

США, МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС В АРГЕНТИНЕ (2001–2004 гг.)

Рассматривается позиция республиканской администрации Дж.У. Буша по вопросу об оказании международной финансовой помощи Аргентине в условиях региональной экономической рецессии первой половины 2000-х гг. В этот период политика США определялась стремлением внедрить новый, более строгий и прагматичный подход к выдаче займов Международного валютного фонда. При этом американской администрации пришлось балансировать между желанием продемонстрировать новую концепцию кредитования Международного валютного фонда (МВФ) и задачей сохранить лояльность латиноамериканских стран в неблагоприятном региональном и глобальном контексте.

Ключевые слова: администрация Дж.У. Буша; Международный валютный фонд; Аргентина.

В преддверии президентских выборов 2000 г. в США развернулась широкая дискуссия о роли и эффективности МВФ в предотвращении и решении финансовых кризисов, волна которых прокатилась по миру в 1990-х гг. Выдача крупных пакетов помощи МВФ и последующее увеличение взносов США в бюджет Фонда, одобряемые администрацией Клинтона, натолкнулись на критику республиканского большинства в Конгрессе. Было очевидно, что в случае прихода к власти кандидата от республиканской партии отношения США и МВФ станут более прохладными, однако степень ужесточения позиции США оставалась неясной, поскольку уровень недовольства Фондом среди республиканцев варьировался от признания необходимости умеренных реформ до требования радикальных изменений в практике данной организации, вплоть до ее роспуска.

Уже первые назначения в новой администрации Буша-мл. подтвердили изменение американского подхода в отношении МВФ. Министр финансов П. О'Нил, его заместители К. Дам и Д. Тэйлор, а также главный экономический советник президента Л. Линдси критически оценивали МВФ, чье вмешательство таит в себе «моральную угрозу», так как правительства и инвесторы начинают вести себя безответственно, надеясь, что в случае возникновения каких-либо трудностей МВФ им поможет [1]. По мнению самого Буша-мл., помощь Фонда следовало оказывать только платежеспособным государствам, которые предпринимают конкретные шаги по оздоровлению своей финансовой политики [2]. Эта позиция соответствовала основным выводам консультативной Комиссии по международным финансовым институтам при Конгрессе США (так называемой Комиссии Мелцера), согласно которым МВФ должен был сократить объем и количество кредитов и выдавать их только после того, как заемщик начнет осуществлять предписания Фонда [3].

Проверкой лояльности новой администрации к МВФ и проводимой им политике стали переговоры по оказанию помощи Аргентине в 2001–2004 гг. Укрепление связей США с Латинской Америкой было заявлено в качестве фундаментального интереса внешней политики Дж. Буша-мл., который, еще будучи губернатором, уделял центральное внимание вопросам добрососедства. В своих первых внешнеполитических заявлениях Буш-мл. торжественно обещал придать новый импульс развитию свободной торговли и демократии в

западном полушарии [4. С. 25]. К этому моменту страны Латинской Америки, на протяжении предшествующего десятилетия являвшие собой пример успешного проведения неолиберальных реформ в духе «Вашингтонского консенсуса», начали испытывать серьезные экономические трудности. Наиболее тяжелая ситуация сложилась в Аргентине, где продолжающийся с 1998 г. спад экономики привел к росту внешнего долга, резкому сокращению экспорта, бегству капитала и угрозе дефолта. В декабре 2000 г. Аргентина с одобрения администрации Клинтона получила от МВФ кредит в 13,7 млрд долларов, но уже вскоре была вынуждена обратиться за помощью снова. Однако администрация Дж. Буша-мл. заняла жесткую позицию по отношению к возможности новых займов. Так, министр финансов П. О'Нил призвал Фонд быть более сдержанным в отношении выдачи крупных займов развивающимся странам и назвал ненужным кредит, выданный Аргентине в конце 2000 г. [1]. В ходе начавшихся переговоров администрация требовала от Аргентины реорганизовать выплату по внешней задолженности так, чтобы справиться с кризисом без привлечения новых кредитов. В случае же выдачи нового кредита США хотели быть уверенными, что Аргентина эффективно использует эти средства и больше не будет нуждаться в новых займах.

Стремления США пересмотреть подход к займам в критический для Аргентины момент привели к трениям между администрацией и МВФ. В то время как в июле 2001 г. первый заместитель главы МВФ С. Фишер указывал на тревожные признаки распространения кризиса, О'Нил настаивал на том, что тяжелая ситуация в Аргентине – не более чем «локальная сложность в стране, на протяжении 70 лет страдающей от экономических проблем» [5]. Еще больший резонанс вызвало высказывание О'Нила о том, что США пытаются содействовать превращению Аргентины из страны, «поглощающей деньги американских трудяг», в страну с устойчивой экономикой [6]. Подобная риторика лишь увеличила опасения, что США заблокируют выдачу нового кредита, и привела к резкому падению аргентинских акций и взлету процентных ставок. Тем не менее, к августу 2001 г. стороны сумели достичь соглашения. Пакет помощи, одобренный Аргентине, увязывался с реструктуризацией ее государственного долга (первая часть кредита в размере 5 млрд долларов выплачивалась в сентябре 2001 г., а оставшиеся 3 млрд долларов под-

лежали выплате, когда страна перепланирует выплаты по погашению внешнего долга). Остальные условия займа были традиционны: правительству требовалось сократить размер бюджетного дефицита через урезание расходов, улучшение сбора налогов и укрепление банковской системы. Данное соглашение получило неоднозначную оценку: с одной стороны, новый кредит мог способствовать восстановлению доверия инвесторов и приостановить бегство капитала. С другой стороны, размер кредита был слишком мал, чтобы существенно повлиять на возможность страны обслуживать ее долг, и к тому же не содержал требований по изменению одной из ключевых причин слабости аргентинской экономики – системы валютного управления (валютного совета) и жесткой привязки песо к доллару. Поэтому данный кредит расценивался некоторыми экспертами как «продление агонии» аргентинской экономики [7].

В течение трех последующих месяцев правительство Ф. де ла Руа занималось разработкой плана по реструктуризации аргентинского долга на фоне растущего общественного недовольства урезанием государственных расходов. В декабре 2001 г. попытки правительства найти выход из сложившегося положения зашли в тупик: сначала МВФ заявил о приостановлении выплаты очередного транша Аргентине, а затем под натиском протестных выступлений в отставку подали министр финансов Д. Кавальо и сам президент. Прокатившиеся по всей стране акции гражданского неповиновения были направлены против политики жесткой экономии, проводимой властями в соответствии с требованиями МВФ. В то время как общественное мнение Аргентины обвиняло МВФ в непоследовательности и усугублении кризиса, Дж. Буш-мл. выступил в защиту «строгой, но очень реалистичной и необходимой» политики Фонда и призвал следующего лидера продолжить режим экономии [8]. Через три дня Аргентина объявила о приостановке выплат по внешнему долгу. За дефолтом последовали тридцатипроцентная девальвация песо, рост инфляции и безработицы.

Оценивая роль США в событиях конца 2001 – начала 2002 г., бывший министр финансов Д. Кавальо с сожалением констатировал, что стиль лидерства администрации Дж. Буша-мл. не позволил ей оказать политическую поддержку Аргентине, которая так остро в ней нуждалась. Кавальо пришел к выводу, что основной целью США в той ситуации являлось не предотвращение дефолта, а демонстрация нового подхода к займам МВФ и профилактике «моральной угрозы», какой бы ценой для Аргентины она ни обернулась. По мнению Кавальо, естественным следствием такого пренебрежительного отношения к стабильности экономики и благосостоянию латиноамериканского народа стало ослабление доверия к США [9]. Аналитики описывали данную ситуацию как парадоксальную, замечая, что администрация Дж. Буша-мл. проявляет безудержный интервенционизм во внешней политике и почти полную пассивность в международной экономике [10]. Отвечая на вопрос о том, в чем состоит причина разительного отличия политики Дж. Буша-мл. в отношении Аргентины в 2001 г. от политики Б. Клинтона в отношении Мексики в 1994 г., один из советников президента ответил, что аргентинский кризис сильно

отличался от мексиканского. Так, правительство Мексики было готово к проведению реформ и нуждалось только во времени и ресурсах, в то время как Аргентина игнорировала повторяющиеся предупреждения о катастрофических последствиях проводимой ею политики [11]. Заместитель министра финансов Дж. Тэйлор пояснил, что в данном вопросе администрация придерживалась прагматичного подхода и была готова оказывать помощь только в том случае, если заемщик гарантировал ее эффективное использование. В случае с Аргентиной ответственность за дефолт лежала на ее правительстве, которое не смогло реализовать программу, предписанную МВФ [12].

В октябре 2002 г. на слушаниях сенатского Комитета по банковским делам действия администрации Дж. Буша-мл. в сфере кредитования МВФ были подвергнуты критике как непоследовательные, нелогичные и несдержанные. Сенаторы-демократы обвиняли администрацию в проведении противоречивой политики, которая подрывает доверие других стран и инвесторов к США. Согласно их мнению, ситуация, когда администрация изначально выступает против крупных займов МВФ, а затем одобряет их (как было в случае с Аргентиной), необоснованно обостряет ситуацию на мировых рынках. Заместитель министра финансов по международным вопросам Дж. Тэйлор, в свою очередь, отвечал, что администрация последовательна в своем прагматичном желании сократить объем кредитов МВФ, но не может сделать это моментально. По его словам, США четко дали понять, что готовы поддержать выдачу кредитов тем странам, которые осуществляют необходимые экономические реформы [12].

Левоцентристское правительство Н. Киршнера, пришедшее к власти в мае 2003 г., в переговорах с Фондом старалось отстаивать свой план восстановления экономики по принципам, отличным от неолиберальных рецептов Вашингтонского консенсуса. Стремление Киршнера использовать полученные средства на покрытие социальных расходов и выплаты МВФ как приоритетному кредитору вызвало острое несогласие зарубежных частных инвесторов, пострадавших от дефолта. В 2003–2004 гг. вопрос о компенсациях частным кредиторам стал ключевым пунктом разногласий Аргентины и Фонда, посредником между которыми выступили США. В то время как представители Японии, Великобритании и Италии выступали за увеличение размера компенсации и их скорейшую выплату, администрация Дж. Буша-мл., к удивлению многих, последовательно поддерживала Аргентину и призывала МВФ проявить больше гибкости и благоразумия по отношению к ней [13]. По мнению Р. Куарлеса, помощника министра финансов США по международным вопросам, «ни МВФ, ни США не вправе предъявлять Аргентине условия взаимодействия с частными кредиторами» [14]. В итоге политическая поддержка США позволила Аргентине выработать собственную схему выплат компенсаций к концу 2004 г.

Таким образом, республиканская администрация отказалась от традиционной для США защиты интересов частных зарубежных инвесторов и сделала выбор в пользу поддержки аргентинского правительства. Причиной такого нехарактерного для администрации Дж. Буша-мл. подхода стали несколько факторов. Во-

первых, желание США привлечь Аргентину на свою сторону в условиях изменения политической конфигурации в Латинской Америке, роста антиамериканских настроений, пробуксовывающих переговоров по созданию Американской зоны свободной торговли (ФТАА) и Дохийском раунде переговоров ВТО. Во-вторых, укрепление отношений со странами региона стало особенно актуальным в условиях продолжающейся борьбы с терроризмом и начавшейся подготовки к войне с Ираком, ведь «в случае войны последнее, в чем нуждалась Америка, – это кризис на собственном заднем дворе» [15]. В-третьих, важным было и стремление неолиберальной команды Дж. Буша-мл. подтвердить приверженность новому подходу к профилактике финансовых кризисов, при котором инвесторы будут осознавать, что отвечать за свои риски им придется самим [16]. В-четвертых, несмотря на то что американские частные инвесторы потерпели весомые убытки от дефолта (американские инвестиции составляли около 9% аргентинского внешнего долга), в большинстве своем это были крупные финансовые институты, которые были лучше подготовлены к возможности дефолта и последующим длительным переговорам с аргентинским правительством [14].

Таким образом, переговоры с Аргентиной предоставили республиканской администрации возможность продемонстрировать свой новый, более строгий подход к кредитной политике МВФ, который значительно кон-

трастировал с риторикой активного экономического вмешательства администрации Клинтона. Администрации Дж. Буша-мл. удалось «выдержать марку»: резкие, едва ли дипломатичные высказывания ее представителей совпадали с предвыборной риторикой республиканцев и показывали их принципиальное желание изменить практику кредитования МВФ в сторону сокращения объемов и количества кредитов и роста их результативности. При этом США предпочли не блокировать выдачу кредита одной из ключевых стран стратегически важного региона, экономические трудности внутри которого могли вызвать откат от либеральных достижений предшествующего десятилетия. Однако характер выданного кредита (недостаточный объем и невнимание к корню проблем – валютной системе) свидетельствовал о том, что администрация придерживалась сдержанного взгляда в вопросе об угрозе распространения аргентинского кризиса на другие страны региона. На фоне событий 11 сентября и последующей подготовки к войне в Афганистане США заняли выжидательную позицию и были не готовы оказать полномасштабную помощь Аргентине и взять на себя ответственность за спасение ее экономики. Изменение американской позиции в пользу Аргентины в переговорах с МВФ было продиктовано стремлением США повысить лояльность стран Латинской Америки на фоне меняющегося регионального («левый поворот») и глобального (война с терроризмом) контекста.

ЛИТЕРАТУРА

1. Healy S. United States: Does Bush mean trouble for the IMF? // Green Left Weekly, February 21, 2001. URL: <http://www.greenleft.org.au/node/23330> (дата обращения: 01.05.2013).
2. Presidential Debate in Winston-Salem, North Carolina, October 11, 2000 // The American Presidency Project. URL: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29419> (дата обращения: 30.04.2013).
3. Roth T.P. Recent Bailouts and Reform of the International Monetary Fund // Joint Economic Committee of the US Congress, July 2001. URL: http://www.jec.senate.gov/republicans/public/?a=Files.Serve&File_id=115bb4ea-076d-4415-ac5b-255285b7c6f0 (дата обращения: 30.04.2013).
4. Rice C. No Higher Honour: A Memoir of My Years in Washington. New York Crown Publishers, 2011.
5. How the bug can spread // The Economist, July 19, 2001. URL: http://www.economist.com/node/701377?story_id=701377. (дата обращения: 01.05.2013).
6. Kahn J. Argentina Gets \$8 Billion Aid From the I.M.F. // The New-York Times, August 22, 2001. URL: <http://www.nytimes.com/2001/08/22/world/argentina-gets-8-billion-aid-from-the-imf.html?ref=pauloneill> (дата обращения: 02.05.2013).
7. Too little, too late? // The Economist, August 23, 2001. URL: <http://www.economist.com/node/748880> (дата обращения: 02.05.2013).
8. Bush backs IMF austerity measures // BBC, December 22, 2001. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1722935.stm> (дата обращения: 05.05.2013).
9. Cavallo D. Argentina and the IMF during the Two Bush Administrations // International Finance, Vol. 7, Is. 1. 2004. P. 137–150.
10. Ignatius D. Sometimes, But Not Always, Doing Nothing Is Best Policy // Milwaukee Journal Sentinel, January 16, 2002. P. 13A.
11. Kahn J., Sanger D. Bush's Policy on Argentina Signals Shift in Approach // The New-York Times, January 05, 2002. URL: <http://www.nytimes.com/2002/01/05/world/bush-s-policy-on-argentina-signals-shift-in-approach.html> (дата обращения: 05.05.2013).
12. Instability in Latin America: United States Policy and the Role of the International Community. Hearing before the Subcommittee on International Trade and Finance of the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, October 16, 2002 // US Government Printing Office. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-107shrg90623/pdf/CHRG-107shrg90623.pdf> (дата обращения: 05.05.2013).
13. Give Argentina a break" says US to IMF // MercoPress, September 08, 2003. URL: <http://www.en.mercopress.com/2003/09/08/give-argentina-a-break-says-us-to-imf> (дата обращения: 10.05.2013).
14. Helleiner E. Strange Story of Bush and Argentina Debt Crisis // Third World Quarterly, Vol. 26, № 6. 2005. P. 951–969.
15. Raghavan C. IMF announces \$30 billion aid package for Brazil // Third World Economics, № 286 (1–15 August 2002). URL: <http://www.twinside.org.sg/title/twe286a.htm> (дата обращения: 10.05.2013).
16. Argentina's Economic Meltdown: Causes and Remedies: Hearings before the Subcommittee on International Monetary Policy and Trade of the Committee on Financial Services, U.S. House of Representatives, March 05, 2002. URL: <http://www.financialservices.house.gov/media/pdf/107-52.pdf> (дата обращения: 10.05.2013).

Статья представлена научной редакцией «История» 12 сентября 2013 г.