял в ошибочной оценке масштабов политической поддержки, которую можно было обеспечить для Интегрированной программы для сырьевых товаров. В то время как в развитом мире страны Европы, как всегда, расходились во взглядах, в Соединенных Штатах администрация Картера не была полностью против. Она считала, что «необходимо продолжать продвигать соглашения по сырьевым товарам, стабилизирующие цены, в тех случаях, когда можно достичь успеха». Тем не менее Соединенные Штаты не хотели тратить время и политический капитал на нереалистичные проекты только для того, чтобы успокоить Группу 77. Они считали многие из предложений Группы, такие как регулирование торговли всеми синтетическими материалами, конкурирующими с сырьевыми товарами, слишком радикальными.

Группа 77, со своей стороны, проявляла в солидарность в риторике решительный настрой, предлагая проекты резолюций, которые порой были нечеткими или непоследовательными. Единство по вопросу о необходимости нового международного экономического порядка было фасадом, за которым скрывались самые разные уровни поддержки Общего фонда. Некоторые крупные производители нефти, такие как Саудовская Аравия, не хотели делать ничего, что бы усложнило их отношения с промышленно развитыми странами. Именно в эти страны они хотели инвестировать избытки финансовых средств, накопленных после повышения цен на нефть, и именно там они намеривались закупать современное вооружение, чтобы не отставать от Израиля. Латиноамериканские страны, установившие контроль над сырьевыми товарами, представлявшими для них особый интерес, такими как кофе, не хотели, чтобы после учреждения Общего фонда этот контроль ослаб. Поэтому в Маниле они выступали за идею фонда, действующего через отдельные международные товарные соглашения. Страны Азии, Океании и Карибского бассейна опасались, что их особые договоренности с Европейским экономическим сообществом пострадают после введения мер более глобального характера. Один из сотрудников секретариата заметил по поводу Группы 77: «По обе стороны рынка многие страны, которых затронул бы прямой контроль над ценами на один или несколько основных сырьевых товаров, были настроены скептически в отношении потенциальных выгод для себя».

ЮНКТАД попыталась сделать Общий фонд ведущим проектом в усилиях по созданию нового международного экономического порядка, ошибочно полагая, что на его основе можно будет достичь международного политического соглашения. Гамани Кореа, при интеллектуальной поддержке Альфреда Майзельса, а также Бернарда Чидзеро, Стейна Россена и Яна Пронка, считал, что экспортеры зерна и минеральных ископаемых в странах Севера будут приветствовать повышение стабильности цен на

их рынках сбыта. Они полагали, что потребители неконкурирующих импортных товаров в странах Севера также будут приветствовать стабильность цен на эту продукцию. Они думали, что инвесторы из стран Севера, вкладывающие средства в проекты по производству сырьевых товаров в развивающихся странах тоже будут приветствовать повышение стабильности цен. Возможно, все эти суждения были правильными, но неправильно было надеяться на то, что все эти сходные интересы создадут критическую массу, которая окажется достаточной, чтобы склонить правительства стран Севера к достижению реального международного соглашения. Ведь за вопросом о желательности большей стабильности цен на десять основных сырьевых товаров вставал более сложный вопрос о том, кто будет контролировать выбранные инструменты стабилизации цен. Не стоило и надеяться на то, что страны Группы В, контролировавшие основные глобальные финансовые рычаги, будут инвестировать средства в Общий фонд, который они не контролируют. Если бы страны Группы 77 сами решили инвестировать больше, нежелание стран Группы В не имело бы такого значения, но в ходе ЮНКТАД IV только 18 развивающихся стран объявили о готовности внести добровольные взносы в Общий фонд, при этом, что особенно важно, развивающиеся страны, являющиеся производителями нефти, отказались играть решающую роль в этих инвестициях. В этих условиях развитые страны, которые были готовы финансировать Фонд, могли определять его окончательное устройство, что привело к очень урезанной версии, в которой он в итоге и появился.

Гамани Корея сделал ставку на успех в установлении нового международного экономического порядка, поставив на кон репутацию ЮНКТАД. Разумным выводом является то, что он проиграл. Он одержал символическую победу, но выигрыш был весьма небольшим, и он был получен ценой растущего в международном сообществе сомнения в полезности ЮНКТАД в качестве переговорного форума и аналитических возможностях ее секретариата. Это были плохие предзнаменования в условиях, когда интеллектуальная контрреволюция набирала силу.

В. Заключительный диалог Север–Юг

Первые признаки этих перемен стали очевидными из реакции на доклад Брандта «Север–Юг: программа выживания». Бывший канцлер Западной Германии Вилли Брандт был приглашен возглавить Независимую комиссию по вопросам международного развития. Доклад Комиссии, опубликованный в феврале 1980 года, был смелой попыткой придать новый импульс диалогу Север–Юг и сформулировать консенсус в отношении желательных направлений будущей политики в поддержку глобального экономического развития.

Исходя из того, что человечество становится все более единым сообществом, доклад Брандта указывал на моральный долг богатых стран взять на себя дополнительные обязательства для сокращения масштабов нищеты в бедных странах. В нем также говорилось, что с национальной точки зрения эти действия отвечают интересам всех стран, учитывая угрозы войны, нищеты, голода и истощения ресурсов. В докладе поддерживалась идея учреждения Общего фонда для сырьевых товаров и содержался призыв к скорейшему заключению ряда международных товарных соглашений, которые были задуманы на пятой сессии Конференции (ЮНКТАД V) в Маниле. В отношении финансирования развития в докладе предлагалось увеличить направление ресурсов в страны Юга, что соответствовало призыву ЮНКТАД к созданию механизма дополнительного финансирования. Такое направление ресурсов могло бы финансироваться за счет автоматических долгосрочных двусторонних потоков помощи и налогов на международную торговлю оружием и осуществляться через новый «Всемирный фонд развития» с международным членством. Предложения Брандта были тепло встречены на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, но за ее пределами они были встречены с гораздо меньшим интересом и поддержкой.

Однако к этому времени идеологическая обстановка изменилась. В результате выборов в ряде стран Запада к власти пришли новые консервативные правительства: Ясухиро Намасонэ в Японии, Маргарет Тэтчер в Соединенном Королевстве, Рональд Рейган в Соединенных Штатах и Гельмут Коль в Западной Германии. В Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах новые лидеры особенно явно стремились полностью разорвать с политикой 1970-х годов, характеризовавшейся примирением, компромиссами и нерешительностью, которая, с их точки зрения, ослабила Запад. Они стремились к осуществлению более четкой и идеологически чистой повестки дня, чем та, которую продвигали и социал-демократы, и консерваторы прошедшего десятилетия. Они нашли то, что искали, в доктринах экономического либерализма. Если предыдущее поколение политиков соблазнялось экономическими воззрениями неокейнсианцев, то в таких организациях, как общество «Мон пелерин», и во все большем числе аналитических центров с правым уклоном, которые в качестве своих экономических идолов выбрали Адама Смита (весьма ошибочно), Людвига фон Мизеса, Фридриха Хайека и Милтона Фридмана (более точный выбор), нарождалась контркультура неприятия и критики. Идеи этих мыслителей, отобранные и упрощенные усилиями многих консультантов, стали ключевыми тезисами новой консервативной политики.

На этом фоне предложения, содержащиеся в докладе Брандта, вызвали решительное противодействие со стороны новых консервативных лидеров. Используя самые

резкие слова из нового словаря экономического либерализма, они заклеили Брандта проводником «глобального кейнсианства». Теперь врагом общества номер один стала инфляция, а не безработица, и правительства стран Запада были встревожены возможными инфляционными последствиями предложений Брандта. Новые лидеры считали, что механизмы инфляции уже стали угрожающе мощными, и опасались того, что накачивание в мировую экономику дополнительной ликвидности еще более их укрепит.

Брандт понимал, что его доклад появился в тот момент, когда правительства промышленно развитых стран были глубоко обеспокоены началом экономической рецессии, вызванной вторым скачком цен на нефть в 1979 году. Он полагал, что шансы принятия его предложения будут выше, если их будут обсуждать не на полномасштабной международной конференции, а на менее крупном саммите с участием лидеров 22 стран. Примером такой встречи была Конференция по международному экономическому сотрудничеству, сессии которой проходили с 1975 по 1977 год под совместным председательством Переса-Ферреро и канадца Аллана Макичена и которая, правда, была не многим более результативной, чем конференции ЮНКТАД.

В сентябре 1980 года на одиннадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи так называемые «глобальные переговоры» или «диалог Север–Юг» зашли в тупик, что было признано публично. Несмотря на многие месяцы обсуждений, развитые и развивающиеся страны не смогли прийти к соглашению даже по вопросу о повестке дня для дальнейших переговоров. Развивающиеся страны выразили свое разочарование, отказавшись принять Международную стратегию развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций (1980-е годы), по которой ранее была достигнута договоренность. Это ознаменовало конец формальной дипломатии в формате конференций, охватывающих широкий круг вопросов.

Группа 77, членство в которой было открыто для всех развивающихся стран, в целом прохладно относилась к таким мероприятиям с ограниченным числом участников, как Конференция по международному экономическому сотрудничеству. Тем не менее президент Мексики Лопес Портильо предложил провести в Канкуне неформальные и нерегламентированные обсуждения в форме семинара с участием лидеров 22 стран, чтобы попытаться найти выход из тупика в диалоге Север–Юг. Маргарет Тэтчер убедила Рональда Рейгана присоединиться к ней на Канкунском саммите в октябре 1981 года. Он согласился после того, как устроитель мероприятия заверил его, что не будет принято никаких существенных решений и что Куба приглашена не будет. Тэтчер позднее так объясняла их участие в саммите:

«Я считала, что, несмотря на все наши опасения по поводу этой встречи, мы должны на ней присутствовать как для того, чтобы отстаивать наши позиции, так и для того, чтобы опровергнуть обвинения в том, что развивающийся мир нам неинтересен. Сама по себе концепция диалога «Север–Юг», которую Комиссия Брандта сделала модной темой для обсуждения в международном обществе, была, на мой взгляд, ошибочной».

Тэтчер и Рейган должным образом выразили озабоченность проблемами нищеты и голода, но их задача состояла в том, чтобы противостоять оказываемому, по их словам, давлению с целью поставить МВФ и Всемирный банк под прямой контроль Организации Объединенных Наций. Другие главы правительств были озадачены появлением этой навязчивой идеи по поводу «независимости» МВФ и Всемирного банка, поскольку предложение Брандта о создании Всемирного фонда развития предполагало не замену им бреттон-вудских институтов, а скорее их дополнение. Ответ Тэтчер не оставил места для сомнений: «В конце концов я выразилась более конкретно: я сказала, что ни при каких условиях не вложу британские деньги в банк, которым полностью управляют те, кто сам не может свести концы с концами».

В июне 1981 года государственный департамент Соединенных Штатов без каких-либо признаков сожаления заявил о том, что Канкунский саммит может ознаменовать окончание серьезных попыток прийти к глобальным экономическим соглашениям между Севером и Югом. Комиссия Брандта опубликовала следующий доклад в 1983 году, а в 1988 году была предпринята неудачная попытка организовать вторую встречу в Канкуне. Предсказание государственного департамента сбылось. Канкунский саммит поставил точку в двадцатилетних попытках многостороннего дипломатического диалога.

С. Долговой кризис в развивающихся странах

Одним из наиболее существенных препятствий для возобновления диалога Север–Юг стало начало продолжительного долгового кризиса в развивающихся странах. Через год после Канкунского саммита Мексика вновь была в заголовках газет всего мира, но на этот раз по другой причине – страна была вынуждена приостановить выплаты по своим международным долговым обязательствам. Мексиканский мораторий на выплату долга, объявленный в августе 1982 года, вызвал серьезный долговой кризис в Латинской Америке и некоторых других развивающихся странах. Это, в свою очередь, привело к настоящей контрреволюции в отношениях Север–Юг. Хотя развитые страны столкнулись с экономическими проблемами, вызванными политикой своих новых правительств, в 1980-х годах производство в них росло немного

быстрее, чем в 1970-х годах. В отличие от этого рост производства в развивающихся странах в 1980-х годах практически прекратился. За это десятилетие объем производства в развивающихся странах со средним уровнем доходов и странах Африки к югу от Сахары фактически сократился.

Такая полная инверсия в экономических тенденциях в странах Севера и Юга существенно ограничила политическую автономию многих стран Юга. Они нуждались в привлечении иностранной помощи в период, когда потоки помощи уменьшались. Они также нуждались в кредитах международных финансовых учреждений именно тогда, когда объемы частных займов, выдаваемых правительствам, снижались, поскольку новые источники кредитования не появлялись, а старые займы нужно было погашать. Поскольку развивающиеся страны испытывали острую потребность в новой помощи и государственных займах, развитые страны получили возможность ставить такие условия, о которых в 1970-х годах они могли только мечтать. В новой ситуации от развивающихся стран требовались изменения в их экономической политике в соответствии с неолиберальной моделью, которой в то время придерживались правительства стран Запада.

Как было отмечено выше, ЮНКТАД не закрывала глаза на растущие масштабы долговой проблемы. В ходе ЮНКТАД IV Гамани Корея особо подчеркнул настоятельную необходимость снижения существующего долгового бремени развивающихся стран. На его предостережения никак не отреагировали обе стороны – ни развитые, ни развивающиеся страны. Развитые страны продолжали давать в долг, а развивающиеся страны продолжали залезать в долги. На фоне дальнейшего ухудшения ситуации Корея выдвинул предложение об облегчении долгового бремени на девятой специальной сессии Совета по торговле и развитию (проводившейся на уровне министров) в марте 1978 года. На этой сессии развитые страны взяли на себя обязательство облегчить долговое бремя, ретроактивно пересмотрев условия кредитов, выданных ранее по линии официальной помощи. Соединенные Штаты не поддержали эту инициативу, но другие развитые страны впоследствии пошли на уменьшение долгового бремени на общую сумму 6 млрд. долларов. Это стало важным успехом ЮНКТАД.

Однако в основе долговой проблемы лежала не столько государственная задолженность, сколько долги частного сектора. Зерна будущих потрясений были посеяны еще во время первого скачка цены на нефть (в 1973 году). Страны Группы В решили, что повышение цен носит долгосрочный характер, и начали адаптировать экономику к новым условиям. Они не брали в долг средства, размещенные в банках Запада в результате прибыли, полученной от продажи нефти, что способствовало снижению

процентных ставок. В отличие от них страны Латинской Америки и некоторые другие развивающиеся страны посчитали рост цен временным явлением и начали брать в долг в банках Запада по этим благоприятным ставкам.

После краха бреттон-вудской системы вкладчики банков стремились найти защиту от колебаний обменных курсов и – в условиях инфляции – не стать заложниками займов с низкими номинальными процентными ставками. Банки изменили условия выдачи кредитов и стали номинировать их в долларах США, установив плавающие номинальные процентные ставки. К сожалению, ни заемщики, ни кредиторы не понимали всех последствий этих перемен. Заемщики не предвидели выборов новых правительств стран Запада, которые стремились снизить инфляцию в своих странах, но не имели опыта управления экономикой, а кредиторы ошибочно полагали, что государственные долги всегда будут исправно выплачиваться. В итоге политика администрации Рейгана привела к росту бюджетного дефицита до такой степени, что ей пришлось привлекать займы на сумму, равную 8% мировых сбережений. Реальные процентные ставки подскочили с отрицательных значений в 1980 году до 4% в 1982 году, что было вдвое выше средних ставок за период 1950–1980 годов. Эти ставки стали применяться к новым займам, выдаваемым развивающимся странам, а также к ранее выданным займам с плавающей процентной ставкой. Долговая ловушка захлопнулась.

Реакция стран Группы В состояла в затягивании времени. Передышка была нужна для того, чтобы западные банки, раздававшие кредиты без должной осмотрительности, смогли поправить свои балансы до такого состояния, когда они могли бы списать безнадежные государственные долги. Хотя с самого начала кризиса было понятно, что эти долги никогда не будут выплачены, этот очевидный факт в официальных публичных заявлениях не признавался. Правительства стран Запада и международные финансовые учреждения вступили в заговор молчания, и призывы ЮНКТАД к облегчению долгового бремени развивающихся стран сталкивались с бесконечными проволочками. Только в 1989 году, когда уровень риска для западных банков был сочтен достаточно низким, Соединенные Штаты все же предприняли первый серьезный шаг – «План Брейди» – с целью помочь находящимся в долговом кризисе развивающимся странам, которые брали кредиты без должной осмотрительности. К этому времени для большинства развивающихся стран 1980-е годы стали «потерянным десятилетием», в течение которого инвестиции, производство и занятость практически не росли.

В этих условиях одной из новых инициатив ЮНКТАД стало оказание технической помощи развивающимся странам, оказавшимся в долговом кризисе. Помощь предлага-

лась в двух формах. Одна из них заключалась в оказании содействия странам-должникам в подготовке их планов реструктуризации и/или списания части долга. Затем должностные лица ЮНКТАД, используя свой статус наблюдателей в Парижском клубе стран-кредиторов и в Лондонском клубе частных кредиторов, оказывали поддержку странам-должникам в переговорах в рамках двух клубов. Этот вид помощи способствовал предоставлению кредиторами более благоприятных условий для развивающихся стран-должников, поскольку их предложения были хорошо проработаны.

Второй новой формой технической помощи со стороны ЮНКТАД стало создание системы управления задолженностью. Энрике Косио-Паскаль возглавил небольшую группу, разработавшую для ЮНКТАД Систему управления долгом и анализа финансового положения (ДМФАС), первая версия которой была выпущена в 1983 году. В ее основе лежала компьютерная программа для регистрации и анализа долговых обязательств правительства и генерирования данных о потоках денежных средств для погашения задолженности. Потребность в подобном инструменте финансового анализа была вызвана тем, что ряд развивающихся стран попали в долговой кризис именно потому, что у них не было точной и актуальной информации об обязательствах по выплатам в погашение существующих долгов или о рисках, связанных с планируемыми заимствованиями.

На сегодняшний день почти 70 развивающихся стран и стран с переходной экономикой воспользовались системой ДМФАС, предоставленной ЮНКТАД. Единственной другой международной организацией, предоставляющей услуги по управлению долгом в сколько-нибудь сопоставимых масштабах, является Секретариат Содружества. Сейчас используется уже шестая версия программного пакета ДМФАС. Однако предоставление современного финансового программного обеспечения еще не гарантирует успеха. Оно должно дополняться обучением операторов программной системы в самих странах и организацией технической поддержки в случае сбоев в системе. В некоторых случаях у подразделения, отвечающего за ДМФАС, не хватало ресурсов, чтобы обеспечить эти дополнительные услуги, но за последние 30 лет ДМФАС принесла много практической пользы, которая не всегда по достоинству оценивалась внутри организации, но которая позволила улучшить прозрачность и отчетность и процедуры принятия решений в сфере управления государственным долгом в развивающихся странах.

D. На пути к разумной экономической политике

Отговорки стран-кредиторов заключались в том, что облегчение долгового бремени не должно осуществляться, пока страны-должники не начнут проводить

«разумную экономическую политику». Подразумевалось, что причиной долгового кризиса было именно отсутствие разумной экономической политики. С момента учреждения ЮНКТАД страны Группы В утверждали, что развивающиеся страны сами создают себе проблемы. Однако, как было указано выше, отсутствие в развивающихся странах разумной экономической политики было причиной долгового кризиса 1980-х годов только наполовину. Основанная на идеологии экономическая политика консервативных правительств стран Запада, не имевших опыта ее осуществления, была второй половиной причин. Тем не менее с точки зрения «реальной политики» именно страны-кредиторы теперь диктовали условия и могли навязывать остальным свои односторонние взгляды на причины долгового кризиса.

Хотя неолиберальная контрреволюция была в своей основе идеологической, страны Запада также гораздо более активно инвестировали в интеллектуальные ресурсы, чтобы получить более веские обоснования глобального неолиберализма. Они финансировали работу ОЭСР и ее Центра развития. Этот Центр сначала финансировал изучение методов оценки инвестиций в развивающихся странах с учетом отклонений от рыночного ценообразования в их экономике. Было подготовлено руководство, в котором описывалось, как оценивать проекты в области развития с использованием теневых цен, т.е. истинных цен в условиях товарного дефицита, которые управляли бы поведением экономических субъектов при отсутствии вмешательства со стороны правительства. Однако это была явно не самая оптимальная политика для стран ОЭСР. Зачем использовать теневые цены, если после долгового кризиса предоставилась возможность подтолкнуть развивающиеся страны к либерализации экономики, что приведет фактические цены в соответствие идеальным теневым ценам? В этом и состояла экономическая политика неолиберализма.

ОЭСР также подготовила ряд аналитических исследований по вопросам торговли и промышленного производства в развивающихся странах. В основе анализа режимов торговли девяти развивающихся стран лежала концепция фактического уровня защиты. Фактический уровень защиты эмпирически измеряется как разница между добавленной стоимостью экспорта во внутренних ценах и добавленной стоимостью экспорта в мировых ценах, деленная на добавленную стоимость экспорта в мировых ценах. Фактический уровень защиты выше номинальной ставки тарифа на импорт настолько, насколько сырье и полуфабрикаты для промышленного производства импортируются по более низкой номинальной ставке. С точки зрения защиты имеет значение не уровень ставки тарифа на отдельную продукцию, а вся структура тарифа.

Исследования ОЭСР в сфере торговли и промышленного производства показали, что фактический уровень защиты в некоторых отраслях намного выше номинальных ставок тарифа на их продукцию. В некоторых изученных странах были выявлены отрасли с отрицательной добавленной стоимостью: в них стоимость импортированного сырья и компонентов по мировым ценам была выше стоимости произведенной экспортной продукции, что приводило не к росту доходов страны, а к потерям. В то же время фактический уровень защиты сельского хозяйства был зачастую отрицательным, поскольку импорт производственных ресурсов облагался пошлиной, а импорт конкурирующих товаров пошлиной не облагался. Из исследований ОЭСР складывалось представление о том, что некоторые развивающиеся страны за счет эксплуатации своего сельскохозяйственного сектора пытаются создать весьма неэффективный промышленный сектор, используя для этого тарифную политику и количественные ограничения импорта. Пребиш предостерегал от чрезмерного использования торговой защиты, как было упомянуто в главе III, и исследования ОЭСР высветили эту проблему с помощью эмпирических данных. Они показали, что некоторые развивающиеся страны плохо используют имеющиеся у них возможности для торговли. Этот вывод подкрепил давнюю позицию стран Группы В в отношении того, что проблемы развивающихся стран порождены ими самими и что они должны взять на себя ответственность за реформирование своих торговых режимов, а не ожидать, что дефицит их платежных балансов будет автоматически покрываться за счет иностранной помощи.

В то же время использование мировых цен в качестве точки отсчета при определении фактического уровня защиты отвлекало внимание от того факта, что мировые цены ни при каких условиях нельзя считать идеальными ценами в условиях товарного дефицита. Мировые цены включали в себя все ограничения свободы торговли со стороны стран Группы В, установленные ими для собственных протекционистских целей, такие как субсидирование сельского хозяйства и импортные квоты на текстильные изделия. Эти цены, конечно же, отражали ту реальность, с которой сталкивались развивающиеся страны, но они также отражали и все перекосы, которые было необходимо – и до сих пор еще отчасти необходимо – устранить путем переговоров, если ставится задача когда-либо создать такой международный торговый порядок, не ставящий развивающиеся страны в неблагоприятное положение.

Идеологический напор неолиберализма состоял в распространении негативных взглядов на эффективность государства. Хотя этот тезис был характерен не только для неолиберализма, его сторонники выдвигали особые политэкономические доводы, в которых подчеркивался сговор между правительственными министрами

и должностными лицами в развивающихся странах и местными группами, стремящимися добиться преимуществ за счет политики правительства. Основная связь наблюдалась между политикой поддержания завышенного обменного курса и административным распределением импортных лицензий в рамках торгового режима, основанного прежде всего на количественном ограничении импорта. В совокупности эти меры, как утверждалось, поощряли поиск приносящих ренту видов деятельности, которые были непроизводительными, порождали коррупцию и способствовали «клиентской политике». Используя этот аргумент в качестве главного доказательства, сторонники неолиберализма делали общий вывод о том, что неэффективность правительства является намного большим злом, чем неэффективность рынка. Таким образом был брошен вызов исходному тезису о необходимости расширения роли правительства, которое должно быть не просто «ночным сторожем», а должно стать проводником развития, и политика либерализации стала представляться в самом благоприятном свете.

Е. Структурная перестройка и обусловленные кредиты

В течение первых 30 лет существования Всемирного банка его основным кредитным инструментом были ссуды, выдаваемые под конкретные проекты в области развития и дополняемые технической помощью по подготовке и осуществлению этих проектов. В 1970-х годах Банк пришел к заключению, что эффективность кредитования проектов, измеряемая фактической доходностью, стала снижаться вследствие ухудшения общей экономической среды, в которой осуществлялись эти проекты. Общие негативные тенденции включали рост цен на нефть, высокую инфляцию, негибкие обменные курсы и импортные ограничения. Чтобы преодолеть это явление Банк разработал новую форму кредитования, названную кредитованием программ, в котором объектом кредитования стали не физические проекты, такие как строительство дамбы или электростанции, а программы экономических реформ, которые должны были осуществлять заемщики.

На ЮНКТАД V в Маниле (1979 год) президент Всемирного банка Роберт Макнамара объявил о введении этой новой формы кредитования, названной займами на структурную перестройку или секторальную перестройку. Они предполагали быстрое выделение валютных средств при условии проведения реформ в экономической политике. К середине 1980-х годов кредитование программ – однажды описанное одним из президентов Всемирного банка как «нестрогие кредиты» – составило треть всех новых займов, выдаваемых Банком. Они стали инструментом работы Банка для преодоления долгового кризиса, обеспечивая быстрое выделение средств при ус-

ловии приватизации находившихся в государственной собственности отраслей, прекращения субсидирования государством промышленности, отмены контроля над ценами и устранения ограничений во внешней торговле. Эти условия на практике никогда не были едиными для всех, но в их основе лежала модель экономических реформ, резюмированная в тезисах, которые Джон Уилльямсон назвал «Вашингтонским консенсусом». В этом смысле структурная перестройка основывалась на вполне единообразных требованиях.

Поиск успешных примеров в осуществлении этой политики привел к тому, что сторонники неолиберализма стали приводить новые промышленные страны Азии в качестве примеров ускорения роста и улучшения распределения доходов благодаря либерализации экономики. Когда при более пристальном рассмотрении были выявлены признаки все еще остающегося вмешательства правительств в сфере торговли, промышленности и финансов, их не принимали во внимание как неэффективные или контрпродуктивные, чтобы избежать размывания неолиберальной идеи.

Выставляя или не выставляя условия, Всемирный банк, тем не менее, должен был полагаться на свою способность убеждать своих членов по вопросам политики в области развития. В 1977 году Макнамара попросил подготовить полноформатный доклад, демонстрирующий ведущую роль Банка в сфере политики развития. В августе 1978 года был опубликован первый *Доклад о мировом развитии*, который вскоре стал основным инструментом формулирования идей неолиберальной политики.

Ф. Доклад ЮНКТАД о торговле и развитии

Группа 77 предложила ЮНКТАД начать выпускать свой собственный полноформатный доклад. Под руководством Гамани Кореа и Джерри Арсениса ЮНКТАД подготовила и опубликовала в 1981 году *Доклад о торговле и развитии*. К этому времени *Доклады о мировом развитии* стали уделять меньше внимания макроэкономике, концентрируясь на микроэкономических проблемах, связанных с «правильным ценообразованием», и принижая значимость воздействия международных экономических условий на национальную политику на том основании, что основной причиной долгового кризиса были ошибки во внутренней экономической политике. Такая позиция авторов *Доклада о мировом развитии* открыла возможность для альтернативного подхода к интерпретации центральной проблемы, интересовавшей ЮНКТАД: взаимозависимости торговли и развития.

В *Докладе о торговле и развитии* пристальное внимание неизменно уделялось взаимосвязи между международной экономической средой и перспективами развития

развивающихся стран. Его авторы воздерживаются от утверждений о том, что либерализация национальной экономики естественным образом обеспечит сопровождающуюся развитием интеграцию развивающихся стран в глобальную экономику. В нем сразу же отмечался ущерб, нанесенный программами перестройки, и на примере проблем стран Южного конуса обращалось внимание на опасности преждевременной финансовой либерализации. Основная идея *Доклада о торговле и развитии* была сходной с высказыванием Карлоса Диаса-Алеядро: «Прощай, финансовый надзор, здравствуй, финансовый кризис».

Этот тезис вновь прозвучал в *Докладе о торговле и развитии* 1991 года, когда эта позиция была не очень популярна. В 1993 году доклад предупреждал о надвигающемся финансовом кризисе в Мексике. В 1995 году он предостерег о системном риске, связанном с растущими рынками производных финансовых инструментов. В 1997 году в докладе высказывались опасения в связи с быстрой финансовой либерализацией в Восточной Азии. Доклад неизменно отличался глубиной своего анализа, высвечивая слабые места в политике, которые другие не замечали или сознательно оставляли без внимания.

Таким образом, *Доклад о торговле и развитии* основывается на критическом взгляде на рыночный фундаментализм, который был столь популярным в последние 30 лет в научных и политических кругах, особенно в некоторых странах Группы В. Кроме экономической взаимозависимости стран мира в нем также подчеркивается аналитическая взаимозависимость вопросов финансов, торговли и развития, которая недостаточно адекватно отражена в отделенных друг от друга институциональных мандатах МВФ, ГАТТ/ВТО и Всемирного банка. Поэтому авторы доклада критически подходят к недостаточной согласованности политики, наблюдающейся в работе этих международных учреждений.

Доклад о торговле и развитии вовсе не занимает явно негативной позиции по отношению к действиям и потенциалу государства в деле поощрения развития, а подходит к этим вопросам прагматически, основываясь на имеющихся фактах. Была проделана полезная работа по развенчанию мифа о росте стран Восточной Азии как результате чудодейственных сил рынка, однако авторы доклада никогда не занимали откровенно антирыночных позиций. При этом они отмечают сужение пространства для маневра в политике, которым располагают правительства развивающихся стран, для содействия развитию, что связано с приватизацией, либерализацией и давлением международной конкуренции, однако они также указывают и на те области, в которых эти ограничения не являются столь жесткими, как иногда предполагается.

В течение многих лет группа по подготовке *Доклада о торговле и развитии* неизменно представляла взгляды, отличающиеся от общепринятых суждений о международной экономике. Эти взгляды были независимыми как от позиций других международных учреждений, так и от воззрений многих академических экономистов. Доклад поражает свежестью взглядов и познавательной ценностью анализа. В критические моменты *Доклад о торговле и развитии* способствовал выявлению экономических феноменов, которые в других учреждениях и публикациях предпочитали не замечать. Принципиальные предложения, содержащиеся в докладах, отличались мудростью и опережали свое время. Доклад завоевал репутацию новаторского инструмента интеллектуальной работы в ответ на неолиберальную контрреволюцию.



ГЛАВА

VI

ОТ КОНФРОНТАЦИИ К СОТРУДНИЧЕСТВУ

А. Новые лидеры и новые стратегии

По мнению историка Марка Мазовера, «ЮНКТАД умили после назначения в 1984 году дружелюбного к Вашингтону Генерального секретаря». Это утверждение стоит поправить и пояснить. Поправка состоит в том, что процесс «умирения» ЮНКТАД начался с неспособности назначить в 1984 году нового Генерального секретаря. Пояснение заключается в том, что процесс «умирения» (если считать это слово точным) произошел не мгновенно, а растянулся на следующие 12 лет и проходил под воздействием многих факторов, а не только политических пристрастий Генерального секретаря. В данной главе представлено описание этого процесса.

Действительно, в период между 1985 и 1996 годами ЮНКТАД претерпела наиболее существенную метаморфозу за все 50 лет своего существования, и в предыдущей главе очерчена часть общего контекста, в котором проходили эти значительные изменения. В этих резко изменившихся условиях Организация Объединенных Наций попала под постоянное финансовое давление, в основном со стороны Соединенных Штатов. Неизменно задерживая выплату своих взносов в Организацию Объединенных Наций с 1975 года, Соединенные Штаты спровоцировали в ней бюджетный кризис. Он был использован в качестве инструмента давления для реформы бюджетных процедур Организации Объединенных Наций и уменьшения ее размеров. К концу 1970-х годов Соединенные Штаты вышли из Международной организации труда, а в 1984 году вышли и из Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры на том основании, что она проявляла враждебность к «институтам свободного общества, особенно свободному рынку и свободной прессе». Они пригрозили другим учреждениям Организации Объединенных Наций, таким как Всемирная организация здравоохранения и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, что в их случае поступят так же. Тем не менее, поскольку ЮНКТАД является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, а ее секретариат является частью Секретариата Организации Объединенных Наций, угроза выхода в этом случае была нереалистичной, и поэтому для ослабления ЮНКТАД нужно было оказывать давление на весь бюджет Организации Объединенных Наций.

ЮНКТАД столкнулась с этим давлением в тот момент, когда ее исторически сложившаяся стратегия теряла обороты. Ее исходная стратегия была частично осуществлена, но многое не удалось сделать из-за ошибок технического и политического характера. Неудивительно, что в таких обстоятельствах руководство организации попало под огонь критики и что эта критика исходила прежде всего от Соединенных Штатов и других стран Группы В.

В 1984 году администрация Рейгана побудила страны Группы В учредить «аналитическую группу» для пересмотра их отношения к ЮНКТАД и ее руководству. Очевидно, что вскоре уходящий в отставку Гамани Кореа, занимавший пост Генерального секретаря в течение предшествующего десятилетия, был назван ответственным за сделанные, по мнению Группы В, ошибки. В «зеленых книгах», распространявшихся в аналитической группе, были изложены основные критические тезисы. Во-первых, утверждалось, что Кореа позволил раздуть штаты в верхних эшелонах руководства ЮНКТАД, назначив туда должностных лиц, которые были больше заинтересованы в конфронтации между Севером и Югом, чем в поощрении торговли между ними. Во-вторых, структура комитетов ЮНКТАД и ее резолюции подменялись решениями самого руководства. В-третьих, исследования, публикуемые секретариатом ЮНКТАД, не были беспристрастными, а явно поддерживали повестку дня Группы 77.

К моменту ухода Кореа в отставку так и не было достигнуто договоренности о его преемнике. Кореа предложил остаться в должности на условиях временного контракта до момента назначения такого преемника. Соединенные Штаты резко отказались поддержать это предложение. Когда Кореа ушел в отставку в декабре 1984 года, Алистер Макинтайр из Гренады был назначен исполняющим обязанности Генерального секретаря на временной основе до назначения нового Генерального секретаря. Макинтайр был экономистом, который в 1977 году стал директором Отдела сырьевых товаров ЮНКТАД, а в 1982 году был назначен заместителем Генерального секретаря. У него были тесные связи с научными учреждениями в Соединенных Штатах. После вторжения Соединенных Штатов на Гренаду в 1983 году администрация Рейгана предложила ему стать временным главой правительства Гренады. Сначала он согласился на это предложение, но затем отказался, сославшись на болезнь. В ЮНКТАД он завоевал репутацию скорее прагматичного переговорщика, чем яркого выразителя мнений развивающихся стран, поэтому «дружелюбный к Вашингтону» является для него вполне подходящей характеристикой.

Макинтайр начал перестраивать руководство ЮНКТАД в соответствии с пожеланиями стран Группы В. Он без шума убрал некоторых из наиболее антизападно настроенных должностных лиц с ведущих постов, и в итоге переназначил около 30 членов высшего руководства. Другие ушли сами, когда увидели, что происходит. Макинтайр всегда отрицал, что эти изменения были произведены в ответ на постоянную критику руководства ЮНКТАД, раздающуюся из Вашингтона, но какими бы ни были его мотивы, изменения все же имели место.

Когда Макинтайр занялся проблемой политического тупика, в котором оказалась ЮНКТАД, он заключил, что макроэкономические преимущества, которые страны

Группы В могли бы получить вследствие ускоренного развития Юга, будут недостаточными для того, чтобы мотивировать страны Севера к каким-либо дальнейшим торговым уступкам. Поэтому он фактически отверг аргумент первого доклада Брандта о том, что собственные интересы Севера были эффективной мотивацией для возобновления диалога Север–Юг. Он попытался убедить Группу 77 отказаться от требования взаимных уступок и в любых новых международных переговорах придерживаться принципа взаимной выгоды.

Хотя следующий раунд ГАТТ еще не начался, Соединенные Штаты уже дали знать, какими будут их приоритеты. Они включали либерализацию торговли услугами, которые в то время не охватывались торговыми правилами ГАТТ, а также ослабление национальных ограничений в отношении притока прямых иностранных инвестиций, – эта экономическая деятельность также не регулировалась правилами ГАТТ. Макинтайр и другие сотрудники секретариата увидели возможность для ЮНКТАД отреагировать на эти приоритеты Соединенных Штатов. Успехи ЮНКТАД в сфере морских перевозок уже были описаны в конце главы II. В ЮНКТАД был также проведен ряд исследований рынка страхования в развивающихся странах и были вынесены рекомендации о том, как укрепить этот рынок и более эффективно его регулировать. В сфере морских перевозок и страховых услуг у ЮНКТАД были уже внушительные наработки, и Макинтайр надеялся опереться на них.

Наконец, в начале 1986 года новым Генеральным секретарем был назначен Кеннет Дадзи. Он был ганским дипломатом, который в течение длительных периодов времени работал в командировках в Организации Объединенных Наций. В середине 1970-х годов он возглавлял Группу 25, которая была учреждена для выработки рекомендаций по реформированию работы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной сфере. В этом качестве он предложил заменить ЮНКТАД новой международной торговой организацией, что вызвало явное недовольство Группы 77. В 1978–1982 годах он занимал пост генерального директора по развитию и международному экономическому сотрудничеству Организации Объединенных Наций. В личном отношении он был скромным, дружелюбным и спокойным человеком. Его считали «дипломатом среди дипломатов». Во многих отношениях он напоминал Кофи Аннана – вкрадчиво говорящий уроженец Ганы, обладающий обширными знаниями о внутреннем устройстве Организации Объединенных Наций и ее государствах-членах и большой настойчивостью в достижении консенсуса.

Для своих коллег Кеннет Дадзи был тайной. Например, в отношении его пребывания на должности генерального директора по развитию и международному экономическому сотрудничеству Маргарет Ансти, которая участвовала в реформе Организации

Объединенных Наций, заметила, что он не отличался особой прозорливостью или сильными качествами руководителя. Однако она его недооценивала, поскольку он прекрасно понимал всю сложность экономической и социальной миссии Организации Объединенных Наций и был в высшей степени целостным и принципиальным человеком. Он хорошо осознал «очень серьезную и содержательную критику», которая могла раздаваться в связи с недостатками в работе Организации Объединенных Наций – такими как медленное принятие решений, неэффективные процедуры распределения ресурсов и отсутствие подотчетности. Хотя он поддерживал реформирование Организации Объединенных Наций, тем не менее он не считал, что это сможет в значительной степени решить проблему недовольства в отношении международного сотрудничества в целях развития. С одной стороны, роль Организации Объединенных Наций в этой системе была слишком незначительной. С другой стороны, у отдельных государств-членов были основания скорее отказаться от участия в этих усилиях, чем их поддерживать.

Дадзи вовсе не верил в принципы неолиберальной экономики. Он считал, что слишком узкая направленность усилий на установлении правильных цен является чистым догматизмом. Он также думал, что работа Всемирного банка и МВФ в 1980-х годах страдала от излишней идеологизированности. Он верил в идеи совместного управления международной экономической системой и сомневался в том, сможет ли простая интеграция стран Юга в структуры гегемонистского Севера обеспечить политическую стабильность ввиду принципиальных противоречий в отношениях Север–Юг. В этом проявилась его прозорливость.

При этом его взгляды на ЮНКТАД были критическими. В лекции, прочитанной в 1986 году, он сказал: «Хотя за двадцать или более лет существования ЮНКТАД имели место значительные достижения, нужно честно признать, что в целом она не воспользовалась имевшимися возможностями и не оправдала надежд». Он понимал, что для ЮНКТАД окно возможностей в отношении нового международного экономического порядка закрылось в 1982 году, когда долговой кризис окончательно подорвал переговорные позиции Юга.

На одной из пресс-конференций в начале 1986 года Дадзи пообещал продолжить реформы управления, начатые Макинтайром, но сказал, что он будет проводить их по-своему. Он настойчиво продолжал начатые Макинтайром попытки использовать прошлые успехи ЮНКТАД в сфере торговли услугами и поощрения прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Когда в сентябре 1986 года в Пунта-дель-Эсте в Уругвае открылся восьмой раунд переговоров ГАТТ, Дадзи выступил с новой инициативой: он подтвердил, что ЮНКТАД будет активно поддерживать эти переговоры. Это ста-

ло важной переменной курса организации. В ходе предыдущего, Токийского раунда ГАТТ в 1973–1979 годах ЮНКТАД не оказывала аналогичной поддержки этим переговорам. Многие развивающиеся страны решили участвовать в ГАТТ, и им нужна была поддержка ЮНКТАД, чтобы обеспечить учет их интересов в результатах переговоров. ЮНКТАД провела обширные исследования по анализу издержек и выгод соответствующих соглашений для развивающихся стран, что не всегда нравилось странам Группы В. Этот путь Дадзи выбрал для продвижения в сторону совместного управления международной торговой системой. Уругвайский раунд в конечном итоге приведет к наиболее значительным изменениям в системе мировой торговли со времени окончания Второй мировой войны и изменению роли ЮНКТАД в этой системе.

В. Значение Уругвайского раунда ГАТТ

Уругвайский раунд ГАТТ был важным для ЮНКТАД во многих отношениях. Во-первых, больше развивающихся стран стали полноценными членами ГАТТ. До начала Уругвайского раунда развивающиеся страны, ранее являвшиеся колониями, имели статус де-факто договаривающихся сторон ГАТТ. Впоследствии статус де-факто договаривающихся сторон был упразднен. К участию в новых переговорах допускались только де-юре договаривающиеся стороны и страны, взявшие на себя обязательство стать де-юре договаривающимися сторонами. Это заставляло развивающиеся страны вступать в члены ГАТТ. Десять развивающихся стран присоединились к соглашению в 1993 году, еще девять – в 1994 году до согласования окончательных итогов раунда на конференции в Марракеше 15 апреля того же года. Присоединение новых развивающихся стран к ГАТТ подорвало традиционные заявления ЮНКТАД о своем универсальном членстве в отличие от ГАТТ, считавшегося лишь «клубом для богатых».

Вторым значимым последствием стало ускорение расхождения в интересах и переговорных позициях развивающихся стран. Развивающиеся страны не заняли в ходе Уругвайского раунда единой переговорной позиции, как в рамках ЮНКТАД. Это отчасти объяснялось тем, что теперь переговоры затрагивали ряд новых вопросов, отличавшихся крайним разнообразием. Однако это было вызвано также отсутствием организованного руководства со стороны Группы 77. Как впоследствии заметил Алистер Макинтайр, «случилось так, что руководство Группы 77 испарилось». Начали формироваться гибкие альянсы, пересекающие водораздел Север–Юг. Например, входившие тогда в Кэрнскую группу 14 стран, на которые приходилось около четверти мирового экспорта сельскохозяйственной продукции, в августе 1986 года

образовали переговорную коалицию. Три из этих стран – Австралия, Канада и Новая Зеландия – были развитыми странами, а остальные 11 были развивающимися странами. Они преследовали общие цели, заключающиеся в том, чтобы распространить на сельское хозяйство нормы, регулирующие субсидирование торговли. По другим вопросам, таким как права интеллектуальной собственности, несколько крупных и влиятельных развивающихся стран – в данном случае Бразилия и Индия – взяли на себя ответственность за ведение переговоров от имени развивающихся стран.

Дело здесь не в том, что у развивающихся стран неожиданно появились различия в интересах. Как стало ясно из кампании за создание нового международного экономического порядка, эти различия существовали всегда, но раньше они скрывались за фасадом единства.

Группа 77 обеспечивала этот фасад, а система переговоров между группами в рамках ЮНКТАД его укрепляла и сохраняла. Оправданием этому служила доктрина вовлеченности. Заявления Группы 77 о том, что она представляет весь развивающийся мир, основывались на признании того, что существует множество разнообразных путей развития и что каждая страна имеет право на свой собственный путь развития без вмешательства извне. Немного парадоксально, но признание разнообразия укрепляло единство, поскольку это единство в разнообразии всегда гасило отдельные конфликты национальных интересов в ходе выработки переговорной платформы Группы 77.

Однако это единство и скрепляющая его идеология рухнули под давлением новых событий. В 1962 году на Каирской конференции (см. главу II) именно желание государств Латинской Америки присоединиться к блоку стран Африки и Азии в рамках альянса трех континентов заложило основы для создания впоследствии Группы 77 и обеспечило солидарность развивающихся стран. С тех пор страны Африки периодически критиковали ЮНКТАД за слишком явный латиноамериканский уклон в ее целях и недостаточный учет европейских предпочтений африканских стран, однако сам альянс всегда восстанавливался после этих эпизодических конфликтов.

Теперь долговые проблемы отодвинули Латинскую Америку и Африку друг от друга, поскольку кризисы в этих странах развивались по весьма разным сценариям. Страны Латинской Америки задолжали в основном частным банкам, и их кризис завершился, когда страны-кредиторы перестали делать вид, что проблема связана с ликвидностью, и наконец стали рассматривать ее как проблему платежеспособности. Согласно плану Брейди, сформулированному в марте 1989 года, кредиторам разрешалось выбрать один из двух вариантов обмена кредитов на облигации, проценты по ко-

торым гарантировались Министерством финансов Соединенных Штатов. В отличие от этого африканские страны задолжали в основном финансовым учреждениям государственного сектора, поэтому им план Брейди практически не помогал. Их экономика продолжала сталкиваться с последствиями чрезмерной задолженности, пока МВФ и Всемирный банк в 1996 году не выступили с Инициативой в интересах бедных стран с высокой задолженностью. Инициатива начала обеспечивать облегчение долгового бремени только к концу двадцатого столетия. Различия в подходах международного сообщества к долгам этих стран в конце концов разрушили альянс трех континентов.

Как сказал один аналитик, «к началу 1990-х единство Г-77 [Группы 77] исчезло даже на словах». Тегеранская конференция Группы 77 в рамках подготовки к восьмой сессии Конференции (ЮНКТАД VIII) ярко высветила возрастающий разрыв между странами Латинской Америки и остальными членами Группы 77. Латиноамериканские страны пошли даже на то, что согласились с критикой системы переговоров между группами со стороны стран Группы В. Хотя единство Группы 77 как зонтичной организации развивающихся стран было ослаблено, подгруппы стран со сходными интересами, такие как региональные группы, наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства, сплотились еще теснее.

Третьим значимым последствием Уругвайского раунда стало то, что поддержка интеграции развивающихся стран в реформированную глобальную систему торговли со стороны секретариата ЮНКТАД не позволяла ему выступать за полную реструктуризацию этой системы. Роль ментора и помощника стран, пытающихся приспособиться к глобализации, плохо совмещалась с продолжением поддержки радикальных изменений, направленных на ликвидацию неравенства и дискриминации в международных экономических отношениях. Позиция ЮНКТАД в отношении Уругвайского раунда, таким образом, заставила организацию в будущем заняться вопросами управления глобализацией в сотрудничестве с существующими международными экономическими учреждениями. В то же время необходимо напомнить, что многие развивающиеся страны осуществляли программы структурной перестройки еще до начала Уругвайского раунда и что их политика была несовместима с созданием эффективного государства, нацеленного на развитие.

Распад советского блока и самого Союза Советских Социалистических Республик, начавшийся осенью 1989 года, значительно укрепил убеждение в том, что глобализация – все более тесная интеграция национальных экономических систем в мировую экономику – является единственной дорогой в будущее. Историческая альтернатива в виде другого типа общества, отличного от экономики свободного рынка и конку-

рирующего с ней, на тот момент казалась окончательно отвергнутой. Именно в этой атмосфере был предложен так называемый Вашингтонский консенсус по вопросам экономической политики. В 1990-х годах Вашингтон прилагал значительные усилия для того, чтобы использовать свою «мягкую силу» в целях достижения неолиберального консенсуса с участием экономических технократов из развивающихся стран, которые у себя дома имели политические амбиции. Такое заигрывание было направлено больше на латиноамериканских политиков, чем на их коллег в странах Африки, и сила идеологического убеждения вкупе с более благоприятным отношением к долговым проблемам стала эффективным инструментом превращения многих лидеров стран Латинской Америки в сторонников неолиберализма.

С. Конференции, изменившие облик ЮНКТАД

К моменту открытия шестой сессии Конференции (ЮНКТАД VI) в Белграде в 1983 году Гамани Корея все еще был во главе организации. Его доклад на Конференции был посвящен все тем же старым темам эпохи Пребиша: регулирование рынков сырьевых товаров и дополнительное финансирование. В Белграде было согласовано очень немного новых решений, а принятые резолюции во многом повторяли тезисы, согласованные на предыдущих Конференциях. Авторы первой официальной истории ЮНКТАД, написанной вскоре после ЮНКТАД VI, отметили этот факт и заключили, что в то время нужна была не столько новая политика, сколько эффективное осуществление уже согласованных инициатив. Это замалчивание проблем после ухода Корея прекратилось.

Следующая Конференция – седьмая сессия (ЮНКТАД VII) – была проведена в Женеве, Швейцария, в 1987 году. Место ее проведения было необычным, потому что большинство предыдущих Конференций проводились в развивающихся странах, которые предлагали принять и частично финансировать эти мероприятия. В этот раз такое предложение поступило от Кубы, но Соединенные Штаты наотрез отказались участвовать в Конференции в этом месте. Члены ЮНКТАД не испытывали уверенности в будущем, не понимая, как продолжать усилия по структурной перестройке, когда вследствие роста производства сырьевых товаров цены на них падали, а мировая торговля вступала в период стагнации. Они все еще надеялись на более благоприятное отношение стран Севера, несмотря на заявления заместителя помощника государственного секретаря Соединенных Штатов о том, что он лучше прогуляется вокруг Женевского озера, чем примет участие в Конференции.

Кеннет Дадзи объявил о «новом духе в отношениях Север–Юг», и Конференция на самом деле прошла в менее состязательной и более конструктивной обстановке, чем

предыдущие сессии ЮНКТАД. Более спокойной атмосфере способствовало принятие двух процедурных новшеств. Во-первых, четыре сессионных комитета работали в режиме неформальных заседаний, а не в соответствии с традиционным форматом переговоров между группами. Во-вторых, результаты Конференции были обобщены в одном сводном тексте – Заключительном акте ЮНКТАД VII, который принимался на основе консенсуса. В прошлом на сессиях принимался ряд отдельных резолюций, некоторые из которых не поддерживались странами Группы В. Дадзи считал, что консенсусный текст будет пользоваться гораздо большим авторитетом, чем текст, который был принят голосованием, но в отношении которого отдельные страны не считали себя связанными какими-либо обязательствами.

Чтобы достичь требуемого консенсуса, в Заключительном акте необходимо было продемонстрировать осторожный баланс, которого можно было достичь путем подготовки проекта по принципу «да, но». Да, структурная перестройка должна продолжаться, но необходимо обеспечить выделение достаточных внешних ресурсов. Да, необходимо укрепить внутреннюю мобилизацию ресурсов, но эти усилия затрудняются внешними экономическими обстоятельствами. Да, вопросы доступа к рынкам нужно оставить в рамках переговоров ГАТТ, но ЮНКТАД необходимо поручить проведение связанных с этими вопросами исследований. Да, ЮНКТАД следует продолжать работу в сфере торговли услугами, но из этой работы не следует исключать другие международные организации и не следует препятствовать проведению переговоров Уругвайского раунда. Тезисы, которые невозможно сформулировать согласно такой модели, не следовало включать в Заключительный акт. Практическим результатом этого стало выделение большей части ресурсов ЮНКТАД на работу по вопросам либерализации и приватизации. Более благоприятное отношение к (движимой рыночными силами) глобализации рассматривалось как политически удобное решение, хотя ЮНКТАД при этом вовсе не отказывалась от своей особенно критической позиции.

Процесс приспособления ЮНКТАД к политическим приоритетам стран Севера прошел еще дальше на следующей Конференции (ЮНКТАД VIII) в Картахене, Колумбия, в 1992 году. Конференция признала частное предпринимательство и свободный рынок основными движущими факторами экономического роста. В согласованных документах по-прежнему подчеркивалась необходимость поддержки развивающихся стран, но в них была сформулирована радикально пересмотренная официальная позиция организации в отношении принципов развития. Затем она была приведена в соответствие с консенсусом, сложившимся после окончания холодной войны. Западные политические нормы демократии и прав человека, а также необходимость

искоренения коррупции и неэффективности правительств были включены в официальное определение развития. Все большее «сближение принципиальных подходов» Севера и Юга не раз получало высокую оценку.

В заключительном коммюнике по итогам Картахенской конференции отмечалось, что важно «преодолеть конфронтацию и способствовать обеспечению атмосферы подлинного сотрудничества и солидарности». Чтобы способствовать этим изменениям, роль ЮНКТАД необходимо «адаптировать и активизировать». В функции ЮНКТАД в будущем будут входить только «анализ политики; межправительственные дискуссии, формирование консенсуса и проведение переговоров; контроль, осуществление деятельности и мероприятий по реализации принятых решений; а также техническое сотрудничество». Охват переговоров, упомянутых в этом программном заявлении, был ограничен. Переговоры определялись как межправительственное взаимодействие, ведущее к определенным результатам – согласованным заявлениям, выводам и рекомендациям, включающим в себя руководящие принципы; решениям; резолюциям; или международным соглашениям, содержащим обязательные положения. Тем не менее неожиданной неприятностью стало то, что в тех случаях, когда другие учреждения имели необходимые полномочия по принятию решений и формулированию правил, роль ЮНКТАД ограничивалась конструктивной поддержкой. Следствием этого стало то, что ЮНКТАД перестала быть форумом для переговоров по вопросам торговли, которые впредь стали исключительной прерогативой ГАТТ.

Картахенская конференция показала, что как бы страны Группы В ни хотели в одностороннем порядке закрыть ЮНКТАД, им это не удалось. Хотя Группа 77 была значительно ослаблена отступничеством стран Латинской Америки и зависимостью стран Африки от помощи, лидерами в ней все еще оставались крупные страны Южной и Юго-Восточной Азии (например, Индия, Индонезия, Малайзия и Таиланд), и они препятствовали бы закрытию ЮНКТАД. Когда в 1996 году в докладе Комиссии по вопросам глобального управления «Наш общий дом» прозвучало предложение свернуть деятельность ЮНКТАД, оно уже не было политически реалистичным.

Ко времени проведения в 1996 году в Мидранде, Южная Африка, девятой сессии Конференции (ЮНКТАД IX) Уругвайский раунд преподнес большой сюрприз – учреждение Всемирной торговой организации, включающей в себя реформированное ГАТТ. Ее создание не было предусмотрено в исходной повестке дня Уругвайского раунда, но полного осуществления этой повестки дня в рамках ГАТТ достичь было сложно. Поэтому в 1990 году правительство Канады предложило план создания организации, включающей в себя ГАТТ. С некоторыми поправками этот план был одобрен в 1994

году. Появление ВТО с полной остротой поставило вопрос о ее отношениях с ЮНКТАД. Этот вопрос будет освещен в следующей главе.

В ходе подготовки к Мидрандской конференции ЮНКТАД находилась в несколько неблагоприятном положении. У нее снова не было Генерального секретаря, поскольку Кеннет Дадзи ушел в отставку в 1994 году и вскоре умер. Такое положение дел отчасти объяснялось продолжавшимся финансовым кризисом Организации Объединенных Наций, а отчасти сохранявшейся неопределенностью в отношении направления реформирования Организации Объединенных Наций. Однако осенью 1995 года Генеральным секретарем был назначен Рубенс Рикуперу из Бразилии – опытный дипломат, ранее занимавший должность Постоянного представителя Бразилии при Организации Объединенных Наций в Женеве, где он участвовал в переговорах ГАТТ, а также посла в Соединенных Штатах, после чего недолго занимал пост министра финансов Бразилии. Однако, несмотря на блестящую репутацию, у него было мало времени для того, чтобы внести личный вклад в проведение Мидрандской конференции.

Картахенская конференция завершила концептуальный переход ЮНКТАД к консенсусу, сформировавшемуся после окончания холодной войны. Это стало очевидным в выборе основной темы для Мидрандской конференции – поощрение роста и устойчивого развития в условиях либерализации и глобализации мировой экономики. Однако не все еще было сделано: оставалось пересмотреть приоритеты организации и реорганизовать секретариат в соответствии с новыми приоритетами. Именно это и было предпринято на Мидрандской конференции.

В Мидрандской декларации были сформулированы программы работы в четырех областях – глобализация и развитие; международная торговля товарами и услугами и вопросы сырьевых товаров; поощрение инвестиций и развитие предприятий; и инфраструктура услуг для развития и эффективность торговли. Мидрандская декларация также уточнила ряд междисциплинарных вопросов, которые должны были влиять на все остальные программы работы. Они включали устойчивое развитие, сокращение масштабов нищеты, расширение возможностей женщин, проблемы наименее развитых стран и сотрудничество между развивающимися странами. Наименее развитые страны неоднократно указывались в качестве стран, наиболее нуждающихся в услугах ЮНКТАД, особо упоминалась также и Африка (в которой большинство стран относились к категории наименее развитых). Кроме того, секретариату ЮНКТАД было предложено устанавливать более тесные связи с гражданским обществом, включая неправительственные организации и группы внешних экспертов.

Рубенс Рикуперу следующим образом описал организационные изменения, осуществлением которых он руководил после Мидрандской конференции: «[Двадцать пять] отдельных программ работы и подпрограмм были заменены одной программой, состоящей из пяти подпрограмм; число межправительственных органов сократилось наполовину; количество совещаний уменьшилось до трети их числа в 1992 году; количество отделов секретариата сократилось с девяти до пяти». В целом ЮНКТАД была и уменьшена, и оптимизирована. Этот процесс стал бы поучительным для любой бюрократической организации, но для ЮНКТАД он имел и явно положительную сторону. У организации снова появилось право на существование, и у нее все еще оставался мандат по оказанию помощи развивающимся странам, даже если теперь эта помощь предполагала меньшие масштабы и другие формы.

Марк Мазовер резюмировал реформу ЮНКТАД следующим образом: «ЮНКТАД превратили в безобидное дополнительное приспособление для небывалой ранее трансформации капитализма, которая... проходила при президенте Рональде Рейгане и его преемниках». В этих словах есть небольшое преувеличение, поскольку ЮНКТАД в первые 20 лет своего существования скорее создавала для сильных держав поводы для беспокойства и бросала им политически неудобные вызовы, чем наносила им сколь-нибудь значительный ущерб, и многие аспекты нового мандата организации могли рассматриваться как полезные начинания независимо от различного отношения к достоинствам экономического неолиберализма.

D. Точки роста

У реформированной организации было несколько точек роста – тех областей деятельности, которые могли расшириться и развиваться в будущем. В период нахождения на посту Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Бутроса Бутроса-Гали одним из аспектов реформы Организации Объединенных Наций в экономической сфере работе бреттон-вудских учреждений, и реформа Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций проводилась в этом ключе. В качестве побочного результата этого процесса ЮНКТАД получила некоторые дополнительные функции и людские ресурсы. Центр Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям, учрежденный в 1974 году, на короткое время был включен в структуру департамента, но в 1993 году Центр был упразднен. Его функции и часть его ресурсов и персонала были в том же году переданы ЮНКТАД. Они стали частью нового отдела инвестиций, технологии и развития предпринимательства. Первые два выпуска *Доклада о мировых*

инвестициях в 1991 и 1992 годах были опубликованы в рамках прежней структуры, а начиная с 1993 года ответственность за проведение исследований и публикацию доклада была возложена на ЮНКТАД. Карл Сован, который стоял у истоков *Доклада о мировых инвестициях* и вместе с ним был перемещен (вопреки своему желанию) в ЮНКТАД, обеспечил преемственность руководства работой и оставался редактором доклада до 2004 года.

Доклад о мировых инвестициях стал еще одной полноформатной публикацией ЮНКТАД в дополнение к *Докладу о торговле и развитии*. Он содержал прежде всего информацию о потоках ПИИ и о деятельности транснациональных корпораций, при этом особо подчеркивались преимущества, которые могут обеспечить ПИИ. Таким образом, общая тональность доклада весьма отличалась от намного более критической позиции, которую в 1970-х годах занимал Центр Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям. Авторы доклада уделяли особое внимание изучению географии потоков ПИИ и выяснению их потенциальных преимуществ. Доклад почти не содержал анализа потенциальных негативных последствий ПИИ. В *Докладе о мировых инвестициях* анализировались определяющие факторы ПИИ, проводились различия между новыми инвестициями и слияниями и поглощениями, которые были очень популярны в 1990-х годах, когда развивающиеся страны приватизировали свои государственные предприятия. Обсуждались меры политики, направленные на привлечение ПИИ, поскольку считалось, что традиционные преимущества развивающихся стран в виде природных ресурсов и дешевой рабочей силы начинали утрачивать свое значение.

Анализ транснациональных корпораций проводился на основе нового подхода. Особое внимание уделялось объяснению их мотивов и стратегий, что должно было помочь правительствам в установлении с ними более продуманных отношений. Критические тезисы, звучавшие ранее, упоминались вновь, но теперь с целью помочь правительствам их преодолеть. Тот факт, что ПИИ могли создавать в принимающей стране экономические анклав, теперь интерпретировался в позитивном ключе, и утверждалось, что если транснациональные корпорации могли бы устанавливать связи с местными компаниями, то экономика принимающей страны могла бы получать от ПИИ максимальные преимущества. Все это противоречило традиционному подходу ЮНКТАД к проблеме ПИИ, который был намного более осторожным. Тем не менее новый подход вполне соответствовал «духу Картахены».

ЮНКТАД приступила к подготовке серии обзоров политики стран по вопросам науки и техники, которые повторяли модель предшествующей серии публикаций ОЭСР. Позаимствовав эту идею, Карл Сован в 1999 году начал подготовку серии *обзоров*

инвестиционной политики. Поскольку анализ, содержащийся в *Докладе о мировых инвестициях*, не отличался особой критикой, Программа развития Организации Объединенных Наций и различные двусторонние доноры с удовольствием финансировали эту серию. По просьбе какого-либо правительства группа ЮНКТАД вступала в тесное взаимодействие с соответствующими органами данной страны с целью выявить ее сравнительные преимущества для привлечения ПИИ. На основе проведенного анализа выносились рекомендации в отношении мер по улучшению условий для деятельности как иностранных, так и национальных инвесторов. Обычно это означало отказ от всех мер и правил, которые потенциальные инвесторы могли воспринимать как ограничительные. Третьим этапом поддержки было совместное наблюдение за прогрессом в этой области и выявление дополнительных потребностей в технической помощи.

Начиная с 1984 года ЮНКТАД прилагала особые усилия для проведения анализа положения в наименее развитых странах, и эти усилия нашли свое воплощение в *Докладе о наименее развитых странах*. В ходе Мидрандской конференции не раз подчеркивалась особая значимость ЮНКТАД для наименее развитых стран и для стран Африки. Как было отмечено выше, наименее развитые страны давно уже были особой заботой ЮНКТАД. В русле этой озабоченности проводилась работа по поддержке подгрупп государств-членов, объединенных особыми экономическими условиями – например малые или островные государства или государства, не имеющие выхода к морю. Африканский регион также считался заслуживающим особого внимания и усилий. Все эти подгруппы получали поддержку в рамках отдельных программ и мероприятий, но самым заметным проявлением активности ЮНКТАД по этому направлению стал *Доклад о наименее развитых странах*.

После 2000 года доклады выходили раз в два года, но с 2006 года по просьбе государств-членов стали публиковаться ежегодно. До недавнего времени подготовкой *Доклада о наименее развитых странах* умело руководил Чарльз Гор. Основное внимание в докладах уделялось сокращению масштабов нищеты. Их основные темы включали методы определения сопоставимых на международном уровне показателей бедности, критику существующих подходов к сокращению масштабов нищеты, влияние либерализации торговли на масштабы нищеты и методы укрепления национального производственного потенциала в наименее развитых странах. Еще одной постоянной темой стала многосторонняя торговая система.

Доклады не только являются всеобъемлющими источниками данных, но также выявляют основные принципиальные проблемы и предлагают рекомендации по мерам международной поддержки. В них исследуются новаторские стратегии для преодо-

ления существующих препятствий на пути использования торговли в целях развития. При этом в докладах четко объясняется, что препятствия на пути ускоренного развития в наименее развитых странах связаны не только с проблемами экономики как таковой, но и с социальными и географическими факторами.

Наконец, еще одной, но далеко не последней по значимости точкой роста ЮНКТАД является ее система сбора и публикации статистических данных в областях, охватываемых мандатами организации. Ее статистика по международной торговле не имеет аналогов по своему охвату и уровню детализации. Например, разработанная ЮНКТАД Информационно-аналитическая система по вопросам торговли известна высоким качеством списков торговых барьеров, и Всемирный банк в большом долгу перед ЮНКТАД за ее новаторскую работу в этой сфере. С другой стороны, хотя у ВТО есть собственные ресурсы для сбора данных о торговле – и ее представители, действительно, иногда утверждают, что их данные более достоверны, чем данные ЮНКТАД, – доступ к этим данным весьма ненадежен. База данных ЮНКТАД по ПИИ отличается всеобъемлющим характером и уникальностью: она охватывает не только потоки инвестиций, но также и их экономические последствия, такие как обеспечение занятости, экспорт зарубежных филиалов и деятельность транснациональных корпораций.

Охват данных, которые собирает и обрабатывает ЮНКТАД, далеко не ограничивается вопросами торговли и ПИИ. Среди прочего, организация собирает данные о сырьевых товарах, экономических трендах, внешних финансовых ресурсах и морском транспорте. Тем самым она оказывает ценную услугу правительствам стран-членов, другим международным организациям, неправительственным организациям и научным кругам. Эта работа пользуется широким признанием, и в этом у ЮНКТАД остается значительное сравнительное преимущество.

К середине 1990-х годов ЮНКТАД благополучно пережила угрозу самому своему существованию, хотя и неявно выраженную, и нашла несколько новых источников для своего роста. Перед ней стояла необходимость принятия новых решений о характере своего сотрудничества с ВТО. Неожиданное и стремительное появление ВТО в качестве недостававшей «третьей опоры» международной экономической архитектуры поставило перед ЮНКТАД ряд крайне важных вопросов. Принесет ли ее стратегия, выработанная в ходе Уругвайского раунда и направленная на поощрение развивающихся стран к присоединению к ГАТТ и участию в торговых переговорах в рамках этого форума, предполагаемые выгоды в области развития? Каким в целом будет результат процесса глобализации, в котором ЮНКТАД присоединилась к столь многим другим международным учреждениям, поставив на кон как свои убеждения, так и свой авторитет? Ответы на эти вопросы появились неожиданно быстро и недвусмысленно.



ГЛАВА VII

ЮНКТАД АДАПТИРУЕТСЯ
КО ВСЕМИРНОЙ
ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ



А. Столкновение с новым

До 1964 года ГАТТ представляло собой временное международное соглашение ограниченного действия, которое с трудом можно было назвать институтом. И хотя ГАТТ способствовало снижению тарифов на промышленные товары и значительному расширению торговли развитых стран, его деятельность подвергалась критике со стороны развивающихся стран. Как, например, в случае торговли текстильными изделиями, оно было готово закрыть глаза на нарушение собственных принципов ради защиты промышленности развитых стран от конкуренции с развивающимися странами, экспортирующими такие товары. ЮНКТАД же могла похвастаться гораздо более широким охватом вопросов торговли для своих членов, поскольку помимо многих развивающихся стран, ее членами были также страны с государственной системой внешней торговли из советского блока. Учреждение ЮНКТАД придало ускорение некоторым реформам ГАТТ, включая принятие в 1967 году положений об «особом и дифференцированном режиме», который предполагал меньший объем обязательств для развивающихся стран. Основным следствием этого, однако, было то, что в течение 20 лет развивающиеся страны не участвовали в переговорном процессе ГАТТ и держались от него на расстоянии. Когда же сфера деятельности ГАТТ вышла за рамки торговли товарами и снижения тарифных и нетарифных барьеров в ней, секретариат ЮНКТАД призвал развивающиеся страны принять более активное участие в ГАТТ.

После начала распада советского блока и дальнейшего прогресса на переговорах Уругвайского раунда неожиданно политическую поддержку получило предложение Канады о создании всеобщей торговой организации, которая включила бы в себя ГАТТ. Это предложение, однако, шло вразрез с предпочтениями ЮНКТАД. Она давно выступала против торговой системы, основанной на правилах, о чем свидетельствовала ее неизменная позиция против возрождения идеи международной торговой организации. Теперь же ЮНКТАД столкнулась с перспективой появления нового учреждения, которое по форме было бы основано на правилах как международная торговая организация и ГАТТ, а по сути значительно бы их превосходило. Странам Группы В такая позиция ЮНКТАД была хорошо известна, поэтому на девятой сессии ЮНКТАД в Мидранде были приложены все усилия, чтобы четко разграничить соответствующие сферы компетенции ВТО и ЮНКТАД, очевидно, во избежание конфликтов, которые могли бы возникнуть, если бы их полномочия каким-либо образом пересекались.

В интересах выживания ЮНКТАД требовалось не только четко разграничить соответствующие сферы компетенции, но и обеспечить их взаимодополняемость. Ранее уже упоминалось, что в то время высказывались сомнения относительно важности и

необходимости ЮНКТАД. Рубенс Рикуперу писал: «Когда [ВТО], наконец, появилась, люди, конечно же, начали задавать вопрос: «Зачем нужна ЮНКТАД, если есть торговая организация, которая должна представлять все страны мира?»... и возможность упразднения ЮНКТАД обсуждалась со всей серьезностью». Однако ко времени Мидрандской конференции от варианта упразднения уже отказались, и вопрос заключался в том, «каким будет согласованный модус вивенди?».

В Мидрандской декларации недавно созданная ВТО получила высокую оценку за «открытие новых возможностей для устойчивого развития и роста». ЮНКТАД также была удостоена похвалы за реагирование на возникающие изменения и вызовы и стремление «придать новое, наполненное реальным содержанием значение партнерству в целях развития». ЮНКТАД получила мандат на организацию семинара, который в результате состоялся в июне 1999 года, посвященного «определению, разработке и консолидации позитивной повестки дня для НРС [наименее развитых стран] и стран с низким уровнем дохода при подготовке к переговорам в рамках ВТО». Идея заключалась в том, чтобы сориентировать развивающиеся страны на отказ от пассивной и оборонительной тактики по отношению к международным торговым переговорам и помочь им занять более активную позицию. Для того чтобы помочь им изменить свою позицию, секретариат ЮНКТАД оказывал им поддержку в виде экспертных консультаций, а также аналитических инструментов и обучения по их использованию.

В то время основные усилия ЮНКТАД были направлены на позитивную повестку дня в области торговли и помощь развивающимся странам для вступления в ВТО и участия в торговых переговорах ВТО. Желая повлиять на исход переговоров, ЮНКТАД провела несколько исследований, однако лишь немногие из предложенных идей нашли свое применение в ВТО. Исключениями стали соображения в отношении особого и дифференцированного режима, которые впоследствии использовались в дискуссиях в рамках ВТО.

В число других направлений деятельности ЮНКТАД по наращиванию потенциала в области торговли входит оказание помощи государствам в расширении их экспортных возможностей. Ранее уже упоминался вклад ЮНКТАД в работу Международного торгового центра, однако эта помощь осуществляется и в других формах, включая упрощение процедур торговли. Сюда следует отнести выявление конкретных административных методов, создающих помехи на пути торговли товарами, например запутанные правила, неоправданные сборы и обременительные административные процедуры, которые приводят к задержкам в поставках через границу. В таких случаях ЮНКТАД дает соответствующей стране рекомендации о надлежащих альтернативных мерах.

Особое внимание ЮНКТАД уделяет такому аспекту упрощения процедур торговли, как модернизация таможенных процедур. Она разработала Автоматизированную систему обработки таможенных данных (сокращенно АСОТД), которая предлагает замену таможенной системы с бумажным документооборотом на электронную версию системы. Программа АСОТД ЮНКТАД была разработана, чтобы сократить операционные расходы и уменьшить задержки при прохождении товаров через таможню, одновременно увеличив сборы и снизив уровень коррупции путем повышения прозрачности. К 2012 году программное обеспечение АСОТД, поддержку которому обеспечивает сеть региональных центров, использовалось в 90 странах.

В этой сфере, как и в области поддержки торговых переговоров, работа ЮНКТАД дополняет усилия других международных учреждений. Эта работа имеет важное значение для ВТО, так как члены этой организации заключили новое соглашение об оценке товаров для таможенных целей, запрещающее завышать стоимость импорта в качестве средства торговой защиты. Важна она и для МВФ, поскольку одна из целей, указанных в Уставе МВФ, состоит в том, чтобы способствовать росту международной торговли. Департамент по бюджетным вопросам МВФ занимается проблемой мобилизации внутренних поступлений, включая налоги от торговли, при этом важным аспектом проблемы является предотвращение утечек таможенных поступлений вследствие коррупции.

Вместе с тем техническую помощь в области таможенного дела предлагают все эти учреждения (и другие, как, например, Всемирная таможенная организация со штаб-квартирой в Брюсселе). В этой связи отмечалось, что программа АСОТД является автономной и не связана с другими направлениями деятельности секретариата ЮНКТАД, и поэтому ее легко передать в другие руки. Вопрос о взаимодополняемости и конкуренции между учреждениями будет рассмотрен в последней главе. Здесь же достаточно отметить, что сам факт того, что несколько международных учреждений работают над одной и той же проблемой, не является убедительным аргументом для критики какого-либо из учреждений или системы Организации Объединенных Наций.

Еще одной инициативой в области упрощения процедур торговли, которая получилась менее содержательной и значимой, стало создание после 1992 года Глобальной сети центров по вопросам торговли. Основная предпосылка ее создания состояла в том, что малым и средним предприятиям требуется помощь в получении электронного доступа к коммерческой информации, необходимой для эффективного ведения экспортных операций. Поэтому в каждой стране требовалось создать единый центр по вопросам торговли, который выполнял бы функции центрального пункта для ко-

ординации такой информации и предоставления обучения по ее использованию. Техническую помощь в налаживании деятельности каждого центра по вопросам торговли обеспечила ЮНКТАД, а финансирование поступало от местного частного сектора и доноров.

В настоящее время в эту сеть входит 35 развитых, 26 развивающихся и 10 наименее развитых стран. Она отвечает потребности Организации Объединенных Наций продемонстрировать свое сотрудничество с частным сектором и помогает последнему получить возможность использовать эмблему Организации Объединенных Наций, однако можно лишь строить предположения по поводу реальной пользы центров по вопросам торговли для экспортной деятельности развивающихся стран.

В. Перенос противостояния на другую площадку

Многие, похоже, считали, что «усмирение» ЮНКТАД и появление ВТО в 1995 году положат конец противостоянию Севера и Юга в вопросах международной торговли. Но если кто-то и сохранял такую наивную веру или надежду, то, значит, он недооценивал, насколько торговые правила ВТО являются более ограничительными, чем правила ГАТТ. Во-первых, правила ВТО имеют более широкий охват. Сфера действия ГАТТ также была расширена в 1994 году и стала охватывать соглашения по торговле товарами в 12 новых областях, включая сельское хозяйство, санитарные и фитосанитарные меры, текстильные изделия и одежду, технические барьеры в торговле, инвестиционные меры, связанные с торговлей, и оценку таможенной стоимости товаров. В ВТО к ним были добавлены другие совершенно новые соглашения. Одним из компонентов такой дополнительной системы торговых правил стало Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС). Новыми были также Генеральное соглашение по торговле услугами и Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам. Таким образом, члены ВТО имели гораздо более широкий набор обязательств по сравнению с участниками ГАТТ.

Кроме того, эти обязательства были расширены настолько, что стали посягать на национальный суверенитет. До появления ВТО участники ГАТТ должны были выполнять правила ГАТТ только в той мере, в которой они были совместимы с национальным законодательством на дату вступления соглашения в силу. Эта оговорка об отсутствии обратной силы требовала от участников лишь не принимать в будущем законодательства, не соответствующего правилам ГАТТ. В отличие от этого статья XVI.4 Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации предусматривает, что каждый член «обеспечивает соответствие своих законов... своим обязательствам», вытекающим из соглашений ВТО.

Таким образом, члены должны изменять все существующее национальное законодательство, которое не соответствует правилам ВТО. Такое положение гораздо больше затрагивает национальный суверенитет.

Самое, наверное, важное изменение с точки зрения развивающихся стран касалось определения «дифференцированного и более благоприятного режима» для них. Официально данное определение было включено в правила ГАТТ в 1979 году в конце Токийского раунда. Оно подразумевало признание согласованной в рамках ЮНКТАД Всеобщей системы преференций на взаимной основе, а также право развивающихся стран не присоединяться к различным дополнительным сводам правил, – а именно правилам, касающимся технических барьеров в торговле и других нетарифных мер, – с которыми развитые страны согласились во время этого раунда переговоров. В правилах ВТО определение «дифференцированного и более благоприятного режима» оказалось гораздо более размытым. Ранее оно означало более низкий уровень обязательств для развивающихся стран. С тех пор же, как Марракешское соглашение вступило в силу в 1995 году, в большинстве случаев (за редкими исключениями) оно означает лишь более длительный срок выполнения возросших обязательств, распространяющихся на все, кроме наименее развитых, страны.

Удивляет, что, несмотря на более широкие и далеко идущие обязательства, развивающиеся страны поспешили вступить в ВТО. Однако именно так и произошло. Из 76 первоначальных участников ГАТТ, принимавших участие в Уругвайском раунде переговоров, было примерно 45 развивающихся стран. Затем в течение только 1995 года в ВТО вступило еще 29, а к 1999 году присоединилось еще 19 стран.

Совершенно очевидно, что развивающиеся страны так быстро и в таком количестве стали присоединяться сначала к ГАТТ, а затем к ВТО благодаря поддержке и помощи со стороны ЮНКТАД. Хотя этому, несомненно, способствовали и другие, более масштабные изменения в международной сфере. С распадом Советского Союза исчезла политическая альтернатива вступлению на путь глобализации в расчете на динамичный рост за счет торговли и иностранных инвестиций. А новое поколение лидеров в развивающихся странах не хотело оказаться исключенным из процесса глобализации и упустить возможность «оседлать зарождающуюся будущую волну». На тот момент риски глобализации для стран развивающегося мира (да и для самой Европы) не были учтены в полной мере. Неожиданное осознание в политических кругах наступило, когда в июле 1997 года в Таиланде разразился азиатский финансовый кризис.

Для многих финансовый крах в Азии стал неожиданностью. Более того, никто не ожидал, что кризис приведет к принятию самой масштабной программы по спасению

финансовой системы среди всех, которые применялись до сих пор. Тем не менее неожиданная утрата доверия к тайландскому бату запустила кризисную цепную реакцию, которая затронула некоторые из самых быстро растущих экономик мира, включая Республику Корея. Многие поспешили возложить вину за кризис на так называемый «азиатский клановый капитализм», но дело было не в этом. Подобное объяснение не учитывает тот факт, что тесные и зачастую коррупционные отношения между деловыми кругами и правительством существовали до кризиса и продолжали существовать после него. Винить, скорее, нужно недостатки международных рынков капитала. Стремительная финансовая либерализация привела к притоку краткосрочного капитала, заинтересованного в получении быстрых доходов от растущих цен на частные активы, а затем после внезапного изменения уверенности на рынке и в результате стадного поведения инвесторов приток сменился оттоком.

Кризис также поставил под сомнение способность МВФ управлять последствиями стадного поведения на частных финансовых рынках. Предложенные МВФ программы спасения, включавшие незамедлительное закрытие слабых банков и других финансовых институтов, а также повышение процентных ставок, многие сочли неэффективными. Так, правительство Малайзии отказалось от рекомендаций МВФ и применило умеренные меры контроля за движением капитала. Между МВФ и Всемирным банком (в лице его главного экономиста Джозефа Стиглица) разразился один из редких публичных споров по поводу планов спасения. Всемирный банк предоставлял дополнительное финансирование странам, согласившимся на пакеты антикризисных мер, предложенные МВФ. Стиглиц же выразил несогласие с содержанием этих пакетов мер. Единодушное согласие по вопросу о преимуществах глобализации и компетентности существующих международных институтов в управлении процессом глобализации затрещало по швам.

Незадолго до начала азиатского кризиса в результате утечки достоянием общественности стали планы стран ОЭСР по подготовке многостороннего соглашения об инвестициях. ОЭСР считала, что новое Генеральное соглашение по торговле услугами, ТАПИС и связанные с торговлей инвестиционные меры ВТО не обеспечивали достаточной защиты иностранным инвесторам, и намеревалась заключить соглашение по защите инвесторов, к которому при желании могли бы присоединиться также страны, не являющиеся членами ОЭСР. Эта новость вызвала резонанс среди общественных организаций. Они опасались, что условия многостороннего соглашения об инвестициях не позволят развивающимся странам регулировать иностранные инвестиции. Перед лицом оппозиции со стороны неправительственных организаций Франция в октябре 1998 года заявила о прекращении поддержки соглашения,

а вскоре ее примеру последовали Австралия и Канада. И хотя их отказ означал, что идея многостороннего соглашения об инвестициях не сможет получить дальнейшего развития в ОЭСР, она была включена в предложения по торговле и инвестициям, которые в тот момент изучались в ВТО.

Вместе с тем в ВТО назревал кризис руководства. Приближалось окончание срока полномочий первого Генерального директора Ренато Руджеро, и список возможных преемников возглавили Майк Мур из Новой Зеландии и Супачай Паничпакди из Таиланда. Мур пользовался поддержкой Соединенных Штатов и стран ОЭСР, в то время как Супачая поддерживало много развивающихся стран. После нескольких месяцев лоббирования ни одному из кандидатов не удавалось добиться существенного преимущества перед соперником. Возможно, развивающиеся страны-члены считали, что их численное превосходство поможет одержать победу Супачаю, однако Соединенные Штаты отказывались снять свои возражения против его кандидатуры. Поскольку положение было безвыходным, кандидатам было предложено возглавлять организацию по очереди: Муру с 1999 по 2002 год, а Супачаю с 2002 по 2005 год. С точки зрения возраста, политического влияния и опыта работы на высоком уровне кандидаты мало чем отличались друг от друга. Очевидно, Соединенные Штаты считали, что Супачай вряд ли сумеет обеспечить поддержку развивающихся стран многостороннего соглашения об инвестициях так, как Мур, чья страна всецело выступала за соглашение.

Тупиковая ситуация в споре вокруг руководства ВТО продемонстрировала решительное упорство обеих сторон, в очередной раз подтвердив сохраняющиеся различия между Севером и Югом. Споры по вопросам торговли и развития между ОЭСР и развивающимися странами продолжались, но проходили за пределами ЮНКТАД. Несмотря на убедительную силу идеи глобализации и быстрое вступление развивающихся стран в ВТО, противостояние не исчезло, оно просто переместилось на другую площадку.

Еще более остро это противостояние проявилось на третьей Конференции министров ВТО, которая прошла в Сиэтле в Соединенных Штатах в ноябре 1999 года. Встреча должна была положить начало новому этапу торговых переговоров: Раунду тысячелетия. В области либерализации торговли участники переговоров от Соединенных Штатов придерживались «теории велосипеда», которая сводилась к тому, что велосипедист не падает, пока крутит педали. В соответствии с этой теорией необходимо было начать новые переговоры, даже несмотря на не самые благоприятные обстоятельства. Действительно, ситуация в конце 1999 года была неутешительной. Поскольку назначение Мура состоялось так поздно, перед конференцией в Сиэтле не успели

согласовать повестку дня. Гораздо лучше подготовились к ней организации гражданского общества и профсоюзы Соединенных Штатов. Они выступили с протестами, возражая, в частности, против включения многостороннего соглашения об инвестициях в соглашения ВТО. По своим масштабам эти демонстрации с протестами превзошли все акции против международных организаций, которые когда-либо проводились в Соединенных Штатах. На фоне уличных столкновений демонстрантов с полицией достижение каких-либо договоренностей между делегатами стало невозможным.

Хотя страны ОЭСР пытались «педалировать» свою повестку дня, развивающиеся страны отказались принимать на себя какие-либо новые обязательства до полной реализации обещаний, данных развитыми странами в конце Уругвайского раунда, например, в области торговли текстильными изделиями. В атмосфере смятения и хаоса, царивших к концу конференции, предложенный «раунд тысячелетия» провалился.

С. Бангкокский консенсус

События в Сिएтле произвели неизгладимое впечатление на Рубенса Рикуперу. Он занимал жесткую позицию против начала нового раунда переговоров ВТО, и чтобы переубедить его, страны Группы В оказывали на него сильное давление. Рикуперу был разочарован отсутствием поддержки со стороны более влиятельных развивающихся стран, хотя на самом деле они также были против нового раунда. Ограниченность позитивной повестки дня ЮНКТАД в области торговли становилась все более очевидной.

Первой международной встречей в новом тысячелетии стала десятая сессия Конференции (UNCTAD X), которая с несколько нарочитым символизмом была проведена в Бангкоке. Председателем Конференции был Супачай Паничпакди, министр иностранных дел Таиланда, который во время азиатского кризиса занимал пост министра финансов. В одной из следующих глав ему будет уделено особое внимание. В его задачи входило оповестить мир об окончании азиатского кризиса и сообщить, что Таиланд открыт к нормальной деловой деятельности. Другая более общая задача состояла в том, чтобы еще раз подчеркнуть важность достижения целей развития в условиях, когда правительства принимали решения о либерализации и глобализации экономики своих стран.

Десятидневная сессия ЮНКТАД X была короче предыдущих конференций, но состав участников был гораздо более представительным. Кроме делегатов от государств-членов, список выступавших включал глав государств и глав правительств, директоров крупнейших международных экономических институтов, представитель парламентов, деловых кругов и неправительственных организаций, а также вид-

ных ученых в области торговли и развития. Программа выступлений была обширной и разнообразной, открыто высказывались разные мнения о глобализации. Рубенс Рикуперу сумел в положительном свете представить тот факт, что ЮНКТАД «не устанавливает правил для торговли и инвестиций, не имеет органа принудительного исполнения и не занимается разрешением споров, затрагивающих национальные интересы своих членов». Именно поэтому, по его словам, ЮНКТАД смогла организовать Конференцию без оглядки на заранее согласованные жесткие позиции.

Это было особенно важно в свете фиаско в Сиэтле. Как позднее сказал о Конференции Рикуперу:

«Несомненно, все понимали, что речь шла о вкладе в процесс исцеления, так как Конференция была организована с целью всех объединить. Среди участников были Мишель Камдессю, а также Майк Мур, Джеймс Вулфенсон. Все обсуждали произошедшее в Сиэтле... мы не собирались положить начало какому-либо переговорному процессу, поэтому участники могли приехать и спокойно обсуждать. Не думаю, что так уж плохо иметь место, где можно проверить свои идеи, где можно их обсудить».

Учитывая, что проведение Конференции ЮНКТАД планируется за год и эти планы было невозможно внезапно изменить из-за того, что произошло двумя месяцами ранее в Сиэтле, ЮНКТАД X добилась значительного успеха. Акцент, несомненно, был сделан на посреднической роли ЮНКТАД в деле обеспечения консенсуса, однако достигнут он был не путем объявления нового набора рекомендаций (в данном случае двенадцати), как это было с Вашингтонским консенсусом. Идея заключалась в том, чтобы наладить процесс, который способствовал бы формированию более широкого консенсуса, и именно в этом смысле Конференция удалась.

Исторические события способствовали сужению идеологического спектра, причем с обоих концов. Завершение холодной войны положило конец некоторым политическим течениям в левой части спектра. Вряд ли кто из государств, за исключением Корейской Народно-Демократической Республики, продолжал придерживаться мнения о том, что экономическая изоляция или автократия представляет собой оптимальный путь развития. Большинство стран также осознало, что ускорение инфляции и растущий дефицит платежного баланса ставит их в зависимость от кредиторов последней инстанции. В результате в качестве разумной принципиальной цели была принята макроэкономическая стабильность. Наконец, государственная монополия в экстенсивных производственных секторах в целом показала свою неэффективность, и поэтому политика национализации утратила свою привлекательность.

Экстремальные политические альтернативы из правой части спектра также были дискредитированы. Несколько финансовых кризисов подряд показали, что отсутствие регулирования потоков капитала приводит к созданию финансовых пузырей и финансовому краху. Выступая на десятой сессии ЮНКТАД, премьер-министр Сингапура заявил: «Сегодня капитализм везде торжествует... и это может создавать серьезные проблемы». И хотя до 2000 года было непонятно, насколько эти проблемы велики, азиатский кризис привел к трезвому восприятию рисков, связанных с крайне подвижными видами иностранных инвестиций. Вашингтонский консенсус начал разваливаться на части. Официальное мнение о том, что экономический рост должен предвзвешивать меры по сокращению масштабов нищеты, стало терять под собой фундамент уже к 1990-м годам, а то, что режим протекционизма в сельском хозяйстве развитых стран отрицательно сказывался на перспективах развития бедных фермеров в развивающихся странах было признано если не на деле, то хотя бы на словах. Сокращение произошло на обоих полюсах идеологического спектра, и гораздо больше людей, чем раньше, придерживалось центристских позиций.

К концу своей десятой сессии ЮНКТАД сумела восстановить свой авторитет по отношению к ВТО. В ВТО дела шли плохо, поэтому участники приехали в Бангкок, чтобы отточить аргументы и доработать переговорные позиции. Кроме того, в результате дискуссий родственные учреждения стали лучше понимать озабоченность развивающихся стран по широкому кругу проблем и вызовов глобализации, которыми им приходилось заниматься.

Как кратко выразился Йылмаз Акюз, в то время главный экономист ЮНКТАД:

«Если не удастся с помощью политики регулировать процесс интеграции и потоки капитала, то нет рамок, которые могли бы ограничить ущерб, наносимый экономике международными финансами. Действительно, контроль и регулирование в отношении таких потоков могут снижать некоторые выгоды для участников глобальных рынков. Однако до тех пор пока не удастся должным образом решить проблему системной нестабильности и рисков в контексте глобализации... задача предупреждения подобных кризисов ложится на правительства развивающихся стран».

D. Дохинский раунд развития и присоединение Китая

Всемирный торговый центр в Нью-Йорке был целью террористических акций по крайней мере с февраля 1993 года, когда в подземном гараже северной башни взорвалась бомба. Во время теракта, организованного Аль-Каидой 11 сентября 2001 года,

обе башни были разрушены, погибло огромное количество людей. Очевидно, что Всемирный торговый центр представлялся террористам не меньшим символом американского глобального могущества, чем Белый дом или Пентагон. Всего через два месяца после теракта в Дохе состоялась четвертая Конференция министров ВТО. Из-за событий 11 сентября участники были полны политической решимости добиться прогресса в подготовке нового раунда переговоров, частично из солидарности с Соединенными Штатами, а частично в надежде укрепить уверенность перед лицом рецессии и угроз терроризма.

После Уругвайского раунда переговоров нерешенными остались вопросы, касающиеся либерализации торговли услугами и сельскохозяйственными товарами. К этим вопросам добавились и другие, в том числе дальнейшее снижение тарифных и нетарифных барьеров, пересмотр «особого и дифференцированного режима» и обеспечение большей гибкости правил ТАПИС в отношении фармацевтической продукции для нужд здравоохранения. Последние два пункта были призваны объединить развитые и развивающиеся страны, и в сочетании с особым вниманием к либерализации сельского хозяйства они позволили представить Дохинский раунд как раунд «развития».

Бразилия, которая уже входила в Кэрнскую группу сельскохозяйственных стран, предпочитала более решительную позицию в поддержку либерализации по сравнению с позицией Австралии. Поэтому перед пятой Конференцией министров в Канкуне (Мексика) в 2003 году Бразилия стала инициатором организации Группы 20 в рамках ВТО, непостоянной группы развивающихся стран, которые добивались от Европейского союза и Соединенных Штатов более значительной либерализации сельского хозяйства, чем та, на которую они были готовы пойти в своих уступках. Группа 20 в рамках ВТО фактически обратила аргумент о свободе торговли против тех стран, которые его проповедовали, но при этом одновременно проводили политику сильного протекционизма в отношении собственного сельскохозяйственного сектора. Ситуация напоминала старое противостояние Север—Юг, в котором появился новый аспект: требование к странам Группы В вести себя в соответствии с принципами, к соблюдению которых они призывали другие страны.

Конференция в Канкуне ознаменовалась двумя победами для участников переговоров из развивающихся стран. Одна была связана с отменой обязательств по ТАПИС в чрезвычайных ситуациях в здравоохранении. А вторая касалась снятия сингапурских вопросов с повестки дня Дохинского раунда. В 1996 году в Сингапуре была начата работа по четырем направлениям: государственные закупки, торговля и инвестиции (т.е. включение многостороннего соглашения об инвестициях), торговля и

конкуренция, а также упрощение процедур торговли. Развивающиеся страны дали ясно понять, что они не желают, чтобы правила ВТО распространялись на эти новые области до тех пор, пока не будут выполнены договоренности, достигнутые во время Уругвайского раунда. Им удалось снять эти вопросы с обсуждения, хотя позднее вопрос об упрощении процедур торговли вновь был включен в повестку дня, но не в виде предложения о новых правилах, а как совершенствование существующих.

В 2004 году Бразилия приняла у себя одиннадцатую сессию Конференции (ЮНКТАД XI) в Сан-Паулу. В документе о Сан-Паульском консенсусе, принятом на Конференции, были отражены достижения Канкуна. И, что важно, в него вошел краткий пункт, отмечавший необходимость для всех стран добиться «надлежащего баланса между пространством для маневра в национальной политике и международными принципами и обязательствами». В нем отмечалось: «Каждому правительству приходится взвешивать выгоды, связанные с принятием международных норм и обязательств, и ограничения, обусловленные сужением пространства для маневра в политике». Другими словами, глобализация представлялась не как непреодолимая внешняя сила, а, скорее, как вопрос, который правительствам необходимо обсуждать и согласовывать. Впервые в официальном тексте Организации Объединенных Наций было признано, что все страны нуждаются в надлежащем пространстве для маневра в политике.

Тот факт, что страны Группы В решительно сопротивлялись включению этого пункта и что они толковали его присутствие в документ как провал переговоров, многое говорит о международном раскладе сил. Страны Группы В беспокоило, что упоминание о «пространстве для маневра в политике» будет иметь последствия для других официальных форумов, особенно в ВТО. Они подозревали, что развивающиеся страны будут призывать к необходимости предоставить им «пространство для маневра в политике» в ВТО, чтобы избежать многосторонних обязательств. В то время как Группа 77 была, скорее, озабочена тем, как избежать новых многосторонних обязательств, а не нарушить существующие.

При определении возобновляемого мандата ЮНКТАД еще раз была подтверждена ее роль на международной арене, не ограничивающаяся технической помощью на национальном уровне. Была признана обязанность ЮНКТАД обеспечивать поддержку Целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия. Таким образом, был дан скрытый ответ попыткам стран Севера отстранить ЮНКТАД от исследовательской и аналитической деятельности по глобальным вопросам торговли и развития и передать эти функции исключительно МВФ и Всемирному банку.

Е. Оценка

В 2005 году Рубенс Рикуперу ушел в отставку с поста Генерального секретаря. Как участник торговых переговоров он использовал авторитет ЮНКТАД ради интеграции развивающихся стран в новый механизм торговых переговоров ВТО. Ожидалось, что когда это произойдет, механизм ВТО обеспечит результаты, в большей мере способствующие развитию. И пока он занимал пост Генерального секретаря, такая возможность, используя одно из его любимых выражений, оставалась «вероятной надеждой».

Несомненно, в 1990-е годы развивающиеся страны, и не в последнюю очередь страны с более слабыми возможностями в области торговли, стали принимать более активное участие в переговорах ВТО. Одним из примечательных результатов стало появление внутри ВТО переговорной группы по Африке. Она возникла как добровольная договоренность между некоторыми африканскими странами для обмена информацией о предполагаемых позициях на переговорах. Вскоре появилась более институционально оформленная группа, в рамках которой в течение определенного периода каждая страна выступала организатором регулярных совещаний, где не только обсуждались позиции стран по ключевым вопросам, но и координировались совместные действия. Как и следовало ожидать, не по каждому вопросу страны могли прийти к согласию, но оставалась возможность договориться о том, чтобы не препятствовать достижению результатов по вопросам, в которых некоторые члены группы были особенно заинтересованы.

Африканская коалиция добилась важного успеха: разрешение торговли непатентованными воспроизведенными, в отличие от фирменных, лекарственными препаратами при определенных обстоятельствах. В рамках Соглашения ВТО по ТАПИС, которое регулирует вопросы прав интеллектуальной собственности в области торговли, странам разрешается нарушать патентные права только национальных производителей, выпускающих товары для внутреннего рынка. То есть страны, не имеющие собственных производственных мощностей, должны были импортировать фирменные лекарственные препараты по рыночным ценам, поскольку торговля непатентованными воспроизведенными лекарственными препаратами была запрещена даже в случае эпидемий. Африканская коалиция при поддержке таких стран, как Индия и Бразилия, которые являлись потенциальными экспортёрами непатентованных воспроизведенных лекарственных препаратов, смогла добиться временной отмены этого запрета на Конференции министров в Канкуне в 2003 году. Затем в 2005 году усилиями коалиции была принята первая поправка к Соглашению по ТАПИС, которая временную отмену сделала постоянной.

Помощь в укреплении технического и юридического потенциала африканской коалиции оказывала не только ЮНКТАД. Тем не менее вклад ЮНКТАД в коллективные усилия разных учреждений в поддержку начинаний группы оказался наиболее весомым. Данный пример имеет большое значение, поскольку показывает, что, несмотря на утрату статуса переговорного форума по вопросам торговли, ЮНКТАД сохраняла способность в сотрудничестве с другими организациями косвенным образом добиваться важных изменений в правилах торговли путем оказания исследовательской и технической помощи участникам переговоров. Он также наглядно демонстрирует важность согласованности действий внутри системы Организации Объединенных Наций и между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом.

Ограничение условий Соглашения по ТАПИС и снятие сингапурских вопросов с повестки дня в Канкуне стали, наверное, кульминацией успеха стратегии интеграции. К 2005 году, когда Конференция министров ВТО проводилась в Гонконге (Китай), стало очевидно, что участие в ВТО развивающихся стран, особенно после присоединения в 2001 году Китая, было одной из причин, по которым переговоры проходили все сложнее. Количество участников переговоров становилось все больше, а их позиции расходились все сильнее.

Несмотря на активность и давление со стороны Группы 20 в рамках ВТО, был достигнут лишь незначительный прогресс в области снижения сельскохозяйственных субсидий и барьеров для доступа на рынки. Потенциальные глобальные выгоды, которые, по оценкам некоторых аналитиков, к 2015 году должны были составить 300 млрд. долл. США, все еще не реализованы. По вопросу о доступе на рынки Китай продолжает считать, что в рамках его стратегии развития ему необходимо защищать зарождающиеся отрасли, например автомобилестроение. Поэтому Китай и Индия не смогли договориться с Соединенными Штатами о степени взаимного снижения связанных тарифных ставок на промышленные товары. Именно этот вопрос, а не тупиковая ситуация с торговлей сельскохозяйственными товарами, похоже, стала препятствием для завершения Дохинского раунда в соответствии с его программой работы.

Один из обозревателей назвал развивающиеся страны – члены ВТО «неудобными новичками». Их цели отличались от целей членов-основателей, и они заставляли прислушиваться к себе во время переговоров. Смелая мечта о возможности проведения в рамках ВТО раунда развития начала таять. Оглядываясь назад, может, вероятно, напрашиваться вывод о том, что ЮНКТАД слишком полагалась на стратегию своего активного участия в ВТО как средства достижения инклюзивного и устойчивого экономического развития с помощью расширения торговли.

ГЛАВА VIII

ПОСЛЕДНЕЕ ДЕСЯТИЛЕТIE И ЕГО ВЫЗОВЫ



А. Превратности судьбы в области поддержки международной торговли

Можно было бы ожидать, что назначение Супачая Паничпакди, бывшего Генерального директора ВТО, преемником Рубенса Рикуперу придаст ЮНКТАД дополнительный стимул в работе по поддержке международной торговли. Но этого реально не произошло. Назначение не планировалось заранее, а стало неожиданностью как для самого Супачая, так и для ЮНКТАД. После того, как все отобранные кандидаты были отвергнуты, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан случайно встретился с профессором Колумбийского университета Джагдишем Бхавати, который предложил назначить на этот пост Супачая Паничпакди. Кофи Аннан ответил, что жаль, что он сам об этом не подумал. Предполагалось, что поскольку Группа 77 так активно поддержала Супачая во время его соперничества с Муром за пост руководителя ВТО в 1999 году, то и новое его назначение будет ему поддержано. Но в действительности Группа 77 была недовольна таким беспрецедентным шагом – назначением бывшего Генерального директора ВТО во главе ЮНКТАД, а Супачай в начале был возмущен такой реакцией.

В результате после назначения Супачаю пришлось быстро приспособливаться к новым условиям. Теперь он возглавлял организацию, на заявления и действия которой он почти ежедневно получал жалобы в ВТО и чувствовал себя неловко. Супачай быстро дистанцировал ЮНКТАД от дискуссий в рамках Дохинского раунда и принял решение выбрать инвестиции в качестве приоритетного направления работы организации.

Постепенно Дохинский раунд – или Дохинская повестка дня в области развития – погряз в разногласиях, и ВТО решила расширить свою деятельность в области оказания технической помощи в вопросах торговли для наименее развитых стран. С 1997 года ВТО возглавляла Комплексную рамочную программу, призванную координировать помощь в этой сфере, а ЮНКТАД была одним из шести основных учреждений (вместе со Всемирным банком, Программой развития Организации Объединенных Наций и другими), работа которых должна была координироваться. При этом критики отмечали, что Комплексной рамочной программе не хватает ресурсов и что ее структура не обеспечивает должной интеграции предлагаемой помощи с национальными стратегиями развития. На Конференции министерств в декабре 2005 года, когда торговые переговоры застопорились, ВТО начала процесс пересмотра программы. Результатом стала Расширенная комплексная рамочная программа по оказанию технической помощи наименее развитым странам в области торговли, ко-

торая в полном объеме заработала в 2010 году. После переработки программа была нацелена на улучшение увязки технической помощи с национальными стратегиями развития и обеспечение более значительной поддержки со стороны доноров.

Появление Расширенной комплексной рамочной программы имело серьезные последствия для ЮНКТАД. Потеряв мандат на проведение торговых переговоров в Мидранде (Южная Африка), ЮНКТАД была отведена вспомогательная роль по поддержке работы ВТО в области разработки правил торговли и разрешения споров. Что же касается того, что теперь называется «помощью в интересах торговли», т.е. различных программ помощи, направленных на укрепление потенциала развивающихся стран, и особенно наименее развитых стран, с целью увеличения их экспорта, то вспомогательная роль ЮНКТАД в этом направлении теперь была ограничена требованием координировать свои усилия с деятельностью других учреждений, в том числе ВТО, под эгидой ВТО. ЮНКТАД имела собственную позицию по вопросам технической помощи в области торговли. Она призвала к увеличению скудных ресурсов, выделяемых на оказание технической помощи в интересах торговли, но хотела, чтобы это увеличение происходило за счет выделения действительно дополнительных ресурсов, а не перераспределения существующих обязательств по оказанию помощи с целью завязать показатели помощи в области торговли. ЮНКТАД возражала также против того, чтобы пакеты мер в рамках помощи в интересах торговли ограничивались странами, готовыми к участию в этой программе на момент окончания Дохинского раунда. После того, как ЮНКТАД озвучила эти опасения, она подверглась нападкам за то, что вышла за рамки своей компетенции.

Вместе с тем не всегда стремление к согласованности в вопросах торговли в рамках системы Организации Объединенных Наций ставило ЮНКТАД в невыгодное положение. В 2005 году Супачай внес в Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций предложение о создании группы учреждений Организации Объединенных Наций для работы по вопросам торговли. На двенадцатой сессии Конференции (ЮНКТАД XII) в Аккре ведущую роль в новой межучрежденческой группе по вопросам торговли и производственного потенциала Пан Ги Мун возложил на ЮНКТАД. Поскольку отсутствие доступа на международные рынки является отнюдь не единственной причиной низкого уровня участия бедных стран в мировой торговле, в этой области открывается широкое поле для деятельности, которая соответствует традиционной сфере интересов ЮНКТАД, связанной с поощрением диверсификации экономики путем снижения ее зависимости от производства необработанных сырьевых товаров. Тот факт, что количество учреждений Организации Объединенных Наций, чья деятельность должна координироваться на уровне

стран, выросло до 15, показывает, что в области, в которой когда-то работала только ЮНКТАД, появилось много участников. Это также означает, насколько труднее стало координировать деятельность Межучрежденческой группы Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и производственного потенциала, особенно для ЮНКТАД, которая не имеет представительств в разных странах. На данный момент Межучрежденческая группа добилась успехов в нескольких странах, в частности там, где уже осуществлялись экспериментальные проекты инициативы «Единая Организация Объединенных Наций», например в Руанде и Объединенной Республике Танзания, а также в таких странах, как Камбоджа и Лаосская Народно-Демократическая Республика, где члены Межучрежденческой группы координировали свою деятельность, связанную с торговлей, через Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

В. Группа видных деятелей ЮНКТАД

В последние годы внутри ЮНКТАД наблюдалась тенденция к фрагментации и быстрому увеличению числа различных направлений деятельности, слабо связанных между собой, что приводило к размыванию институциональных приоритетов и росту конкуренции в деятельности по вопросам торговли и развития как внутри, так и за пределами Организации Объединенных Наций. Мандаты ЮНКТАД, которые тщательно согласовываются каждые четыре года, не позволяют обуздать тенденцию к разрастанию видов деятельности. Принятые на основе консенсуса мандаты содержат довольно широкие и гибкие формулировки, позволяющие охватить множество разнообразных инициатив и мер. Изменения во внешнем мире так же, как и меняющийся набор экспертных знаний в секретариате способствуют нововведениям. Новые направления деятельности, раз начавшись, обретают своих бенефициаров и затем их сложно закрыть.

Возможно, именно поэтому в октябре 2005 года Супачай учредил Группу видных деятелей ЮНКТАД, которая должна была подготовить для него рекомендации по вопросам, касающимся роли и отдачи ЮНКТАД в области развития. (Он выступил с аналогичной инициативой после вступления в должность в ВТО, когда он поручил Сатерленду подготовить доклад, который оказался ему очень полезным.) Одна из его целей состояла в том, чтобы повысить авторитет ЮНКТАД, и для этого было отобрано восемь членов Группы. Председателем стал бывший президент Бразилии Фернанду Энрике Кардозу, а в ее состав вошли президент Финляндии, бывшие президенты Мозамбика и Объединенной Республики Танзания, бывший премьер-министр Норвегии Гру Харлем Брундтланд и генеральный секретарь Азиатского форума Боао. О высо-

ком статусе Группы свидетельствовало также участие профессора Джагдиша Бхагвати и президента Гарвардского университета Лоуренса Саммерса, хотя последний так и не смог принять участия в работе Группы. В 2011 году еще пять видных деятелей присоединились к Группе, в том числе бывший президент Южной Африки Табо Мбеки и вице-президент Доминиканской Республики Маргарита Седеньо де Фернандес.

Группа подготовила два доклада: один в июне 2006 года под названием «Усиление роли и отдачи ЮНКТАД в вопросах развития», а другой в мае 2013 года «Решение ключевых экономических вопросов для содействия устойчивому развитию: идеи для действий».

В докладе 2006 года ЮНКТАД отдается должное за ряд последних достижений, например разработку всеобщей системы преференций, регулирование торговли услугами, выявление проблемы тарифной эскалации и поощрение торговли по линии Юг–Юг. В докладе отмечалось, что эти успехи не соответствуют сложившемуся представлению о ЮНКТАД как организации, потерявшей свою актуальность. В попытке исправить эту ошибку Группа, тем не менее, не упомянула о работе ЮНКТАД в области макроэкономики и финансов, несмотря на то, что в этой сфере ЮНКТАД также преуспела в «выявлении и анализе проблем, которые позднее нередко выходят на первый план при разработке международной политики», например таких, как опасность чрезмерного роста рынка ценных бумаг по сравнению с ростом реального ВВП. Группа не включила эту сферу деятельности в повестку дня своих обсуждений, и это упущение соответствовало изначальному намерению Супачая сделать данное направление работы менее приоритетным.

Группа видных деятелей не смогла реально наметить новое направление развития для ЮНКТАД. Большую роль в написании первого доклада играл секретариат. Из 21 рекомендации самым существенным предложением в докладе было то, что ЮНКТАД следует стремиться играть ведущую роль в некоторых ключевых возникающих вопросах, таких как помощь в интересах торговли (предложение, реализация которого была уже фактически невозможна из-за Расширенной комплексной рамочной программы), обеспеченность квалифицированными кадрами и «утечка умов», а также рамочная основа инвестиций в целях развития. Остальные 20 рекомендаций касались методов и механизмов. В некоторых из них подчеркивалась необходимость партнерства с другими международными организациями и гражданским обществом, в том числе более тесное взаимодействие с аналитическими центрами и внешними экспертами. В других речь шла о вопросах внутренней организации, например рационализации структуры комиссий ЮНКТАД, разнообразных программ технического сотрудничества и совещаний экспертов. При этом видные

деятели пришли к сложно реализуемой идее проводить конференции не раз в четыре года, а раз в два года, чередуя их с глобальным форумом по торговле, инвестициям и развитию.

Супачай понимал, что доклад не окажет значительного влияния, если он не будет обсуждаться в рамках межправительственных дискуссий, однако как Группа В, так и Группа 77 отреагировали на доклад с обеспокоенностью. Ни одна из этих групп не предлагала создавать Группу видных деятелей, а многие из предложений доклада вызвали возражения у одной или другой. В конце концов, большинство безобидных предложений нашли отражение в тексте для переговоров к Аккрской конференции, однако идея проведения раз в два года глобального форума по торговле, инвестициям и развитию в их число не попала.

По итогам проведенных обсуждений секретариат решил создать две новые платформы с широким кругом участников для всесторонних дискуссий по вопросам инвестиций и сырьевых товаров: Всемирный инвестиционный форум и Глобальный форум по сырьевым товарам. Эти платформы имели много общего с моделью Глобального договора Организации Объединенных Наций, инициативой с широким кругом участников, которая начала действовать в 2000 году. Следует отметить, что Всемирный инвестиционный форум сумел привлечь большое число участников. В 2010 году в форуме приняло участие 1 800 делегатов из 120 стран, включая девять глав государств. В 2012 году он собрал 1 400 участников из 145 стран, включая 30 наименее развитых стран. В его работе участвует широкий круг традиционных сторон, проявляющих интерес к проблематике инвестиций для развития, таких как руководители международных компаний, главы агентств по поощрению инвестиций, участники переговоров по инвестиционным договорам, представители организаций гражданского общества, а также новые партнеры, в том числе руководители фондов национального благосостояния, менеджеры фондовых бирж и представители органов, регулирующих рынки ценных бумаг. Тем не менее пока еще рано судить о долгосрочной эффективности этих новых двух форумов.

Была проведена также оптимизация некоторых структур секретариата. Количество комиссий сократилось с трех до двух. 400 проектов технической помощи было уменьшено в два раза и сгруппировано по 17 категориям с целью повышения прозрачности, согласованности и взаимодействия между подразделениями. Для обеспечения участия экспертов из развивающихся стран в межправительственных совещаниях Супачай учредил целевой фонд. Общее количество серийных публикаций ЮНКТАД было сокращено, а работа над основными полноформатными публикациями была активизирована.

Решение об объединении *Доклада об экономическом развитии в Африке* с *Докладом о наименее развитых странах* объединялось, возможно, иными соображениями, например неприятием критики прямых иностранных инвестиций (ПИИ), содержащейся в *Докладе об экономическом развитии в Африке*, а также желанием дистанцировать доклад от влияния аналитического подхода, присущего *Докладу о торговле и развитии*. Тем не менее план по объединению *Доклада об экономическом развитии в Африке* с *Докладом о наименее развитых странах* так и не был осуществлен из-за резких возражений со стороны многих африканских делегаций.

Хотя ЮНКТАД не удавалось перехватить инициативу на торговом фронте, ее работа в области инвестиций получила новый импульс. Одно из предложений по этой теме, содержащихся в докладе Группы, касалось необходимости для ЮНКТАД взять на себя инициативу в области инвестиционной политики. Это предложение стало основой для важной смены акцентов в деятельности по инвестиционной проблематике под руководством Джеймса Чжэня и привело к разработке в 2012 году Рамочных основ инвестиционной политики в интересах устойчивого развития. В предыдущие 15 лет было принято уделять основное внимание свободе инвесторов или, по меньшей мере, подчеркивать необходимость устранения правил, дискриминирующих иностранных инвесторов, а также создания среды, одинаково благоприятной как для национальных, так и для иностранных инвесторов.

Работа над Рамочными основами инвестиционной политики в интересах устойчивого развития привела к двум изменениям. Первое касалось необходимости учитывать требования устойчивого и инклюзивного роста. Второе было связано с разработкой набора принципов, основных направлений национальной политики и вариантов для международных инвестиционных соглашений с целью обеспечения более значительной устойчивости и инклюзивности инвестиционной стратегии стран. Такой инструментарий политики необходим для смены парадигмы инвестиционной деятельности в целях развития.

Первый доклад Группы видных деятелей содержал несколько неожиданных выводов, но в целом дал ход некоторым полезным мерам по рационализации и консолидации деятельности ЮНКТАД, которые были призваны нейтрализовать последствия неудачи с захватом инициативы в сфере торговли. Этого оказалось достаточно, чтобы на двенадцатой сессии Конференции, которая прошла в Аккре в апреле 2008 года, атмосфера была доброжелательной. Основная обеспокоенность была связана с резким повышением цен на продовольствие и привела к новому призыву к ЮНКТАД возобновить работу в области сырьевых товаров, которая с 1980-х годов отошла на второй

план. Новую целевую группу по сырьевым товарам было рекомендовано создать еще на Конференции в Сан-Паулу, однако средств на ее работу так и не было выделено.

Прозвучавшая в Аккре тема сокращения масштабов нищеты стала логичным развитием поддержки ЮНКТАД Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и дала возможность продолжать добиваться согласия по вопросу о способах интеграции в глобальную экономику, учитывающих необходимость борьбы с нищетой. Данный вопрос по-прежнему особенно актуален для развивающихся стран, зависящих от сырьевых товаров, где преобладает добывающая промышленность. Несмотря на более чем десять лет высоких темпов экономического роста, во многих из этих стран сокращение масштабов нищеты было незначительным или нулевым. Доля произведенной в стране добавленной стоимости в нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслях остается минимальной. В сельскохозяйственном секторе также еще многое предстоит сделать, чтобы помочь развивающимся странам подняться на более высокую стадию в производственно-сбытовых цепочках.

После Конференции в Аккре была создана Специальная группа ЮНКТАД по сырьевым товарам, призванная оказывать помощь развивающимся странам, зависящим от сырьевых товаров, например путем совершенствования работы товарных бирж и финансирования производственно-сбытовых цепочек. Новые инициативы включали подготовку *Доклада о сырьевых товарах и развитии*, выпуск публикации по вопросам содействия развитию мелких фермерских хозяйств, а также создание межучрежденческой платформы, получившей название «Информационная система о сельскохозяйственных рынках».

В Аккре был подтвержден широкий мандат ЮНКТАД, включающий поддержку инициативы по поощрению инвестиций в целях устойчивого развития. В Аккрском соглашении с удовлетворением отмечается: «Торговля и развитие остаются одной из главных забот в контексте осуществляемых реформ в Организации Объединенных Наций, и ЮНКТАД будет отводиться особая роль в реализации миссии Организации Объединенных Наций в области торговли и развития». Для организации, которая во время предыдущей Конференции, проходившей в Африке, находилась в состоянии осады, такой результат можно считать удовлетворительным.

Вместе с тем развитые страны не согласились с предложением Группы 77 и Китая о создании новой комиссии по вопросам глобализации и стратегиям в области развития. В качестве компромисса была достигнута договоренность о том, что вопрос о глобализации и стратегиях развития будет постоянным пунктом в повестке дня на ежегодных сессиях Совета по торговле и развитию. Хотя в Аккрской декларации

вскользь упоминалось о «возникновении текущих трудностей», казалось, можно было предположить, что эти трудности будут нейтрализованы дальнейшим ростом в странах с формирующейся рыночной экономикой, которые станут новым локомотивом глобального роста.

С. Финансово-экономический кризис 2007–2008 годов

Доклад о торговле и развитии за 2004 год предупреждал о том, что «между ведущими индустриальными странами устойчиво сохраняются значительные различия в уровнях внутреннего спроса, а нарастание несбалансированности в торговле между основными экономическими балансами может... усилить нестабильность на валютных и финансовых рынках». В *Докладе о торговле и развитии* за 2006 год указывалось на аномальную и асимметричную ситуацию, в которой ведется борьба с глобальными финансовыми дисбалансами. В нем было отмечено, что когда развивающиеся страны обращаются за заимствованиями в МВФ в пределах своих квот, МВФ рассматривает вопрос о дефиците их баланса по текущим операциям. Такие заимствования МВФ всегда сопровождает установлением жестких условий. В то же время при возникновении гораздо большего дефицита (или профицита) в международной торговле и платежах между основными валютами эти вопросы решаются на встречах стран-эмитентов этих валют в рамках Группы 7 или Группы 8. МВФ не имеет в данном случае никаких полномочий, и никаких условий в отношении сроков или объемов требуемых корректировок не устанавливается. Поскольку дефициты должны финансироваться, это открывает возможности для опасных финансовых инноваций. Кроме того, учитывая, что финансируемые дефициты к этому времени уже весьма велики, то риски, сопутствующие такому крупномасштабному финансированию, становятся системными.

Когда финансовый кризис 2007–2008 годов спровоцировал сильнейшую экономическую рецессию со времен Великой депрессии, ЮНКТАД не без оснований смогла заявить, что такой результат был предсказуем. В *Докладе о торговле и развитии* описывались явления, которые питали кризис задолго до его наступления, хотя при этом не указывалось, да и не могло быть указано, когда именно и каким образом экономический пузырь, наконец, лопнет. В качестве эпиграфа к *Докладу о торговле и развитии* за 2009 год было использовано знаменитое высказывание Кейнса о причинах Великой депрессии: «Когда расширение производственного капитала в стране становится побочным продуктом деятельности игорного дома, трудно ожидать хороших результатов». За слепую веру в эффективность дерегулированных финансовых рынков в докладе резко осуждались конкретно неназванные «политики» и «власти».

Они позволили объему привлеченных средств достичь беспрецедентного уровня и допустили, чтобы экономика «игорного дома» работала в условиях неудовлетворительных требований к уровню капитала и ненадлежащего надзора.

Реакция властей на кризис 2007–2008 годов также подверглась критике. Считалось, что смягчение денежно-кредитной политики и крупномасштабные антикризисные пакеты мер предотвратили полный обвал финансовой системы, однако они были охарактеризованы как недостаточные для оживления спроса и сдерживания роста безработицы. В *Докладе о торговле и развитии* за 2009 год предусматривалась более широкая повестка дня и выдвигался целый ряд радикальных стратегических предложений. На национальном уровне в качестве одной из мер широкомасштабного реструктурирования и восстановления регулирования финансовых рынков в докладе рекомендуется более значительное государственное участие в капитале банков. На международном уровне было рекомендовано более активное использование механизмов контроля за потоками капитала для сглаживания резких скачков. Также предлагалось шире использовать специальные права заимствования (СПЗ) для нейтрализации негативных последствий доминирования доллара в международных финансах. Наиболее радикальным из всех было предложение создать новую международную валютную систему, основанную на поддержании стабильности реальных обменных курсов, а не на фиксированных номинальных обменных курсах с возможностью корректировки бреттон-вудской эпохи.

В *Докладе о торговле и развитии* за 2010 год были отмечены признаки экономического оживления, обусловленного экономическим ростом в развивающихся странах. Было также указано, что после скоординированных действий по смягчению денежно-кредитной политики и налогово-бюджетному стимулированию в течение предыдущего года развитие страны начали проводить различную политику. Так, Европа пошла по пути принятия мер жесткой экономии после долгового кризиса в Греции, в то время как Соединенные Штаты продолжили стимулировать экономический рост с помощью денежно-бюджетных инструментов. Главный вывод заключался в том, что добиваться экономического роста необходимо путем увеличения внутреннего потребления, а не за счет роста экспорта. Поскольку выравнивание баланса внутреннего потребления между Соединенными Штатами и Китаем может иметь дефляционные последствия, в докладе рекомендовался набор мер, которые могли бы способствовать созданию новых рабочих мест в этих и других странах. К числу таких мер относилось снижение реальных процентных ставок, использование различных инструментов промышленной политики для привлечения инвестиций и централизация переговоров о размере заработной

платы для обеспечения соответствия уровня оплаты труда росту производительности. Еще более неортодоксальными были предложения, касающиеся принятия мер по укреплению профсоюзов как институтов для переговоров по вопросам оплаты труда, а также использования политики регулирования доходов в случае ускорения инфляции.

В связи с призывом к правительствам принять дополнительные меры для содействия увеличению занятости возникает вопрос о том, есть ли у них соответствующее пространство для маневра в финансово-бюджетной политике. Ответ на этот вопрос была дан в *Докладе о торговле и развитии* за 2011 год. В нем признается, что бюджетный дефицит объяснялся не бюджетной расточительностью в предкризисный период, а работой автоматических стабилизаторов, а также расходами на спасение банков и пакеты мер экономического стимулирования. По поводу стран Европейского союза, которые начали проводить политику жесткой экономии, в докладе утверждалось, что необходимости или потребности в таких мерах не было в связи с высоким показателем отношения долга к ВВП в большинстве этих стран в то время. Действия стран Европейского союза были вызваны желанием успокоить финансовые рынки, те самые рынки, которые еще несколько лет назад оказались настолько слепы к макроэкономическим реалиям. По мнению авторов *Доклада о торговле и развитии*, пространство для маневра в финансово-бюджетной политике представляет собой во многом эндогенный фактор. Стимулирующая финансово-бюджетная политика способствует росту доходов и, соответственно, налоговых поступлений при снижении трансферных расходов, в то время как ограничительная финансово-бюджетная политика ведет к снижению доходов и налоговых поступлений, а также к увеличению трансферных расходов. При такой динамике политика жесткой экономии может оказаться обреченной на провал, поскольку попытки уменьшить дефицит бюджета могут привести к его росту.

Начало финансово-экономического кризиса заставило ЮНКТАД заняться исследованиями и информационно-просветительской работой, которые по сравнению с предыдущими четырьмя годами теперь меньше зависели от мнений и желаний стран Группы В. Супачай увидел в кризисной ситуации отражение своего собственного опыта работы по указке МВФ в 1997–1998 годах и в своих выступлениях громко осуждал недостатки ведущих промышленно развитых стран. Разоблачение изъянов дерегулированных финансовых рынков и макроэкономической политики ведущих промышленно развитых стран, похоже, подстегнуло ЮНКТАД избавиться от остатков неолиберальной экономической доктрины и укрепить приверженность неокейнсианским идеям.

Д. Переговоры на Дохинской конференции

Выступления Супачая и более независимая позиция ЮНКТАД, разумеется, были восприняты странами Группы В негативно. Они оспаривали мандат ЮНКТАД по международным валютным вопросам, начиная с самой первой Конференции в Женеве. Однако Сидни Делл с самого начала был убежден, что торговля и развитие, главная тема работы ЮНКТАД, не может эффективно и реально рассматриваться в отрыве от международных аспектов валютно-финансовой сферы, и он сумел обеспечить принятие изначальной резолюции об учреждении экспертной исследовательской группы для выработки рекомендаций по реформе валютной системы.

Развитые страны и бреттон-вудские учреждения не желали, чтобы Организация Объединенных Наций вторгалась в эту область. Они предпочитали, чтобы валютные вопросы решались в международных учреждениях, система голосования в которых была организована в их пользу, а не в Организации Объединенных Наций с ее правилом «одна страна – один голос». При этом ЮНКТАД никогда не пыталась узурпировать функции МВФ и Всемирного банка, хотя и претендовала на право анализировать макроэкономические и финансовые вопросы и формулировать рекомендации, которые МВФ и Всемирный банк были вправе принять или отклонить.

Развитые страны так никогда и не согласились полностью с этим аргументом и в течение пятидесяти лет после первой сессии ЮНКТАД несколько раз пытались убрать данный аспект из мандата ЮНКТАД. Самым серьезным ударом стало упразднение в 1992 году Комитета по невидимым статьям и финансированию, связанному с торговлей, после ЮНКТАД VIII в Картахене. Этот шаг оставил ЮНКТАД без серьезной площадки для обсуждения международных валютно-финансовых вопросов. После того, как в результате потрясений 2007–2008 года стало очевидным, что развитые страны плохо управляют международной финансовой системой, и ЮНКТАД демонстративно подчеркнула причины и последствия их несостоятельности, страны Группы В вновь попытались заглушить источник критики и альтернативных вариантов политики. Такая возможность представилась на тринадцатой сессии Конференции (ЮНКТАД XIII) в Дохе в декабре 2012 года.

В докладе Генерального секретаря к Конференции красноречиво осуждались неравномерность, нестабильность и несправедливость, к которым привела глобализация, движимая финансами. В то же время в докладе объяснялось, каким образом некоторым странам удалось добиться высокого экономического роста. Доклад содержал призыв поставить на повестку дня необходимость перебалансировки мировой экономики для перехода к глобализации с опорой на развитие. Это потребует усилий

по построению государств развития, обеспечению способности международных учреждений давать более решительный коллективный ответ на вызовы и укреплению сотрудничества по линии Юг–Юг. Данный документ был с воодушевлением принят Группой 77 и гражданским обществом, поскольку он представил альтернативное видение, которого они ждали от ЮНКТАД. Супачай, срок полномочий которого подходил к концу, имел возможность дистанцироваться от этого документа, но он энергично выступил в его защиту.

Страны Группы В приехали в Доху с воинственным настроением. Накануне Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций представила доклад с критикой некоторых методов руководства ЮНКТАД. И хотя подобные доклады обычно не включаются в повестку дня Конференции, Группа В настояла, чтобы этот доклад обсуждался в Дохе. Доклад был лишь дополнительным оружием для поражения настоящей цели: отдела глобализации и стратегий развития ЮНКТАД.

Приводились доводы о том, что работа ЮНКТАД в области макроэкономики и финансов дублирует текущую работу МВФ и Всемирного банка и, таким образом, являются напрасной тратой средств. На самом деле аналитическая работа ЮНКТАД очень сильно отличалась от работы бреттон-вудских институтов. Например, в своем ежегодном докладе за 2006 год МВФ заявил, что «распределение кредитного риска банками среди более широкой и разнородной группы инвесторов» в отличие от концентрации этих рисков на собственном балансе помогло «повысить устойчивость банковской системы и всей финансовой системы в целом». Что, более того, такое распределение риска сможет смягчить и нейтрализовать шоковые потрясения для финансовой системы, а результатом повышения устойчивости системы, вероятно, будет меньшее число банкротств банков и более упорядоченная политика кредитования. Возникает вопрос: как официальное учреждение может оказаться до такой степени под влиянием мнения, распространенного в сфере частных банковских услуг для состоятельных клиентов? Причем после того, как в *Докладе о торговле и развитии за 2004 год* уже появилось предупреждение о грядущем росте нестабильности на валютных и финансовых рынках.

Следующий ход Группы В заключался в том, чтобы признать, что в своей аналитической работе ЮНКТАД сработала на опережение в случае финансового кризиса 2007–2008 годов, но что к 2012 году МВФ полностью пересмотрел свои представления и что наличие обновленного и более дальновидного МВФ делало продолжение работы ЮНКТАД в этой области нецелесообразным.

Учитывая, что с 1987 года все конференции ЮНКТАД должны были завершаться договоренностью, т.е. итоговым документом, который принимался на основе консенсуса и который предусматривал программу работы на следующие четыре года, развивающиеся страны пытались найти выход, который не угрожал бы работе ЮНКТАД в финансовой сфере. Некоторые страны, такие как Индонезия, Марокко, Таиланд, Тунис и Эфиопия, заняли более мягкую позицию, в то время как другие считали необходимым решительно противодействовать любым попыткам ограничить полномочия ЮНКТАД в области финансов. К числу более решительно настроенных стран относились Алжир, Боливия, Египет, Зимбабве и Перу при поддержке Китая. Поскольку развитые страны были непреклонны в своих требованиях, на протяжении большей части Конференции казалось, что впервые с 1987 года по вопросу о следующем мандате консенсуса добиться не удастся. Супачай писал впоследствии: «Эти сложные обстоятельства сделали переговоры по Дохинскому мандату более сложными, чем переговоры по многим предыдущим итоговым документам».

Споры разгорелись вокруг того, должно ли новое соглашение «развивать» или «подтверждать и развивать» положения Аккрского соглашения. Первый вариант позволил бы сократить часть предыдущего мандата, тогда как второй не позволил бы сделать это. В самый последний момент приехали министры торговли Индии и Южной Африки, которые вместо заранее запланированной тринадцатой сессии ЮНКТАД в Дохе участвовали в совещании стран БРИКС (Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка) в Мексике, и взяли на себя согласование окончательной формулировки с Европейским союзом и странами ОЭСР, не входящими в Европейский союз. В итоге благодаря вмешательству «тяжеловесов» из БРИКС на стороне Группы 77 Дохинское соглашение содержит фразу «подтверждает и развивает».

Е. Постоянство и перемены в долгосрочной перспективе

События в Дохе дают представление о том, что изменилось, а что осталось неизменным за пятидесятилетнюю историю ЮНКТАД. Одним из сохранившихся элементов является регулярно проявляющийся разрыв между Севером и Югом. Несмотря на то, что в середине 1980-х годов ЮНКТАД сменила тактику конфронтации на сотрудничество, цель партнерства в самом широком смысле так и не была достигнута. Это неудивительно, поскольку эта цель всегда была нереалистичной. Это хорошо понимал Кеннет Дадзи, первый Генеральный секретарь ЮНКТАД от Африки, который был инициатором тактического разворота и трансформации организации. В 1986 году он писал:

«Кажется весьма маловероятным, чтобы в ближайшем будущем мир, в котором существует более 160 крайне разнородных наций, пришел к общему,

универсальному толкованию понятия развития или мер и политики, с помощью которых можно было бы достичь целей развития государств. Несмотря на существование точек соприкосновения, между развивающимися странами и донорами помощи в целях развития все еще остаются большие различия во взглядах и методах».

Он добавил, что эти различия проявились в разногласиях между развивающимися странами и МВФ и Всемирным банком.

Часто утверждается, что разрыв между Севером и Югом является искусственным и обманчивым, так как статистика показывает, что существует полный спектр уровней развития: от самых богатых до самих бедных стран. Вместе с тем разрыв остается реальным именно потому, что страны сами делятся на группы для отстаивания различных взглядов и методов, о которых писал Дадзи. Еще один из сохранившихся за 50 лет элемент – это существование и стабильность ОЭСР как организации, которая формулирует и представляет взгляды и методы изначально 20, а теперь 34 стран-членов. Группа 77, которая сейчас насчитывает более 130 стран, была задумана как в противовес ОЭСР, однако всегда обладала меньшими ресурсами и была менее стабильна. Сегодня она превратилась в набор региональных группировок, а ее общая политика определяется в Нью-Йорке без учета вопросов, предлагаемых к обсуждению другими участниками.

События 2012 года в Дохе показали, как изменилась Группа 77 со времени своего учреждения. В первые годы работы ЮНКТАД Группа сама вырабатывала общий подход и тактику конфронтации, а в определении своих направлений политики во многом полагалась на рекомендации секретариата ЮНКТАД. Когда выбранные направления политики не приносили ожидаемых результатов, между Группой 77 и секретариатом возникали трения, однако до начала 1990-х годов с ними справлялись. Хотя процедурные изменения Дадзи, принятые на ЮНКТАД VII, были призваны лишить Группу 77 возможности использовать тактику голосования блоком, сам Дадзи поддерживал тесные отношения с Группой даже во время сессий Генеральной Ассамблеи, когда Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций старался сохранять дистанцию. Стоит отметить, что после Дадзи регулярных встреч между Группой 77 и Генеральным секретарем ЮНКТАД больше не проводилось.

После того как усилия Переса-Гереро по созданию секретариата Группы 77 (см. главу IV) потерпели неудачу, отсутствие такого института постоянно осложняло работу секретариата ЮНКТАД. Проблему признавал и Шридат «Сонни» Рамфал: «Мы пытались превратить ЮНКТАД в секретариат [Группы 77], и, конечно же, произошло неизбеж-

ное. Большие страны, которые платили за ЮНКТАД, заявили: «Мы не позволим вам это сделать». Поэтому у нас его в ЮНКТАД нет.» Постоянный секретариат для стран Юга, который занимался бы независимыми исследованиями, стал бы логичным продолжением работы недолго просуществовавшей Комиссии Юга под председательством Джулиуса Ньерере (1987–1990 годы), однако прошло еще пять лет, прежде чем в Женеве была учреждена межправительственная организация – Центр «Юг». Многие из тех, кто симпатизировал чаяниям стран Юга, посчитали, что сделано это было не только слишком поздно, но и с недостаточным размахом. По словам Адебайо Адедеджи: «Центр «Юг» был учрежден Ньерере, чтобы создать своего рода южную ОЭСР. Мне думается, что Ньерере умер разочарованным, так как он не смог реализовать своей цели. Страны Юга способны мобилизовать достаточные ресурсы, чтобы это сделать. Однако они просто отказались от этого». Как бы то ни было, Центр «Юг», не реализовав честолюбивых замыслов Ньерере, сегодня успешно работает в качестве небольшого аналитического центра, который проводит качественные исследования и ведет действенную информационно-просветительскую деятельность в изначальном духе Группы 77.

Центр «Юг» – не единственная новая организация, которая занимается исследованиями и консультативной деятельностью по вопросам торговли и развития для развивающихся стран. В 1996 году в Женеве был основан Международный центр по торговле и устойчивому развитию. Программа развития Организации Объединенных Наций, которая в прошлом оказывала щедрую помощь проектам технического сотрудничества ЮНКТАД, в конце 1990-х годов также начала работать в сфере торговли и развития под эгидой Расширенной комплексной рамочной программы и теперь ведет собственную аналитическую и практическую работу в этой области. Эти инициативы означают, что симбиотическая связь между ЮНКТАД и Группой 77 прервалась, а у развивающихся стран появился выбор в отношении получения советов и помощи. ЮНКТАД перестала быть очевидным выбором, и ей необходимо постоянно наращивать свое конкурентное превосходство.

Активизация деятельности ВТО создала еще одну трудность для ЮНКТАД. Каждой международной организации требуются собеседники на национальном уровне, помимо должностных лиц министерств иностранных дел, которые посещают заседания в штаб-квартире. Для ЮНКТАД такими национальными собеседниками – где они существовали – были национальные министерства торговли. Но внимание министерств торговли теперь в большей степени сосредоточено на ВТО. Более разнородные виды деятельности ЮНКТАД по вопросам, связанным с торговлей, таким как финансы, инвестиции, предпринимательство и технологии, теперь уже не имеют

единой точки контакта в рамках национальных правительств. И это проблема вдвойне, поскольку правительства должны иметь возможность давать программные указания международным организациям, которые они поддерживают, а эти организации нуждаются в канале, через который они могли бы пытаться оказывать влияние на дискуссии при выработке национальной политики.

В 1990-х годах несколько ведущих в экономическом отношении развивающихся стран, таких как Мексика и Республика Корея, покинули Группу 77, чтобы присоединиться к ОЭСР. С 2000 года самые влиятельные развивающиеся страны (Бразилия, Китай и Индия) перешли на менее активные отношения с ЮНКТАД и Группой 77. Южная Африка всегда держалась на расстоянии. Эти страны больше заняты построением связей с Российской Федерацией и развитием собственных инициатив в рамках БРИКС, чем руководством Группы 77. Тот факт, что до последнего момента они отсутствовали на Конференции в Дохе, наглядно показывает их приоритеты, а их вмешательство в конфликт на стороне Группы 77 на заключительном этапе свидетельствует о том, что в практической плоскости они сохраняют солидарность с Группой. Страны БРИКС, возможно, отказались от руководства Группой 77 в пользу менее крупных и влиятельных стран, однако их солидарность с Группой остается крепкой.

Спустя 50 лет ЮНКТАД сталкивается сегодня с новыми вызовами, поскольку усложнились обстоятельства, в которых она работает. Ей приходится справляться с неожиданно проявляющимися неизжитыми глобальными разногласиями, с постепенным распадом традиционного контингента партнеров и появлением конкурентов в ее привычных областях работы. Эти проблемы серьезны, и в главе, посвященной будущему ЮНКТАД, я изложу свою личную точку зрения относительно возможных путей их решения.



ГЛАВА

IX

БУДУЩЕЕ ЮНКТАД: ЛИЧНЫЙ ВЗГЛЯД

А. Трудности многостороннего подхода

Философы, должно быть, спорят, действительно ли историки, полностью погруженные в прошлое, знают о будущем меньше других, но если бы будущее можно было бы знать заранее, то так оно, наверное, и было бы. Это признание собственной ограниченности необходимо сделать в начале данной главы, в которой я собираюсь выразить личное мнение о будущем ЮНКТАД. У меня нет волшебных очков или магического шара, поэтому, как Сэм Уэллер из «Посмертных записок Пиквикского клуба», я должен признать, что «зрение мое ограничено».

Что может сказать историк? Первый совет, который я могу дать: не идеализировать прошлое. На мой взгляд, ЮНКТАД не удалось полностью избежать ностальгии по тому времени, когда она была более крупной организацией и имела большее влияние на мировой арене. Такое настроение может сказываться на сотрудниках и искажать оценки внешних комментаторов, которые превозносят 1960-е и 1970-е как «золотые годы». Действительно, это были годы, когда в течение короткого периода времени у ЮНКТАД в лице Рауля Пребиша был харизматичный лидер, команда исключительно талантливых и целеустремленных сотрудников и достойная цель – содействовать развитию бедных стран. Вместе с тем, если не считать отдельных заметных достижений, за этим периодом последовало десятилетие разочарования и крушения надежд.

Через 30 лет после того, как новый международный экономический порядок бросил серьезный вызов экономической гегемонии Запада, геополитические условия, которые в то время сделали новый порядок достижимым для развивающихся стран, полностью изменились. Сегодня нельзя использовать нефть как оружие против Запада, и не существует угрозы дезертирства в советский лагерь, который давно потерпел крах. Более того, даже во времена, когда эти угрозы казались убедительными, их было недостаточно, чтобы вызвать радикальные преобразования глобального характера.

Ценности и принципы, питавшие убежденность Пребиша – экономическая справедливость, справедливое обращение и прекращение эксплуатации – не подвластны времени и непреходящи. Сегодня они также актуальны, как и 50 лет назад. Вместе с тем осуществление этих ценностей и принципов должно быть прагматичным процессом, в котором успех зависит от конкретных существующих обстоятельств.

Реальный ключ к пониманию прошлого ЮНКТАД и ее будущего лежит в идее глобализации, однако глобализация как идея часто истолковывается превратно. Некоторые считают глобализацию благом, другие – злом, есть те, кто говорит, что она

в любом случае необратима и поэтому обязательно ограничивает возможность инклюзивного и устойчивого развития. Ни одна из этих упрощенных точек зрения не является удовлетворительной. В моем понимании то, что измеряется статистикой как «глобализация» (рост международной торговли и потоков инвестиций), является результатом двух совершенно различных, хотя и взаимосвязанных, векторов.

Один из векторов является стихийным и возникает в частном секторе. Изобретатели и предприниматели способствуют техническому прогрессу, который приводит к повышению специализации и разделению труда, в результате чего внешняя торговля и инвестиции могут стать более прибыльными и распространенными. Другая движущая сила заключается в целенаправленной политике, которую проводят директивные органы в государственном секторе для присоединения к международным коллективным мерам, призванным устранить существующие препятствия на пути торговли и финансовых потоков. Именно решение об участии в коллективных действиях неизбежно ограничивает суверенные полномочия стран.

Из данного определения должно быть ясно, что ни стихийный, ни целенаправленный тип глобализации сами по себе не являются благом с точки зрения возможности рационального экономического развития. Спонтанное технологическое развитие может привести к возникновению новых видов рисков, не способствующих торговле и инвестиционным потокам, а недалековидные стратегические меры могут ограничить пространство страны для маневра в политике, не обеспечив равных преимуществ от коллективных действий. Не является глобализация и необратимой. Ее ход может быть неожиданно нарушен, и, кроме того, национальные правительства могут принять решение пересмотреть свое участие в международных коллективных действиях, что, например, происходит, когда распадаются существующие таможенные союзы.

Важно также помнить, что пока уровень глобализации невысок, и во многом ее степень, измеряемая статистиками, отражает уровень интеграции стран Европейского союза: около 40% от общего показателя. Если учесть Северную Америку (Канаду и Соединенные Штаты) и Азию, то эта цифра будет еще выше. Широко распространенное восприятие глобализации как безжалостной силы частично объясняется тем, что уже произошедшая глобализация не всегда была инклюзивной и устойчивой, а временами основывалась на неравенстве позиций и принуждении. Вера в то, что глобализация еще не достигла своего предела и все еще может идти вперед, предполагает, что предстоящий путь еще можно сделать более инклюзивным и устойчивым. Глобализация в интересах развития, как сказано в докладе Супачая к ЮНКТАД XIII, действительно является вероятной надеждой на будущее.

Международный режим доминирования, процветавший в XX веке, когда небольшая группа богатых стран приглашала другие страны к участию в коллективных действиях без предоставления им какого-либо контроля, проявил себя как несоответствующий требованиям будущего. Глобальная экономика нуждается в более активном и эффективном международном управлении, которое невозможно обеспечить при старом и дискредитировавшем себя режиме доминирования.

ЮНКТАД осознала это с самого начала. Она была создана на волне недовольства международным режимом доминирования, которое проявилось в результате неспособности воплотить в жизнь Гаванский устав. Она стремилась найти новую, иную форму интеграции развивающихся стран в мировую экономику, которая была бы основана на исправлении исторического неравенства с помощью невзаимного преференциального режима. С практической точки зрения этот способ интеграции привел к незначительным результатам, так как многие из искомым методов были спорными, а режим доминирования был все еще достаточно силен, чтобы их пресечь. Кроме того, многие бедные страны по разным причинам не сумели воспользоваться преимуществами преференциального режима, который был им предоставлен.

Осознав прочность вставшей перед ней преграды, ЮНКТАД сделала шаг в сторону и начала содействовать другому, более знакомому методу интеграции для развивающихся стран: полноправному участию в работе соответствующих международных организаций. Оно открывало альтернативный путь к интеграции развивающихся стран в мировую экономику, который они избрали в надежде на улучшение перспектив развития. Вместе с тем и на этом пути, казавшемся столь многообещающим, возникли препятствия.

Что же за препятствия встали на пути? В самых общих словах можно сказать, что большинство международных организаций сталкивается с необходимостью найти компромисс между легитимностью и эффективностью. Чем более инклюзивными они становились, тем хуже они могли выполнять свои функции и добиваться своих целей. Эта тенденция наглядно проявилась в сфере торговли. В 1964 году ГАТТ, пресловутому «клубу богачей», не доставало легитимности, однако оно удивительно много добилось в достижении своей цели, заключающейся в снижении барьеров в торговле промышленными товарами и тем самым стимулировании экономического роста. ЮНКТАД, имеющая более универсальное членство, обладала гораздо большей легитимностью, но испытывала затруднения при согласовании выбранной программной повестки дня, связанной с исторической компенсацией за экономические деформации колониализма. После 1995 года превращение ГАТТ в ВТО и быстрое расширение членского состава выполнили нехватку легитимности, но, что очень важно, за почти

20 лет своего существования ВТО так и не смогла провести ни одного серьезного раунда переговоров по вопросам либерализации торговли, если не считать то не-многое, чего удалось достичь в рамках Балийского пакета в декабре 2013 года.

Компромисс между легитимностью и эффективностью не ограничивался сферой торговли. Он проявился и в расширении Европейского союза, и в последующем кризисе еврозоны. 20 лет бесплодных глобальных переговоров по подписанию юридически обязывающего протокола по изменению климата – это тоже его проявление. Компромисс является общей проблемой многосторонней дипломатии и затрагивает многие различные форумы. Основная его причина коренится в том, что количество участников во всех переговорах растет, и достичь консенсуса или договоренности становится все труднее.

Еще одним препятствием является возрастающая разнородность развивающихся стран. В последние 50 лет одной из ключевых тенденций, хотя, возможно, и не самой существенной, была экономическая дифференциация развивающихся стран. В 1964 году они уже представляли собой неоднородную группу, куда входили и густонаселенные субконтиненты, и обедневшие острова, и фактически города-государства, но за последние 50 лет их экономические судьбы разошлись еще больше. В одних странах наблюдались беспрецедентно высокие темпы роста, в других – экономический рост был лишь соразмерен росту населения, а в некоторых странах наступил экономический спад. ЮНКТАД признала эти различия, инициировав в 1970-х годах выделение новой категории наименее развитых стран в рамках Организации Объединенных Наций, а позднее отдельных категорий для не имеющих выхода к морю развивающихся стран и малых островных развивающихся государств. В результате наиболее мощные в экономическом отношении развивающиеся страны стали достаточно влиятельны, чтобы препятствовать заключению новых международных соглашений, которые, по их мнению, противоречат их интересам. Таким образом, экономическая дифференциация выступает дополнительным тормозом для многосторонней дипломатии.

В. Пять угроз для процесса глобализации

Многостороннее соглашение обычно считается идеальным методом принятия целенаправленных общих действий в поддержку глобализации. Тот факт, что в современном мире заключение таких соглашений становится все более сложным (в XXI веке во всех сферах было заключено на удивление мало новых соглашений), означает, что в настоящее время существует целый ряд стихийно проявляющихся угроз для глобализации, которые не учитываются должным образом. Появление этих угроз вызвано

пробелами в архитектуре международного управления, и некоторые из них будут иметь последствия для будущей программы работы ЮНКТАД.

В течение первых 20 лет работы ЮНКТАД руководствовалась идеей Пребиша об ограничениях, связанных с платежным балансом, для развития развивающихся стран, занимаясь товарными соглашениями, дополнительным финансированием и торговыми преференциями. В последние 30 лет ее главная идея заключалась в использовании преимуществ либерализации мировой экономики. По вышеизложенным причинам стоит задуматься о новой аргументации. И начинать следует с кризиса многостороннего подхода во все более полицентричном мире и рисков, которые такие условия могут представлять для инклюзивной и устойчивой глобализации.

Не претендуя на исчерпывающий анализ, считаю, что можно выделить пять основных рисков, которые уже возникли, но остаются без внимания. В сфере торговли и инвестиций недостаточный прогресс на многостороннем уровне привел к распространению региональных соглашений и двусторонних связей, которые складывались быстро и иногда хаотично. В результате получилось то, что было так красочно названо «запутанным клубком». Увеличение числа двусторонних договоров по инвестициям поощрялось практически без учета их эффективности с точки зрения роста и повышения качества потоков ПИИ. Маловероятно, что каждое соглашение или договор полностью соответствует открытому многостороннему подходу. Настало время попробовать навести порядок в этой области.

Глобальный финансово-экономический кризис, от которого мир только начал оправляться, является, вероятно, самым ярким недавним примером угрозы для процесса глобализации. Финансовые инновации в условиях недостаточного национального и международного регулирования привели к кризису, в результате которого во всем мире сократились темпы роста торговли, инвестиций и производства, а также отсрочилось достижение целей развития. Спонтанные финансовые инновации будут, несомненно, продолжаться, сомнения заключаются в том, будут ли новые международные гарантии, которые были приняты, достаточны для предотвращения повторения кризиса и соответствующих последствий для финансовой системы.

Самой мощной стихийной движущей силой глобализации стало быстрое развитие информационных технологий, особенно новых коммерческих возможностей, открывшихся в связи с появлением сети Интернета. Вместе с тем использование Интернета очень сложно регулировать, и в любом случае такое регулирование многими отвергается по политическим соображениям. Широко распространилась киберпреступность, которая принимает самые разнообразные формы: от изощренных схем

хищения до кражи коммерческих и промышленных секретов. Киберпреступники могут осуществлять деятельность через компьютеры в третьих странах, поэтому нарушителей сложно не только привлечь к ответственности, но и обнаружить. При этом национальные правоохранительные органы неохотно идут на сотрудничество с другими странами, хотя проблему киберпреступности невозможно решить в одностороннем порядке.

Четвертая угроза процессу глобализации – это неуправляемая международная миграция. Трансграничная миграция имеет большие экономические последствия как для страны происхождения, так и для принимающей страны. «Утечка умов» и сопутствующий экспорт капитала ведут к истощению ресурсов страны происхождения, хотя денежные переводы из-за границы в некоторой степени нейтрализуют воздействие этих негативных факторов. Принимающая страна получает дополнительную квалифицированную рабочую силу и налоговые поступления, хотя это может сопровождаться социальными потрясениями и беспорядками. Когда международная миграция становится неуправляемой, т.е. подверженной большим или неожиданным скачкам, правительства начинают воздвигать на ее пути барьеры. Однако национальные попытки регулирования в таких условиях, как правило, стимулируют нелегальную миграцию менее квалифицированных работников, которые приносят принимающей стране меньше преимуществ, прежде всего в плане сокращения налоговых поступлений.

Наконец, глобализации могут в конечном итоге угрожать некоторые виды экономического развития. Экономическое развитие, в значительной степени зависящее от производства энергии из ископаемых видов топлива, ведет к увеличению выбросов углерода и, таким образом, ускоряет антропогенное изменение климата. Повышение глобальных температур меняет погодные условия, увеличивает частоту и интенсивность стихийных бедствий и сделает некоторые районы мира непригодными для жизни. Глобализация не может способствовать развитию, если сама основа развития не является устойчивой.

Вот пять основных угроз для инклюзивной и устойчивой глобализации в будущем. В одиночку страны не смогут им противостоять. Именно поэтому эти угрозы процессу глобализации также являются угрозами, возникающими из-за преждевременной глобализации. Те виды глобализации, при которых процесс идет вперед, несмотря на пробелы в международном режиме управления, могут оказаться опасными и разрушительными. Хотя достичь многостороннего соглашения по вопросам о предоставлении требуемых международных общественных благ сегодня представляется трудным, важно сохранить саму возможность многосторонних действий в будущем.

Именно в этом контексте ЮНКТАД придется работать в будущем, и он задает направления для исследований, информационно-просветительской деятельности и технического сотрудничества, где ЮНКТАД могла бы принести пользу в сотрудничестве с другими международными субъектами.

С. Последствия для будущей работы ЮНКТАД

Последствия, связанные с первой угрозой, касаются открытого многостороннего подхода. В ситуации, когда переговоры по юридически обязательным международным правилам зашли в дипломатический тупик, для противодействия этой угрозе необходимо использовать иной механизм. В отличие от «жестких» правил, которые сегодня не устанавливаются, новый механизм можно назвать «выработкой мягких правил». ЮНКТАД уже выступила первопроходцем в создании таких мягких правил, касающихся национальной политики в области конкуренции. В рамках мандата 1981 года ЮНКТАД сначала разработала модель национальной политики в области конкуренции. Странам-членам рекомендовалось использовать эту модель в качестве шаблона, чтобы добровольно представлять свою национальную политику в области конкуренции и защиты прав потребителей на рассмотрение в рамках экспертных обзоров. Тем странам, которые после экспертной оценки пожелали внести изменения в национальную политику, ЮНКТАД предлагала соответствующую техническую помощь. Процесс, начатый в одном регионе, затем может быть распространен на другие, пока не приобретет глобальный охват. При этом всегда сохраняется возможность того, что в конечном счете будут приняты согласованные многосторонние правила.

Механизм добровольных экспертных обзоров, дополняемый технической помощью с целью внесения изменений, может использоваться и в других областях. Такой процесс мог бы содействовать улучшению торговой политики, если его применить к членству стран в 400 с лишним действующих региональных торговых соглашениях – от свободных торговых зон до полноценных экономических союзов. Некоторые страны участвуют в 20 и более региональных торговых соглашениях. Подобные соглашения часто отражают неравенство в переговорных позициях между более сильной в экономическом отношении развитой страной и более слабой группой развивающихся стран в ущерб последним. Эти соглашения с одинаковым успехом приводят как к налаживанию, так и к нарушению торговых связей, причем в невыгодном положении в результате оказываются третьи, часто развивающиеся, страны. Кроме того, нет убедительного эмпирического подтверждения роли региональных торговых соглашений в повышении производственного потенциала их участников и стимулировании экономического роста.

Добровольный аудит членства в различных региональных торговых соглашениях с целью выхода стран из тех соглашений, которые не совместимы с открытым многосторонним подходом, был бы весьма достойной целью. Однако в настоящее время он выходит за рамки возможностей ЮНКТАД. Подобный аудит потребовал бы привлечения дополнительных сотрудников, и его можно было бы провести только совместно с региональными комиссиями Организации Объединенных Наций.

Еще одной сферой, подходящей для «выработки мягких правил», является инвестиционная политика. В настоящее время глобальная система в сфере инвестиций сильно фрагментирована. Она состоит из более чем 3 100 основных договоров. Около 2 200 из них представляют собой двусторонние инвестиционные договоры, а остальные – это иные соглашения, содержащие положения об инвестициях. Для того чтобы избавиться от несоответствий и дублирования, которые отрицательно сказываются на инвестиционной политике на международном уровне, необходимо активизировать усилия в этом направлении. Учитывая, что ни один из международных органов не занимается данной задачей, у ЮНКТАД есть возможность взять ее на себя.

Довольно ограниченные исследования в области двусторонних инвестиционных договоров ставят под сомнение их эффективность в увеличении и повышении качества притока ПИИ. Бразилия, один из крупнейших получателей ПИИ, не имеет ратифицированных двусторонних инвестиционных договоров, а Южная Африка решила не продлевать некоторые из существующих договоров. Более того, дополнительные возможности, которые двусторонние инвестиционные договоры предлагают инвесторам в отношении оспаривания правительственной политики, могут оказаться затратными и бесполезными для целей национального развития. Уже сегодня табачные компании судятся с правительством Австралии из-за законодательства о простой упаковке, иностранные инвесторы судятся с правительством Коста-Рики из-за решений в области экологической политики, а европейские корпорации судятся с правительством Германии из-за его решения отказаться от производства атомной энергии. Это всего лишь образец того, что может происходить в будущем.

Все это говорит о существовании возможностей для более тесной координации с учетом потребностей национального развития. В сфере инвестиций ЮНКТАД уже создала новые Рамочные основы инвестиционной политики, а ее потенциал в области оказания технической помощи был укреплен благодаря механизму обзоров инвестиционной политики. Компетентность ЮНКТАД в области инвестиций признают и другие международные органы. Свидетельством совместной работы ЮНКТАД

с этими органами являются недавние инициативы, такие как Принципы ответственного инвестирования в сельское хозяйство, учитывающие вопросы прав, средств к существованию и ресурсов.

Последствия второй угрозы касаются стабильности международной финансовой системы. Многие, похоже, считают, что, поскольку проблема системного риска была выявлена, она также была решена. К сожалению, это не так. Принятые к настоящему времени меры по ограничению системного риска фрагментарны и недостаточны. МВФ разработал набор инструментов для выявления системного риска, чтобы получить раннее предупреждение в случае начала будущего глобального кризиса. И хотя в периодах, предшествующих кризисам, есть много общих черт, каждый из них развивается по-своему. Поэтому такие инструменты, как стресс-тест и требования к достаточности капитала для банков, нельзя применять механически, а инструментов для измерения рисков, связанных с новыми формами финансовых институтов, которые не имеют юридического статуса банков, может не оказаться.

Одним из общих для надвигающихся финансовых кризисов элементов является всеобщая эйфория и убежденность в том, что финансовые проблемы прошлого были решены. Проницательные риск-аналитики, имеющие другое мнение, получают клеймо паникеров, и их мнение не принимается во внимание. Даже когда некоторые из должностных лиц таких органов, как МВФ или Банк международных расчетов, высказывают обоснованные сомнения в устойчивости экономического подъема, их голоса не воспринимаются как официальное мнение организации. Несмотря на наличие системы раннего предупреждения, ключевые организации неохотно бьют тревогу, опасаясь обвинений в сталкивании мира в рецессию.

В этих условиях исключительно важно, чтобы ЮНКТАД продолжала и активизировала свою работу в области макроэкономики и финансов. Многие из условий, которые привели к последнему финансовому кризису, по-прежнему существуют: макроэкономические диспропорции, ставшие результатом стремления к большому активному сальдо торгового баланса; наличие большого количества банков, которые «слишком велики для банкротства» и имеют потенциальную поддержку в виде государственных гарантий; а также отсутствие механизмов коррекции в связи с изменениями в уровнях производительности в еврозоне. Независимый мониторинг и представление данных в отношении этих и других источников глобальной финансовой нестабильности имеет первостепенное значение. ЮНКТАД имеет хорошую репутацию независимого источника экспертных знаний по данным вопросам и известна тем, что выражает свое мнение объективно и беспристрастно. Но масштаб задачи велик, и выполнить ее можно только при содействии тщательно подобранных партнерских организаций,

которые обладают не менее впечатляющим «послужным списком». В мире существуют тысячи аналитических центров в области экономики, поэтому к отбору партнеров необходимо подходить с особым вниманием, а не устраивать балаган.

Третья угроза касается распространения киберпреступности. Киберпреступления принимают множество разнообразных форм, однако ЮНКТАД должна сосредоточить особое внимание на тех видах преступлений, которые имеют очевидные последствия для торговли и развития. Сюда можно отнести растраты, банковское мошенничество, кражу личных данных, коммерческий и промышленный шпионаж и нарушение авторских прав, которые имеют транснациональный характер. Необходимо выяснить истинный масштаб киберпреступлений этого типа и оценить их негативное влияние на рост международной торговли.

Информационно-просветительская деятельность должна быть направлена на поддержку проверенных методов предотвращения киберпреступности. Региональные органы, например Африканский союз, уже готовят соглашения по кибербезопасности. Обзор подобных мер и оценка их эффективности могли бы быть полезны для стран с низким потенциалом в этой области. При этом по-прежнему существует опасность того, что методы предотвращения преступности могут быть затратными, мешать операциям, которые они призваны защищать, или оказаться неэффективными с приходом новых прикладных программ информационных технологий. Они также могут создавать помехи на пути решения важных задач в области повышения прозрачности государственного управления и обеспечения доступа граждан к информации. Очевидно, что большое значение в сфере кибербезопасности имеет техническая помощь. У ЮНКТАД здесь есть преимущество, так как Комиссия по науке и технике в целях развития, для которой ЮНКТАД выполняет функции секретариата, уже работает над вопросом об управлении Интернетом.

Международная миграция рабочей силы из мест с менее продуктивной занятостью приносит большую пользу миру и населению, рассматриваемому в совокупности. Между тем, с точки зрения страны происхождения и принимающей страны, ее результаты неоднозначны. Страна происхождения теряет человеческий капитал, в который она, возможно, сделала инвестиции, но приобретает финансовые ресурсы благодаря добровольным денежным переводам из-за границы. Принимающая страна получает рабочую силу и (иногда) знания, однако ей приходится принимать надлежащие меры для экономической и социальной интеграции приезжих. Сочетание выгод и издержек на национальном уровне привело к попыткам воздвигнуть барьеры против свободного передвижения людей через границы в поисках более производительной занятости. Эти барьеры представляют собой четвертую угрозу для глобализации.

О миграционных потоках и их социально-экономических последствиях известно на удивление мало. Частично это объясняется разнообразием потоков миграции. В некоторых случаях миграция может быть вынужденной, в других – добровольной. Бывает временная и постоянная миграция. В некоторых случаях в ней участвуют только мужчины, а иногда – семьи. Это многообразие усложняет обобщение, поэтому изучение миграционных процессов, как правило, носит целевой характер и в значительной степени фрагментировано. Одним из следствий миграции, которое довольно легко поддается изучению, являются денежные переводы мигрантов. Хотя мигранты первого поколения составляют лишь 3% мирового населения, сумма их денежных переводов в настоящее время приближается к 400 млрд. долл. США, что превосходит весь совокупный объем официальной помощи в целях развития в мире.

ЮНКТАД могла бы внести ценный вклад в изучение миграционных процессов. Исследования, касающиеся стоимости отправки денежных переводов, и последующая разъяснительная работа относительно необходимости снизить эти расходы уже были проведены. Еще один важный вопрос заключается в том, играют ли потоки денежных переводов роль страхования, увеличиваясь в периоды бедствий и уменьшаясь при возврате к нормальным условиям. Это станет важным фактором устойчивости в случае экстремальных погодных условий.

Денежные переводы – не единственный экономический аспект миграции. Возникает также вопрос о том, что привозят мигранты с собой с точки зрения притока капитала для оплаты первоначальных расходов или для приобретения жилья и основания хозяйственной деятельности. Какое влияние они оказывают на инвестиционную ситуацию в своей новой стране? А если мигранты приезжают с пустыми руками, то на что они претендуют в плане социального обеспечения в принимающей стране, в которую они еще не внесли никакого вклада?

Многие попытки воздвигнуть барьеры против миграции основаны на невежестве, предубеждениях и страхе. Как правило, они неэффективны или приносят противоположные результаты: например, стимулируют торговлю людьми и использование опасных, а иногда и смертельных, маршрутов. Создание более достоверной базы данных о социально-экономических последствиях миграции – это задача ЮНКТАД и соответствующих официальных миграционных органов, решение которой могло бы способствовать совершенствованию национальной политики и благодаря этому сокращению масштабов нищеты.

Решение этой задачи особенно актуально, так как пятая угроза для глобализации – антропогенное изменение климата – приведет, несомненно, к увеличению миграции.

От глобального потепления и обусловленного им повышения уровня моря, а также более экстремальных погодных условий в определенной степени пострадают почти все страны. Однако самые разрушительные последствия ожидаются в развивающихся странах, таких как тихоокеанские острова, прибрежный регион Китая, низко расположенные районы Бангладеш и подверженные засухе территории Африки. Неравномерное распределение ожидаемого ущерба в сочетании со столь же неравномерным распределением издержек по смягчению последствий изменения климата, которые в основном приходится на промышленно развитые страны, являются одной из причин того, что многосторонние переговоры привели к таким незначительным результатам.

Исследования ЮНКТАД могли бы помочь ослабить это противостояние. Остаются без ответа важные вопросы о местах и типах ущерба от изменения климата. Например, насколько далеко так называемые тропические заболевания распространятся в зонах, которые до сих пор имели умеренный климат? Такие болезни, как малярия и лихорадка денге, встречаются не только в тропиках или субтропиках и могут распространяться везде, где нет холодного времени года, во время которого переносящие их насекомые впадают в спячку. Какие новые группы населения будут инфицироваться данными заболеваниями (вакцин или лекарств от которых, кстати, не существует) с повышением глобальных температур, и каковы будут издержки, связанные со снижением объемов производства и торговли? Во сколько обойдется принятие профилактических мер? Более глубокое понимание того, с какими рисками для торговли и развития связано изменение климата, могло бы привлечь внимание к важности смягчения последствий изменения климата.

Из всех мер по смягчению последствий изменения климата самые большие надежды связаны с внедрением зеленых технологий в энергетическом и строительном секторах экономики. Здесь ЮНКТАД может предоставлять информационную поддержку, а также, учитывая ее опыт по вопросам передачи технологий, создавать возможности для технического сотрудничества. Такая работа могла бы быть направлена на распространение экологических стандартов будущего и оказание помощи правительствам по привлечению иностранных и внутренних инвестиций, которые соответствовали бы этим стандартам.

Мой выбор пяти угроз для глобализации и рисков преждевременной глобализации, а также мои предложения о том, какого рода работу могла бы выполнять ЮНКТАД для противодействия этим угрозам, не следует понимать превратно. Решения о мандатах организации и одобрении соответствующей программы работы принимаются государствами-членами. И, возможно, некоторые из этих предложений придется им не по вкусу.

Кроме того, ЮНКТАД может воспользоваться широким кругом других рекомендаций относительно будущих направлений деятельности. Так, например, Группа видных деятелей подготовила второй доклад, представленный на специальном мероприятии в мае 2013 года и содержащий рекомендации относительно будущей работы в нескольких основных сферах в рамках ключевой компетенции ЮНКТАД. В докладе были предложены способы развития новых инициатив в традиционных областях работы, таких как финансы, торговля, инвестиции, сырьевые товары, предпринимательство и технологии. Также содержались предложения, касающиеся деятельности в менее знакомых областях, связанных с международной миграцией, «зеленой» экономикой, содействием расширению прав и возможностей женщин и ростом неформального сектора экономики.

D. Изменение культуры ЮНКТАД

Новая главная идея для миссии ЮНКТАД, как, например, «обеспечение инклюзивной и устойчивой глобализации в полицентричном мире», может стать знаменем, под которым ЮНКТАД будет участвовать в решении некоторых из самых важных проблем следующего десятилетия. Вместе с тем понимание объемов реальной деятельности, необходимой для получения результатов в рамках этой миссии, представляет собой лишь один аспект задачи обеспечения процветания ЮНКТАД в будущем. Вопрос «что делать?» должен быть дополнен вопросом «как это сделать?».

Несколько удручает, что в докладе Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций за 2012 год упоминаются некоторые из давних недостатков в сфере управления и организации деятельности ЮНКТАД, которые все еще имеют место. Еще в начале 1980-х годов в «зеленых книгах» аналитической группы Группы В (см. главу VI) содержалась критика действий всемогущего секретариата, узурпирующего законные функции государств-членов, такие как подготовка текста консенсусных документов, однако эта практика сохранилась до сих пор. Можно, конечно, считать, что государства-члены сами виноваты в том, что не выполняют своих обязанностей по подготовке ключевых текстов, но проблема состоит в том, чтобы найти способы более энергично привлечь их представителей к сотрудничеству с организацией и дать им возможность осуществлять необходимое стратегическое руководство работой секретариата.

Учитывая, что любая организация работает настолько хорошо, насколько хорошо работают ее сотрудники, удручает также то, что сотрудники недовольны и разочарованы проводившейся кадровой политикой и тем, что, в их понимании, эффективность работы и продвижение по службе слабо связаны между собой. В некоторой

степени было бы ошибкой считать, что в проблеме виновато исключительно высшее руководство в Женеве. Его руки связаны регламентами в сфере управления кадрами, которые распространяются на всю систему Организации Объединенных Наций и которые излишне забюрократизированы, политически корректны и не всегда эффективны для привлечения наиболее компетентных специалистов. Кроме того, государства-члены оказывают давление с целью обеспечить работу и продвижение национальным кандидатам, и, хотя организация должна всегда сопротивляться такому давлению, она не всегда способна это сделать. Тем не менее наличие прозрачной системы продвижения сотрудников по службе, привязанной к результативности их работы, окажет мощное позитивное воздействие на моральное состояние организации и ее способность осуществлять свою миссию. Точно так же неспособность организовать такую систему нанесет серьезный ущерб.

Большую степень ответственности высшее руководство в Женеве несет за формирование общей институциональной идентичности и обеспечение коллективного руководства. Генеральные секретари и их заместители в прошлом оказывались временами изолированы на вершине пирамиды, оторванными от остальных сотрудников, несмотря на то, что отдавали работе все силы. В таких случаях руководители среднего звена полностью замыкаются в собственных «бункерах» (отделах) в ущерб институциональной целостности. Необходимы структурные изменения, привносящие некую форму коллективной ответственности за руководство, при которой директора отделов могли бы получить некоторые функции помимо своих прямых обязанностей по руководству отделами, такие как мобилизация финансовых средств или налаживание внешних партнерских связей. Внедрение культуры действительно коллективного управления требует некоторых формальных реформ такого рода в верхних эшелонах руководства.

Техническое сотрудничество временами незаслуженно воспринимается как менее престижная функция секретариата по сравнению с исследовательской и информационно-просветительской работой. Этот статус второсортности сохранялся из-за неустойчивой финансовой базы и зависимости от краткосрочной поддержки доноров. Естественно, что, когда объемы технической помощи увеличились до 40% совокупных расходов по регулярному бюджету, помимо внебюджетных расходов, это вызвало обеспокоенность. Однако тот факт, что некоторые результаты усилий в области технического сотрудничества относятся к важным достижениям ЮНКТАД, свидетельствует о необходимости найти более надежную и постоянную финансовую основу для технического сотрудничества. Техническое сотрудничество должно рассматриваться как одно

из ценных направлений, в рамках которого ЮНКТАД может продолжать действовать в качестве защитника особых интересов развивающихся стран.

Е. Конкуренция среди международных экономических учреждений

В конечном счете, действительно ли миру нужна ЮНКТАД? Несмотря на то, что ЮНКТАД уцелела после учреждения ВТО, многие все еще не смирились с ее существованием. Следует признать, что ни одна из международных организаций не может обладать правом занимать место в глобальной экономической архитектуре в силу давности существования. При этом сама метафора «архитектуры» вводит в заблуждение, так как она предполагает раз и навсегда созданную структуру институтов, а не гибкую систему Организации Объединенных Наций, которая реагирует на изменяющиеся глобальные угрозы, требующие создания новых международных общественных благ.

Взгляды участников спора вокруг ЮНКТАД противоречивы с обеих сторон. ОЭСР считает, что хотя ЮНКТАД, возможно, выполняет некоторые полезные функции в области исследований, сбора данных или технической помощи, эти функции не хуже, а то и лучше могут осуществлять Всемирный банк или МВФ. Точка зрения стран Юга заключается в том, что контролируемые странами Севера учреждения стараются подорвать авторитет ЮНКТАД, присваивая функции в тех областях, где ЮНКТАД добилась сравнительного превосходства. Каждая из сторон одновременно обращается к логике фиксированного распределения обязанностей и к критерию большей результативности. Каждая группа имеет собственную противоречивую и неубедительную форму аргументации.

Если отказаться от обманчивой метафоры институциональной архитектуры, мы должны принять перспективу конкуренции между международными учреждениями. Если люди должны оцениваться по результатам их деятельности, то тот же принцип должен применяться и к целым международным экономическим учреждениям. Это заставляет нас признать, что учреждения могут что-то делать хорошо, а что-то плохо и что для этих учреждений крайне важно как можно скорее выяснить это, чтобы принять меры по исправлению положения.

Поэтому, пожалуй, самой актуальной и необходимой из рекомендаций доклада Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций за 2012 год является последняя – номер 11. Она состоит в том, чтобы «обеспечить выделение достаточных ресурсов для укрепления независимой и эффективной функции оцен-

ки в секретариате ЮНКТАД». Всемирный банк имеет собственный независимый Департамент по оценке деятельности с 1975 года, и факты свидетельствуют о том, что он помогал Банку быстрее свернуть те направления работы, в которых, по оценке Департамента, он терпел неудачу. МВФ запоздало создал собственное Управление независимой оценки в 2001 году, и это он использовал в подтверждение своих заявлений о том, что он усвоил уроки кризиса 2007–2008 годов. Если ЮНКТАД желает успешно конкурировать во многих разных областях торговли, инвестиций, финансов и технологий, которые составляют нынешний набор ее видов деятельности, то, как мне кажется, самым главным условием ее успешного будущего является независимая оценка результатов ее работы.



ПРИЛОЖЕНИЕ

**РЕКОМЕНДУЕМАЯ
ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ
ЛИТЕРАТУРА**

Читатели, желающие узнать больше о предмете данного краткого исторического очерка могут обратиться, прежде всего, к книге John Toye and Richard Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development* (Indiana University Press, 2004). В ней представлена исследовательская база, которая легла в основу первых пяти глав данного произведения. Те, кого интересует история Рауля Пребиша, а также его работа во главе ЮНКТАД, должны прочесть прекрасную биографию Рауля Пребиша, написанную Эдгаром Досманом: Edgar Dosman, *The Life and Times of Raul Prebisch 1901–1986* (McGill Queens University Press, 2008). Материалы данного биографического очерка очень помогли мне сделать содержательными главы II и III.

Развернутый рассказ о конференции в Белладжо приводится в книге *New Directions for World Trade* (Royal Institute of International Affairs, London, 1963). Первые годы работы ЮНКТАД описаны в статье Diego Cordovez, *The making of UNCTAD*, *Journal of World Trade Law*, 1:3, 1967, 243–328. Последствия механизма переговоров между группами были проанализированы в книге Thomas G. Weiss and Hans W. Singer, *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD: The lessons of Group Negotiations, 1964–1984*, (Macmillan, London, 1986). Роль секретариата обсуждается в статье Anindya K. Bhattacharya, *The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariff preferences*, *International Organization*, 30:1, 1976, 75–90.

Обзор первых переговоров по вопросу о новом международном экономическом порядке содержится в книге Robert L. Rothstein, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, (Princeton University Press, Princeton, 1979). Желающим лучше понять позицию Гамани Корея в отношении нового международного экономического порядка и роли товарных соглашений рекомендуется прочесть его книгу *Gamani Korea, Taming Commodity Markets: The Integrated Programme and the Common Fund in UNCTAD* (Manchester University Press, 1992). См. также его статью: UNCTAD and the New International Economic Order, в публикации *International Affairs*, 53:2, 1977, 177–87. Более критический взгляд на кампанию по подготовке Интегрированной программы представлен в книге Christopher P. Brown, *The Social and Political Economy of Commodity Control* (Macmillan, 1980).

Хорошим примером изложения неолиберальных теорий и принципиальных установок 1980-х годов является книга Ian Little, *Economic Development: Theory, Policy and International Relations* (Basic Books, 1982), которая частично основана на более раннем исследовании, проведенном для ОЭСР: Tibor Scitovsky and Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).

Анализ нового курса, выбранного ЮНКТАД в 1980-х годах, описывается в нескольких исследованиях. Одно из них: Kathryn C. Lavelle, Ideas within a context: The African group in an evolving UNCTAD, в публикации *The Journal of Modern African Studies* (39:1, 25–50). Другое: Carlston B. Boucher and Wolfgang E. Siebeck, UNCTAD VII: New Spirit in North–South Relations?, в публикации *Finance and Development* (24:4, 14–16). Достоверным источником информации о событиях того времени можно считать главу 5 книги Ian Taylor and Karen Smith's *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (Routledge, 2007). Эволюция Группы 77 подробно анализируется в книге Marc Williams, *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD*, (Pinter, London, 1991).

Кеннет Дадзи оставил мало материалов, которые бы позволили пролить свет на его идеи, но одним из важных источников является написанная им глава «Организация Объединенных Наций и проблема экономического развития» в книге Adam Roberts and Benedict Kingsbury, editors, *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations* (Clarendon Press, 1988: 139–157).

Авторитетный комментарий о значении соглашений ВТО содержится в книге Bhagirath Lal Das, *The World Trade Organization: a Guide to the Framework of International Trade* (Zed Books, 1999). О различных точках зрения на взаимоотношения между ВТО и другими международными организациями, включая ЮНКТАД, можно прочитать в книге Anne O. Krueger, editor, *The WTO as an International Organization* (University of Chicago Press, 1998). Различные принципиальные вопросы, обсуждавшиеся на десятой сессии ЮНКТАД в Бангкоке, анализируются в книге John Toye, editor, *Trade and Development: Directions for the 21st Century* (Elgar, 2003).

В своей статье «Роль международных и национальных учреждений в укреплении потенциала, связанного с торговлей» Сузан Праус решительно раскритиковала политику укрепления потенциала, связанного с торговлей, и представила предложения по ее реформе: Susan Prowse, The role of international and national agencies in trade-related capacity-building, в публикации *The World Economy* (25:9, 2002, 1235–1261). Доклады Группы видных деятелей ЮНКТАД см. на веб-сайте ЮНКТАД. Среди глубоких и популярно изложенных исследований, посвященных причинам и последствиям финансового кризиса 2007–2008 годов, можно назвать следующие публикации: Gillian Tett *Fool's Gold* (Abacus, 2009), Vince Cable *The Storm: The World Economic Crisis & What It Means* (Atlantic Books, 2009) и Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, 2010).

Во второй части книги Mark Mazower, *Governing the World: the History of an Idea* (Penguin, 2012) представлен замечательный обзор системы международного управления за

последние 50 лет, который содержит несколько уместных наблюдений, касающихся ЮНКТАД. Еще один взгляд представлен в публикации Thomas G. Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (Polity Press, Cambridge, 2012). В книге Ian Goldin and Kenneth A. Reinert's *Globalization for Development: Meeting new Challenges* (Oxford University Press, 2012) анализируются угрозы глобализации и предложены возможные меры по их преодолению. Работе ЮНКТАД в области электронной торговли посвящена статья Murray Jennex, UNCTAD and e-commerce success, в публикации *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 11, 2003.

