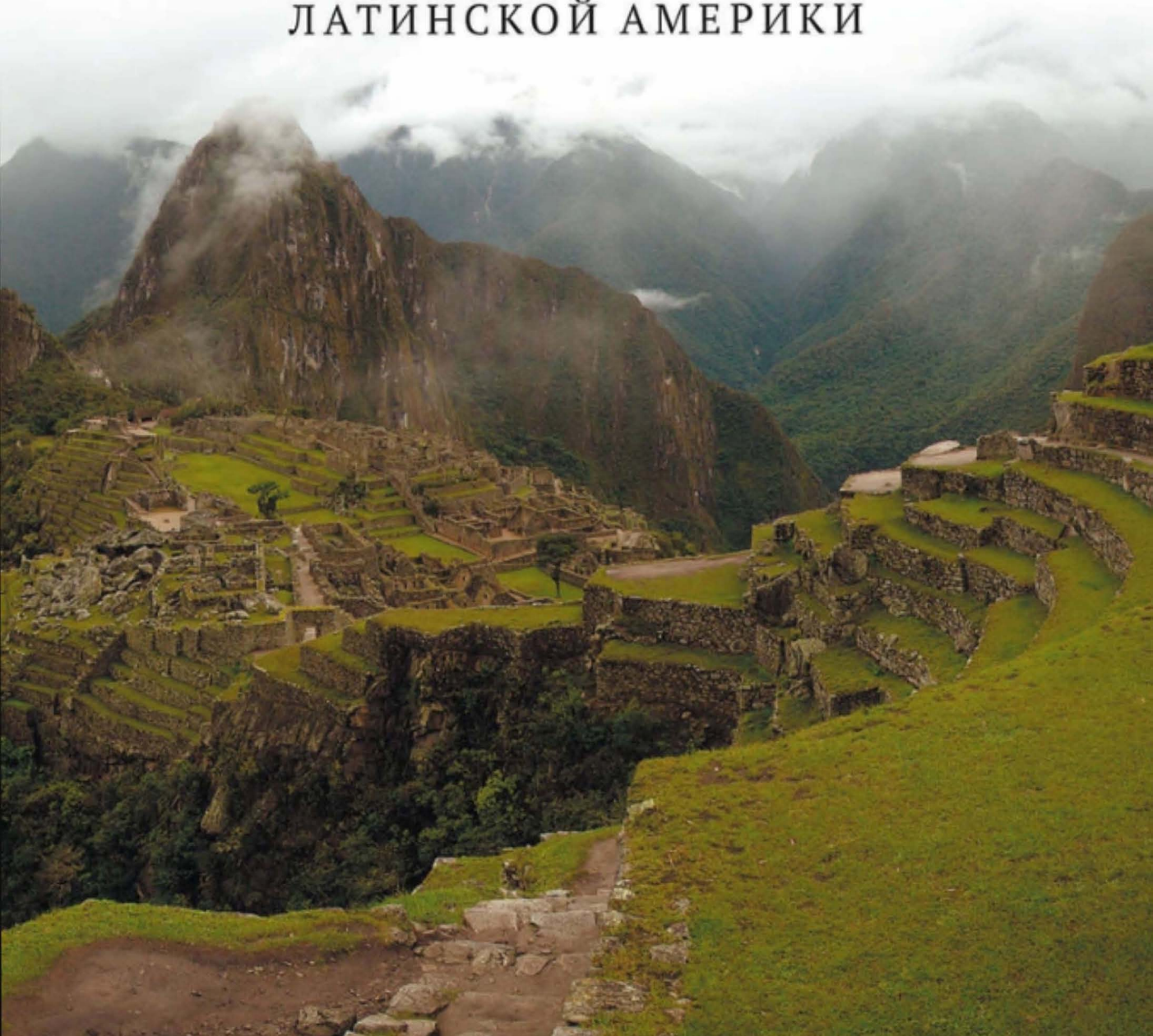


АЛЕХАНДРО ТОЛЕДО

СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ
ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ



АЛЕХАНДРО ТОЛЕДО

.

СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННОЕ
ОБЩЕСТВО

ALEJANDRO TOLEDO

.

THE SHARED SOCIETY

A VISION
FOR THE GLOBAL FUTURE
OF LATIN AMERICA

АЛЕХАНДРО ТОЛЕДО

.

СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННОЕ ОБЩЕСТВО

ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ
ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Перевод с английского
АНДРЕЯ ГУСЬКОВА
под редакцией
АНТОНА РЯБОВА



Издательский дом Высшей школы экономики
МОСКВА, 2019

УДК 316.334.2
ББК 60.56
Т52

Толедо, Алехандро

Т52 Социально сплоченное общество. Глобальные перспективы Латинской Америки [Текст] / пер. с англ. А. Гуськова; под науч. ред. А. Рябова; вступит. сл. Я. Кузьминова; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. — 360 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-1794-9 (в пер.). — ISBN 978-5-7598-1870-0 (e-book).

За последние два десятилетия Латинская Америка пережила серьезную трансформацию. По данным ООН, с открытием новых запасов нефти и других полезных ископаемых, увеличением экспорта энергоресурсов, ростом промышленности и туризма экономический рост и развитие Латинской Америки только продолжатся, иностранные инвестиции будут расти, как и влияние региона в мире. Но, как отмечает в своей книге стэнфордский экономист и бывший президент Перу Алехандро Толедо, социальная вражда угрожает подорвать недавний экономический и политический прогресс. Темпы экономического роста могут замедлиться, а демократия может вырождаться в знакомые формы авторитарного популизма. В своей книге Толедо предлагает план для будущей Латинской Америки, в которой экономическое положение ее жителей станет более благополучным, чем сегодня, бедные и маргинализированные волеются в ряды растущего среднего класса, демократические институты будут работать еще эффективнее, а невероятная экосистема Латинской Америки будет бережно сохранена. Это проект справедливого, устойчивого, процветающего и социально сплоченного общества.

Для политологов, экономистов, социологов, а также широкого круга читателей.

УДК 316.334.2
ББК 60.56

Перевод книги: Alejandro Toledo. *The Shared Society. A Vision for the Global Future of Latin America*. This edition is published by arrangement with Mendel Media Group LLC and The Van Lear Agency LLC

Опубликовано Издательским домом ВШЭ <<http://id.hse.ru>>

doi:10.17323/978-5-7598-1794-9

ISBN 978-5-7598-1794-9 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-1870-0 (e-book)
ISBN 9780804795517 (англ.)

Copyright © 2015 Alejandro Toledo
© Перевод на русский язык.
Издательский дом Высшей
школы экономики, 2019

Содержание

Вступительное слово (Я.И. Кузьминов)	6
Предисловие к русскому изданию	9
Благодарности	12
1. ИСТОРИЧЕСКАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ ПОСТРОЕНИЯ СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННОГО ОБЩЕСТВА В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ	17
2. НЕИЗБЕЖНЫЕ ВЫЗОВЫ	44
3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И СПРАВЕДЛИВОСТЬ	68
4. КАЧЕСТВО ДЕМОКРАТИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ	111
5. ЛИКВИДАЦИЯ БЕДНОСТИ, ПРЕОДОЛЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	136
6. ОБ УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ	162
7. КАЧЕСТВЕННЫЙ РОСТ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ	190
8. СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННЫМ ОБЩЕСТВОМ	225
9. ОЩУТИМЫЕ И ИЗМЕРИМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА	257
10. ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА ВЫХОДИТ НА МИРОВОЙ УРОВЕНЬ	294
Заключение	341
Библиография	345
Об авторе	357

Вступительное слово

Первое издание этой книги вышло в издательстве Стэнфордского университета в 2015 г. С тех пор она была переведена на 7 языков и издана в 16 странах. Что же заинтересовало десятки тысяч читателей в этой книге о далеком континенте?

Что мы знаем о Латинской Америке? Здесь расположены самая длинная на Земле система гор — Анды, крупнейшая в мире река Амазонка, высочайший в мире водопад Анхель и самый большой действующий вулкан Котопахи. Воображение услужливо рисует карнавалы Рио-де-Жанейро, революцию Эрнесто Че Гевары, статую Христа Искупителя и Мачу-Пикчу. Совсем немного для объединения, которое включает 33 государства и занимает территорию на трех материках.

Кажется, что вся история Латинской Америки — это борьба за независимость. Когда-то здесь существовали цивилизации ацтеков, инков и других культур, чье наследие до сих пор привлекает толпы туристов. Но с открытием Нового Света начался трехвековой колониальный период Латинской Америки, почти полностью разрушивший самобытность живущих здесь народов. Только в XIX в. начался новый, самостоятельный, этап развития Латинской Америки, который сейчас вошел в активную фазу.

Автор представленной книги не просто сторонний наблюдатель. Алехандро Толедо сам реально участвовал в активизации Латинской Америки. В период с 2001 по 2006 г. он был президентом Перу. Впервые он участвовал в выборах в 1995 г. как независимый кандидат, тогда его обошел Альберто Фухимори. В 1999 г. Алехандро создал партию «Возможное Перу». Он готовился снова баллотироваться на пост президента. Фухимори также выдвинул свою кандидатуру, что вызвало конституционные споры — в случае победы это был бы его третий срок.

Таким образом Алехандро Толедо стал вдруг лидером оппозиции. Вокруг него сплотились все, кто был недоволен авторитарным управлением Фухимори. Однако последний все же победил на выборах, хоть и с обвинениями

в мошенничестве. 28 июля 2000 г. состоялась инаугурация вновь избранного президента. Алехандро Толедо привел к Конгрессу мирную демонстрацию.

В ноябре 2000 г. на фоне политических недовольств и обвинений во взяточничестве и мошенничестве в администрации президента Альберто Фухимори был вынужден сложить свои полномочия. Конгресс назначил временным президентом Валентина Паниагуа, который организовал новые выборы 29 мая 2001 г. На них Алехандро Толедо выиграл, получив 52,5%.

Президентство Алехандро Толедо и сама биография автора достойны пристального внимания, но книгу, которую вы держите в руках, едва ли можно назвать автобиографичной. Все, что заботит Алехандро, — найти ключ к благополучию развивающихся стран. В 2000-х он боролся с бедностью, недоступностью образования, коррупцией, злоупотреблением властью. Он говорил о развитии медицины и истощении природных ресурсов, ратовал за снижение расходов на вооружение. И во многом он преуспел. За пять лет президентства Толедо экономика Перу росла в среднем на 6% в год. Инфляцию удалось сократить до 1,5%. Но для него это было только началом, небольшими шагами на пути к своей цели. Мечта Толедо — построить социально устойчивое общество во всей Латинской Америке, что является целью многих государств, в том числе и России.

Ликвидация бедности, доступ 100% населения к бесплатному образованию и медицине, физическая и экономическая защищенность человека в государстве — вот основные вызовы, которые стоят перед социально устойчивым обществом. На эти вызовы отвечает и Россия. В нашей стране существует огромное экономическое неравенство между разными слоями населения. По официальным данным, в 2018 г. в Российской Федерации 13% населения жили за чертой бедности. В Латинской Америке эта цифра составляет почти 31%. Но тот факт, что у нас эта цифра меньше, не значит, что нам не надо об этом волноваться.

Расслоение общества внутри страны, недостаток равных возможностей и равного доступа к социальным благам влечет за собой и социальное недовольство. Люди не видят смысла вкладываться в развитие своего государства. Более 60% бедных россиян — это граждане трудоспо-

собного возраста. Это те люди, которые могли бы активно работать на пользу общества.

Казалось бы, разве не правильно функционирующие институты рыночной экономики и политической демократии — основа успеха развитых стран? Автор книги убежден, что этого недостаточно. Более того, по его мнению, эти институты работают только при укреплении социальной сплоченности.

Мадридский клуб дал одну из самых простых метафор социально сплоченного общества — это общество, в котором люди чувствуют себя как дома, общество, наполненное доверием, уважением и единством, где все имеют равные права и равно делят социальные блага.

Толедо видит важную роль государства в создании социально сплоченного общества — обеспечении равного доступа к социальным благам, что заложено в самом концепте «shared society». Более того, для достижения социально сплоченного общества Алехандро Толедо считает необходимым обратить взор государств на развитие человеческого капитала. Под развитием человеческого капитала автор подразумевает как возвращение в регион тех людей, которые уехали учиться, так и развитие сектора образования как одной из основных платформ зарождения социальных связей, необходимых для создания и накопления человеческого капитала. Толедо говорит не только о развитии, но и о равном доступе к образовательным ресурсам для создания равных возможностей как в образовании, так и в накоплении человеческого капитала. Все это, по его мнению, должно «нарушить цикл “передачи” бедности из поколения в поколение». Автор бросает вызов существующим социальным и политическим проблемам, проводя глубокий анализ, пристально рассмотрев все детали, препятствующие правильной работе такого сложного механизма, как государство.

«Этого достичь невозможно», — скажут многие. «У Латинской Америки нет механизмов», — будут настаивать другие, но Алехандро Толедо уверен, что знает подходы к решению этой сложной задачи. Осталось только об этом узнать и российским читателям.

Я.И. Кузьминов, ректор НИУ ВШЭ

Предисловие к русскому изданию

Книга «Социально сплоченное общество. Глобальные перспективы Латинской Америки» стала результатом исследовательской работы, проведенной в Центре демократии, развития и верховенства закона (Институт Фримена–Сполди) в Стэнфордском университете. Первоначально книга вышла на английском языке в издательстве «Stanford University Press» в 2015 г. и с тех пор была переведена на 10 языков.

Теперь благодаря профессору Исаку Фрумину, директору Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», и профессору Мартину Карною (Стэнфордский университет) «Социально сплоченное общество» выйдет также и на русском языке.

В этой книге я рассматриваю возможные перспективы Латинской Америки при различных политико-экономических сценариях в ближайшие 30 лет. Я утверждаю, что этот обширный и разнообразный регион с его 550 млн жителей и огромными природными и человеческими ресурсами вполне способен стать высокоразвитым в экономическом отношении, более демократическим, экологически сбалансированным, с более высоким уровнем социального равенства — и все это одновременно. Я полагаю, что этот регион сможет реализовать свой высокий потенциал экономического развития только при условии осуществления политики социальной включенности, заботы об окружающей среде, а также укрепления и развития демократических институтов.

Я также утверждаю, что, для того чтобы достичь этой цели, нам в Латинской Америке необходимы лидеры-провидцы, не сосредоточенные исключительно на повседневной политике, связанной с краткосрочными, сиюминутными «кризисами». Новое поколение лидеров должно обладать достаточным мужеством, чтобы проводить в жизнь реформы, которые принесут плоды лишь 10–20 лет спустя. Лидерство, подразумевающее такое долгосрочное

видение, означает, что приоритет следует отдавать политике крупных инвестиций в огромный потенциал человеческого капитала в наших обществах. Это потребует основных инвестиций в нижний сегмент распределения доходов посредством улучшения здравоохранения, образования, жилищных условий, экономической и социальной инфраструктуры. Это значит, что необходимы серьезные инвестиции в учителей и работников здравоохранения, а также в предпринимательскую деятельность в небольших городах и сельской местности.

Вложения в этих людей и такого рода деятельность помогут значительно снизить уровень бедности и неравенства, сократить социальную исключенность, социальную, расовую и гендерную дискриминацию. Инвестиции также совершенно необходимы для повышения социальной мобильности.

Мои русские читатели вправе задаться вопросом: зачем мне интересоваться Латинской Америкой? И второй вопрос: зачем мне интересоваться тем, что вы предлагаете в книге «Социально сплоченное общество»? На первый вопрос можно ответить так: с геополитической точки зрения Россия с давних пор проявляла интерес к Латинской Америке. Поэтому я надеюсь, что русские люди, жители одной из важнейших стран в мире, захотят узнать больше о политической экономии такого крупного и потенциально могущественного региона.

Ответить на второй вопрос будет немного сложнее. Я считаю, что мои предложения в этой книге о том, как создать более справедливое и устойчивое развитие в Латинской Америке, на самом деле применимы к большинству стран в современном мире. Экономическая и социальная политика, возникшая в ответ на глобальные технологические перемены во всем мире за последнее поколение, привела к экологическому кризису и упадку демократии. Нам необходимо изменить путь развития и вернуться к модели долгосрочного видения развития, в общих чертах представленной в книге «Социально сплоченное общество». Мы живем в мире, где все пронизано взаимозависимыми отношениями. Следовательно, те проблемы и политические стратегии, которые

я рассматриваю в связи с Латинской Америкой, будут релевантны и для других стран.

Я надеюсь, что мое видение Латинской Америки позволит моим русским читателям составить более ясное представление о возможностях этого региона во всем его многообразии и о надеждах, которые я связываю с будущим сегодняшних детей — и в Латинской Америке, и в России. Я также надеюсь, что мне удастся убедить русских читателей в том, что будущее нации зависит от того, сумеем ли мы помочь сегодняшним молодым людям, независимо от их социального происхождения, расы, этноса или пола, реализовать их интеллектуальный и социальный потенциал.

Алехандро Толедо
28 января 2019 г.

Благодарности

Отдавая себе отчет во всех своих несовершенствах, отмечу, что в этой книге собраны знания, мнения, опыт и вдохновение, которыми со мной делились различные институты и люди из разных частей света на протяжении пятидесяти лет изучения того, что я называю, может быть несколько вычурно, «политической экономией демократии и социальной инклюзивности».

От предыдущих моих работ эта книга отличается тем, что я осмелился заглянуть в будущее. Я убежден, что в нашем изменяющемся мире у Латинской Америки самые многообещающие перспективы на ближайшие 35 лет, *хотя* именно этот континент не свободен от грандиозных проблем сразу в нескольких областях, имеющих определяющее значение, — и нам необходимо решить их, управляя целеустремленно и вдохновляюще.

Я должен выразить бесконечную благодарность ряду организаций и многим людям, которые воодушевляли и поддерживали меня, делились своим опытом при написании этой книги, как и предыдущей, посвященной Перу¹.

Обе книги выиграли от использования знаний, накопленных в Центре демократии, развития и правового государства (Center on Democracy, Development, and the Rule of Law — CDDRL), и существенной поддержки, оказываемой мне руководителем этого центра профессором Ларри Даймондом, которого я благодарю от всей души.

Также хочу выразить признательность профессору Койту Д. «Чипу» Блейкеру, бывшему президенту Стэнфордского университета Герхарду Касперу и моему другу профессору Майклу Макфолу — руководителям и сотрудникам Института международных исследований Фримена — Сполли Стэнфордского университета (Freeman Spogli Institute for International Studies — FSI), частью ко-

¹ *Toledo A. Crecer para incluir: lo hicimos juntos: 2001–2006: cinco años en los que se sembró el futuro. Lima, Perú: Planeta, 2014.*

торого является CDDRL. Их доброе отношение, поддержка и интеллектуальное стимулирование многое значили для меня все это время, в особенности с сентября 2012 по август 2014 г.

Особую благодарность выражаю своему другу и коллеге профессору Фрэнсису Фукуяме из FSI-CDDRL за поддержку, слова поощрения и прежде всего за бесценное время, которое он уделил, чтобы прочитать несколько вариантов этой книги. Я также до конца моих дней буду обязан бывшему президенту США Биллу Клинтону и бывшему президенту Бразилии Фернанду Энрики Кардозу за то, что они прочитали последний вариант книги и отнеслись к ней с одобрением и теплотой. Также хочу поблагодарить президента Всемирного банка Джима Ён Кима за соображения, которыми он поделился со мной в беседе о критических проблемах, стоящих перед развивающимися странами, и имеющихся у государства возможностях добиваться конкретных и измеримых результатов, особенно в том, что касается наиболее неблагоприятных слоев нашего общества. Я признателен также моему другу, президенту Межамериканского банка развития Луису Альберто Морено, за выводы, содержащиеся в его книге «Десятилетие стран Латинской Америки и Карибского бассейна: реальная возможность»². Я многое почерпнул из этой книги. Я также многое узнал в ходе встреч руководителей стран с развивающейся рыночной экономикой, которые организовал и возглавлял мой друг Энрике Гарсия.

Выражаю сердечную благодарность профессору Гарвардского университета Стивену Левицкому, знатоку Латинской Америки, и в частности Перу, за его любезные и глубокие советы.

Также мои признательность и восхищение принадлежат профессору биологии и директору Центра латиноамериканских исследований Стэнфордского университета Родольфо Дирзо за то, что он поделился со мной своими знаниями и убеждениями по поводу одной из важнейших проблем региона, которую неизбежно придется ре-

² *Moreno L.A. La década de América Latina, una oportunidad real. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.*

шать, — необратимых отрицательных последствий изменения климата для биологического разнообразия.

Особую благодарность выражаю проректору Стэнфордского университета Джону Этчемени за его дружеское отношение и поддержку в тот период, когда я был президентом Перу, и в последующее время. Стэнфорд сыграл ключевую роль в моей подготовке к ответственной миссии — руководить возвращением моей страны к демократии. Достоинства моего правительства следует отнести на счет великодушных людей, ставших моими соратниками, и институтов в самом Перу и за его пределами — всех, с чьей помощью я осознал появившиеся огромные возможности. За ошибки, допущенные в мою бытность президентом, я несу личную ответственность, но успехи были достигнуты благодаря моим соратникам. Оставим это на суд истории.

Позвольте, дорогие читатели, отдать особую дань одному человеку, всем членам его семьи и Стэнфордскому университету, который 55 лет был его домом, — профессору Высшей школы образования Мартину Карной. Профессор Карной во многом определил мой жизненный путь. Особенно он помог мне в развитии моего академического, профессионального и личного понимания мира и своей роли в нем — как постоянного поиска демократии, равенства, инклюзивности и обеспечения прав человека для всех, начиная с беднейших из бедных, за счет равной доступности продуктов питания, здравоохранения и образования.

Профессор Карной рискнул поверить в меня. Он поверил в молодого перуанца, родившегося в Андах на высоте 4000 метров над уровнем моря, одного из 16 братьев и сестер, чьи родители спустились с Анд и переехали в бедную рыбацкую деревню на побережье Перу, когда ему было пять лет.

Благодаря великодушию молодой пары, добровольцев Корпуса мира, — Джоэла и Нэнси Мейстер, — а также ряду случайностей этот молодой человек получил стипендию для изучения экономики в Университете Сан-Франциско. По завершении курса ему предложили продолжить обучение. Несколько престижных университетов США и Европы

были готовы принять его, но у него не было средств, чтобы учиться дальше и получить степени магистра и доктора.

Именно тогда появился профессор Карной и поручился за этого молодого индейца, который позже стал ученым, преподавателем и президентом Перу — и единственным из своей семьи, кто учился в университете. Дорогой Мартин! От всей души благодарю Вас за то, что вы поверили в меня, не зная, чем закончится этот эксперимент. Спасибо Вам за то, что были моим наставником и советником во время учебы, после учебы, в бытность президентом и когда я уже перестал им быть.

Спасибо Вам за то, что нашли время прочитать несколько черновых вариантов этой книги и дали ценные рекомендации. Я надеюсь на то, что она хотя бы немного вдохновит других малообеспеченных юношей и девушек, независимо от их цвета кожи и места рождения, на поиск похожих возможностей для обучения в лучших университетах мира, на решительность, с которой они могли бы встречать серьезные глобальные вызовы; если это произойдет, книга станет моим полезным вкладом.

Наконец, эта книга не вышла бы в свет, если бы удача не свела меня с такими блестящими студентами и выпускниками Стэнфордского университета, великодушно согласившимися помогать мне в исследовании, как Эрин Рааб, Нуриа Мойа Гузман, Эммануэль Феррарио, Луис Альберто Чавес и Аллен Сью. Я глубоко признателен всем вам: вы все стали частью этой книги. Я также хочу выразить глубокую признательность и бесконечную благодарность Алисе Каде и Алисе Картер из FSI-CDDRL за их значительный вклад в логистическое обеспечение выпуска этой книги.

Издание этой книги — один из проектов CDDRL, председателем которого я имею честь быть в Латинской Америке, США и Европейском союзе. Руководство проектом осуществлялось из латиноамериканской штаб-квартиры, действующей под управлением исполнительного директора Аны Марии Ромеро, ранее занимавшей пост министра социальной политики. Многократно благодарю ее и ее сотрудников. Настоящая книга очень во многом выиграла от того, что при ее подготовке были использованы опыт,

уроки, мудрость и интеллектуальное вдохновение всех моих коллег — бывших президентов стран Латинской Америки и других президентов и выдающихся людей во всем мире, которые оказали нам честь своим участием в Международном консультативном совете CDDRL. Мы их вечные должники.

В связи с этим я выражаю особое восхищение доктором Карлом Гершманом, президентом Национального фонда демократии, Кеннетом Воллаком из Национального демократического института международных отношений, Центром Картера, Международным республиканским институтом и руководящим составом этих учреждений, неустанно работающим во имя укрепления демократии во всем мире. Благодарю за их продолжающуюся поддержку деятельности CDDRL в Латинской Америке.

Почти последнее, но от этого не менее важное: я хочу поблагодарить издательство Стэнфордского университета. С огромной тщательностью, профессионализмом и великодушием мой редактор доктор Эрик Брандт и его коллеги Джон Фенерон, Фрэн Андерсен и Фредерике Сандарам взяли за издание этой книги в достаточно ограниченные сроки. Я крайне благодарен вам всем. Кроме того, хочу поблагодарить за профессионализм и эффективность моего агента Скотта Менделя, а также Джона-тана Кавану, проделавшего большую работу, редактируя мой английский в последнем варианте рукописи.

Наконец, от всего сердца и от всей души я посвящаю эту книгу человеку, который стал моим спутником во всем, о чем мы мечтаем, с которым мы вместе работаем в поиске ответов на вызовы, стоящие перед Латинской Америкой и всем миром, — ищем способы справиться с бедностью и неравенством, создать максимальные возможности для коренных народов, сохранить биологическое разнообразие, предотвратить негативные последствия изменения климата... Этот человек — моя жена Элейн Карп-Толедо. Она рядом — и я самый счастливый человек на земле.

Алехандро Толедо

1. ИСТОРИЧЕСКАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ ПОСТРОЕНИЯ СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННОГО ОБЩЕСТВА В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

За последние два десятилетия в Латинской Америке произошли серьезные преобразования, которые можно назвать возрождением. Если бы оно продлилось на десятилетия, то привело бы к построению в большинстве латиноамериканских стран высокоразвитого общества, которому в большей степени были бы свойственны демократия и социальное равенство. Те, кто сегодня принадлежит к бедным слоям и нижней части среднего класса, стали бы полноценными участниками жизни своих стран — яркой, социально прогрессивной, наделенной культурным разнообразием — и могли бы во многом влиять на формирование мировой «экономики знаний». Однако уверенности в том, что это возрождение продолжится, нет. Латинская Америка переживает переломный момент. Социальная рознь может остановить масштабный экономический и политический прогресс — замедлится экономический рост, а демократия примет хорошо известные формы популистского *каудилизма*.

Я активно участвовал в возрождении Латинской Америки, возрождении моей родины — расположенной в Андах страны, имя которой Перу. В произведенных преобразованиях есть частица и моего труда. Я горжусь этим и оптимистично полагаю, что все это может стать началом длительного подъема Латинской Америки.

Я взялся за написание этой книги, убежденный в том, что Латинская Америка находится на перепутье. Упорный труд, плановая работа и счастливое стечение обстоятельств позволили нам достичь той точки во времени и пространстве, в которой перед нами открывается историческая возможность совершить гигантский рывок вперед. Я верю в то, что к 2050 г. наш регион может стать мировым лидером в гуманитарном и экономическом

развитии, в обеспечении равенства возможностей. У нас не будет места бедности и заметному неравенству, а диверсифицированная экономика сможет опираться не на сырье, а на знания наших людей. Устойчивое развитие региона будет построено на социальной и экономической ответственности и внедрении технологических инноваций.

МОЯ МЕЧТА О СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Я мечтаю о том, что в Латинской Америке будет построено инклюзивное общество, сплоченное экономически, социально и политически. Результаты недавнего исследования Всемирного банка, как и ряда других, позволяют ожидать от социально сплоченного общества значительно более высоких темпов экономического роста. Если под экономическим благополучием понимать сочетание устойчивого экономического роста и справедливого распределения приносимых им благ, то достичь такого благополучия более вероятно именно в социально сплоченном обществе. Кроме того, в таком обществе действуют саморегулирующиеся циклы, приносящие все более высокие экономические дивиденды, что позволяет каждому получать свою долю благ, создаваемых в результате экономического роста, и реинвестировать ее. В экономике социально сплоченного общества ниже расходы, вызванные напряженными социальными отношениями, в том числе затраты на содержание органов, обеспечивающих законность и безопасность, ликвидацию последствий насильственных действий и акций протеста.

Я являюсь членом Мадридского клуба — некоммерческой организации, в работе которой участвуют более 90 бывших глав демократических стран. Приступив к работе над проектом социально сплоченного общества, Мадридский клуб сделал первый шаг к его построению как в глобальном масштабе, так и на местном уровне. Я верю, что за счет активной работы над созданием социально сплоченного общества мечта о будущем Латинской

Америки сбудется. Вот какое определение дали такому обществу члены Мадридского клуба:

Социально сплоченное общество представляет собой общество социального единения. Оно стабильно и безопасно. В нем все чувствуют себя как дома. В нем уважаются достоинство и права человека, всем людям предоставлены равные возможности. Такое общество толерантно. В нем уважается многообразие. Построение и развитие социально сплоченного общества требует уверенного политического руководства¹.

В настоящей книге речь пойдет о ключевых принципах, на которых строится социально сплоченное общество, и его важнейших составных частях. К числу таких принципов относятся следующие.

- Уважение достоинства каждого человека.
- Равенство и справедливость. Не может быть равенства и справедливости там, где сохраняются дискриминация и маргинализация, где отсутствуют равные возможности для всех.
- Уважение прав человека и верховенство закона. Это означает, что политические лидеры, предприниматели, рабочие, работники сельского хозяйства — все члены общества в равной мере должны соблюдать закон.
- Демократия. Я верю в то, что сильная действующая демократия дает людям возможность взглянуть шире, чем позволяют рамки их личных интересов, и работать во имя всеобщего блага. При подлинной демократии каждый человек может выражать свои стремления и нужды и в то же время трудиться на благо социального единения.

Теперь должно быть совершенно ясно, что я имею в виду не только экономический рост. Он лишь одно из средств достижения цели. Одного роста недостаточно, чтобы повысить благосостояние людей, обеспечить равные возможности для всех или создать условия для даль-

¹ A Call to Action... Madrid, Club de Madrid, 2009. P. 20 [См.: <<http://www.clubmadrid.org/wp-content/uploads/2017/10/5.-A-call-to-action-for-leadership.pdf>>. — Примеч. ред.].

нейшего роста и укрепления стабильности. Я мечтаю о том, как в социально сплоченном обществе всем народам Латинской Америки будет открыт доступ к благам экономического роста, создаваемым концентрацией усилий на устойчивом развитии и инвестициями в интеллектуальное развитие, здоровье наших людей и общества в целом, которые дали бы всем равные возможности.

Такая эволюция положит конец зависимости от экспорта сырья и позволит нам превратиться в экспортера высокотехнологичных товаров и услуг. Здоровые граждане, получившие благодаря качественному образованию обширные познания в области новейших достижений науки и техники, сумеют сделать нашу экономику сильной, более гибкой и устойчивой к внешним потрясениям.

В Латинской Америке моей мечты будущее детей не будет зависеть от их пола, доходов семьи, места жительства, языка, на котором они говорят дома, от цвета кожи или формы носа.

Мы осознаем, какое невероятное богатство выражается в культурном разнообразии наших народов, какие новые уникальные перспективы оно открывает для достижения наших целей и как вдохновляет на творческий поиск решения стоящих перед нами задач. Латинская Америка богата тысячелетним наследием народных традиций, редкой палитрой культурного разнообразия, представленного более чем 400 коренными народами, которые сохранились и здравствуют ныне, несмотря на жестокое истребление испанскими конкистадорами (и принесенными ими болезнями) в XVI в. Этот букет самобытных культур включает около 7% населения субконтинента, или 1,6% всего населения планеты. Столь широкое культурное разнообразие по сравнению с другими частями света нашло свое отражение в том, что в регионе в ходу около 600 языков, относящихся примерно к 34 языковым семьям. В свою очередь, это открывает, без сомнения, уникальные и грандиозные перспективы количественного и качественного развития культуры, идеологии и социальной сферы².

² Я признателен профессору Стэнфордского университета Родольфо Дирзо за его замечания по данному разделу.

Мы должны обеспечить всем гражданам возможность развивать свой потенциал, позволяющий им самим выбирать образ жизни. А это требует инвестиций в здоровье и образование. Для этого все должны иметь равный доступ к базовым услугам, таким как водо- и электроснабжение, средства санитарии, медицинское обслуживание и качественное образование. Без элементарных удобств и медицинского обслуживания дети не смогут в полной мере развить свой физический и умственный потенциал.

Необходимость равного и всеобщего доступа к качественному образованию очевидна. Образование несет человеку свободу. Оно освободило меня. Благодаря полученному образованию мне не довелось жить в бедности. Мы многое сделали для того, чтобы оно стало доступным для всех, но пока еще эта цель не достигнута и качество образования в целом остается невысоким. Образование избавит нас от «бурления в животе от голода и бурления толпы на улицах», даст каждому стать более активным, полезным для экономики членом общества. Хорошее образование — неотъемлемая часть социально сплоченного общества, и я считаю, что к середине столетия мы сумеем повысить качество образования в школах, где учатся наши дети. Цены на сырье могут завтра упасть, но невозможно отобрать то, что мы вложили в головы наших детей.

В Латинской Америке моей мечты созреет понимание того, какие последствия для экологической и социальной стабильности имеют наши решения, направленные на обеспечение экономического роста и развития. Жители региона станут осознавать значение климатических изменений и примут решительные меры, чтобы ослабить или свести на нет воздействие на климат. На нашу долю выпало благословение (или проклятие — в зависимости от того, как на это смотреть): быть обладателями несметных природных богатств. Говоря о проклятии, я имею в виду, что с легкими доходами от использования природных ресурсов мы забываем о необходимости инвестиций в развитие человека. Мы уже знаем, что в долгосрочной перспективе знания и потенциал наших граждан окажутся важнее наших природных богатств, особенно если мы продолжим истощать их. Но природные ресурсы можно

использовать для финансирования инвестиций в наших людей. К середине столетия мы достигнем равновесия между затратами на защиту наших земель и природных богатств и инвестициями в развитие человека.

Расходы на вооружение в регионе окажутся обратно пропорциональными инвестициям в медицинское обслуживание и образование. По мере того как будет усиливаться сплоченность нашего общества, вдоль наших границ не останется врагов — мы увидим их в самой гуще нашего общества, и это будут бедность, неравенство, дискриминация и изоляция. В 2009 г. наши расходы на вооружение составили 48 млрд долларов. Только представьте себе, сколько можно сделать, инвестировав 48 млрд долларов в интеллектуальное развитие людей и их здоровье! Будучи президентом Перу, я считал, что именно это должно стать нашей целью, и был верен своему слову: в первый же день пребывания на посту я заявил в конгрессе о сокращении военных расходов на 25%, и высвободившиеся средства были направлены на финансирование медицинского обслуживания. Полагаю, такие перемены еще более важны сегодня.

Настоящая защищенность человека — экономическая и физическая — не зависит от количества купленного оружия. Человек защищен в социально сплоченном обществе, в котором сильно социальное единство и каждый ощущает свою ответственность перед другими членами общества.

В Латинской Америке моей мечты решением этих проблем займутся развитые демократические институты. Силы и время мы направим на создание институтов, способных принести практические результаты. Наша высококачественная система образования будет подпитывать систему информированной совещательной демократии, несущей всем членам общества, богатство которого будет определяться его разнообразием, осязаемое, заметное и сильное чувство благополучия и собственной идентичности.

Но для этого нам следует действовать решительно в достижении этих целей. Многие могут сказать, что никаких перемен нам не нужно, вполне достаточно нынешне-

го курса. В самом деле, некоторые плоды экономического развития видны уже сегодня. Я горжусь тем, что нам удалось сократить долю бедных и что начиная с 2000 г. разрыв в доходах уменьшался только на нашем континенте. Нам удалось сохранить порядок в экономике (не по нашей вине разразился недавний экономический кризис, и мы пострадали от него меньше, чем другие регионы). Однако именно в нашем регионе масштабы неравенства — выше всех в мире. Мы добились определенного прогресса, но нам еще предстоит решить множество проблем для обеспечения базового уровня услуг, медицинского обслуживания и качества образования детей. Десятки миллионов наших детей лишены самой важной для человека возможности — возможности развития собственного потенциала, позволяющего им стать активными и полезными членами общества.

Мы можем выбрать другой путь: попытаться резко изменить направление и сделать гигантский рывок. Можно сконцентрировать усилия на активном построении социально сплоченного общества, планировании позитивных самодостаточных циклов экономического роста, обеспечении равенства и демократии, которые приведут к появлению здоровых и продуктивных индивидуумов, обществ и целых государств. Я уверен, что если нам удастся совершить такой рывок, то к 2050 г. мы забудем о бедности, ослабим неравенство, обеспечим равный для всех граждан доступ к базовым услугам, медицинскому обслуживанию и образованию. Моя мечта может осуществиться, если мы начнем действовать прямо сейчас. Благодаря труду хорошо образованных творческих людей экономика Латинской Америки получит всестороннее развитие и будет играть важную роль на мировой арене. В Латинской Америке моей мечты блага и доходы от развития экономики будут распределяться более справедливо, и значительное число людей, живущих сегодня в бедности, станет частью активного и растущего среднего класса.

Сегодня перед Латинской Америкой открываются огромные и неповторимые возможности. Ни один регион мира не располагает таким изобилием природных богатств и макроэкономической гибкостью в сочетании

с высокой языковой однородностью, культурной и исторической общностью проживающих в нем народов. Все это позволяет нам достичь большей интеграции инфраструктуры и торговли, обеспечить сравнительные и конкурентные преимущества, благодаря которым мы сможем успешно выступать на мировой экономической арене. Удачное географическое положение позволяет нам сотрудничать с самым быстрорастущим регионом мира — Азиатско-Тихоокеанским. Совершив рывок, Латинская Америка превратится в регион, прочно стоящий на ногах. Мы извлечем уроки из собственных ошибок, укрепим независимость, повысим уровень медицинского обслуживания и образования, и это откроет нам путь к экономической независимости, экономическому росту и установлению горизонтальных связей со всем миром на государственном и региональном уровнях.

Я уверен, что при правильном политическом выборе и верной политической линии Латинская Америка превратится в локомотив мировой экономики уже к середине нынешнего столетия. Значительная масса латиноамериканцев получит экономическую и личную защиту, доступную сегодня лишь в высокоразвитых странах. Хочу особо остановиться на том, что сказано в начале абзаца: при правильном политическом выборе и верной политической линии. Чтобы светлое будущее, в которое я верю, стало реальностью для жителей региона, потребуются строгая дисциплина и готовность правительств и частных предпринимателей помнить о долгосрочной перспективе. На страницах этой книги я покажу, что, несмотря на имеющиеся политические разногласия, мы знаем: у нас все получится. Мы знаем, что именно надо сделать. Главная же трудность состоит в том, чтобы это *сделать*, и именно здесь начинается политика.

СЦЕНА ГОТОВА

В конце 1980-х — начале 1990-х годов в странах Латинской Америки были разработаны стратегии национального развития, предусматривавшие экономические реформы и демократические формы правления. В результате этих

реформ экономический рост с 2004 г. достигал 4,5% в год. Экономика латиноамериканских стран почти без спадов росла и в период экономического кризиса 2008–2009 гг. Наиболее крупные экономики — Аргентины и Перу — демонстрировали еще более значительный рост, достигавший 7–7,5% в год.

Благодаря такому уровню развития экономики перед жителями Латинской Америки открылись широкие возможности изменения своей жизни и дальнейшего укрепления демократии в регионе. Этому способствовало и замедление роста численности населения. Ежегодный прирост численности населения в Латинской Америке уменьшился с 2% в 1980-е годы до немногим более 1% на протяжении последних пяти лет. Это означает, что при равном распределении благ экономического роста среди всех групп с различным уровнем дохода покупательная способность среднего латиноамериканца возросла на 25% в течение всего лишь восьми лет. В моей стране — Перу — в результате экономического роста, у истоков которого в начале 2000-х годов стоял и я, к 2001 г. средняя покупательная способность на душу населения увеличилась примерно на 70%.

Устойчивый характер экономического роста во многом способствовал сокращению бедности, во всяком случае — уменьшению числа людей, зарабатывающих менее 2 долларов в день, что по меркам международных организаций является показателем бедности, или менее 1 доллара в день, что считается крайней бедностью. По данным Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), основанным на этих показателях, в 2000–2001 гг. доля людей, живущих за чертой бедности, сократилась с 42 до 29%, а за чертой крайней бедности — с 18 до 12%. Порадовало, что в Бразилии доля живущих за чертой бедности сократилась до 20%, в Чили — до 11%, а в Уругвае — до 5%. Благодаря высоким темпам роста экономики в Перу, наблюдавшимся в течение последнего десятилетия, уровень бедности снизился с более чем 50 до 25%, а крайней бедности — с 24 до 6%. Показатели уровня бедности в Перу все еще высоки, однако их снижение стало возможным благодаря устойчиво-

му и стремительному экономическому росту, по крайней мере если говорить именно об этих критериях бедности.

Плохо то, что в *сельских районах* Латинской Америки и в ряде таких крупных стран, как Бразилия, Колумбия, Мексика и Перу, бедность и крайняя бедность все еще широко распространены: в Бразилии доля бедных составляет 36%, а крайне бедных — 15%, в Колумбии — 46 и 22%, в Мексике — 43 и 21% соответственно. В Перу в сельской местности доля бедных людей достигает астрономических 56%, а 20% населения живет в условиях крайней бедности — и это после десяти лет рекордного экономического роста. В странах Центральной Америки с невысоким уровнем доходов от половины до двух третей сельского населения все еще бедны, а от четверти до половины — крайне бедны. Иначе говоря, устойчивый экономический рост привел Латинскую Америку к значительным достижениям, но многое еще предстоит сделать.

И это не единственное, что огорчает, когда мы говорим о том, что происходит на фронтах войны с бедностью. Цифры, которые я только что привел, указывают лишь на то, что в каждой из стран доля людей, зарабатывающих 1 или 2 доллара в день, уменьшается в результате экономического роста, способствующего увеличению их доходов. Это можно было бы только приветствовать, если бы при этом ситуация с бедностью менялась и по другим параметрам. Однако в этом отношении все остается неизменным, несмотря на рост доходов бедного населения. Если бедняк получает 2,5 доллара вместо 2 долларов в день, то это вряд ли означает, что ему стали доступны питьевая вода, водопровод или качественное образование и медицинское обслуживание для его детей. Маловероятно, что ему удастся улучшить жилищные условия или принять участие в политической жизни. В судах к нему по-прежнему будут относиться как к гражданину второго сорта. В любом случае корни бедности в Латинской Америке не исчезли, а вместе с ними сохраняются и сопутствующие бедности чувства безысходности и отчаяния.

Возрождение Латинской Америки зависит не только от экономического роста, но и от роста доходов бедных слоев населения. У нас уже были периоды быстрого

экономического роста и сокращения бедности. Однако за прошедшие два десятилетия наблюдались еще более важные перемены: это самый длительный период, когда в регионе без перерывов действует демократия, сменяются правительства, избранные в ходе всеобщих выборов, в значительной мере отвечающих международным стандартам. Столь заметные перемены произошли в течение жизни одного поколения, которое еще помнит, как в Аргентине, Бразилии, Чили и других латиноамериканских странах действовали военные правительства. Некоторые современные правительства являются «левыми», другие — консервативными, третьи можно считать авторитарно-популистскими. Тем не менее выборы проводятся в назначенные сроки, и лидеры зависят от предпочтений избирателей. А избирателем в латиноамериканских странах становится каждый отвечающий требованиям закона взрослый человек, потому что закон обязывает участвовать в выборах. Люди выбирают правительства, придерживающиеся различных идеологий, но решение о том, оставаться ли им у власти, независимо от идеологических предпочтений, до сих пор остается за избирателями.

При всем драматизме предвыборных конфликтов выборная демократия свидетельствует о наличии фундаментальных основ политической стабильности, важных для инвесторов и экономических рынков в целом. И хотя выборная демократия не устранила коррупцию, она способствовала ее сдерживанию. В 2000 г., когда моя политическая партия «Возможное Перу» оказалась во главе движения против передачи президенту Фухимори диктаторских полномочий, в перуанском правительстве процветала коррупция, в политической и экономической системе баловали обладатели полученных от наркоторговли денег. Экономика стагнировала. Восстановление демократии и сдерживание коррупции позволили нам вступить в десятилетие роста, и этот рост успешно продолжается.

Как мы видим, Латинская Америка проделала долгий путь к политической стабильности, необходимой для экономического роста. Но жители региона вынуждены мириться с низким качеством демократии, когда граж-

дане не могут полноценно участвовать в процессе принятия решений и осуществления властных полномочий. В большинстве латиноамериканских стран сочетание сохраняющегося до сих пор относительно высокого уровня бедности с недостаточным развитием демократии стало причиной существенной маргинализации и изоляции некоторых слоев общества, и это постоянно подвергает политическую систему проверке на прочность. Ситуация усугубляется крайним неравенством в распределении доходов. Латинская Америка и Африка — регионы с самым сильным в мире экономическим неравенством. В некоторых странах с очень высоким уровнем неравенства доходов, например в Бразилии, Чили и Мексике, положение улучшается. Тем не менее сохранение значительного неравенства может привести к возникновению порочного круга, влекущего политическую нестабильность, нарушение демократического верховенства права и замедление экономического роста.

В прошлом, когда лидеры говорили о демократии, подразумевалось, что речь идет о правительстве, избранном большинством избирателей и действующем в интересах этого большинства. Но мы поняли: чтобы избранное правительство действительно работало в интересах народа, недостаточно провести выборы. Лидеры, исходящие из собственных интересов и интересов своих друзей, слабые институты, неспособные добиваться результатов, скрытая угроза, порождаемая мощными сетями наркоторговли, — все это показало, что, невзирая на нашу приверженность идеалам демократии, проводимые нами выборы хотя и кажутся демократическими, но так и не принесли ожидаемых конкретных и ощутимых результатов. Если мы не сумеем создать социально сплоченное общество, не представим ему конкретные и измеримые результаты, то нас ожидают волнения. Голодные желудки, неравные возможности, несправедливое распределение ресурсов, неэффективные и ни на что не реагирующие институты станут причиной усиления социальной напряженности, конфликтов и насилия. Демократию, не служащую интересам большинства людей, нельзя считать подлинной демократией.

УНИКАЛЬНЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ МОМЕНТ

Чем же нынешний момент отличается от других? Впервые в истории Латинской Америки совпали четыре основных фактора, позволяющих совершить прорыв на пути к инклюзивному росту и устойчивому развитию.

Первый фактор — это то, чему мы научились в XX в. на своих ошибках. Я называю это «эндогенным» фактором: мы сами его создаем и можем им управлять. Примерно 40 лет назад представители других стран полагали, что для нашего континента характерны хаос, насилие, индустриализация на базе импортозамещения, низкие темпы экономического роста, высокие уровни безработицы, инфляции (и гиперинфляции) и внешней задолженности. В результате мы пришли к социальной нестабильности, отпугивающей инвесторов от региона. Для всего мира мы были источником кризиса. Наверное, так было надо, чтобы мы, достигнув дна, таинственным образом проделали путь, который привел нас туда, где мы сейчас. Теперь мы знаем, как наводить порядок в доме. Латинская Америка стала одним из наиболее быстрорастущих регионов демократического мира. Сегодня в наших странах (за исключением некоторых, выпадающих из общего ряда) наблюдается незначительная инфляция, бюджетный дефицит не выходит за рамки неуправляемого, центральные банки независимы. И мы поняли, что в среднесрочной перспективе авторитарный популизм себя не оправдывает.

Существуют и другие конкретные подтверждения того, что мы сумели извлечь урок из собственных ошибок. В 2008 г. Латинская Америка стала объектом пристального внимания всего мира. Финансовый кризис последнего десятилетия спровоцировал уже не этот регион, а такие банки, как Lehman Brothers, JP Morgan, Merrill Lynch и ряд европейских банков. Мы живем во взаимосвязанном мире, так что и на нас пришлась часть потерь. В результате кризиса 6 млн жителей нашего региона не сумели вырваться из бедности. К счастью, благодаря макрофинансовой дисциплине, налаженной в предшествовавшие кризису годы, региону удалось оправиться от него быстрее Соединенных Штатов и Европы.

Во многом Латинская Америка уже начала движение по пути перемен. В странах региона работают демократически избранные правительства, почти во всех отраслях экономики действуют правила, способствующие развитию конкуренции, торговли и инвестиций. Кроме того, демократически избранные правительства в целом понимают необходимость обусловленных денежных трансфертов (ОДТ), которые позволяют снабжать граждан с низкими доходами дополнительными наличными средствами, стимулируя их улучшать свой скудный рацион питания, пользоваться медицинской помощью и отправлять детей в школу. Многие уже принимают меры для выравнивания доходов с помощью ОДТ и других программ. За последние два десятилетия средний уровень образования в странах региона заметно вырос, многие правительства сделали серьезные шаги для повышения качества начального и среднего образования. В ряде латиноамериканских стран они даже занялись (пока только на начальных этапах) проблемами загрязнения окружающей среды, обезлесения и качества воды. Это «полезная инерция», помогающая нам двигаться в верном направлении, и двигаться быстро.

Вторая причина, позволяющая предположить, что наступило время значительных перемен, — заметный подъем экономики стран Латинской Америки. Общеизвестно, что цены на все сырье, экспортируемое нашим регионом (соевые бобы, нефть, газ, рыбопродукты, медь), достигли на мировом рынке высокого уровня, на котором останутся, скорее всего, еще много лет. Это то, что я называю экзогенным фактором, то есть мы не в состоянии на него повлиять, но должны использовать, хотя не мы его создали и не мы его регулируем.

Крайне важно, чтобы региональные доходы, связанные с высокими ценами на сырье, вкладывались в интеллектуальное развитие наших людей. Реинвестиции следует направлять в человеческий капитал, питьевую воду, средства санитарии, медицинское обслуживание, качественное образование, создание достойных рабочих мест и инфраструктуры, особенно в сельской местности. Эти инвестиции, в частности в интеллектуальное разви-

тие человека, позволят нам перейти от экспорта сырья, не имеющего добавочной стоимости или имеющего лишь незначительную добавочную стоимость, к экспорту промышленной продукции. Для этого также необходимо инвестировать средства в технологии, науку и инновации.

Государственная задолженность Бразилии и Чили составляет всего лишь половину ВВП этих стран. Государственный долг Перу еще меньше — четверть ВВП. Обратимся для сравнения к показателям Франции, Великобритании и США, где государственный долг составляет более четырех пятых ВВП, или Японии, где он превышает ВВП почти вдвое. Помимо этого, население латиноамериканских стран относительно молодо, поэтому доля рабочей силы продолжит увеличиваться относительно доли неработающих пожилых людей. Рост доходов и рабочей силы в Латинской Америке позволит быстро увеличить бюджетные поступления и государственные расходы, в частности через подоходный налог. Это резко контрастирует с тем, что происходит в развитых странах и даже в Китае, где и без того высокие налоги, растущие расходы на здравоохранение и пенсионное обеспечение, вызванные старением населения, препятствуют государственным инвестициям в образование и инфраструктуру.

Третья причина возникновения столь уникальной возможности является в то же время и эндогенным фактором: капитализация нужна нам сегодня более, чем когда-либо. Изобилие природных ресурсов может обернуться благословением или проклятием для нашего региона. На долю Латинской Америки приходится 23% мировых запасов сырой нефти, которые оцениваются в 250 трлн долларов (вторые в мире по величине запасы сырой нефти), 50% мировых запасов меди, оцениваемых в 22,6 трлн долларов, 47% мировых запасов серебра стоимостью 522,5 млрд долларов, 18% всех мировых запасов золота, оцениваемых в 2,7 трлн долларов, 37% мировых запасов пресной воды, оцениваемых в 5,6 квадриллиона долларов, 42% мирового производства соевых бобов, 54% — сахарного тростника, 58% — кофе, 12% — пшеницы, 18% — бройлеров, 22% — говядины и 6% мирового производства свинины (см. рис. 1.1–1.6).

Млрд баррелей

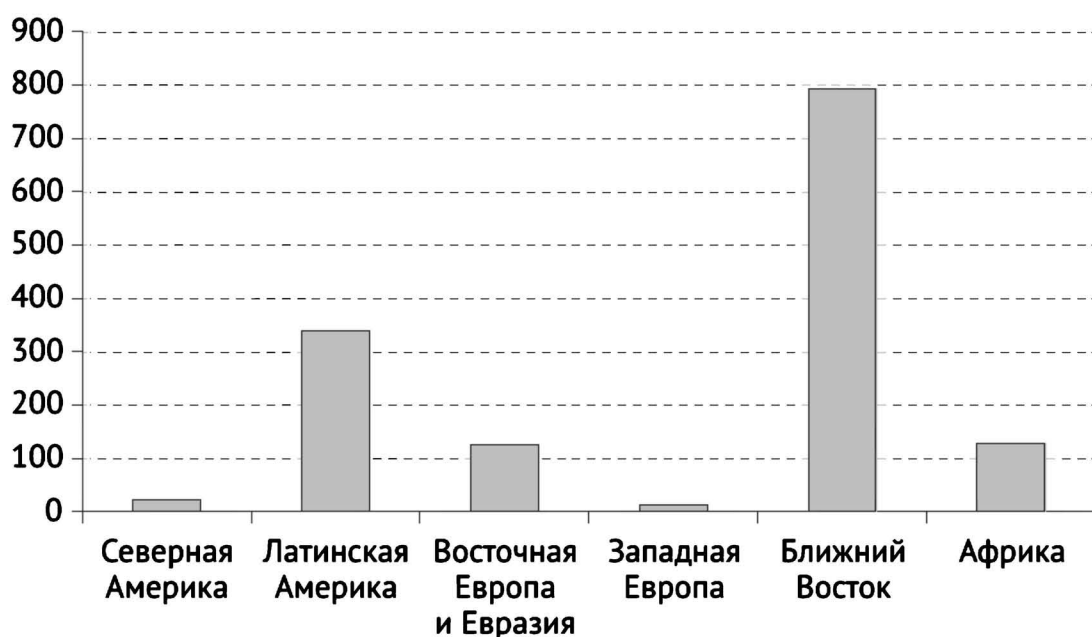


Рис. 1.1. Мировые запасы сырой нефти

Источник: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2014).

Метрических тонн

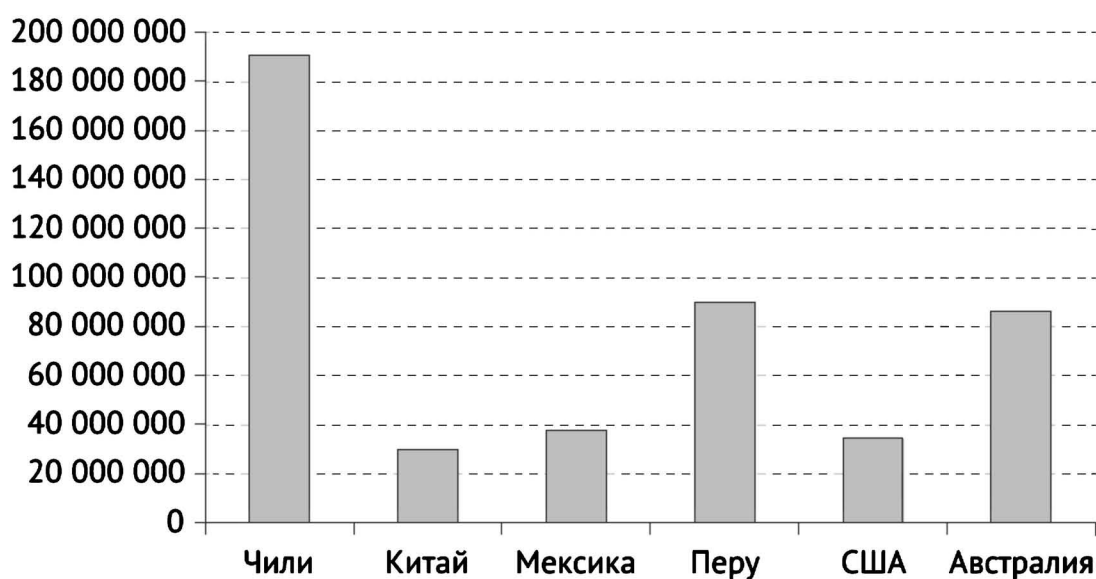


Рис. 1.2. Мировые запасы меди

Источник: ECLAC (2014).

Метрических тонн

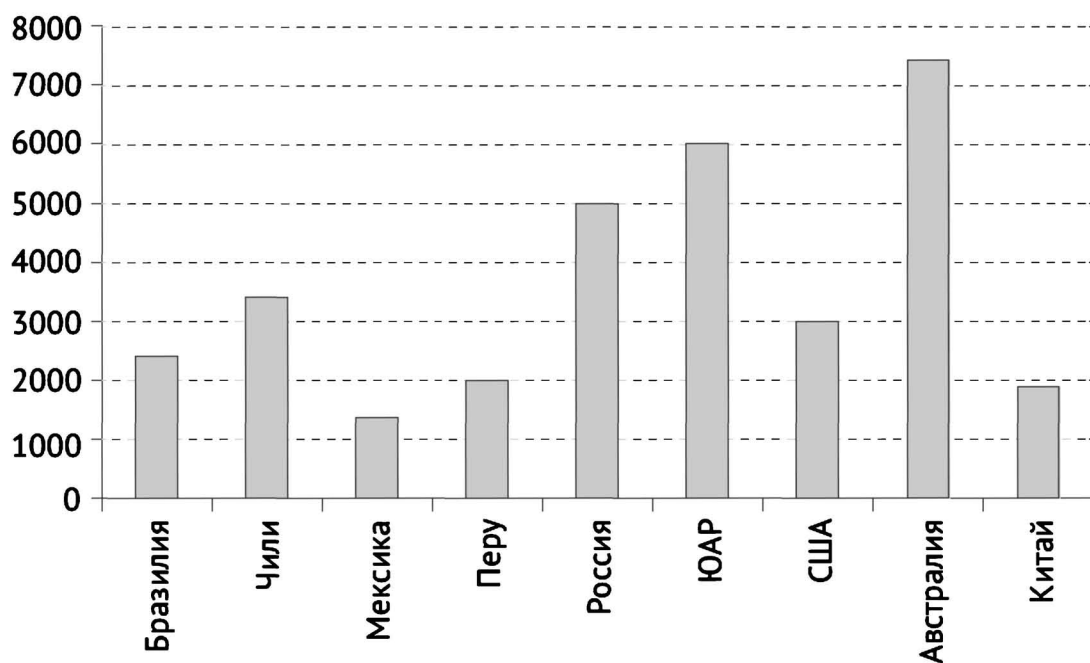


Рис. 1.3. Мировые запасы золота

Источник: ECLAC (2014).

Метрических тонн

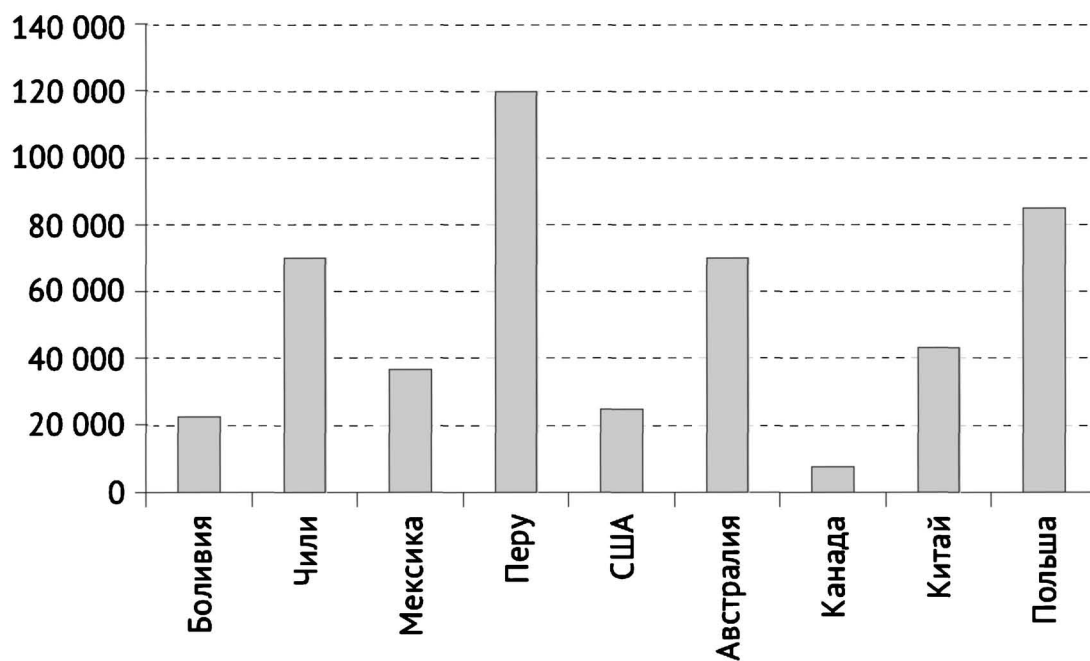


Рис. 1.4. Мировые запасы серебра

Источник: ECLAC (2014).

Кубических метров
на душу населения

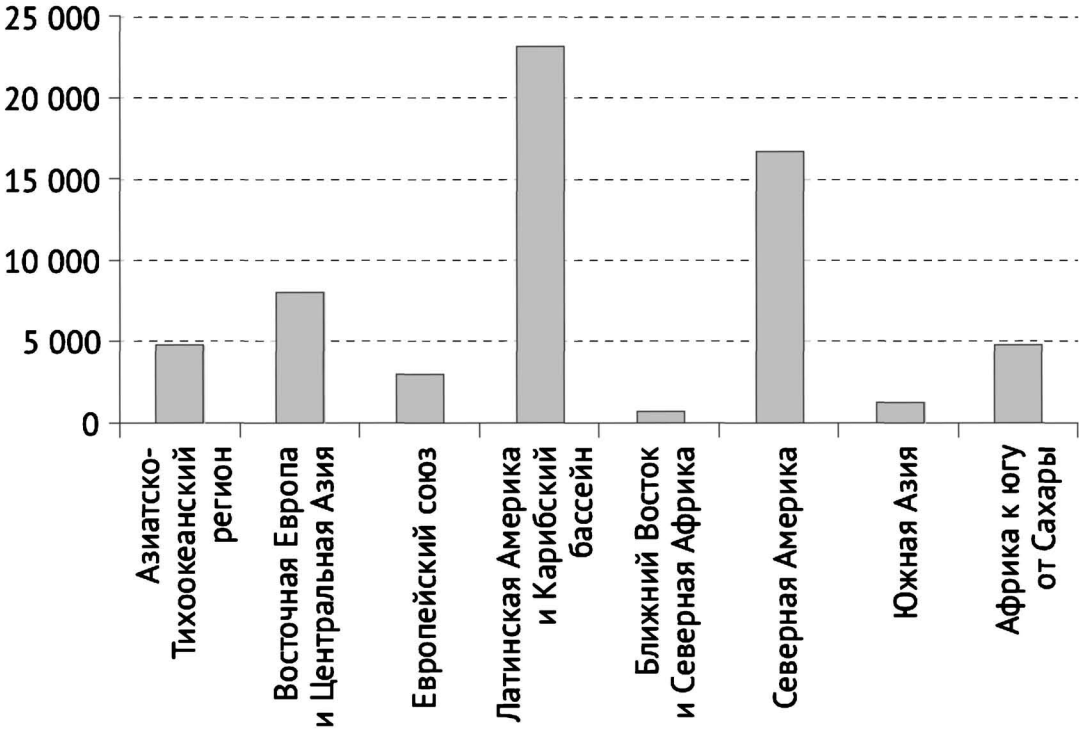


Рис. 1.5. Возобновляемые внутренние ресурсы питьевой воды
Источник: ECLAC (2014).

Доля лесов (в процентах
от общей территории)

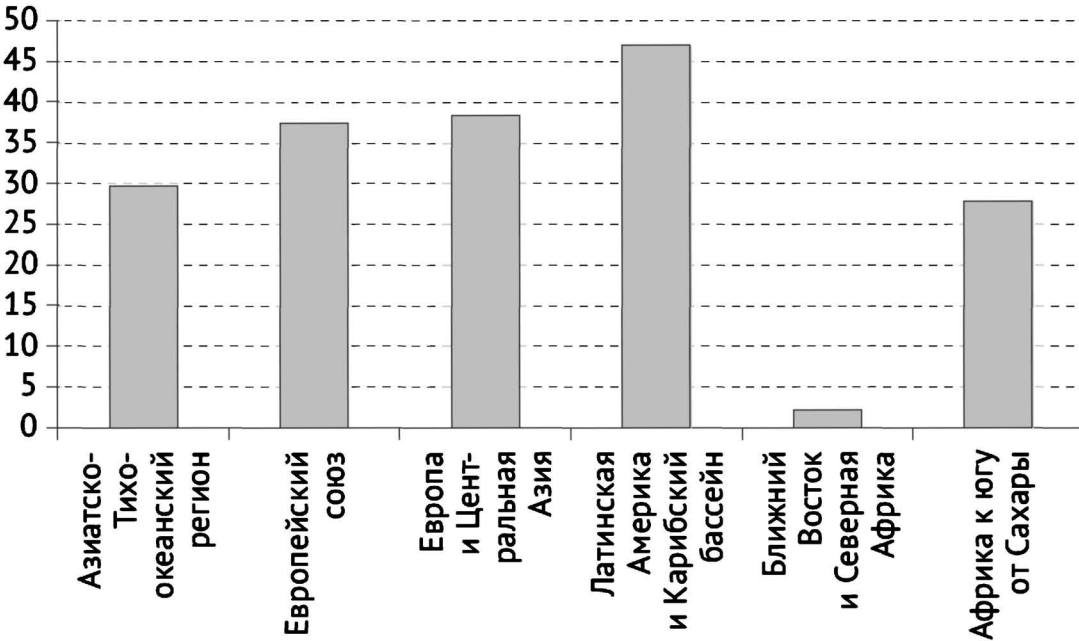


Рис. 1.6. Лесная зона региона
Источник: ECLAC (2014).

Кроме того, Латинская Америка известна своим разнообразием, которое проявляется в самых различных формах. Биологическое разнообразие — изобилие биологических ресурсов, жизненно необходимых для выживания всего человечества, — представляется очень удачным примером. Действительно, вклад Латинской Америки в биологическое разнообразие мира трудно переоценить, ведь здесь представлена, к примеру, приблизительно треть всех видов растений, существующих на планете.

Помимо этого, в Латинской Америке самые разнообразные группы экосистем на земле, включающие весь диапазон высот, — от расположенных на уровне моря мангровых лесов до покрытых снегами Анд, высота которых достигает 4 тыс. метров над уровнем моря. Также экосистемы региона относятся к различным климатическим зонам — от сверхвлажных джунглей Амазонки в Перу и Бразилии до самых засушливых в мире территорий на границе Чили и Перу. Невозможно оценить весь спектр экологических услуг, доступных всему человечеству при таком разнообразии биосферы. Например, в бассейне реки Амазонки сосредоточены самые большие на планете запасы пресной воды с замкнутой системой круговорота.

Иными словами, в Латинской Америке сосредоточено около трети всех мировых биологических активов и сопутствующих экологических услуг. Мы должны помнить о своей ответственности за сохранность этих природных богатств, принадлежащих всему миру; это важнейшая часть нашего понимания «социально сплоченного общества».

Неудивительно поэтому, что два типа проявления разнообразия — культурного и природного — переплелись в своего рода антропобиологической эволюции, ставшей результатом терпеливого извечного взаимодействия этнических групп и доступных им природных ресурсов. Именно это привело к возникновению самых разных ремесел, музыки, танцев, других явлений культуры и искусства, опирающихся на природные богатства региона и определяющих местное биокультурное разнообразие, имеющее мировое значение.

Человечество выиграло от этого биокультурного разнообразия, лежащего в основе таких изменений, как, например, окультуривание (проходившее методом проб и ошибок) растений и появление ценных культур, в том числе картофеля, кукурузы, фасоли, перца. Лесные деревья приносят урожаи какао, из плодов окультуренной лозы получают ваниль, даже грибы используются для производства пенициллина — и все это лишь небольшая часть примеров. Трудно представить себе, каким был бы наш мир без картофеля и кукурузы. Однако все эти сокровища — всего лишь малая часть вклада Латинской Америки, наряду с мудростью и знаниями, накопленными с тех пор, как человек впервые обнаружил этот природный капитал³.

Четвертой причиной, которая позволяет считать настоящий момент особым, является наличие большого числа квалифицированных специалистов в разбросанной по всему миру латиноамериканской диаспоре, представляющих собой человеческий капитал. Начало подготовки этих специалистов пришлось еще на 1960-е годы и отчасти имело отношение к концепции, предложенной Фондом Форда, Агентством США по международному развитию (USAID) и рядом европейских стран. Некоторые профессионалы, живущие сегодня за границей, были вынуждены покинуть регион, спасаясь от военных диктаторских режимов, из страха перед насилием и террором, другие уезжали, желая посмотреть мир.

Сейчас нам важно привлечь этот человеческий капитал, находящийся за пределами региона. Во всем мире проживает около 5,5 млн латиноамериканцев, имеющих степени бакалавра, магистра и доктора⁴. Уверен, что многие квалифицированные латиноамериканцы готовы

³ Я признателен профессору Стэнфордского университета Родольфо Дирзо за рекомендации по данному разделу.

⁴ Точное число представителей латиноамериканской диаспоры, имеющих степень бакалавра, магистра или доктора, определить трудно. Мы использовали оценочные данные Текущего обследования населения США и экономически активного населения Европейского союза за 2010 г. (Current Population Survey of the United States and the Economically Active Population of the European Union, 2010).

пожертвовать частью своих доходов и бытовыми удобствами жизни в развитых странах и вернуться на родину, чтобы применить свои познания в различных науках и совершить рывок, о котором я говорю.

Я — один из таких латиноамериканцев. На мою долю выпало счастье получить образование в лучших университетах мира, работать в таких международных организациях, как Всемирный банк, Международная организация труда, Организация Объединенных Наций, Межамериканский банк развития. Я руководил своей страной на протяжении пяти лет и знаю, что для меня в Перу найдется много работы. И я уверен в том, что миллионы других латиноамериканцев жаждут довести до конца начатое ими в своих странах дело преобразования общества.

Наращивать человеческий капитал надо не только для того, чтобы бюрократия в столицах наших стран стала более профессиональной, но и для того, чтобы ускорить децентрализацию государства, к которой уже приступили в ряде стран. Партнерство с соответствующими структурами в США и Канаде поможет скорейшей реализации реформ, столь необходимых в странах Латинской Америки, если они намерены добиваться конкретных, измеримых и ощутимых результатов в интересах самых обездоленных слоев населения. Неспособность открыть путь прогрессу за пределами столичных городов приведет к тому, что в большинстве латиноамериканских стран высокие темпы экономического роста будут сопровождаться усилением социального недовольства, а это чревато рисками, о которых я уже говорил.

Добавьте к этому задачу обеспечения равных возможностей для всех латиноамериканцев, решение которой связано с ликвидацией широко распространенного недоедания в раннем возрасте, созданием систем качественного медицинского обслуживания, образования, инфраструктуры и электроснабжения в сельской местности. Приоритетными должны стать развитие науки, технологий и инноваций, создание в наших странах своих «кремниевых долин» (научно- и техноградов).

Эти четыре совпавших фактора — извлечение уроков из экономических и социальных ошибок прошлого, сего-

дняшний рост экономики и доходов, изобилие ресурсов, а также наличие в мире множества образованных латиноамериканцев, которые представляют собой огромный человеческий капитал, — могут способствовать возникновению небывалой синергии, которая позволит Латинской Америке использовать историческую возможность и превратить ее в действительность в течение ближайших 35 лет. Именно такое сочетание человеческого капитала, технологий, НИОКР и природных ресурсов позволяет мне быть оптимистом. Существенную роль играет фактор времени. Мы не можем позволить себе упустить такую возможность.

ВЫЗОВЫ

Латинская Америка — не единый континент, но она сталкивается с общими для всех стран социальными, экономическими, технологическими и политическими вызовами. Во-первых, в регионе необходимо продолжать стимулировать инвестиции в разработку природных ресурсов, которыми (как я уже упомянул в предыдущем разделе и повторю в главах 5 и 7) мы щедро наделены; при этом надо использовать преимущества высоких цен на сырье. Нельзя прекращать эти инвестиции; нам нужны эти ресурсы.

Во-вторых, настала пора радикально диверсифицировать составляющие экономического роста, избавиться от зависимости от спроса на сырье и экспортных цен на него. Этот процесс диверсификации должен распространяться на все отрасли экономики, в особенности на сельское хозяйство, производство (включая малые и средние предприятия) и экотуризм. Диверсификация также должна стимулировать создание хороших рабочих мест с достойным вознаграждением за труд, особенно для молодежи.

В-третьих, Латинской Америке нужны активные инвестиции в науку, технологии и инновации. Здесь важна связь региона со своими соседями в Северном полушарии. Нам необходимо расширить передачу технологий в различных отраслях экономики.

В-четвертых, чтобы продолжить выполнение уже реализуемых в провинциях, районах и общинах наших стран планов децентрализации, требуется квалифицированный человеческий капитал.

В-пятых, региону предстоит ответить на вызовы, связанные с устойчивым развитием: необходимо решить задачу обеспечения чистой водой, проблему полной безопасности, реагировать на изменения климата, защищать биологическое разнообразие, прекратить распространение ядерного оружия.

В-шестых, пора сокращать военные расходы и направлять сэкономленные средства в социальные инвестиции, на ликвидацию бедности и уменьшение неравенства. Как это ни парадоксально, в 2008 и 2009 гг. страны Латинской Америки израсходовали на закупку вооружений 48 млрд долларов.

В-седьмых, важно, чтобы в Латинской Америке уважалось и сохранялось культурное разнообразие, особенно в условиях современного постоянно изменяющегося мира. Наш плюрализм — это наша сила, а не слабость.

ПРОТИВОСТОЯНИЕ ВЫЗОВАМ

Достижение этих целей — непростая задача. Потребуется невероятные усилия и умелое руководство при принятии решений, нацеленных на то, чтобы Латинская Америка встала на путь инклюзивного развития и построения социально сплоченного общества. Трудность состоит в том, что этот путь требует постоянного экономического роста, охраны окружающей среды, а также государственной политики, в значительной мере сосредоточенной на инвестициях в беднейшие 40% населения и создание политических структур, которые открыли бы доступ к власти всем латиноамериканцам, а не только привилегированным слоям.

Мы не должны успокаивать себя тем, что наш регион относится к числу наиболее стремительно развивающихся. Экономический рост является неотъемлемой составной частью развития, и мы должны обеспечить экономическую, социальную, политическую и правовую стабиль-

ность, чтобы привлечь инвестиции, обеспечивающие устойчивый экономический рост в средне- и долгосрочной перспективе. Конечно, этот рост — инструмент, а не самоцель. Надо понимать, какой именно экономический рост нам нужен, чтобы использовать имеющиеся у нас уникальные возможности. Можно сделать выбор в пользу среднего или слабого экономического роста либо в пользу устойчивого и диверсифицированного роста, о чем я уже сказал. И, как я уже говорил, мы не можем опоздать на этот исторический поезд. Нам надо быть готовыми ответить на вызовы, чтобы уже сейчас совершить рывок вперед.

Диверсификация выпускаемой в наших странах продукции уменьшит зависимость от цен на сырье и, несомненно, от воздействия внешних факторов. Пришло время взять на себя ответственность за собственную судьбу.

Важно, чтобы экономический рост носил инклюзивный характер, обеспечивая более справедливое распределение получаемых благ между всеми жителями Латинской Америки, даже беднейшими. Я не сторонник отъема денег у богатых и передачи их бедным. Я веду речь о необходимости дать равные возможности наиболее обездоленным людям нашего региона.

Настало время предоставить молодежи возможность открыть для себя образование, достижения науки и техники; нам также пора получать прибыль с человеческого капитала, созданию которого мы способствовали, но который покинул нас и используется в интересах развитых стран.

По данным Всемирного банка и Межамериканского банка развития, за минувшее десятилетие масштабы бедности в регионе значительно сократились. Наш регион не самый бедный в мире, но в нем очень сильно неравенство, что в век кибертехнологий становится совершенно очевидно даже тем, кого относят к маргинализированным слоям общества. Во имя наших детей и внуков первоочередными задачами должны стать ликвидация бедности, уменьшение неравенства, создание достойных рабочих мест, в особенности для молодежи.

Хочу поделиться своими личными соображениями: меня бедность не затронула, я могу путешествовать по

всему миру, делясь личным и профессиональным опытом, потому что получил качественное образование. Мой опыт подсказывает, что не существует более эффективного оружия для ликвидации бедности и уменьшения неравенства, чем качественное образование. Даже чисто деловой подход указывает на то, что инвестиции в ликвидацию бедности, уменьшение неравенства, распределение благ экономического роста при социальной инклюзивности и устойчивом развитии принесут значительные прибыли.

По данным Всемирного банка, из 7 млрд человек, проживающих сегодня на планете, 2,3 млрд (35%) находятся за чертой бедности. Хуже то, что к последней категории относятся целых 75 млн молодых людей. С точки зрения предпринимателя, если сделать финансовые вложения в эти 2,3 млрд человек, то они, получив работу и достойную зарплату, располагали бы средствами для приобретения товаров, производимых этим предпринимателем. В Латинской Америке из 600 млн человек 180 млн — за чертой бедности. Избавление их от бедности означало бы огромное расширение рынка. Более того, если у этих людей будет достойная работа, то уменьшится вероятность социальных волнений. В свою очередь, снизятся риски для целой страны и вследствие этого будут уменьшены процентные ставки. А это означает рост доходов на капитал этого предпринимателя. Рабочие превратятся в его партнеров, капиталовложения будут в меньшей степени подвержены рискам. Сократятся бедность, неравенство, и от этого выиграют все.

Это означает, например, что частные инвесторы хотят быть уверены в политической стабильности, а также в состоятельности и справедливом устройстве правовых систем латиноамериканских стран. В то же время частные инвесторы, отечественные и иностранные, не готовы работать в Латинской Америке в условиях, когда средства, выплачиваемые ими в виде прогрессивного налога, который тем выше, чем богаче человек, идут не на общее благо, а на разрушение окружающей среды или эксплуатацию местного населения, когда ресурсы расходуются впустую, а не используются в интересах развития.

Эта проблема укоренена исторически, однако имеет свои обратные следствия. В прежние периоды латиноамериканские правительства чересчур охотно предоставляли концессии инвесторам за счет народа собственных стран. Те же самые правительства были известны своей коррумпированностью и крайне неэффективным использованием имеющихся ресурсов для обеспечения инвестиций в образование, медицинское обслуживание и инфраструктуру, которые позволили бы людям жить плодотворной, здоровой и счастливой жизнью.

Очевидно, что улучшения в этих направлениях невозможны без коренных перемен в работе правительств. Латиноамериканцы не смогут достичь обозначенных мною целей до тех пор, пока государства не перестроятся. Политикам необходимо совершенно иначе реагировать на конфликты, продолжающие портить отношения между обеспеченными и неимущими в Латинской Америке. Реакция на эти конфликты должна соответствовать конечным целям обеспечения роста инвестиций и экономического развития при создании более справедливой инклюзивной экономической системы. Каждое решение должно рассматриваться с позиций того, насколько оно отвечает указанным целям.

Демократия доказала, что именно она способна наилучшим образом поддерживать в обществе давление, необходимое для гарантированного, устойчивого и интегрированного экономического роста в условиях корпоративной, социальной и экологической ответственности. Нам надо укрепить институты, повысить их подотчетность гражданам в отношении противостояния коррупции, наркоторговле и другим уголовным преступлениям. Понятно, что это совсем не просто. Движение в этом направлении требует мужества и ясного видения на долгое время вперед.

Некоторые направления государственной политики столкнутся с сопротивлением верхушки общества, но они останутся в коллективной памяти будущих поколений как первые шаги к рывку вперед, к инклюзивному росту и устойчивому развитию, которых следует достичь к 2050 г.

В этой книге я рассматриваю наши реальные возможности перехода к общему процветанию. Особое внимание я уделяю возможностям и вызовам, стоящим перед нами, и политике, которая сделает возможным наше возрождение. В начале главы 2 я останавлиюсь на трех основных предложениях, касающихся роста экономики в условиях ограничений экологического характера, углубления демократии и усиления экономического и социального равенства, изложу свои взгляды на ход строительства социально сплоченного общества. В главах 3–5 я дам оценку тому, в каком положении применительно к Латинской Америке находятся эти три фундаментальных аспекта моего видения региона, начиная с текущего состояния демократии. Мы также обсудим достижения и потенциальные опасности, связанные с каждым из этих направлений. В главах 6–8 я представлю ряд конкретных идей, базирующихся в основном на уже опробованных в нашем регионе программах, реализация которых приблизит нас к моей мечте о создании более равного и инклюзивного общества в странах Латинской Америки. Некоторые из этих идей достаточно просто осуществить, другие потребуют более значительных усилий. В главе 9 я обращусь к самому сложному вопросу — как улучшить способность выполнения странами Латинской Америки предлагаемых мною программ. Наконец, в главе 10 мы поговорим о том, каким образом обновленная Латинская Америка будет позиционировать себя в мировой экономике и политике и почему США, странам Европы и Азии следует ожидать коренного изменения в отношениях с нашим регионом.

2. НЕИЗБЕЖНЫЕ ВЫЗОВЫ

Экономический и социальный потенциал Латинской Америки уже сейчас наглядно проявляется в активном росте среднего класса в многочисленных мегаполисах региона. Следуя тем же ценностям и стимулам, придерживаясь тех же взглядов на перспективы мирового развития, что и представители среднего класса в высокоразвитых странах во всем мире, около 150 млн латиноамериканцев уже сегодня начинают понимать, что означает принадлежность к среднему классу с точки зрения состояния здоровья, уровня образования, экономической защищенности и политических прав. И хотя их по-прежнему окружает крайняя бедность, а демократия в их странах остается непрочной, эти люди устанавливают стандарты и поощряют устремления к повышению качества жизни остальной части населения, к изменению облика всего региона.

Однако, хотя многие признаки указывают на то, что в Латинской Америке в ближайшие сорок лет может быть создано высокоразвитое демократическое общество, можно возразить, что вся активность в этом направлении имеет лишь поверхностный характер, а мои ожидания относительно будущего нашего региона могут не оправдаться вследствие многих присущих ему социальных, политических и экономических слабостей. Эти слабости могут остановить движение в выбранном направлении. Как я отмечал ранее, нам, латиноамериканцам, не удастся реализовать наш потенциал, не изменив основательно организацию наших политических, экономических и социальных институтов.

Почему же прогресс последних 10 или 20 лет не может служить доказательством того, что Латинская Америка в состоянии достичь высокого уровня развития, просто продолжая двигаться по нынешнему пути? Если вспомнить известное высказывание Марка Твена о возможности предсказать, какой окажется протяженность Нижней Миссисипи в будущем, исходя из того, как она изменя-

лась в прошлом¹, то есть множество оснований утверждать, что достигнутый нами за последнее время прогресс мог оказаться результатом воздействия определенных факторов, а не присущей Латинской Америке особенностью развития.

Мое участие в движении за восстановление демократии в Перу в конце 1990-х годов, а также опыт, полученный на посту президента, когда я особое внимание уделял экономическому росту и восстановлению почти полностью разрушенного гражданского общества в моей стране, дали мне представление как об опасных неожиданностях, так и об открывающихся перед нами возможностях.

Этот опыт позволил мне сформулировать следующие базовые положения, касающиеся прогресса в Латинской Америке.

1. Устойчивый экономический рост критически важен для ликвидации бедности и создания условий, способствующих дальнейшему продвижению демократии.
2. Необходимо углубить демократию в наших странах, чтобы обеспечить ее легитимность и устойчивость.
3. Долгосрочный экономический рост и прочная демократия в Латинской Америке неразрывно связаны с ослаблением экономического, социального и политического неравенства.

¹ «За сто семьдесят шесть лет Нижняя Миссисипи укоротилась на двести сорок две мили, то есть в среднем примерно на милю и одну треть в год. Отсюда всякий спокойно рассуждающий человек, если только он не слепой и не совсем идиот, сможет усмотреть, что в древнюю сирийскую эпоху, — а ей в ноябре будущего года минет ровно миллион лет, — Нижняя Миссисипи имела свыше миллиона трехсот тысяч миль в длину и висела над Мексиканским заливом наподобие удочки. Исходя из тех же данных, каждый легко поймет, что через семьсот сорок два года Нижняя Миссисипи будет иметь только одну и три четверти мили в длину, а улицы Каира и Нового Орлеана сольются, и будут эти два города жить да поживать, управляемые одним мэром и выбирая общий городской совет. Все-таки в науке есть что-то захватывающее. Вложишь какое-то пустяковое количество фактов, а берешь колоссальный дивиденд в виде умозаключений» (Твен М.. Жизнь на Миссисипи / пер. Р. Райт-Ковалевой // Собр. соч.: В 12 т. М., 1960. Т. 4. С. 352).

ПОЛОЖЕНИЕ 1: ФУНДАМЕНТАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Мое первое базовое положение состоит в том, что необходимое условие ликвидации бедности и углубления демократии — устойчивый экономический рост. Я понимаю противоречивость этого положения. Почему экономический рост и увеличение потребления следует считать важным критерием прогресса, если для обеспечения человеческого счастья или хотя бы экономического благополучия в более длительной перспективе концентрации усилий на экономическом росте может оказаться недостаточно?

Мой основной аргумент в пользу особого значения экономической политики, способствующей росту, прост: разумная макроэкономическая политика позволяет всем членам общества эффективно участвовать в построении собственного экономического благополучия. В любом обществе человеку нужна возможность зарабатывать на достойную жизнь, чтобы он испытывал чувство самоуважения.

Близкий к моему взгляд блестяще выражен в статье, опубликованной в журнале *World Development* в 2008 г. В ней приводится интервью, взятое профессором экономики Нортумбрийского университета (Великобритания) Брайаном Сноудоном у ведущего эксперта в области макроэкономической политики, профессора экономики Гарвардского университета Бенджамина Фридмана; интервью посвящено роли экономического роста в улучшении жизни человека. В нем Фридман говорит: «Экономический рост, находящий выражение в повышении уровня жизни явного большинства граждан, значительно чаще приводит к появлению новых возможностей, терпимого отношения к проявлению многообразия, социальной мобильности, приверженности справедливости и преданности демократии»².

² *Snowdon B. Three Cheers for the 'Progressive State': Ben Friedman on the Moral Consequences of Economic Growth // World Economics. 2008. Vol. 9. No. 1. P. 97.*

Фридман, как отмечает Сноудон, указывает на значительные недостатки жизни в условиях медленно растущей, статичной экономики, то есть в обществе с нулевой суммой, в котором прогресс отдельных лиц и групп зависит от того, удастся ли им отнять ресурсы у других лиц и групп. При экономическом росте снижается вероятность конфликта, вызванного медленным ростом, а вероятность «расширения возможностей, повышения толерантности, экономической и социальной мобильности, справедливости, создания либерально-демократических институтов и укрепления политической стабильности» увеличивается³.

Фридман обозначил необходимое условие достижения таких позитивных результатов экономического роста (к этому условию я еще не раз вернусь на страницах настоящей книги): «моральные» преимущества экономического роста достанутся обществу «при условии положительного воздействия роста на материальный уровень жизни подавляющего *большинства* населения страны»⁴. Это чрезвычайно важно. Если экономический рост сопровождается усилением неравенства (например, в США) или даже если доходы от него продолжают распределяться несправедливо (пример стран Латинской Америки), то он не отвечает этому условию. Скорее, как я показываю далее, сохранение несправедливого распределения результатов роста может привести к ослаблению политической стабильности, невысокой социальной мобильности, подрыву демократии и сохранению нетерпимости.

Не все согласны, что люди могут стать счастливее благодаря политике стимулирования экономического роста. Упор на потребление и накопление, которые в конечном счете представляют собой движущие силы, стоящие за экономическим ростом, ассоциируется с повышенным стрессом, распадом семьи и особым вниманием к сиюминутным факторам, а не к долгосрочным выгодам для общества.

³ Ibid. P. 102.

⁴ Ibid.

С другой стороны, применяемый ООН индекс человеческого развития (ИЧР) представляет собой гораздо более емкий показатель, чем ВВП на душу населения, и по нему можно судить, в какой степени на протяжении жизни одного поколения улучшились условия во многих странах Латинской Америки. Рост ИЧР в этих странах во многом связан с экономическим ростом и достижением определенного равенства при распределении доходов. В табл. 2.1 представлена динамика ИЧР в семи крупнейших латиноамериканских странах и Уругвае. В качестве точки отсчета приведены данные по США и Канаде, и мы видим, что показатели всех восьми латиноамериканских стран приблизились к этой точке, но все еще значительно отстают. За 30-летний период (с 1980 по 2011 г.) наилучших результатов добились Чили и Мексика, а наименьший прогресс наблюдался в Венесуэле.

Таблица 2.1. Индекс человеческого развития (ООН, 1975–2011 гг.)

Страна	1975	1980	1990	1995	2000	2005	2011	2012
Аргентина	0,669	0,687	0,697	0,726	0,749	0,765	0,797	0,811
Бразилия	0,549	0,575	0,600	0,634	0,665	0,692	0,718	0,730
Венесуэла	0,623	0,627	0,629	0,646	0,656	0,692	0,735	0,748
Колумбия	0,550	0,568	0,594	0,628	0,652	0,675	0,710	0,719
Мексика	0,546	0,572	0,618	0,648	0,672	0,703	0,728	0,775
Перу	0,574	0,597	0,612	0,644	0,674	0,691	0,725	0,741
Уругвай	0,658	0,660	0,686	0,705	0,796	0,748	0,783	0,792
Чили	0,630	0,654	0,698	0,722	0,749	0,779	0,805	0,819
США	0,837	0,853	0,870	0,883	0,897	0,902	0,910	0,937
Канада	0,817	0,834	0,857	0,870	0,879	0,892	0,908	0,911

Источник: United Nations (2008); Human Development Report 2013 / United Nations Development Programme (UNDP). New York, 2013. <<http://hdr.undp.org/en/data/trends>>.

Таким образом, ИЧР указывает на то, что сегодня, даже если исходить из более общих показателей благополучия, латиноамериканцы стали жить лучше, чем жили

30 лет назад. Чили удалось уменьшить отставание от США почти на 43%, Мексика сократила еще большее отставание примерно на 45%. Однако до сих пор даже Чили в значительной мере отстает от высокоразвитых стран, в основном из-за значительного неравенства доходов.

Консерваторы утверждают, что будет достаточно, если мы оставим решение проблемы экономического роста рынку и частным капиталовложениям. Такой взгляд на отношения между частным капиталом и правительством представляется наивным. В современных экономиках, взаимозависимых в мировом масштабе, для обеспечения экономического роста требуется макроэкономическая политика, включающая регулирование рынка и финансовой сферы, а также вложение государственных средств в исследовательскую работу, образование, медицинское обслуживание и физическую инфраструктуру.

В книге я особо останавлиюсь на том, как правильно построенная государственная политика может способствовать достижению устойчивого экономического роста в мире, в котором по понятным причинам растет запрос на экономическую, социальную и политическую справедливость. При экономическом росте постепенно расширяются возможности преодоления бедности, обеспечения достойной оплаты труда или дохода от ведения собственного дела. Благодаря экономическому росту государственная казна получает больше поступлений, которые можно инвестировать в повышение уровня жизни людей — более доступное и качественное образование, медицинское обслуживание, дороги, энергетику и связь, научно-исследовательские работы и инновации.

Вторым ключевым вопросом, которому я уделю внимание, является задача обеспечения экономического роста при сохранении окружающей среды. Для защиты окружающей среды в Перу и других странах Латинской Америки необходимо изменить способ развития экономики. Многие крупные конфликты вокруг деградации окружающей среды затрагивают интересы коренных народов Латинской Америки, находящихся на обочине общества и пытающихся сохранить возможности улучшить

свое экономическое положение, выйти из социальной и политической изоляции.

В перуанской части Амазонки уже долгое время продолжается конфликт между нефтяными компаниями и местным населением, вызванный загрязнением окружающей среды при бурении нефтяных скважин. Похожие конфликты вспыхнули на перуанских золотых приисках, где население выступило против золотодобывающих компаний, деятельность которых привела к загрязнению и без того скудных запасов воды. На протяжении многих лет правительство Перу позволяло крупным нефтяным и другим добывающим компаниям действовать по своему усмотрению, опасаясь, что иначе те могут прекратить инвестиции и это скажется на темпах экономического роста. Никто не проверял, насколько подобные опасения оправданны, но в любой модели устойчивого развития фактор сохранения окружающей среды должен быть главным, даже если иногда он заставляет пойти на сокращение сиюминутной выгоды в интересах долгосрочного развития. Нам просто необходимо выработать подход, учитывающий экологическую проблематику в рамках общей концепции экономического роста, а также интересы местного населения, которые напрямую затрагиваются при принятии решений, позволяющих остановить деградацию окружающей среды.

Более того, необходим подход, при котором критерием измерения результатов экономического роста и развития стало бы всестороннее улучшение качества жизни людей. Многие из нас прекрасно осознают это. Экономический рост для нас — это полная занятость, более высокая оплата труда, более комфортные условия жизни, возможность приобретения множества вещей, которые хотели бы иметь мы сами или наши дети. Но экономический рост может также воздействовать на менее явные факторы качества жизни, такие как состояние здоровья населения, доступность образования и информации (и возможность свободно толковать ее), качество воды и воздуха, безопасный быт, эстетическое восприятие окружающего мира, чувство собственной идентичности и осознание своих прав.

Все это подлинные, весьма ценные блага, влияющие на индивидуальную оценку каждым человеком качества собственной жизни, и большая часть этих благ не продается на рынке. Понимание того, что все это является частью процесса экономического роста, требует вдумчивой, эффективной государственной политики на местном, общенациональном и глобальном уровнях. Далее я сделаю несколько конкретных предложений о том, каким образом можно достичь этих целей.

ПОЛОЖЕНИЕ 2: УГЛУБЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИИ

Второе положение, на котором строится мое понимание прогресса, состоит в том, что углубление демократии представляет собой, как говорит мой друг и коллега Ларри Даймонд, «моральное благо, возможно даже императив», и в таких обществах, как в странах Латинской Америки, для установления легитимной и прочной демократии необходимы реформы⁵. Но как нам определить «качественную демократию»? Я могу выйти и заявить, что Латинской Америке необходимо углубить демократию, но мне все равно придется дать определение понятию «углубить».

В чем-то это несложно: Латинская Америка достигла почти всеобщей выборной демократии, при которой смена режимов происходит мирным путем в результате выборов. Но во многих странах судебные системы коррумпированы и очень по-разному относятся к людям из различных слоев общества. Большинство жителей латиноамериканских стран не могут быть уверены в собственной физической безопасности, а участие в политической жизни зачастую связано с принуждением. Это означает, что не выполняются минимальные условия равноправного участия в политической жизни. В ряде латиноамериканских стран президенты манипулируют выборной системой и слабыми институтами гражданского общества, рассчитывая остаться у власти навсегда, как это пытался сделать в Перу мой предшественник Альберто Фухимори.

⁵ *Diamond L., Morlino L. The Quality of Democracy: An Overview // Journal of Democracy. 2004. Vol. 15. No. 4. P. 20.*

Сегодня во всех 33 странах Латинской Америки и Карибского бассейна, за исключением Кубы, действует гражданская власть с конституционной формой правления и многопартийными конкурентными выборами. Почти во всех странах, за исключением, пожалуй, Венесуэлы и Гаити, выборы проводятся в достаточно свободных и справедливых условиях, и существующие политические системы можно считать по меньшей мере «выборными демократиями». Таким образом, не менее чем в 30 странах Латинской Америки и Карибского бассейна преобладает выборная демократия: руководители правительства избираются и могут — и это часто происходит — сменяться в результате более или менее свободных и справедливых выборов.

Некоторые латиноамериканские страны добились значительного прогресса в юридическом закреплении и других признаков «либеральной демократии», таких как независимая судебная система, всесторонняя защита гражданских свобод, верховенство права, свободная пресса и плюралистическое открытое гражданское общество. Во избежание недопонимания концепции либеральной демократии я поясню свою позицию по этому вопросу в главе 3. Даже во многих странах, где верховенство права пока не вполне достигнуто и действует лишь частично, гражданские власти сумели добиться успехов в ограничении прерогатив военных и юридическом закреплении принципов гражданского, конституционного правления.

Это значительное, беспрецедентное в истории Латинской Америки достижение. Но его следует считать частичным. Лишь немногие латиноамериканские страны могут претендовать на то, что у них существует действительно консолидированная демократия, то есть на то, что нормативная и поведенческая приверженность демократии настолько глубоко и широко укоренилась и поддерживается всеми слоями общества, всеми основными политическими и общественными деятелями, что уход от демократии представляется невозможным.

При стабильной и высококачественной демократии не только навсегда уходят в прошлое такие методы осуществления политических перемен, как военные перево-

роты и *autogolpe*⁶, но и все политические деятели следуют конституционным демократическим нормам и оставляют за оппозиционными политическими силами и партиями право говорить то, что те считают нужным. Демократия в странах Латинской Америки не будет по-настоящему стабильной и эффективной, пока у политических элит, партий и широких социальных групп отсутствует культура демократии, включающая толерантное отношение к имеющимся различиям и взаимное уважение друг к другу оппозиционных политических сил. Кроме того, избрания лидеров в ходе демократических выборов недостаточно. Избранные лидеры должны действовать демократическим путем, а по окончании срока своих полномочий возглавить процесс мирной передачи власти.

Если на избирательных участках в странах Латинской Америки мы все чаще наблюдаем свободную и мирную борьбу за власть, то в других измерениях демократии ситуация иная. Во многих странах региона процветают криминал и насилие, полицейские требуют взятки и нарушают права личности, государство коррумпировано и безответственно, судебная система слаба и ужасно неповоротлива, правосудие едва ли заслуживает своего имени, а на вынесение приговоров, если дело до него вообще доходит, тратится уйма времени. Если говорить коротко, то демократия существует, но в действительности она пока поверхностна. Если ее не углублять, не делать более либеральной, если не добиваться от политических сил большей ответственности, то демократии по-прежнему будет трудно устоять перед соблазнами авторитарного популизма, обещающего решить сегодняшние материальные проблемы за счет долговременного (скрытого) ограничения прав личности, демократических сдержек и противовесов, устойчивого экономического роста.

⁶ *Autogolpe (исп.)* — «внутренний переворот», то есть захват всей полноты власти исполнительной властью. Мы наблюдали в нашем регионе подобные случаи, когда органы исполнительной власти, действуя в обход законодательной и судебной власти, призывали к проведению народных референдумов, пытаясь конституционным путем изменить срок своих полномочий. Подобный уход от системы сдержек и противовесов во власти ослабляет демократическую систему.

Масштабность проблем преступности и насилия, в том числе институционализированного

Нарушение законности, слабость правовых норм и их искажение наносят самый большой ущерб демократии в Латинской Америке. Разумеется, жестокие военные диктатуры и даже переходные периоды смены власти остались в далеком прошлом. Однако сохранился раздражающий синдром насилия, преступности, злоупотребления властью, подпитываемый бедностью, безработицей, неравенством, слабостью и коррумпированностью систем государственных социальных служб и уголовного судопроизводства. За прошедшее десятилетие порочный круг связи бедности, преступности, наркоторговли и злоупотребления властью в государственных органах еще более окреп за счет возникновения молодежных банд, формирующихся в основном из безработных и малообразованных. Мы обогнали весь мир по количеству самоубийств, а коррумпированная и плохо оснащенная полиция сталкивается с бесчисленным множеством проблем. Размах организованной преступности свидетельствует о том, что самую серьезную угрозу демократическому правлению в Латинской Америке представляет не расширение полномочий государства, а скорее его неспособность эффективно проводить свою политику, отсутствие у него реальной власти.

Как и в США, жертвами политики правительства, явно ориентированной на интересы элит и не учитывающей интересы неимущих, становятся по большей части беднейшие общины. Подобная виктимизация малообеспеченных подпитывает порывы к самосуду (или терпимое отношение к нему) и противостоит требованиям ответственности и средств массовой информации ужесточить действия полиции, что ведет к попранию гражданских свобод, к тому, что в переполненные тюрьмы, и без того не справляющиеся со своими функциями и превратившиеся в «кузницу кадров преступного мира», попадает все больше отчаявшихся, обездоленных и готовых к насилию молодых людей. В тюрьмах заключенные подвергаются физическим расправам, сексуальному насилию

и пыткам. При этом в полиции и прокуратуре следственные дела по совершенным преступлениям и случаям злоупотребления со стороны властей ведутся небрежно. Еще хуже обстоят дела с государственной поддержкой судебных процедур в отношении тех, кто слаб и кому предъявлены обвинения, в том числе с обеспечением защиты их законных интересов.

Вездесущая коррупция

Распространенность коррупции ведет к ослаблению всех институтов управления и верховенства права. Коррупция затрудняет использование средств на социальные нужды. Она снижает эффективность государственных инвестиций, искажает приоритетные направления инвестиций и отпугивает инвесторов, опасаящихся за свои капиталы при подтасовке результатов выбора поставщиков, повсеместном взяточничестве и туманных перспективах правовой защиты. На политической арене коррупция ведет к заключению циничных сделок между различными партиями, желающими обрести иммунитет от ответственности за свои противозаконные деяния, как это происходило в Никарагуа.

Следствие такой ситуации — столь широко распространенное в Латинской Америке циничное отношение населения к партиям и политикам, что, в свою очередь, усугубляет раздробленность и нестабильность партийной системы. Такое сочетание обозленной и неудовлетворенной действиями правительства общественности и слабой партийной системы, ориентирующейся на единоличное правление, еще более усложняет формирование политических коалиций, необходимых для проведения решительных государственных и экономических реформ, и может очень быстро положить конец власти того или иного президента.

В период между 1985 и 2004 гг. в результате импичмента или массовых демонстраций, выдвигавших требования отставки, доброму десятку латиноамериканских президентов пришлось досрочно отказаться от полномочий. С тех пор массовые волнения неоднократно при-

водили к тому, что «внезапно покинуть свой пост» были вынуждены президенты Боливии (трижды за 20 лет), и Эквадора (трижды в течение 10 лет). В 2012 г. в результате импичмента, инициированного партией оппозиции, покинул свой пост президент Парагвая Фернандо Луго. Нестор Киршнер, ставший президентом Аргентины в мае 2003 г., был шестым по счету человеком, принявшим этот пост в течение полутора лет. В глазах общественности многие из этих президентов были коррумпированы или некомпетентны. Верно и то, что возникновение такой вереницы президентов-неудачников было связано и с чисто латиноамериканскими социально-политическими условиями.

К углублению демократии

Так что не следует принимать аргумент о том, что проведение очередных выборов — признак «глубоко демократического» общества. Признаком демократии является дело. Углубленная демократия предполагает наличие инклюзивной политической системы, в которой есть место мирным общественным движениям, массовым акциям в поддержку перемен, более широким полномочиям для местных общин и, применительно к современным условиям, значительному расширению информационного поля за счет использования социальных сетей, доступных широким слоям любого общества.

Углубление демократии означает, что всем членам общества будут предоставлены более широкие права на участие в политическом процессе, будет гарантирована равная защита этих прав в соответствии с законами, *обеспечивающими* справедливость и честность, а также будет обеспечен доступ к информации и местным структурам, которые позволят общинам защищать свои интересы в ходе проведения политических акций. В ряде латиноамериканских стран результатом ведущейся в этом направлении работы может стать возникновение новых форм демократии. Например, углубление демократии в Перу, Эквадоре и Гватемале может и должно привести

к пониманию того, как коренные жители представляют себе основы устройства общин и прав собственности.

В главе 4 я отмечаю, что, согласно результатам опросов общественного мнения, страны Латинской Америки по степени цинизма и отчужденности населения в отношении действующих политических систем занимают одно из ведущих мест в мире. По сравнению с другими демократическими странами в Латинской Америке политические партии и национальные собрания пользуются меньшим доверием. Вот почему политическое реформирование демократических форм правления должно быть направлено на исправление циничного отношения латиноамериканцев к политике, политикам и политическим институтам. Политические реформы, насколько это возможно, должны быть нацелены на коренное решение проблем коррупции и злоупотребления властью, порождающих такое циничное отношение. Важно, чтобы эти реформы *со всей очевидностью* были направлены на решение означенных проблем.

Для сохранения, развития и укрепления демократии в странах Латинской Америки необходимо, чтобы все социальные группы, а не только богатые и средние классы понимали, что демократические институты действуют в их интересах и отвечают на их запросы. Поэтому к участию в политической жизни в странах Латинской Америки надо шире привлекать беднейшие слои населения, работающих бедных, занятых в неформальном секторе, а также группы маргинализированных меньшинств — при сохранении уважения к их культурному разнообразию. Следует демократизировать доступ к качественному медицинскому обслуживанию и образованию.

При этом справедливо и обратное: если демократия работает в интересах неимущих и маргинализированных слоев, то необходимо укрепить также все общество. Иначе говоря, в любой стратегии демократического подхода к проблеме бедности и неравенства в странах Латинской Америки необходимо предусмотреть такое важное направление, как реформы, направленные на улучшение качества управления, углубление демократии, улучшение прозрачности и укрепление законности.

ПОЛОЖЕНИЕ 3: ИМПЕРАТИВ РАВЕНСТВА И ИНКЛЮЗИВНОСТИ

Третье положение, которым я руководствуюсь, состоит в том, что углубление демократии и рост экономического благосостояния требуют непрерывного движения к более равному (и справедливому) распределению доходов и политическому и социальному равенству различных слоев латиноамериканского общества.

Можно спорить о необходимой степени равенства, но даже сегодня, когда уже достигнут определенный прогресс, мало кто сомневается, что общество в странах Латинской Америки остается крайне разнородным по своему этническому составу, сохраняя глубокое неравенство, находящее отражение в огромном разрыве в доходах и богатстве между 20% верхушки и 40% нижних слоев населения, при том что социальное и экономическое положение человека во многом предопределено его этническим происхождением и богатством родителей. Как представитель коренного населения Перу, я на собственном опыте испытал социальную дискриминацию даже в 1990-е годы, в свою бытность профессором элитного университета.

Преодоление укоренившегося в обществе отношения к классам, народам и расам требует длительного времени, но существует фактор, подпитывающий подобное отношение: значительная «экономическая дистанция» между группами с высоким и низким уровнем доходов. В странах Латинской Америки, как и во многих других обществах, экономическая дистанция во многом соотносится с этническими и расовыми различиями. При равенстве прочих факторов в латиноамериканской стране, где выше доля коренного населения, будет выше и доля людей, живущих в бедности. В обществах, где относительно высок процент домохозяйств, возглавляемых одним родителем (таких как США), бедность имеет также гендерную зависимость, так как труд женщин оплачивается намного хуже, чем труд мужчин, при том что именно женщины чаще всего являются главными в неполных семьях.

Несомненно, что расово и этнически обремененные различия в размерах дохода также связаны с различия-

ми в уровне образования, вызванными действием тех же факторов. Один из способов сокращения разрыва в доходах между, например, коренным населением латиноамериканских стран и выходцами из стран Европы состоит в преодолении пропасти в доступности и качестве образования. Правда, это проще сказать, чем сделать, а кроме того, пока существуют дискриминация при приеме на работу и другие виды дискриминации в отношении выходцев из стран Африки, разрыв в уровне доходов и различия в социальном статусе будут сохраняться.

Являются ли страны с более высоким уровнем экономического равенства более демократичными? Не обязательно. Коммунистические страны, такие как некогда Советский Союз и Куба или даже современные Китай и Вьетнам, в большей степени ориентированные на рынок, представляют собой пример авторитарных и явно недемократических обществ. Однако демократические общества с более высоким уровнем экономического равенства в среднем более демократичны, чем страны с заметным экономическим неравенством. На память приходят примеры Скандинавских стран, а также более неоднородных обществ Великобритании, Канады, США, послевоенных Франции, Японии, Германии и Италии. Важными представляются процессы, протекающие в этих странах при усилении в них экономического неравенства — как это происходит сегодня в США и Великобритании. Степень экономической и политической поляризации в США явно возросла за последние 30 лет — и вместе с этим усилились антиправительственные настроения, а сами правительства оказались в тупиковой ситуации. Трудно сказать, во что все это выльется в ближайшие десятилетия. Демократические институты в США сильны, но и они ослабевают под напором нарастающего неравенства.

История демократии в Латинской Америке не столь длительна, как в некоторых развитых странах. Мы создаем эту историю и поэтому должны помнить об отличительных чертах обществ, способствующих зрелости этого процесса. Урок, который я извлек для себя из примера США, заключается в том, что в последние 250 лет политический процесс там подпитывался идеалами равенства,

заложенными в основу американской нации, при этом на протяжении многих лет изживалось жесткое расовое и гендерное неравенство, существовавшее в период становления страны и сохраняющееся до сих пор.

На примере США страны Латинской Америки могут понять, что жестокое неравенство представляет собой главное препятствие на пути демократического процесса. Надеюсь, нашему региону удастся избежать конфликтов, сопровождавших постепенное ослабление открытой расовой дискриминации. Если конфликты и возникнут, то они будут совсем другими, конечно. В результате таких конфликтов к власти могут прийти националисты-популисты, склонные к авторитаризму, как это уже случалось в прошлом. Тем самым может прерваться процесс экономического роста, особенно в условиях современного мира, что ослабит вероятность перехода к более высокому уровню толерантности и политической стабильности.

Даже если конфликт на почве сохраняющегося жестокого неравенства не приведет к власти популистские авторитарные режимы, экономический рост может быть нарушен по другим причинам. Длительный конфликт ведет к ослаблению демократии и усилению экономической незащищенности, а это означает сокращение инвестиций и падение темпов экономического роста. Вот почему много лет назад экономист Калифорнийского университета в Беркли и Колумбийского университета Альберт Фишлоу (Albert Fishlow) утверждал, что высокий уровень неравенства доходов может оказывать негативное воздействие на экономический рост⁷.

Независимо от того, удастся ли эмпирическим путем доказать, что значительный разрыв в уровне доходов действительно ведет к замедлению экономического роста, не вызывает особого сомнения то, что в условиях сильного неравенства экономический рост намного меньше влияет на сокращение бедности, чем в условиях более справедливого распределения доходов. Такое общество не станет

⁷ В большинстве случаев замечания А. Фишлоу до недавних пор оставались без внимания, пока не стал заметным контраст между условиями жизни и темпами роста в азиатских странах и аналогичными показателями в странах Латинской Америки.

социально сплоченным и не будет восприниматься как таковое. В подобной ситуации многие люди перестанут ощущать, что их страна «движется по пути прогресса», даже если официальные данные будут свидетельствовать о росте экономики. Другими словами, члены общества определяют свое ощущение благополучия не только в абсолютных, но и в относительных показателях, наблюдая за тем, что происходит у других. Воздействие роста экономики на ощущение благополучия у большинства — а значит, и политической легитимности государства — будет намного слабее. По терминологии Бенджамина Фридмана, «моральный эффект» экономического роста окажется значительно меньше того, каким бы он мог быть при большем экономическом равенстве или даже при уменьшении неравенства доходов. В последнем случае массы латиноамериканцев с низким уровнем доходов увидели бы относительное улучшение собственного экономического положения. Ощущение прогресса в этих группах, в свою очередь, имело бы существенное значение и позволило бы государству принять меры по обеспечению еще более высоких темпов экономического роста.

Последнее, что я хочу сказать о зависимости между более равным распределением доходов и ростом экономики в Латинской Америке, — это то, что постепенное увеличение роста доходов на нижних ступенях распределения будет одновременно стимулировать ускоренный рост потребления, в частности, товаров и услуг местного производства: отсюда улучшение жилищных услуг, качества образования и местных товаров. Многие экономисты возразят, что в результате уменьшатся темпы накопления, а значит, это может привести к снижению экономического роста. Но я считаю, что такой подход может оказаться очень хорошим стимулом для ускоренного роста инвестиций местных предпринимателей, желающих закрепиться на этом растущем потребительском рынке. Этот подход также может стимулировать экономический рост за счет роста внутреннего рынка, что сделает Латинскую Америку более привлекательной в глазах иностранных инвесторов, заинтересованных в поставках на быстро растущий рынок.

НОВАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

Итогом представленного здесь анализа является то, что стимулируемый рынком рост экономики жизненно важен, но не достаточен для дальнейшего развития региона. Правительство должно не только добиться, чтобы плоды экономического роста были доступны традиционно изолированным группам, находящимся на нижних ступенях социально-экономической лестницы, но и обеспечить активное участие этих групп в экономическом росте и развитии демократии на местном и общегосударственном уровнях. Для выполнения этой задачи у государства в Латинской Америке должен появиться новый вид ответственности — ответственность лидера свободного рынка, способного активно стимулировать и регулировать этот рынок, стремящегося к достижению демократически согласованных социальных целей.

Когда в начале 1980-х годов лопнул возникший в 1970-х годах пузырь низких процентных ставок, экономика латиноамериканских стран пережила ряд серьезных перемен. В большинстве своем эти страны отказались от протекционистской системы завышенных тарифов, которую предусматривала появившаяся после Второй мировой войны модель развития за счет импортозамещения, и стали уделять больше внимания развитию частного, а не государственного сектора. Многие перешли от почти полной зависимости от традиционного экспорта сырья к экспорту готовой продукции и более сложному экспорту первичного сырья с высокой добавленной стоимостью. В большинстве стран региона были модернизированы телекоммуникационные системы, значительно расширилась область применения компьютеров. Многие присоединились к региональным соглашениям о свободной торговле и заключили двусторонние соглашения о свободной торговле с развитыми странами.

Таким образом, с приходом новой глобальной экономики типичное правительство какой-нибудь латиноамериканской страны, как и правительства более развитых стран, было вынуждено во многом отказаться от конт-

роля при определении того, какие отрасли экономики страны получают преимущественное развитие. Новая роль правительства теперь состояла в создании более *благоприятной экономической среды* для внутренних и внешних инвестиций в условиях высококонкурентной глобальной экономики.

Благоприятная экономическая среда подразумевает отлаженную демократию и политическую стабильность, надежную и хорошо развитую банковскую систему, относительно низкий уровень коррупции, а также справедливую и прозрачную судебную систему. Но в новых условиях государство может в полной мере участвовать в развитии экономики и во всем, что выходит за рамки перечисленного, — используя государственные инвестиции для подготовки высококвалифицированной рабочей силы, создания современной телекоммуникационной инфраструктуры, улучшенной транспортной системы, надежных источников энергии, в меньшей степени зависимых от углеводородного топлива.

Латиноамериканским государствам также приходится содействовать и построению прочного гражданского общества, способного придать импульс экономическому и политическому развитию на местном уровне. В конечном счете до тех пор, пока жители не убедятся в том, что экономическая и политическая система действует в их интересах, огромный потенциал социально-экономического развития будет использоваться лишь частично.

Правительства некоторых латиноамериканских стран после нескольких фальстартов сумели достаточно хорошо адаптироваться к новым условиям. Правда, многие из них уже столкнулись с серьезной угрозой своей «политической стабильности», вызванной недостаточным развитием человеческого и социального капитала у нижних 40% населения.

Кроме того, в последние 10 лет угроза глобального потепления вынуждает правительства ставить на первый план вопросы формирования экономической политики, отвечающей целям защиты окружающей среды. На территории Бразилии, Перу, Эквадора, Колумбии, Венесуэлы и ряда менее крупных стран Центральной Амери-

ки растут тропические леса, играющие ключевую роль в замедлении темпов изменения климата, что имеет значение для всего населения планеты. Неизбежное увеличение стоимости ископаемого топлива и необходимость стимулирования общин с небольшими доходами требуют согласованных усилий правительств и поощрения инвестиций в альтернативные источники энергии.

Перечисленные цели указывают на постоянно растущее значение хорошо организованных и эффективных органов управления на государственном, региональном и местном уровнях. Они необходимы для осуществления политики, позволяющей донести государственные и частные инвестиции даже до самых маргинализированных групп общества и способствовать их участию в развитии страны. Такие органы управления нужны и для того, чтобы превратить государственную политику в инструмент, обеспечивающий экономический рост при сохранении окружающей среды.

Новый рецепт успеха означает, что государство в Латинской Америке должно вновь адаптироваться к существующим условиям, на этот раз уже в роли основного инвестора, занятого созданием новой инфраструктуры, которая будет иметь высокую отдачу и станет стимулировать частные инвестиции в производство товаров и услуг с добавленной стоимостью. В XXI в. большинство товаров и услуг будут основаны на человеческой изобретательности, а их производство будет сосредоточено на малых и средних местных предприятиях, ориентированных как на внутренний, так и на мировой рынок. Этим предприятиям придется также реагировать на новые ограничения, обусловленные изменением климата, но их возможности будут шире за счет использования технологических достижений в сфере информации и связи.

Чтобы такая адаптация произошла, правительствам латиноамериканских стран предстоит значительно активнее участвовать в обеспечении инвестициями низкооплачиваемых групп, составляющих от 20 до 40% общей численности населения этих стран, и гораздо серьезнее отвечать за субсидии, распределяемые среди национальных элит. Сегодняшние элиты в странах Латинской Аме-

рики успели занять выгодные позиции, позволяющие им получить доступ к сети частных инвестиционных фондов и использовать частные средства для инвестирования в приобретение определенных знаний и ноу-хау, в том числе в высшее образование для собственных детей. В большинстве стран мира правительства недостаточно инвестируют в бедных и слишком много вкладывают в элиты, и это в полной мере относится к Латинской Америке, если сравнивать ее с Европой и США. В то же время развивающиеся страны, использовавшие инвестиции преимущественно в интересах неимущих, добились больших успехов в новом глобальном окружении. Так, пример успеха подобной стратегии являют собой Корея и Тайвань (в отличие от Филиппин).

Чтобы инвестировать в бедных, требуются значительные государственные ресурсы. В странах Латинской Америки есть два важных источника финансирования. Первый — это более разумная и равноправная финансовая политика. Поступления от подоходного налога в латиноамериканских странах невелики, а государственные расходы распределяются очень неравномерно. Значительный потенциал более равномерного перераспределения доходов до вычета налогов и государственных расходов заложен в справедливой фискальной политике. Второй источник финансирования инвестиций в бедных — сокращение неэффективных военных расходов. Многие страны Латинской Америки тратят свои немногочисленные ресурсы на ненужные вооружения, хотя эти средства можно было бы направить на инвестиции в более качественное образование, обусловленные денежные трансферты, улучшение медицинского обслуживания, обеспечение питьевой водой, электроэнергией, кредитование строительства достойного жилья. Расходы на вооружение для ведения воображаемых войн не идут на пользу бедноте, живущей в странах Латинской Америки, и, возможно, не имеют особого значения для укрепления внутренней безопасности.

Новая роль государства также требует от стран Латинской Америки развития человеческого ресурса и воли к осуществлению такой политики. Инвестиции в подготов-

ку квалифицированных государственных служащих всех уровней являются частью государственных инвестиций в инфраструктуру, необходимую для новой модели. Во многих латиноамериканских странах общество глубоко коррумпировано, и при этом ощущается значительная нехватка высококвалифицированных администраторов, от чиновников центрального правительства до директоров школ. На протяжении многих лет международные агентства и внешнеполитическое ведомство США, реагируя на сложившееся положение, говорили о врожденной некомпетентности центральных правительств, доказывали необходимость дальнейшей децентрализации государственного финансирования с передачей функций местным органам управления и частным неправительственным группам, которые могли бы заняться инвестированием на местах. К сожалению, эта стратегия никак не учитывала необходимости одновременно распространять важнейшие административные функции на региональные и местные органы управления. Сейчас нужно переместить политический фокус на развитие управления на всех уровнях (общегосударственном, региональном и местном), и это позволит построить более инклюзивное общество.

Этот потенциал государства я рассмотрю позже, при обсуждении конкретных мер в сфере социальных услуг, необходимых для перехода к устойчивому развитию и совершенствованию институтов, которые должны действовать в обществе, построенном на законе, а не насилии. Я утверждаю, что если государство не располагает необходимым потенциалом для выполнения столь амбициозных программ, то одних этих мер будет недостаточно.

Но прежде чем перейти к этому вопросу, я хочу подробнее остановиться на трех основных положениях, представленных мною в настоящей главе: экономическом росте, демократии и обеспечении большего равенства. Надеюсь, читатель простит мне академический подход к изложению того, что я имею в виду. Меня, как общественного и политического деятеля, успешно руководившего борьбой с диктаторскими устремлениями президента Фухимори, прежде всего беспокоила защита нашей хрупкой

демократии. Когда в ходе демократических выборов я был избран президентом, моей главной задачей стало восстановление гражданского общества и демократических институтов, которые мой предшественник систематически ослаблял и едва не уничтожил. Меня также беспокоило восстановление экономического роста, но я знал, что без возвращения к жизни демократических институтов стремительный рост экономики будет затруднительным. Лишь к концу срока моих президентских полномочий я обратился к проблеме сокращения неравенства. Я и сегодня считаю, что мне не удалось довести до конца работу по созданию инклюзивного общества, которую, к сожалению, мои преемники не продолжили.

Поэтому я анализирую вопросы, имеющие столь фундаментальное значение для Латинской Америки, в следующем порядке: экономическое развитие (глава 3), демократия (глава 4), социальное неравенство (глава 5). В главе 3 основное внимание уделяется вызовам, с которыми столкнулся регион при обеспечении инклюзивного экономического роста и устойчивого развития. В частности, я особо останавливаюсь на таких вопросах, как преодоление зависимости от увеличения экспорта сырья, реформирование финансовой политики и ее направленность на инвестиции в бедные слои и содействие экономическому росту, особое значение обусловленных денежных трансфертов для борьбы с бедностью, развитие микрофинансирования и обеспечение населения, особенно молодежи, достойной работой.

3. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И СПРАВЕДЛИВОСТЬ

Неопровержимым фактом является то, что Латинской Америке, если она намерена присоединиться к высоко-развитым странам и сократить все еще сохраняющуюся бедность, необходимо и впредь оставаться на пути достаточно быстрого и устойчивого экономического развития. Однако рост экономики хотя и необходим, но не достаточен для инклюзивного развития, способного обеспечить экономическую и социальную мобильность всего латиноамериканского общества, привести к созданию подлинно представительной демократии, социально сплоченного общества.

Как я уже отмечал, бедность в странах Латинской Америки распространилась гораздо шире и пустила намного более глубокие корни, чем можно было бы предположить по показателям доходов. То же самое можно сказать о распределении политической власти и ограниченном числе лиц, принимающих политические решения, которые во многом определяют повседневную жизнь людей. В большинстве латиноамериканских стран за данными о результатах голосования и состязательных выборах на хорошо обустроенных позициях стоят элиты, контролирующие политическую власть. В главе 7 я рассматриваю потенциал институтов политических систем стран Латинской Америки при принятии неотложных решений, затрагивающих социально-экономическую политику.

Как я отмечал, говоря о своих взглядах на будущее социально сплоченного общества в Латинской Америке, с учетом примерно 30-летнего опыта мы можем легко представить себе, что при соответствующих условиях регион сумеет достичь очень высокого уровня экономического развития, углубить демократию, значительно сократить неравенство доходов и число неимущих. Существенное снижение роста численности населения Латинской Америки открывает возможность повышения производительности труда за счет неуклонного улучшения качества

образования и состояния здоровья молодого поколения. Наш континент сможет снизить зависимость от экспорта сырья, наращивая уже сейчас динамично развивающееся производство более сложных промышленных товаров, сельскохозяйственной продукции и услуг.

Латинская Америка богата традициями и ресурсами. Ее население очень разнообразно и представлено многочисленными группами коренных жителей, потомками испанцев и иммигрантов из других европейских и азиатских стран, а также потомками рабов, завезенных из Африки. Сегодня на просторах между Рио-Гранде и Огненной землей проживает почти 600 млн латиноамериканцев.

В 2012 г. жители Латинской Америки произвели товаров и услуг на общую сумму около 6 трлн долларов (по паритету покупательной способности (ППС) доллара США в 2005 г.), что составляет около половины совокупной стоимости товаров и услуг, произведенных в ЕС и США. ППС доллара США позволяет определить, что можно купить на сумму, равную общей стоимости выпущенной в стране продукции, исходя из потребительских цен в США. Измеряя выпуск продукции в различные годы с использованием ППС доллара в ценах 2005 г., мы измеряем объем производства в каждой стране за каждый год, имея в виду то, что можно было бы приобрести на данную сумму по ценам в США в 2005 г., а это означает, что в полученном результате учитывается ежегодная инфляция.

Из-за более высокой численности населения Латинской Америки ВВП на душу населения, составлявший 10 500 долларов (здесь и ниже — с учетом ППС доллара в ценах 2005 г.), был намного меньше аналогичного показателя США (30 500), ЕС (28 000) или Японии (42 500). В зависимости от того, какой точке зрения отдать предпочтение, Латинскую Америку можно представить либо как большой потенциальный рынок, способный принять потребительских товаров и инвестиций на общую сумму 6 трлн долларов, либо как относительно небольшой рынок, на котором каждый отдельно взятый покупатель в среднем в состоянии израсходовать лишь 10 500 долларов. Запомним, что заработок 10 500 долларов (или около

5 долларов в час) — это сумма, которую человек мог бы потратить на покупки в США в 2005 г.

Однако показатель среднего дохода на душу населения — лишь часть общей картины. Мы знаем, что значительная часть национального продукта не направляется на выплату трудового дохода — заработной платы или почасовой оплаты рабочих, — а поступает в распоряжение владельцев капитала (собственников и акционеров предприятий). Обычно в США на оплату труда приходилось 70% дохода, но эта доля сокращается. В Латинской Америке соответствующие показатели ниже. Это означает, что владельцы капитала — в основном лица с высокими доходами — получают сразу значительную долю дохода. Чем выше в объеме производства доля владельцев капитала, тем сильнее неравенство при распределении дохода, потому что значительная часть дохода на капитал достается группам с высокими доходами.

В сравнении с другими странами доходы в экономике стран Латинской Америки распределяются очень неравномерно: беднейшие 40% населения зарабатывают в среднем около 12% общей суммы доходов, а 20% населения, представляющие собой богатую верхушку, — около 54%. Для сравнения: в США, где доходы распределяются достаточно неравномерно (если сопоставлять с другими развитыми странами), 40% населения, относящиеся к числу малоимущих, получают 16% общей суммы доходов, а наиболее обеспеченные жители, составляющие 20% населения, — 46%. В Испании, европейской стране, имеющей тесные связи с Латинской Америкой, 40% населения страны с самым низким уровнем доходов получают 19%, а 20% населения с максимальными доходами — лишь 42% общей суммы доходов¹. В других странах, таких как Южная Корея, неравенство в распределении доходов еще сильнее. Мы вернемся к этому вопросу в главе 5.

Таким образом, в Латинской Америке социальная проблема большей частью состоит не только в том, что средний доход на душу населения меньше, чем в развитых странах, но и в том, что соотношение между общим дохо-

¹ Life after the Commodity Boom // The Economist. 2014. March 29.

дом 20% верхушки и общим доходом, приходящимся на долю 40% малоимущих, оказывается значительно выше, чем это могло быть при более справедливом распределении национального продукта. Поэтому при среднем ВВП на душу населения 10 500 долларов (по ППС 2005 г.) 40% малоимущих зарабатывали в среднем лишь 3000 долларов (по ППС 2005 г.). Запомним, что это не то, что они в действительности зарабатывают, а то, что представляет собой эквивалент покупательной способности человека, проживающего в США. В то же время 20% богатых в странах Латинской Америки заработали в среднем по 29 000 долларов (по ППС 2005 г.), что соответствовало среднему доходу на душу населения в США в 2005 г.

Чтобы показать, как в будущем могут развиваться события в Латинской Америке, если сохранятся средние темпы роста, наблюдавшиеся в течение последних 20 лет, я составил грубый прогноз ВВП на душу населения в 2050 г. в Латинской Америке, Европе и США (с учетом ППС доллара в 2005 г.) Средний латиноамериканец получит 24 000 долларов, средний европеец — 50 000 долларов, а средний житель США — 82 000 долларов. Однако если Латинская Америка сохранит высокие темпы роста, наблюдавшиеся в течение последних 10 лет, а прирост населения останется на том же низком уровне, на котором он держался эти же 10 лет, то средний ВВП на душу населения в Латинской Америке может достичь 38 000 долларов в год (в долларах 2005 г.), что будет намного выше средних показателей США на сегодня.

Пойдем немного дальше. Предположим, что нам удалось конкретные шаги, которым в книге уделено особое внимание, и мы сумели значительно увеличить инвестиции в бедных. Сегодня неравенство распределения доходов в Латинской Америке по сравнению с другими странами очень велико. 40% населения Латинской Америки с наименьшим доходом получают лишь 12% общего ВВП, а 20% населения с максимальным уровнем дохода — 54%. Если такое распределение доходов сохранится неизменным до 2050 г., то средняя доля ВВП на душу населения для 40% малоимущих составит в 2050 г. около 7000 долларов, а для 20% богатых — 67 000 долларов.

Но представим себе, что распределение доходов будет постепенно выравниваться и в Латинской Америке сложится такая же ситуация, как в США, или, еще лучше, в Испании, бывшей метрополии латиноамериканских стран. В США 40% малоимущих достается 16% ВВП, а 20% богатых — 46%. В Испании 40% малоимущих получают 19% ВВП, а богатые 20% — 42% ВВП. При развитии событий по испанскому сценарию через 40 лет доля каждого латиноамериканца из числа 40% малоимущих составит 11 000 долларов, а латиноамериканца, относящегося к 20% богатых, — около 50 000 долларов (рис. 3.1).

Существует масса причин, по которым нам хотелось бы, чтобы доля семьи из четырех человек в ВВП в ценах



Рис. 3.1. ВВП на душу населения

Источник: World Bank, World Development Indicators (database).

Примечание. Средний прогноз на 2050 г. для 40% малоимущих и 20% богатых: три варианта распределения доходов (в тыс. долларов США по ППС доллара 2005 г.).

2005 г. составляла 44 000 долларов (11 000 долларов, умноженные на четыре), а не 28 000 долларов (7000 долларов, умноженные на четыре), что в ценах 2005 г. означало бы семью работающей бедноты. Семья, располагающая 44 000 долларов, относится к низам среднего класса, так что она в достаточной мере заинтересована в стабильности общества, в котором живет. Членам такой семьи доступен широкий ассортимент продукции, произведенной внутри страны, и, возможно, даже скромный собственный дом. Меня не огорчит, если по этому сценарию уменьшится доля в ВВП богатых 20% населения. Семья из четырех человек, которой доступны 268 000 долларов (67 000 долларов, умноженные на четыре; ППС 2005 г.), относится в верхушке среднего класса, как и семья из четырех человек, чья доля составит 200 000 долларов (50 000 долларов, умноженные на четыре; ППС 2005 г.). Уменьшение соотношения между долей в ВВП, принадлежащей 20% верхнего сегмента общества, и долей, принадлежащей 40% нижнего сегмента общества, с почти 10 : 1 до менее 5 : 1 приведет к тому, что латиноамериканское общество станет более открытым и демократичным, в нем появится больше общих убеждений и окрепнет стремление поддерживать подобную политику развития.

В настоящей главе я рассматриваю виды экономической политики, которые позволили бы Латинской Америке не только сохранить ставший привычным за последние 10–15 лет экономический рост, но и открыть новые возможности. В частности, я рассматриваю макроэкономическую политику и конкретные программы, которые могли бы способствовать сохранению высоких темпов экономического роста, в то же время позволяя постепенно сокращать неравенство доходов и привлекать к участию в экономической жизни все больше людей из социальных групп, считающихся маргинализированными.

ЗАВИСИМОСТЬ ОТ ЭКСПОРТА СЫРЬЯ

Внутренний рост стран Латинской Америки традиционно связан с объемами и стоимостью экспортируемых сырьевых товаров: нефти, полезных ископаемых и сельскохо-

зяйственных культур. Многие страны региона располагают богатыми запасами ценных полезных ископаемых и имеют возможность экспортировать продукцию сельского хозяйства в развитые и развивающиеся страны (в последние годы — в такие как Китай). Запасы полезных ископаемых в регионе огромны. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна сосредоточено 10% мировых запасов нефти, 5% — природного газа, 60% — меди и лития, 50% — серебра, 20% — золото- и железосодержащей руды. В нынешнем столетии эти запасы во многом подпитывали стремительный экономический рост в регионе, и такая ситуация может сохраниться в будущем. Но в то же время опираться только на эти ресурсы означает подвергать экономическое развитие Латинской Америки значительному и ненужному риску. Несмотря на ряд перемен в экономической структуре латиноамериканских стран, экономический бум 2000-х годов до сих пор во многом связан со значительным увеличением традиционного сырьевого экспорта, включающего такие продукты, как соя, золото, серебро, медь и некоторые редкие металлы. Этот экспорт, в свою очередь, зависел от темпов экономического роста Китая и его потребностей в продуктах питания и металлах, необходимых для поддержания этого роста.

Но зависимость от сырьевого экспорта имеет свои отрицательные стороны. Одна из них состоит в том, что добывающая промышленность — не слишком обширный ресурс с точки зрения занятости. Во многих странах предприятия этой отрасли принадлежат иностранным компаниям, поэтому добавленная стоимость обычно достается ограниченному числу людей. Другими словами, как уже говорилось ранее об отношениях между трудом и капиталом, в руки среднего латиноамериканца попадает очень незначительная часть денег. Кроме того, эти предприятия часто являются источниками сильнейшего загрязнения окружающей среды, и прежде они не покрывали издержек, связанных с нанесенным ущербом.

Рост ВВП многих стран Латинской Америки — Аргентины, Чили, Колумбии, Мексики и Перу — весьма значительно зависит от экспорта. Для Бразилии с ее огромным

внутренним рынком экспорт не столь важен. Ничего плохого в экспортной зависимости нет: Китай, Корея, Германия ориентированы на экспорт в еще большей степени, чем большинство зависимых от экспорта экономик Латинской Америки. Однако это улица с двусторонним движением. В последнее десятилетие экономический рост в Латинской Америке стимулировался стремительным ростом огромной китайской экономики. Экспорт полезных ископаемых и продукции сельского хозяйства из Латинской Америки в Китай резко возрос. С увеличением цен на сырье экспорт стал главным источником роста экономики наших стран. Однако Латинской Америке не следует рассчитывать на то, что высокие цены на сырье или темпы роста китайской экономики на уровне 10% в год сохранятся навсегда. Опора исключительно на цену сырья означала бы выбор в пользу средних темпов экономического роста, но от такого выбора Латинская Америка должна отказаться².

В 2009 г. сырьевые материалы и продукция обрабатывающей промышленности на базе природных ресурсов составляли 75% объема экспорта Латинской Америки в Европейский союз и 85% — в Китай. В экспорте Латинской Америки в США и региональные страны-партнеры эта доля составила лишь 46%. Огромное увеличение экспорта из Латинской Америки в Китай за последнее десятилетие означает, что зависимость ее экономического роста от базы природных ресурсов по сравнению с началом 2000-х годов усилилась. За указанный период доля экспорта из Латинской Америки в Азию (в основном в Китай) скачкообразно выросла с 5 до 17%, главным образом за счет экспорта из пяти стран Южной Америки, а доля в общем объеме экспорта гораздо более широкого ассортимента товаров, экспортируемых в США, упала с 60 до 40% (ECLAC 2011, табл. 2.1).

Это потенциальная проблема, потому что колебания цен на природные ископаемые сильно влияют на экономики, имеющие узкую ориентацию на экспорт. В прошед-

² Economic Overview of Latin America and the Caribbean / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago: ECLAC, 2014. P. 21.

шем десятилетии страны Южной Америки выиграли за счет экономического роста Китая и его огромной потребности в импорте сельхозпродукции и полезных ископаемых. Замедление роста китайской экономики может привести к падению цен, что нанесет урон именно тем странам, которые оказывались в выигрыше в предыдущем десятилетии. Не зная цены на собственные экспортные товары, трудно составлять значимые долгосрочные планы и бюджеты государственных инвестиций и программ.

Конечно, история знает множество примеров успеха стран, экономика которых была построена на экспорте: Япония в 1950–1970-х годах, Южная Корея и Китай — в наши дни. В Латинской Америке Чили и Мексика представляют собой исключительный случай. Финансовый рост Чили традиционно связан с экспортом меди, а главным торговым партнером Мексики являются США. Германия резко увеличила свой экспорт, доведя его с трети до половины всего объема выпускаемой продукции (рис. 3.2), но структура торговли Германии как члена Европейского союза отличается от структуры экспорта стран Латинской Америки, Китая, Южной Кореи или Японии. Внутривосточная торговля больше напоминает торговлю между отдельными регионами одной большой страны, такой как США, Бразилия или Мексика.

В качестве примера я взял лишь несколько стран, чтобы показать роль экспорта в общем объеме производства. В Латинской Америке в целом доля экспорта в ВВП в 2000-х годах увеличивалась и в 2011-м достигла 23%. Следует помнить об огромном различии между структурой экспорта таких крупных стран-экспортеров, как Южная Корея и Германия, в сравнении с Чили и Перу. Экспорт Южной Кореи и Германии состоит в основном из промышленных товаров и коммерческих услуг, в то время как основными статьями экспорта южноамериканских стран являются полезные ископаемые (у Чили это медь; Перу, кроме полезных ископаемых, экспортирует рыбную муку). Даже Мексика экспортирует в основном изделия, собираемые для компаний США, использующих дешевую рабочую силу в соседней южной стране. Повторюсь: это означает, что обычным латиноамериканцам достается

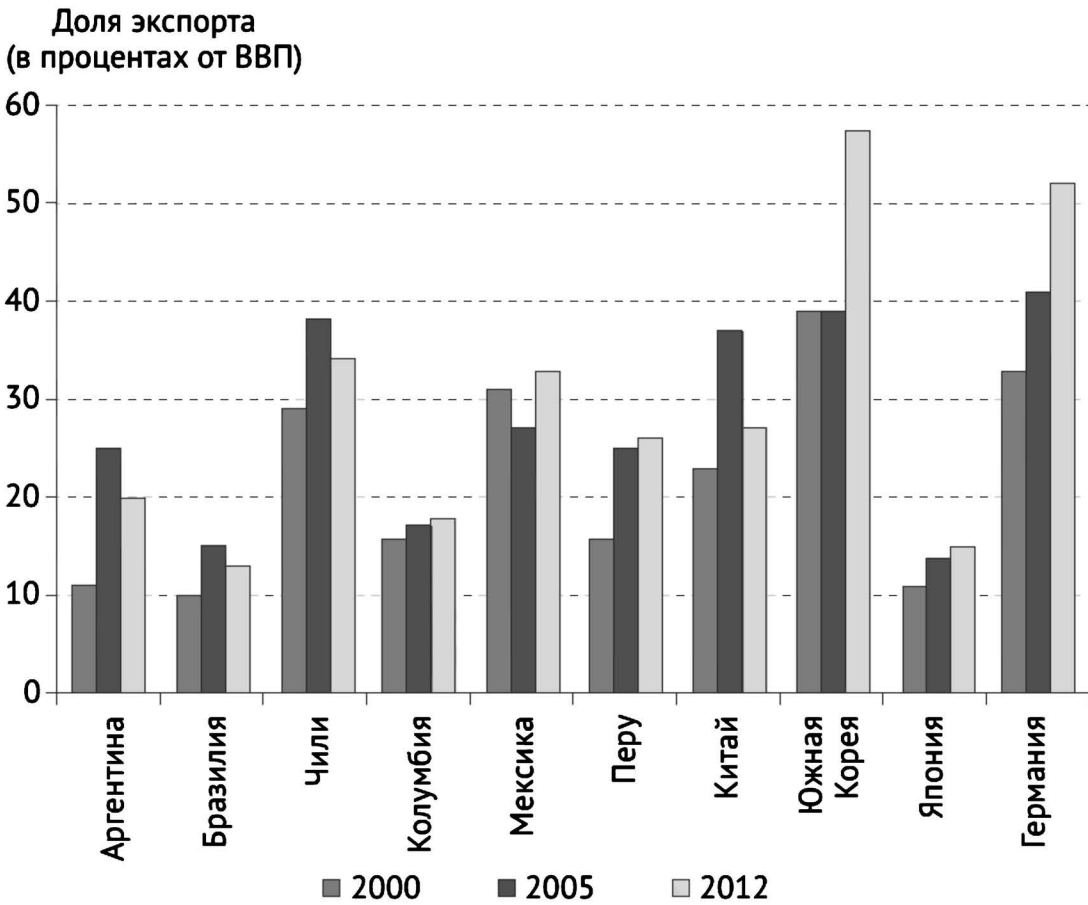


Рис. 3.2. Доля экспорта в валовом внутреннем продукте, 2000–2012 гг.
 Источник: World Bank, World Development Indicators (database).

лишь незначительная часть прибыли от экспорта. Экспорт простых, необработанных товаров ничего не дает социально сплоченному обществу, потому что своя доля прибыли достается лишь немногим.

Поэтому для Латинской Америки очень важно диверсифицировать экспорт и заменить на своем рынке импортируемые товары собственными конкурентоспособными товарами. Хорошо, что при сохранении основной тенденции к концентрации экспорта, обусловленной ростом китайского рынка, наметилась постепенная переориентация экспорта на страны, которые являются партнерами по региону, а также на увеличение экспорта более сложной промышленной продукции.

Нужно, чтобы таких светлых моментов, связанных с диверсификацией экспорта в пользу более сложной продукции, позволяющей увеличить число рабочих мест

и в особенности повысить капиталоемкость инвестиций в трудовые ресурсы, становилось как можно больше. Бум спроса на сырьевые товары следует воспринимать как неожиданную удачу, которой надо воспользоваться в интересах инвестиций в новые возможности более устойчивого экономического развития.

Латинскую Америку нельзя назвать идеальным местом для развития экспорта промышленных товаров: рабочая сила здесь не столь дешева и производительна относительно уровня заработной платы, как в Южной и Юго-Восточной Азии или в Китае. Но и здесь немало возможностей для получения добавочной стоимости при переработке и последующем экспорте сельскохозяйственной продукции и полезных ископаемых.

По данным ЭКЛАК³, доля экспорта из стран Латинской Америки в другие страны региона достигла почти 20% его общего объема, а это значит, что на долю более диверсифицированного экспорта (США плюс латиноамериканский регион) все еще приходится почти 60% всего экспорта. Экспорт продукции средних и высоких технологий также медленно увеличивается, как в Европу (25% общего объема экспорта в 2009 г.), так и в страны Латинской Америки (40% общего объема экспорта в 2009 г.).

Лучшим способом поддержания экономического роста в будущем, однако, является развитие внутренних рынков для товаров отечественного производства, коммерческих услуг, оптовой и розничной торговли, строительства, образования и медицинских услуг. А лучшим способом развития внутренних рынков представляется стимулирование процесса экономического развития, способствующего опережающему росту доходов в нижнем сегменте распределения доходов относительно верхнего сегмента.

³ Более полный вариант данного раздела опубликован в работе: Social Agenda for Democracy in Latin America for the Next Twenty Years (Lima: GCDD, 2009), выпущенной Глобальным центром развития и демократии (Global Center for Development and Democracy, GCDD). Я признателен Джеффу Перью и Мариэллен Маллой Джеверс за их вклад. См. также: Time for Equality / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago: ECLAC, 2010.

Итак, переживаемый сегодня экспортный бум необходимо использовать в интересах роста внутренних рынков. В этом случае благополучие Латинской Америки будет меньше зависеть от высоких цен на сырьевые товары. В долгосрочной перспективе это отвечает интересам деловых кругов Латинской Америки.

РЕФОРМЫ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ, ИНВЕСТИЦИИ В ИНТЕРЕСАХ БЕДНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Взвешенная финансово-бюджетная политика — политика правительства в сфере налогообложения и расходов — не только важна для достижения макроэкономической стабильности и экономического роста, но и является мощным инструментом непосредственного воздействия на масштабы бедности и неравенства⁴. Правительства различных стран мира собирали средства, чтобы инвестировать их в бедных, проводили косвенное перераспределение доходов, нацеленное на повышение благосостояния, процветания и установление большей справедливости в обществе. Во многих странах такая политика привела к заметным успехам.

Разумеется, не все элементы финансово-бюджетной политики подобным образом отражаются на бедных. Однако она может играть ведущую роль в перераспределении богатства. Собирая необходимые средства и используя их для эффективных инвестиций, отвечающих интересам бедных, правительства могут добиться заметных успехов в сокращении бедности и неравенства⁵.

⁴ Для бедных имеют значение и другие измерения финансово-бюджетной политики, например, содействие экономическому росту и экономической стабильности как в благоприятные, так и в неблагоприятные периоды. Этот вопрос рассматривается, например, в работе: *Birdsall N., de la Torre A., Menezes R. Fair Growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008. Ch. 1, 2.*

⁵ *Janvry A. de, Sadoulet E. Making Conditional Cash Transfers More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality // World Bank Economic Review. 2006. Vol. 20. No. 1. P. 1–29.*

Инвестиции в медицинское обслуживание, дошкольное воспитание, улучшение начального и среднего образования, в программы профессионального обучения, в ирригационные системы и другие виды модернизации, положительно влияющие на производительность труда бедных фермеров и открывающие доступ к коммуникационным системам и средствам санитарии, содействуют повышению производственного потенциала бедных. Такие выплаты, как пенсии по старости, пособия по безработице, обусловленные денежные трансферты, уменьшают вероятность того, что бедность и связанные с ней социальные издержки будут «унаследованы» последующими поколениями бедных семей.

К сожалению, в истории финансово-бюджетной политики Латинской Америки нет положительных примеров инвестиций в бедных или перераспределения доходов с использованием трансфертов. Поступления в государственный бюджет редко достигали высокого уровня. Как правило, действовала нейтральная или регрессивная система налогообложения, что не позволяло переложить значительную часть налогового бремени на богатые домохозяйства. Услуги, предоставляемые за счет государства, часто были невысокого качества, особенно адресованные семьям с незначительными доходами. Государственные инвестиции и программы большей частью осуществлялись в интересах групп населения со средними и высокими доходами, но не в интересах бедных. Столь медленное отступление бедности и сохранение чрезвычайного неравенства объясняется сочетанием таких факторов, как недостаточные бюджетные поступления, низкое качество оказываемых услуг и ошибки в определении тех, кто в них нуждается. Правительствам латиноамериканских стран не удалось улучшить условия жизни бедных за счет целевых инвестиций.

На рис. 3.3 сравниваются результаты применения двух основных инструментов финансовой политики — налогов и социальных выплат (то есть пенсий, пособий по безработице, обусловленных денежных трансфертов) — и их влияния на преодоление неравенства в Латинской Америке и Европе. Перед тем как оценить результаты прямо-

Коэффициент Джини (%)

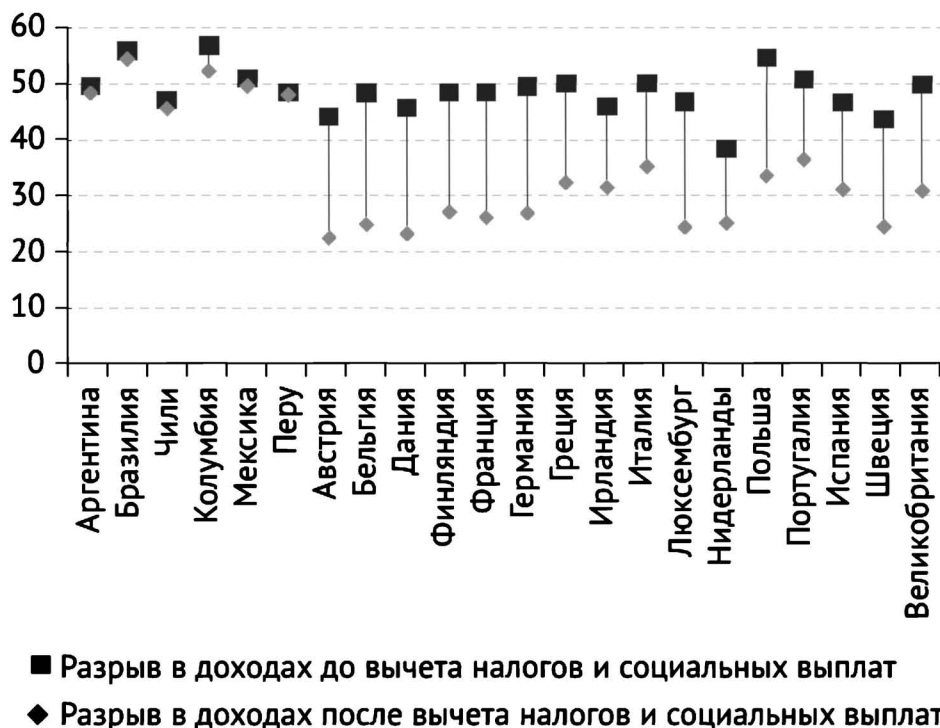


Рис. 3.3. Влияние налогов и социальных выплат на перераспределение доходов на основе изменения коэффициента Джини в 2008 г.

Источник: Latin American Economic Outlook 2009 / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris: OECD, 2008. P. 122. Fig. 4.1.

го налогообложения и использования трансфертов, обратите внимание на то, что до вычета налогов и социальных выплат показатели неравенства в Европе не так уж сильно отличаются от показателей в Латинской Америке. Но после вычета налогов и социальных выплат разрыв в доходах в Европе значительно сокращается (на 10–15 процентных пунктов коэффициента Джини), а в Латинской Америке этот разрыв изменяется лишь незначительно.

Поступления в бюджет отстают от стандартов ОЭСР

В Латинской Америке поступления в государственный бюджет составляют в среднем 25% ВВП (согласно данным OECD/ECLAC/CIAT 2012, table 7.1, доходы правительств от сбора налогов составляют 19% ВВП), а в странах, входящих в ОЭСР (Организацию экономического сотрудничества

и развития), — 34% ВВП. Налоги, важнейшая составная часть доходов в большинстве стран, в Латинской Америке заметно ниже, чем можно было бы ожидать, учитывая уровень экономического развития региона. Заметным исключением являются Аргентина и Бразилия, где доля налогов превышает 30% ВВП, хотя многие экономисты считают оценку бюджетных поступлений в этих странах завышенной (OECD/ECLAC/CIAT 2012).

Почему же налоговые поступления в Латинской Америке столь невелики? Похоже, проблема не в низких налоговых ставках. Действующая в регионе налоговая ставка на личные и корпоративные доходы лишь немногим ниже, чем в других странах мира. Ставка НДС — важного источника доходов в Латинской Америке — близка к международным нормам. В совокупности эти налоги должны были бы обеспечить достаточный уровень доходов.

Более серьезная проблема состоит в том, что многие налоги попросту не собираются. В Латинской Америке в бюджет поступает относительно малая часть налогов из тех, что должны были бы собираться в соответствии с номинальными ставками. В основном дефицит возникает, похоже, из-за того, что не удается собрать подоходный налог с физических лиц. В странах — членах ОЭСР поступления от сборов подоходного налога от физических лиц составляют более 9% ВВП, а в Латинской Америке — немногим более 1%. В странах — членах ОЭСР подоходный налог на физических лиц составляет 25% от общей суммы собираемых налогов, а в странах Латинской Америки — всего 4%. Эффективная ставка налога (то есть основанная на действительных сборах) у 10% наиболее богатых домохозяйств в странах Латинской Америки составляет в среднем только 8%, тогда как в США этот показатель достигает почти 40%.

Низкая собираемость налогов имеет две основные причины. Во-первых, в большинстве стран велико число лиц, уклоняющихся от уплаты налогов. По некоторым оценкам, доля физических и юридических лиц, уклонившихся от уплаты налогов, часто достигает и даже превышает 40%. Это результат слабости налоговых ведомств, отсутствия у них достаточных полномочий и ресурсов

для силовой поддержки. Лишь в немногих странах ведется учет уклонения от уплаты налогов или существует эффективная система наказания нарушителей. Кроме того, граждане склонны воспринимать сбор налогов как несправедливость, они не верят, что правительство должным образом распорядится собранными в виде налогов средствами. Кроме того, в Латинской Америке налоговая нагрузка для юридических лиц (налог на прибыль юридических лиц, НДС, налог на фонд заработной платы) одна из самых высоких в мире, поэтому многие малые предприятия предпочитают оставаться в тени. Приблизительно 40% предприятий в странах Латинской Америки действуют в нарушение установленных законов ведения экономической деятельности (больше — только в странах Африки к югу от Сахары). Вторая причина состоит в том, что налоговая система допускает различные налоговые вычеты и возможность использования других лазеек в законе для уклонения от уплаты налогов.

*В сфере распределения доходов
налоговая система в Латинской Америке
ближе к нейтральной или регрессивной*

Основная часть налогового бремени ложится на бедные домохозяйства и домохозяйства со средним доходом. Это связано с тем, что в Латинской Америке слишком большая часть поступлений приходится на косвенные налоги, такие как налог на фонд заработной платы или НДС, которые обычно носят регрессивный характер, тогда как прямые налоги (например, на доходы физических и юридических лиц), которые почти всегда являются прогрессивными, обеспечивают относительно небольшую часть поступлений. В Латинской Америке на долю косвенных налогов приходится около 40%, а в странах ОЭСР — примерно 26%. Если сложить прямые и косвенные налоги, то окажется, что зачастую налогоплательщики, относящиеся к беднейшей одной пятой части населения, расходуют на уплату налогов значительно большую долю своих доходов, чем налогоплательщики из богатейшей пятой части населения.

Бюджетные расходы отвечают интересам богатых

Используя поступившие в бюджет средства по назначению, правительство имеет возможность сократить бедность и неравенство как минимум двумя способами: оказывая услуги (в первую очередь в сфере образования и медицинского обслуживания), способствующие формированию человеческого капитала в среде неимущих, и перераспределяя поступившие в бюджет средства (в основном в виде пенсий, пособий по безработице, обусловленных денежных трансфертов, программ школьного питания) непосредственно в пользу бедных. К сожалению, в Латинской Америке ни один из этих способов не нашел полноценного применения по следующим причинам.

1. В конечном счете значительная часть благ отходит богатейшей пятой части населения, тогда как беднейшая пятая часть получает меньше причитающейся ей доли.
2. Государственные услуги, например в сфере образования, могли бы открыть новые возможности для бедных, однако качество этих услуг зачастую столь низкое, что они не могут играть существенной роли.
3. Пенсионные программы, расходы на которые намного превосходят все остальные государственные расходы на выплаты, приносят пользу преимущественно богатейшей пятой части населения.
4. Расходы на другие программы, непосредственно способствующие сокращению бедности и неравенства, такие как обусловленные денежные трансферты, составляют относительно небольшую долю расходов на социальные нужды.

Такое сочетание недостаточного финансирования, низкого качества и размытости целей привело многих специалистов к выводу о том, что финансовая политика в Латинской Америке может быть либо нейтральной, либо регрессивной, а значит, она не в состоянии способствовать решению политической проблемы глубокого неравенства при распределении доходов и благ, оцениваемых до вычета налогов.

ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ДЕНЕЖНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ И БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ

Программы, непосредственно ориентированные на сокращение бедности, играют ключевую роль в осуществлении нашей мечты о построении социально сплоченного общества. Сети социального обеспечения способствуют преодолению худших из ассоциирующихся с бедностью лишений — голода, незащищенности, недоступности системы медицинского обслуживания, невозможности посещать школу. С новыми поколениями всегда связывают надежды на лучшее будущее, но, как я отмечаю в главе 4, во многих развивающихся странах основной жертвой бедности становятся дети. Зачастую рынок не предлагает необходимых стимулов для того, чтобы в долгосрочной перспективе неимущие смогли бы выбраться из бедности. Для хронически бедных сиюминутные заботы обычно затмевают долгосрочные инвестиции, включая инвестиции в собственных детей как в человеческий капитал.

Дети вынуждены оставлять школу, потому что надо работать или ухаживать за младшими братьями и сестрами, либо они приходят на занятия больными и голодными. Как уже говорилось в разделе, посвященном бедности, дети составляют непропорционально большую часть бедных. Явное отсутствие элементарных возможностей вести здоровый образ жизни сказывается на всей жизни таких детей, да и на жизни всего общества, которое сталкивается с очередным поколением, не располагающим средствами или возможностями вырваться за пределы черты бедности.

Обусловленные денежные трансферты (ОДТ), призванные оказывать как кратковременное, так и долгосрочное воздействие на бедность, разрабатывались не только в надежде на лучшее будущее для новых поколений, но и с пониманием необходимости действовать уже сейчас. ОДТ призваны способствовать решению этой обоюдоострой проблемы, удовлетворяя сиюминутные потребности за счет переводов наличных средств, получаемых на определенных условиях (например, дети из бедных семей должны посещать школу), что должно по-

мочь бедным домохозяйствам нарастить человеческий капитал (здоровье и образование), который расширит возможности следующего поколения избежать ловушки бедности⁶.

Когда я был президентом, то меня настолько вдохновили результаты программ ОДТ в Мексике и Бразилии, что я запустил в Перу аналогичную программу, получившую название Juntos. Эта программа была направлена на оказание помощи самым бедным перуанцам. Было нелегко точно определить, кого следует относить к этой группе населения, но нам это удалось, и примерно 37 тыс. домохозяйств в 110 районах страны стали получать ежемесячно сумму, эквивалентную 30 долларам США. Чтобы ежемесячно получать такие пособия, семьи обязаны были обеспечить 85-процентную посещаемость детьми школы, а кроме того, дети и беременные женщины должны были проходить регулярный медицинский осмотр (включая дородовой и послеродовой периоды), а также вакцинацию в клиниках по месту жительства. Пришедшие мне на смену администрации пошли на дальнейшее расширение программы, и сегодня пособие получают более 500 тыс. домохозяйств.

Я очень горжусь тем, что сумел начать программу Juntos. Программы ОДТ — это латиноамериканское нововведение, ставшее одной из основных причин сокращения неравенства доходов в таких странах, как Мексика, Бразилия и Перу. Программы оказались успешными: были выполнены многие поставленные задачи, состоявшие не только в том, чтобы финансово поддержать бед-

⁶ См.: *Barrientos A., Santibáñez C.* New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America // *Journal of Latin American Studies*. 2009. Vol. 41. No. 1. P. 1–26; *Barrientos A., DeJong J.* Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing? // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24. No. 5. P. 537–552; *Gertler P., Woolard I., Barungi B.* The Impact of Conditional Cash Transfers on Human Development Outcomes: A Review of Evidence from PROGRESA in Mexico and Some Implications for Policy Debates in South and Southern Africa (Southern African Regional Poverty Network, Pretoria, South Africa, 2005); *Kakwani N., Soares F., Son Hyun H.* Cash Transfers for School-Age Children in African Countries: Simulation of Impacts on Poverty and School Attendance // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24. No. 5. P. 553–569.

ные домохозяйства на предлагаемых условиях, но и в том, чтобы способствовать сокращению разрыва между бедными и богатыми. Программы получили распространение почти во всех странах Латинской Америки и в некоторых странах Карибского бассейна, и за прошедшее десятилетие превратились в главное оружие в борьбе с бедностью в регионе. Сегодня ими охвачено 22 млн семей в 17 латиноамериканских странах (включая страны Карибского бассейна).

В основе этих программ лежит идея о том, что прямые денежные трансферты облегчат членам семей доступ к образованию, медицинскому обслуживанию и другим базовым услугам. Наличных, которые семьи получают по программам ОДТ, недостаточно для того, чтобы они вырвались из бедности, однако эти средства могут в значительной мере облегчить их положение, дать возможность задуматься о чем-то еще, кроме ежедневных потребностей, и сделать инвестиции в собственный человеческий капитал. Главная задача состоит в том, чтобы нарушить цикл «передачи» бедности из поколения в поколение, открыть потенциальные возможности для живущих в бедности детей. И практика показывает, что эти программы на деле способствуют сокращению бедности, росту посещаемости школ, улучшению состояния здоровья бедных, в особенности детей. В длительной перспективе воздействие этих программ на снижение воспроизводства бедности может сыграть очень важную роль в построении у нас социально сплоченного общества.

Оценка результатов программ ОДТ

В большинстве программ ОДТ имеются встроенные инструменты для сбора и анализа получаемых данных и оценки эффективности программы, что позволяет составить более полную картину того, как на деле меняется ситуация с бедностью и социальным обеспечением. С самого начала программы ОДТ стали предметом обсуждения экономистов и специалистов в области медицинского обслуживания и образования, которые сосредоточили внимание на социальных и экономических результатах.

Политики также осознают необходимость оценки результатов социальных правительственных программ. В целом экономические и социальные результаты программ ОДТ получили весьма положительные оценки, которые свидетельствуют о большом значении этих программ для снятия остроты проблемы бедности в краткосрочной перспективе, но окончательного мнения по поводу их роли в средней и долгосрочной перспективе пока нет.

В Мексике очень хорошие результаты показала программа *Oportunidades* (изначально называвшаяся *Progres*a), предусматривающая денежные и натуральные трансферты с периодичностью один раз в два месяца для матерей, чьи дети учатся в школе с 3-го по 6-й классы, не пропускают занятия и следят за состоянием своего здоровья. Бразильская *Bolsa Escola* (позже переименованная в *Bolsa Família*) — еще одна программа, которая считается очень успешной; она предусматривает ежемесячные выплаты бедным домохозяйствам, имеющим детей в возрасте от 6 до 15 лет, при условии, что посещаемость детьми школьных занятий (с 1-го по 8-й классы) составляет не менее 85%. Как и в программе *Oportunidades*, трансферты направляются женщине, ведущей хозяйство. Благодаря программе *Bolsa Escola* также улучшилась посещаемость школ⁷.

Детальное обследование, выполненное Всемирным банком⁸, свидетельствует о том, что начатая мною программа *Juntos* всего за несколько лет позволила сократить разрыв между бедными и богатыми в Перу на 5%. Согласно обследованию, в Мексике и Гондурасе программы ОДТ не привели к столь ощутимому сокращению разрыва, зато в Колумбии и Никарагуа разрыв сократился еще больше — на 7 и 9% соответственно. Обследование показало также,

⁷ Gove A.K. The Optimizing Parent? Household Demand for Schooling and the Impact of a Conditional Cash Transfer Program on School Attendance and Achievement in Brazil. PhD diss. Stanford University, 2005.

⁸ Perova E., Vakis R. Más tiempo en el programa, mejores resultados: Duración e impactos del programa Juntos en el Perú. Washington, DC: World Bank, 2009; Cecchini S., Madariaga A. Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean. Santiago: ECLAC, 2011.

что в результате программы Juntos улучшилось медицинское обслуживание детей в возрасте до 5 лет и беременных женщин, хотя до охвата медицинским обслуживанием всех, кому оно необходимо, еще далеко. Кроме того, участники программы Juntos стали заметно лучше питаться.

Программы ОДТ могут положительно сказываться на жизни целых общин, даже если не все их члены окажутся в числе непосредственных получателей трансфертов. По мере роста уровня потребления за счет увеличения денежного дохода беднейшие домохозяйства будут тратить больше средств внутри своих общин, тем самым повышая благосостояние общины в целом. Таким образом, благодаря программам ОДТ укрепляется экономическая защищенность бедных домохозяйств, а перед общинами в целом открываются более широкие экономические возможности.

Меры социальной защиты, подобные программам ОДТ, способны оградить от потрясений и кризисов не только отдельных лиц, но и целые экономики. В ходе последнего мирового кризиса латиноамериканским странам, в которых программы социальной защиты уже действовали, удалось частично защитить себя от связанных с ним экономических потрясений. Так, сообщалось, что во многом благодаря программе Oportunidades рост бедности в Мексике оказался меньше, чем можно было бы ожидать в период кризиса, учитывая тесные экономические связи этой страны с США.

В ходе последнего кризиса некоторые латиноамериканские страны пытались использовать дополнительные меры для защиты бедных и неимущих от еще большей нищеты. В Аргентине благодаря расширению действия программы социальных выплат на детей (Asignación Universal por Hijo) социальную поддержку получили 3,5 млн детей. В ряде стран, включая Мексику и Бразилию, программы ОДТ были расширены, в других, таких как Чили и Сальвадор, были запущены временные вспомогательные программы индивидуальной помощи жителям беднейших городских муниципалитетов⁹.

⁹ Social Agenda for Democracy... P. 4.

Говоря о потенциальных недостатках программ ОДТ, некоторые отмечают, что находящиеся у власти политические партии используют эти программы для «покупки» голосов бедных. Звучали обвинения в том, что при финансировании программ ОДТ проявлялись партийные пристрастия и что с этими программами связаны манипуляции на выборах. Однако практических подтверждений этих обвинений, похоже, немного. Тем не менее в средствах массовой информации и в многочисленных общественных дискуссиях программы ОДТ иногда изображаются как еще одна возможность, которую политики используют для вознаграждения своих последователей, политического покровительства получателям помощи или подкупа избирателей. На мой взгляд, нет ничего предосудительного в том, чтобы отдать свой голос за политические партии, социальные программы которых действительно приносят пользу. Важно, чтобы награды за выполнение программ ОДТ назначались объективно, чтобы действовал механизм, обеспечивающий независимое, прозрачное и беспристрастное наблюдение за процессом распределения средств (например, со стороны главного контрольного управления или аналогичных учреждений).

Демократии в Латинской Америке стоят перед следующей дилеммой: как показывает опыт, о качестве демократии судят прежде всего по тому, насколько государство способно обеспечить интересы частных лиц (высокие прибыли для компаний или субсидии для определенных групп), а не по набору предлагаемых государственных услуг (обеспечение питьевой водой, медицинское обслуживание, качественное образование).

ДОСТУПНОСТЬ МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ И СОДЕЙСТВИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОМУ РАЗВИТИЮ БЕДНОЙ ЧАСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Еще одним большим достижением в борьбе за расширение экономических прав бедных стал рост микрофинансирования. Во всем мире микрофинансирование открывает предпринимателям с незначительными доходами из неблагополучных общин доступ к небольшим займам,

позволяющим им развивать свое дело. Во многом Латинская Америка может гордиться подобными программами микрозаймов. Однако, по данным Microcredit Summit, в 2011 г. из 124 млн человек с очень низким уровнем доходов, получивших микрозаймы, 110 млн проживали в Азии и лишь около 3 млн — в Латинской Америке. Таким образом, в Азии микрофинансирование было доступно 45% очень бедных людей, а в Латинской Америке — только 9%.

Лауреат Нобелевской премии Мухаммад Юнус на вопрос о своей стратегии при создании Grameen Bank в Бангладеш отвечал так:

Не было у меня никакой стратегии. Я просто продолжал делать то, чему настал черед. Но, глядя назад, могу сказать: моя стратегия состояла в том, что, когда банки делали что-то одно, я поступал наоборот. Если банки выдавали займы богатым, то я давал в долг бедным. Если банки выдавали заем мужчинам, то я — женщинам. Если банки выдавали крупные займы, то я — мелкие. Если банки требовали залога, то у меня залога не требовалось. Если в банках нужно было заполнять много бумаг, то у меня займы были доступны неграмотным. Если в банк надо было идти, то мой банк сам приходил в деревню. Да, это и была моя стратегия. Как бы банк ни поступал, я делал наоборот¹⁰.

Здесь сказано главное о системе коммерческих банков и ее неспособности обслуживать бедных. И стоит вспомнить, что никакого микрофинансирования не появилось бы, если бы не оказались нарушенными правила ведения банковского дела. Тем не менее, когда мы просим управляющих наших центральных банков, руководителей банков, министров финансов или экономики, экспертов различных организаций помочь в создании системы микрофинансирования и взять на себя управление ею, то не можем понять, почему в результате их деятельности возникает нечто, столь сильно напоминающее коммерческие банки в миниатюре, и почему самые бедные так и не

¹⁰ Daley-Harris S. A Deeper Vision for Microfinance: Restoring People's Honour and Worth // Journal of Social Business. 2011. Vol. 1. No. 3. P. 22.

обращаются к ним. Сегодня появляются микрофинансисты, которые нарушают правила микрофинансирования точно так же, как Мухаммад Юнус нарушал правила ведения банковских дел, чтобы добиться нового прорыва.

Когда ведущим микрофинансистам Латинской Америки задали вопрос о том, какие темы они обсудили бы в первую очередь на пленарных заседаниях и в рабочих группах Встречи в верхах по вопросам микрокредитования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна — 2009 (2009 Latin America — Caribbean Microcredit Regional Summit), на которой я присутствовал, то самой популярной была признана такая тема: «Нарушение правил микрофинансирования в целях ликвидации бедности — новейшие мировые достижения». В числе участников встречи, представивших последние достижения, была и Ингрид Мунро из компании Jamii Bora (Кения). Нововведения Jamii Bora могут оказаться полезными при решении самых сложных проблем в Латинской Америке. Программа Jamii Bora (что означает «хорошие семьи») возникла 10 лет назад с того, что 50 женщин-попрошайек в одной из самых ужасных трущоб Найроби взяли денег в долг, а сегодня в программе участвует более 200 тыс. человек.

Мунро не остановилась на выдаче микрокредитов в помощь беднейшим обитателям трущоб. Jamii Bora построила целый город с приличными домами и деловыми центрами, потому что, как замечает Мунро, «каждый бедняк мечтает покинуть трущобы, а не латать их». Более 2000 семей переехали из трущоб в новый город Капутие. Теперь вместо платы за однокомнатную лачугу каждая семья ежемесячно платит ту же сумму в качестве взноса за ипотеку и живет в доме с двумя спальнями, ванной, кухней и гостиной. Но «субсубстандартное ипотечное кредитование» построено на том, что для получения ипотеки необходимо иметь в кредитной истории три вовремя возвращенных займа, выданных ранее на нужды малого бизнеса. Другим достижением и секретом успеха Мунро является то, что Jamii Bora полностью состоит из бывших обездоленных, сумевших вырваться из нищеты.

Ведущие микрофинансисты, работающие в Латинской Америке, предложили установить нормативные рамки,

которые (1) разрешали бы микрофинансовым организациям принимать и выдавать депозиты за счет заемных средств, и (2) не выдвигали бы требований к структуре собственности, затрудняющих агентствам по микрофинансированию (АМФ) доступ к бедным. Предложение разрешить АМФ принимать сбережения поступило от таких учреждений, как ACCIÓN, Deutsche Bank, BRAC, COPEME, Global Partnerships и др. Именно к этому профессор Юнус призывал многие годы. Касаясь этих двух предложений, Рик Беккет из Global Partnerships сказал следующее:

АМФ нужен доступ к сбережениям для того, чтобы удовлетворять запросы заемщиков, снижать стоимость привлечения капитала, сохраняя при этом конкурентоспособность и стабильность. В Латинской Америке многие органы регулирования исходят из того, что поднадзорные финансовые институты принадлежат частным инвесторам, либо требуют от них такой принадлежности, тем самым ограничивая или затрудняя стремление привлеченных к выполнению задачи негосударственных организаций стать поднадзорными, получить доступ к сбережениям и полностью сохранить права владения, не привлекая при этом владельцев, которыми в большей степени движет экономический интерес [и в меньшей степени заинтересованность в социальных дивидендах]. В каждой стране может действовать своя нормативная классификация, стимулирующая некоммерческие структуры, принадлежащие регулируемым организациям, иметь полный доступ к сбережениям, при условии что АМФ поддерживает стабильные финансовые показатели своей деятельности [с тем чтобы владельцы депозитов были защищены]¹¹.

ДЕМОКРАТИЯ И ДОСТОЙНАЯ ЗАНЯТОСТЬ

Что такое достойная занятость? Это работа, которая дает возможность зарабатывать для себя и своей семьи достаточно средств, чтобы не оказаться в числе бедных,

¹¹ Social Agenda for Democracy... P. 40.

причем работа постоянная, а не временная... Это понятие включает в себя не только уровень дохода. Достойная занятость обеспечивает социальную защищенность в виде трудового законодательства, и право голоса, поддерживаемое созданными в результате свободных выборов профсоюзными организациями. Именно это делает работу достойной человека, позволяет ему трудиться свободно¹².

Производительная и достойная занятость для всех, как в масштабах страны, так и на уровне домохозяйства, является и одной из конечных задач, и частью процесса устойчивого развития¹³. К числу основных изменений в результате развития относятся структурные перемены на производстве и в занятости. Происходит расширение производственного сектора и сектора услуг, все больше формализуются трудовые отношения, хотя неформальная занятость продолжает играть заметную роль в сфере мелких услуг и торговли даже на более поздних стадиях развития. На уровне домохозяйств стабильная работа и справедливая оплата труда не только лучше всего позволяют избежать бедности, но и способствуют переменам в жизни бедных. Уверенность в более стабильном и предсказуемом доходе хотя бы одного из членов домохозяйства позволяет строить планы на будущее, продолжать инвестиции в обучение детей в школе, открывает доступ к медицинскому обслуживанию и кредитам и даже дает остальным членам домохозяйства возможность основать и развивать собственное дело.

Стране, неспособной обеспечить достойную занятость трудоспособной части населения, особенно молодым мужчинам и женщинам, грозят социальные неурядицы, которые могут привести к политической нестабильности, росту преступности и насилия, создать угрозу безопасности и миру внутри страны и в отношениях с другими странами. Этот вопрос мы рассмотрим позже,

¹² Key Indicators of the Labour Market / International Labour Office (ILO). 5th ed. Geneva: ILO, 2007. P. 4.

¹³ UN A/68/202.

в главе 7, где речь пойдет об организованной преступности в регионе.

Начинает складываться консенсус относительно центральной роли достойной занятости в устойчивом развитии. В 2013 г. в докладе генерального секретаря ООН Генеральной Ассамблее под названием «Достойная жизнь для всех: ускорение достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и принятие дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 г.»¹⁴ отмечалось, что повестка дня на период после 2015 г. должна, помимо прочего, включать в себя акцент на всеохватный экономический рост, достойную занятость и социальную защиту. Производительная занятость и достойное трудоустройство должны занимать центральное место в новой повестке дня. Следует отметить, что изначально эти вопросы не были включены в Цели развития тысячелетия, они были добавлены позже, в 2007 г. Кроме того, первые результаты проводимых по инициативе ООН масштабных консультаций относительно целей развития на период после 2015 г. (опубликованных в начале работы сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2013 г.) указывают на то, что создание рабочих мест считается насущной потребностью и приоритетной задачей почти во всех странах¹⁵.

Для стран Латинской Америки характерны более ограниченные возможности формального трудоустройства по сравнению с ситуацией в развитых странах, а также относительно невысокие зарплаты, зачастую плохие условия труда и отсутствие институтов, которые занимались бы изучением рынков труда и были способны организовать конструктивный диалог по связанным с ними вопросам. Во всем мире люди чаще всего возлагают ответственность за социально-экономический прогресс на правительство, поэтому указанные факторы подрывают веру латиноаме-

¹⁴ Ibid.

¹⁵ More Jobs, Less Poverty: Two Goals Post 2015 (Working Group 1A, Club de Madrid Annual Conference, Brisbane, Australia, December 2013). P. 4.

риканцев в демократию как политическую систему, способную повысить качество их жизни.

Важной причиной бедности в развитых странах является безработица. И хотя безработица играет гораздо менее важную роль в «постоянной бедности» в Латинской Америке, она сохраняет свое значение. В мировом масштабе с начала кризиса число безработных увеличилось на 30 млн человек, достигнув почти 200 млн человек. Похоже, что эти цифры свидетельствуют о недооцененности проблемы, потому что коэффициент участия рабочей силы указывает на то, что еще 30 млн человек уже отчаялись найти работу. Кроме общего количества требующихся рабочих мест, особое значение имеет их качество. Около 900 млн работающих мужчин и женщин не в состоянии зарабатывать достаточно, чтобы вырваться самым и вытащить свои семьи за черту бедности, определенную на уровне 2 долларов в день¹⁶.

На рис. 3.4 представлены официальные данные о безработице в странах Латинской Америки за прошедшие 20 лет. Показатели варьируются, начиная от очень высоких и продолжающих расти вплоть до начала 2000-х годов показателей Колумбии, Аргентины, Уругвая и Венесуэлы и заканчивая низкими и продолжающими падать показателями Боливии и Мексики. В значительной мере разброс данных о безработице зависит от того, каким образом эти данные собирались. Например, в Мексике не выплачивается пособие по безработице, поэтому безработным мексиканцам нет особого смысла сообщать о том, что они остались без работы. Вместо этого они пополняют ряды тех, кто неформально занят на низкооплачиваемых работах.

Но все же изменение показателей безработицы во времени в рамках одной страны позволяет измерить изменение условий на рынке труда. Почти во всех странах уровень безработицы снизился после 2002 г., когда в Латинской Америке начал набирать темпы экономический рост. В целом доля безработных в регионе выросла с 5,5% в 1980-х годах до 6,5% в середине 1990-х и до 9,4%

¹⁶ More Jobs, Less Poverty: Two Goals Post 2015. P. 3.

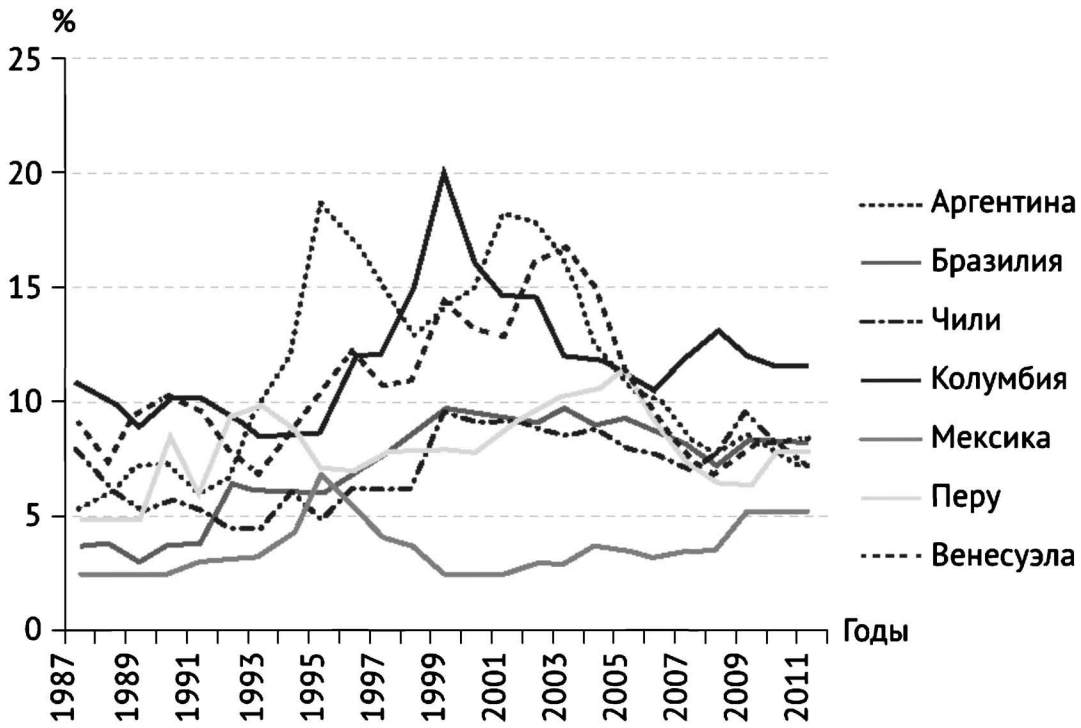


Рис. 3.4. Уровень безработицы, 1987–2011 гг.

Источник: World Bank, World Development Indicators (database).

в 1999 г., когда на мировых рынках произошло падение цен на сырье (World Bank Indicators 2008). После 2004 г., с ростом цен на сырье, доля безработных вновь начала стремительно снижаться. Это говорит о том, что безработица в Латинской Америке, как и повсюду, зависит от темпов экономического роста, а они во многих латиноамериканских странах все еще сильно зависят от мировых цен на сырье. Снижение безработицы определенно сказывается и на сокращении бедности.

В основе движения к инклюзивному, справедливому и устойчивому развитию должно лежать достойное трудоустройство. В странах, добившихся создания рабочих мест и сокращения бедности, были решены структурные проблемы, порождающие бедность и безработицу. И в этом случае политика предусматривала обеспечение широкой социальной защиты при активной поддержке диверсификации экономики этих стран, а также инклюзивный доступ к финансированию и проведение макроэкономической политики, стимулирующей рост инвестиций и потребления.

Неформальные рынки труда

Одним из главных препятствий, не позволяющих защитить даже работающих латиноамериканцев от крайней бедности, является неформальная занятость значительной части экономически активного населения. Неформальный сектор называют по-разному. Международное бюро труда использует такие понятия, как «самозанятые работники» и «содействующие члены семьи». Если исходить из этого определения, то в 2012 г. из 262 млн экономически активных латиноамериканцев около трети были заняты на неформальном рынке труда (рис. 3.5), а еще от 6 до 7% были безработными. Таким образом, лишь около 60% латиноамериканцев работали постоянно или временно и получали заработную плату.

Если руководствоваться другими определениями, то численность неформально занятых латиноамериканцев окажется еще выше. Например, Х. Рибе, Д. Робалино и И. Уокер под неформально занятыми понимают неквалифицированных рабочих, получающих зарплату на малых предприятиях, и добавляют к их числу самозанятых работающих¹⁷. В этом случае в 2007 г. доля неформально занятых в Латинской Америке составит 47%. При этом в Чили их доля будет минимальной (37%), а в Боливии — наиболее высокой (75%).

При любом определении на неформальном рынке труда чаще предлагается занятость с относительно низкой оплатой, а во время экономического спада многие формально занятые могут работать на неформальной основе, так как во многих латиноамериканских странах нет пособий по безработице. В действительности и занятость на нижних ступенях неформального рынка труда, и увольнение с малооплачиваемой работы означают одно — бедность. Получается, что занятость на формальном и неформальном рынках труда отчасти управляется экономическими циклами: часть работников приходит на формальный рынок

¹⁷ Ribe H., Robalino D.A., Walker I. From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank, 2012. Fig. 2.7.

Доля неформально занятых (%)

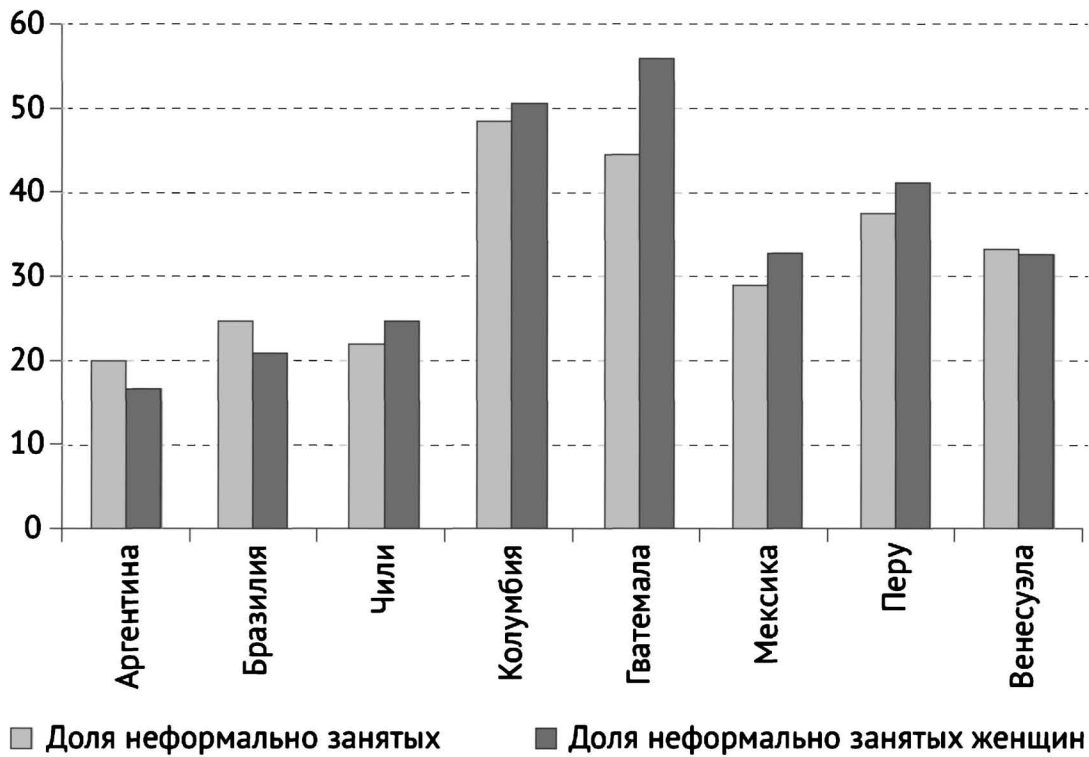


Рис. 3.5. Неформальный рынок труда, 2012 г.

Источник: ILO, ILOSTAT Database (общая занятость, с учетом статуса занятости согласно стандартной классификации; 2014).

Примечание. Неформальный рынок труда – согласно определениям «самозанятые работники» и «содействующие члены семьи» <<http://www.ilo.org/ilostat>>.

труда и покидает его в зависимости от наличия рабочих мест и оплаты труда с учетом налогов (на неформальном рынке труда налогообложение, как правило, отсутствует).

Распространенность неформальных отношений в экономике зачастую коррелирует с неравным распределением доходов и власти, что также можно наблюдать в Латинской Америке. Неформальные отношения затрудняют создание социально инклюзивной экономики, поскольку не позволяют установить размер оплаты труда, который соответствовал бы прожиточному минимуму, ввести правовые нормы, запрещающие дискриминацию, ненадлежащее обращение с работниками или работу в неблагоприятных условиях. Начиная с 2000 г. в странах Латинской Америки и Карибского бассейна доля неформально занятых превышала 50%.

Неформальные трудовые отношения затрагивают не только неформально трудоустроенных. Масштабы неформального сектора становятся причиной снижения оплаты труда в формальном секторе из-за наличия резервной армии частично и неформально занятых работников. Большинство бедных в Латинской Америке — это работающие бедняки: те, кто трудится, но, несмотря на занятость, оказывается не в состоянии заработать достаточно, чтобы вытащить свои семьи из бедности.

Кроме того, неформальная занятость ограничивает возможности создания в регионе развитой системы социального страхования. Официально оформленные работники пользуются социальными льготами благодаря трудовым договорам. У тех же, кто трудится на неформальных началах, доступ к социальным льготам ограничен — это касается и защиты доходов, и пенсионного обеспечения или медицинского страхования. В большинстве стран региона действует система социального страхования, в основе которой лежит бисмарковская модель, предусматривающая обязательные взносы работодателей и работников. При огромном количестве людей, работающих без оформления трудовых отношений, а также занятых на сельскохозяйственных работах, обеспечить эффективность подобной системы социального страхования крайне сложно.

Положительным моментом является то, что число неформально занятых в регионе снижается. В семи из девяти стран, где имеется возможность определить число неформально трудоустроенных, численность последних сокращается с 2000 г.¹⁸ Отчасти это связано с тем, что в 2000-х годах в регионе увеличилось число крупных компаний, действующих на более формальных основаниях, но можно также предположить, что одной из причин сокращения неформальной занятости стал переход работников из мелких фирм, где они трудились на неформальных началах, в более крупные компании, где трудовые отношения оформляются официально. Кроме того, из недавнего доклада Всемирного банка следует тот очевидный

¹⁸ Ribe H., Robalino D.A., Walker I. Op. cit.

факт, что повышение оплаты труда играет существенную роль в сокращении неравенства доходов, наблюдающегося в Латинской Америке на протяжении нескольких последних лет.

Другим важным для борьбы с неформальной занятостью элементом является создание стабильных и надежных государственных институтов, стоящих на страже закона, прав человека, прав собственности и обеспечивающих благоприятные условия для становления и развития предпринимательства. Политика в отношении рынка труда и внимание к таким вопросам, как размер минимальной оплаты труда и защита прав работников, является одной из ключевых составляющих в обеспечении широкого доступа к результатам развития и соблюдения прав работников¹⁹.

Нарушить связь между неформальным трудоустройством и низкой оплатой труда: женщины, молодежь и дети

Если мы намерены создать в Латинской Америке достаточное количество достойных рабочих мест и повысить реальную заработную плату, то главным направлением работы должно стать обеспечение дальнейшего экономического роста. Это — необходимое, но не достаточное условие. Кроме того, надо и дальше сокращать прирост численности населения в регионе, повышать уровень минимально приемлемой (то есть такой, при которой у человека сохраняется желание работать) оплаты у занятых на неформальном рынке труда, проводя политику, которая позволила бы мелким индивидуальным предпринимателям повысить свои заработки, резко уменьшать дискриминацию женщин и создавать сильное перспективное рабочее движение, отвечающее сложившимся в регионе условиям глобальной экономики XXI столетия.

Повышение доходов городских самозанятых работников требует стратегии, отличной от стратегии обеспечения достойной занятости на формальном рынке труда. В Ла-

¹⁹ Social Agenda for Democracy... P. 80.

тинской Америке проводились исследования неформального рынка труда, показавшие, что заметным сдерживающим фактором в увеличении доходов, по меньшей мере в верхнем сегменте этого рынка, является недоступность кредитов. Как я уже отмечал, на неформальном рынке труда занято большинство латиноамериканцев с низким уровнем доходов. Увеличение кредитования приведет к повышению доходов и, возможно, к росту занятости за счет привлечения сторонних работников, не являющихся членами семей. Конечно, одним из главных вопросов, связанных с расширением неформального рынка труда, стоящих перед правительствами латиноамериканских стран, остается вопрос о налогообложении мелких предпринимателей — другими словами, их «формализация». В какой степени такое налогообложение будет препятствовать дальнейшему расширению рынка?

Многие беднейшие латиноамериканцы, проживающие в сельской местности, ведут нетоварное фермерское хозяйство и относятся к samozанятому населению. В Андских странах и в Центральной Америке значительную часть таких фермеров составляют коренные жители. Сельское samozанятое население также трудится на временных и сезонных работах в близлежащих городах в качестве разнорабочих на агропредприятиях, стройках или на неформальном рынке труда. Можно было бы оказать экономическую помощь этим жителям села, проводящим часть жизни в городах, в улучшении жизни в сельской местности (в частности, открыть доступ к государственным услугам и ликвидации бедности).

Женщины составляют значительную часть бедного населения. Для достойного трудоустройства женщин необходимо, чтобы правительство приняло меры против их дискриминации на рынке труда. В Латинской Америке многое уже сделано в этом направлении, но предстоит сделать еще больше. Женщины — это 40% экономически активного населения региона, в некоторых странах имеют более высокий по сравнению с мужчинами уровень образования, однако при этом их зарплата составляет лишь 70% зарплаты, которую получают мужчины того же возраста и с тем же уровнем образования. Женщины

играют заметную роль на неформальном рынке труда, но имеют меньший доступ к капиталу, чем мужчины²⁰. Уменьшение гендерной дискриминации в оплате труда, обеспечение доступа к капиталу для инвестиций в малый бизнес (на неформальном рынке труда) — часть решения, которое позволит наиболее способным работать там, где их труд будет в наибольшей степени продуктивен.

Во многих развивающихся странах молодые люди вынуждены искать хоть какую-нибудь работу, потому что система социальной защиты до сих пор не предусматривает финансовой помощи безработным²¹. Занятость на неформальном рынке труда зачастую остается единственной возможностью, а это означает многочасовой рабочий день, низкую оплату и невозможность законным образом защитить право на приемлемые условия труда. В 2013 г. численность безработной молодежи в абсолютных цифрах оценивалась в 73,4 млн человек, что на 3,5 млн человек больше, чем в 2007-м. Уровень безработицы среди молодежи, как правило, в 2–3 раза выше общего уровня. Шансы молодых людей остаться без работы почти втрое выше, чем у взрослых, при этом во всем мире сохраняется тенденция к росту безработицы, которая бьет по молодежи особенно сильно. ОЭСР уже выступила с предупреждением, что нынешнее поколение станет первым зарегистрированным в истории поколением, социальные условия жизни которого будут хуже, чем у родителей. Более того, многие юноши и девушки не работают и не учатся — их называют NEETs²². В странах Латинской Америки и Карибского бассейна доля «поколения ни-ни» в 2008 г. оценивалась в 19,8%²³.

Непостоянная занятость молодежи и тенденция преждевременно бросать учебу получили наибольшее рас-

²⁰ A Focus on Youth: In Rescue of a Generation (Club de Madrid Annual Conference, Brisbane, Australia, December 2013). P. 1.

²¹ Ibid. P. 230.

²² Global Employment Trends for Youth 2013 / International Labour Organization (ILO). Geneva: ILO, 2013. [От англ. NEET — Not in Education, Employment or Training, исп. nini — ni estudia, ni trabaja; в русском языке используется термин «поколение ни-ни». — Примеч. пер.]

²³ A Focus on Youth... P. 5–7.

пространение в развивающихся странах. Многие молодые люди в отчаянии оставляют поиски работы. Человеческий капитал нашего будущего разрушается, нарастает чувство безысходности²⁴.

Человеческий капитал — это ключ к любому стабильному и процветающему обществу, но уже сейчас работодатели говорят о том, что у большинства работников нет необходимых в условиях современной экономики поведенческих и когнитивных навыков. С другой стороны, молодые работники теряют интерес к повышению квалификации и улучшению своих шансов победить в конкуренции, видя, как мало вакансий. Длительная безработица и очевидная ограниченность возможностей для молодежи может, в свою очередь, привести к волнениям в обществе и политической нестабильности.

Более того, уязвимые группы населения могут скоро привлечь внимание рекрутов из радикальных групп, банд и прочих преступных организаций. Всемирный банк в своем «Докладе о мировом развитии — 2013» напомнил, что для социального сплочения необходимы рабочие места. Обеспеченный работой человек не только живет с чувством собственного достоинства и сопричастности обществу, но и стремится быть услышанным и принимать участие в общественной жизни²⁵. Безработная и частично занятая молодежь примыкает к бандам не только из экономической необходимости. Зачастую такая мотивация берет начало и в потребности компенсировать отсутствие доверия, поддержки и социальных связей, сопутствующие отрыву от производительного труда²⁶.

Пожалуй, наиболее важным и болезненным следствием сложившейся ситуации стало недоверие нынешнего

²⁴ World Development Report 2013: Jobs / World Bank. Washington, DC: World Bank, 2013; Обзор Доклада о мировом развитии — 2013: Занятость. Вашингтон, 2012 (данные пересмотрены в 2016 г.). <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11843>>.

²⁵ Employment: Contributing to Security and Peace (Club de Madrid Annual Conference, Brisbane, Australia, December 2013). P. 3; см. также: Urdal H. A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence // International Studies Quarterly. 2006. Vol. 50. P. 607–629.

²⁶ A Focus on Youth... P. 6–7.

поколения молодежи к социально-экономическим и политическим системам. Безработица и чувство безысходности приводят к тому, что молодые люди особенно легко становятся жертвами различных форм эксплуатации, начиная с отказа оплатить выполненную работу или обеспечить условия труда, соответствующие трудовому законодательству, и заканчивая более губительными видами эксплуатации, такими как принудительный труд с использованием незаконных миграционных схем и торговли наркотиками²⁷.

Для решения проблем качества трудоустройства молодежи необходимо полное соблюдение требований трудового законодательства в части минимальной оплаты труда и социальной защиты. К другим направлениям работы относятся такие, как открытие краткосрочных курсов повышения квалификации и программ переподготовки, совершенствование службы занятости и профориентации, субсидирование создания рабочих мест, разработка программ общественных работ и схем микрофинансирования, а также содействие развитию малого бизнеса, в особенности молодыми предпринимателями.

Когда речь заходит о достойном трудоустройстве, возникает вопрос о том, что делать с работающими детьми. Зарплата их очень невелика, но при этом они редко имеют возможность ходить в школу ежедневно, чтобы успевать в учебе наравне с неработающими детьми²⁸. А бедные семьи, вынужденные выживать, часто зависят от денег, которые зарабатывают дети. Сократить число работающих детей можно, только улучшив финансовое положение их семей и создав стимулы для того, чтобы дети посещали школу. На рис. 3.6 представлена доля детского труда в странах Латинской Америки. Среди работающих в возрасте от 7 до 14 лет мальчиков значительно больше,

²⁷ Ibid. P. 8.

²⁸ Здесь имеются и контрдоводы, касающиеся случаев, когда расписание занятий в школах составляется с учетом графика работы детей (см.: *Sud P. Can Non-Formal Education Keep Working Children in School: A Case Study from Punjab, India* [unpublished honors thesis, Stanford University, 2008]). Однако такие случаи редки.

Доля работающих детей (%)

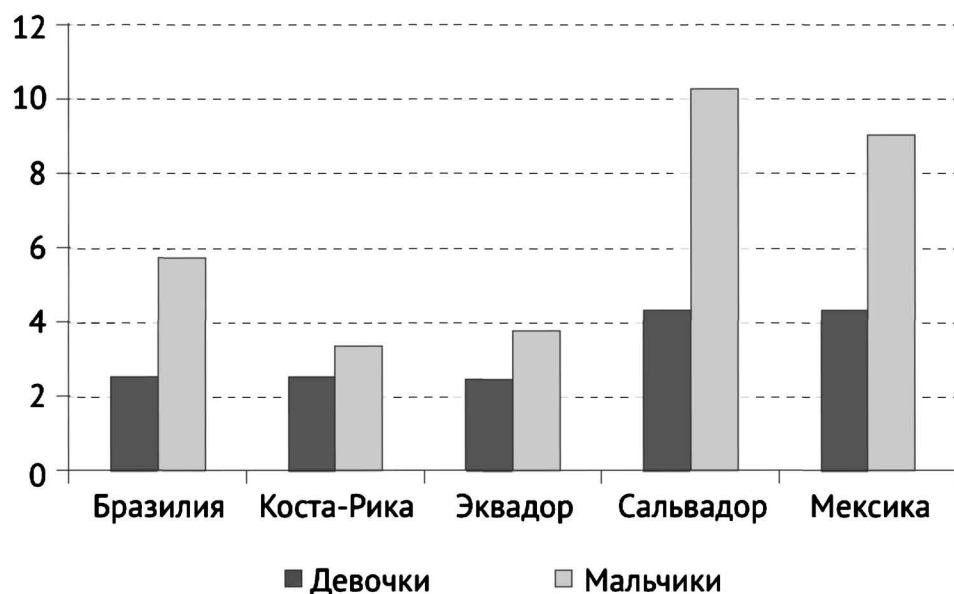


Рис. 3.6. Детский труд, 2011 г.

Источник: World Bank, World Development Indicators (database).

чем девочек, во всяком случае среди наемных работников. В странах с большой долей коренного населения, таких как Боливия, Перу, Гватемала и Парагвай, доля работающих детей заметно выше.

Как уже говорилось, обусловленные денежные трансферты, которые выплачиваются, если дети ходят в школу, оказываются и прибавкой к семейному бюджету, и стимулом к тому, чтобы родители не препятствовали детям посещать занятия, отправляя их на заработки. Это ведет к снижению доли детского труда, а также создает для семей стимул позволить детям продолжить учебу, что даст им возможность получить лучшую работу.

Со снижением роста численности населения и ожидающимся увеличением числа работающих женщин, которое должно достичь пика в течение последующих 15–20 лет (при условии, что правительству удастся преодолеть гендерные преграды на рынке труда), предложение на рынке труда в регионе может стабилизироваться достаточно скоро. Обеспечение устойчивого экономического роста в условиях ограниченного предложения рабочей силы означает, что для существенного повышения про-

изводительности труда правительству уже сейчас надо уделять особое внимание следующим направлениям политики, рассчитанной на ближайшие 10 лет.

- Повышение среднего уровня образования наименее образованных групп населения региона, например беднейших жителей в городах и сельской местности, а также коренного населения.
- Повышение качества образования для всех групп населения.
- Использование обусловленных денежных трансфертов для повышения посещаемости школ и улучшения профилактического медицинского обслуживания групп населения с низким уровнем доходов.
- Обеспечение доступности микрокредитования для инвестиций в частные предприятия малого бизнеса в городах, местные объекты энергетики, а также в повышение качества и стабильности производства продуктов питания.
- Улучшение трудовых отношений на рабочих местах в целях повышения производительности, мобильности занятости, улучшения условий и повышения оплаты труда.

Наконец, следует отметить, что профсоюзы в развитых странах выступают с настоятельными требованиями установления в Латинской Америке справедливых трудовых отношений как составной части соглашений о свободе торговли. Правительства латиноамериканских стран могут воспользоваться этими требованиями для существенного улучшения положения на рабочих местах, включая условия и оплату труда, способствующих как росту производительности, так и сокращению издержек.

Синергия: инвестиции в достойное трудоустройство и экологически чистые рабочие места

Экологически чистые рабочие места и достойное трудоустройство способствуют сохранению и восстановлению окружающей среды как в традиционных отраслях экономики, таких как промышленность и строительство, так и в новых, зарождающихся экологически чистых сферах,

например таких, как использование возобновляемых источников энергии или повышение эффективности энергопользования. С созданием экологически чистых рабочих мест уменьшается потребление энергии и сырья, выброс парниковых газов, количество мусора и загрязняющих веществ, становится возможной защита и восстановление экосистем, предприятия и общины получают возможность приспособиться к изменению климата²⁹.

Концепция экологически чистых рабочих мест включает в себя создание экологически безопасных мест и возможностей достойного трудоустройства; она направлена на создание социально интегрированного общества. Эта концепция оказалась полезной, особенно в развивающихся странах, столкнувшихся с необходимостью одновременно решать проблемы социального и экологического характера³⁰.

В 2012 г. МОТ (Международная организация труда), ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), МОР (Международная организация работодателей) и МКП (Международная конфедерация профсоюзов) опубликовали совместный доклад, в котором содержится вывод о возможности создания дополнительно от 15 млн до 60 млн рабочих мест. Если говорить о товарном предложении, то существует потребность в расширении производства экологически чистой продукции. В ходе недавнего опроса крупные европейские компании отвечали на вопрос: «По какой причине предлагаются экологически чистые товары и услуги?». Наибольшая часть ответов (48%) попала в категорию «наличие потребительского спроса», что свидетельствует о том, что рынок экологически чистых товаров подсказывает новые модели экономического роста³¹.

Конечно, результаты в разных странах варьируются, но, как утверждается в докладе, потенциальная возможность создания экологически чистых рабочих мест существует не только в развитых странах; это может оказаться

²⁹ Green Jobs for Sustainable Growth (Club de Madrid Annual Conference, Brisbane, Australia, December 2013). P. 9–11.

³⁰ Ibid. P. 6.

³¹ Ibid. P. 7.

весьма полезным для стран с формирующимся рынком и для развивающихся стран. В главе 1 я отметил все связанные с этой тенденцией естественные преимущества нашего региона. И только от нас зависит, сумеем ли мы воспользоваться этой возможностью³².

Следовательно, Латинская Америка должна увеличить инвестиции в экологически чистое производство. Как указано в процитированном выше докладе 2012 г., на долю стран ОЭСР приходится основной объем глобальных инвестиций в возобновляемые источники (почти 82% в 2006 г., из них ЕС и США — 74,1%), тогда как доля Китая составляет 7,5%, Индии — 4,3%, Латинской Америки — 3,1%, остальных развивающихся стран — 3,5%³³.

Переход от господствующей экономической модели к ресурсоэффективной, социально и экологически устойчивой экономике потребует всесторонне продуманного политического подхода, учитывающего связь человеческого капитала с инвестициями в экологически чистые рабочие места и достойное трудоустройство и сочетающего в необходимых пропорциях стимулирование развития экономики с охраной окружающей среды. Такой подход может предусматривать проведение экологически ориентированной налоговой реформы, направленной, в частности, на перенос налоговой нагрузки, связанной с охраной окружающей среды, в категорию налогообложения природопользования и загрязнения окружающей среды. Часть поступлений от этих налогов можно направить на повышение уровня знаний и навыков и проведение научно-исследовательских работ в области охраны окружающей среды. Сюда же следует отнести и положение о том, что в основе любой стратегии устойчивого развития должны быть предусмотрены инвестиции в экологически ориентированный человеческий капитал, достойное трудоустройство и социальную интеграцию³⁴.

³² Working towards Sustainable Development: Opportunities for Decent Work and Social Inclusion in a Green Economy / International Labour Office (ILO). Geneva: ILO, 2012.

³³ Green Jobs for Sustainable Growth. P. 9–10.

³⁴ Ibid.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

В этой главе особое внимание уделено шагам, которые страны Латинской Америки должны предпринять, чтобы обеспечить свое устойчивое инклюзивное развитие. Я особо отметил жизненную важность диверсификации экспорта в нашем регионе. Нам надо закладывать добавленную стоимость в нашу продукцию. Я также указываю на необходимость обеспечения достойного трудоустройства, расширения сферы применения обусловленных денежными трансфертов, микрофинансирования и создания экологически чистых рабочих мест. Глава 4 посвящена вопросу неоднородности политических систем в Латинской Америке и общей для них тенденции к инклюзивному и устойчивому развитию в условиях демократии. В целом в регионе действует демократическая система, но при этом все еще существуют отдельные исключения, направленные на установление так называемого «конкурентного авторитаризма».

4. КАЧЕСТВО ДЕМОКРАТИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

В моем понимании демократия — углубленная демократия (*deep democracy*), при которой все граждане считают себя полноценными участниками политического процесса, — является неотъемлемой чертой социально сплоченного общества, каким я его себе представляю. Я считаю, что именно на основе демократии должна строиться инклюзивность в Латинской Америке. Поэтому нам важно понимать, на каком этапе развития демократии мы находимся. Мне кажется, что даже при сегодняшнем, необычно благоприятном сценарии демократия в Латинской Америке все еще хрупка, все еще не достигла того уровня инклюзивности — политической и экономической, который необходим для обеспечения углубленной демократии, ассоциирующейся с высокоразвитыми обществами.

Наша демократия все еще хрупка, потому что в большинстве латиноамериканских стран она нарушалась на протяжении длительного времени. Она была мишенью во время военных переворотов и переживала периоды популистского авторитаризма, и подобные «политические привычки» все еще сохранились в условиях современных демократически избранных режимов. Поэтому, говоря о любом углублении демократии и создании социально сплоченного общества, необходимо помнить об этих альтернативах, несущих явную угрозу, именно потому, что существующая сегодня в Латинской Америке демократия еще не обрела «глубины». Более того, во многих странах демократия пронизана коррупцией, извращена в интересах богатых и властей предрежащих, а потому вызывает у многих латиноамериканцев сильное недоверие. Но при этом те же самые латиноамериканцы считают демократию идеальной и ценной для себя формой правления. В этой главе я дам оценку демократическому ландшафту Латинской Америки, позволяя понять, как противостоять опасностям, подстерегающим нас на пути к идеалу, к которому стремится большинство наших граждан.

НЕМНОГО ИСТОРИИ

Нам не потребуется археолог, чтобы задокументировать истоки демократии в Латинской Америке, так как это сравнительно недавнее явление в нашем регионе. Движение за независимость, развернувшееся в Латинской Америке в начале XIX в. под влиянием борьбы США и Франции за самоопределение, потрясло весь регион — от юга Рио-Гранде до Патагонии. Первые шаги к свободе постепенно и поэтапно предпринимали группы населения, прочно связанные с различными социальными слоями испанских и португальских колониальных обществ. Первыми бенефициарами свободы, пришедшей с независимостью, стали креолы — общественный класс, состоявший из рожденных в Южной Америке потомков чисто испанских поселенцев. Затем в XIX в. получили свободу чернокожие рабы (как в США), а еще права обрели коренные жители, причем в связи с последним вопросом до сих пор сохраняется напряженность. В Латинской Америке, в отличие от США, демократия часто становилась жертвой военных переворотов и диктаторских режимов. Гражданские права, включая право голоса, а также право на свободу собраний и свободу слова, не стали здесь чем-то исторически постоянным, а эпизодически предоставлялись различным заинтересованным сторонам.

В регионе действовали скорее не полноценные демократии, а протодемократии — непостоянные и несовершенные системы, гарантирующие демократические права лишь тем, кто платит налоги, независимо от того, насколько незначительные суммы они оставляли. Возникновение политических партий в регионе не ассоциируется с европейским институционализмом, выросшим из первых парламентов, в которых появлялись представители различных групп или сегментов общества. Здесь, скорее, речь шла о реакции на конкретные политические ситуации, складывавшиеся в результате политических дебатов, борьбу между антагонистическими силами или на кризисы, отмеченные насилием¹.

¹ *Alcantara Saez M.* El origen de los partidos políticos en América Latina (Working Paper 187, Institut de Ciències Polítiques i Socials). Barcelona, 2001.

Изначально власть в наших странах принадлежала влиятельным группам, связанным с военными. Вполне естественно, что власть концентрировалась вокруг тех, у кого было оружие. Независимость в Латинской Америке устанавливалась в ходе столкновений и войн, которые вели военные. Закончив эту миссию, победившие военные лидеры брались за обустройство появившихся республик и руководили ими. Это было непростым делом. Одновременно с государственным строительством в регионе шло формирование новых границ. Много войн потребовалось, чтобы определить границы территорий новых свободных стран. Вместо того чтобы создавать объединенную (или даже федеративную) Латинскую Америку, мы сражались за то, чтобы поделить ее между собой, проводя обычно искусственные национальные границы, имевшие мало общего с культурными и историческими различиями между народами новых государств. В разгар этих войн за независимость, когда каждая страна получила свой флаг, гимн и национальную идентичность, в нас разгоралась и мечта о демократии — уже на том этапе и в более поздний республиканский период о ней мечтали многие. Идеал *Patria Grande* всегда звучал в речах политиков, но всегда опровергался их действиями.

Как мы теперь знаем, становление этой недавней демократии в регионе стало частью того, что Сэмюэл Хантингтон называл третьей мировой волной демократизации. По Хантингтону, к первой волне демократизации относятся Американская и Французская революции. Вторая волна наступила после Второй мировой войны, когда союзники поддержали создание демократических институтов в Западной Германии, Италии, Австрии и Японии. Тогда же в нашем регионе возникли демократические правительства в Уругвае и Бразилии, а Коста-Рика вернулась на путь демократии в конце 1950-х годов. Правда, в Аргентине, Колумбии, Перу и Венесуэле все еще действовали военные правительства. Именно поэтому мы говорим, что в целом демократия пришла в Латинскую Америку лишь в третью волну демократизации, начавшуюся после 1974 г. с падением в Португалии 30-летней диктатуры Салазара. В то время почти в 30 странах Евро-

пы, Азии и Латинской Америки на смену авторитарным режимам пришли демократически избранные лидеры².

Получается, что «демократическая весна» в Латинской Америке началась лишь 30 с небольшим лет назад. Если следовать минималистской теории демократии Й. Шумпетера, С. Хантингтона и других, называющих демократию системой управления, родившейся и возродившейся в кабинках для голосования, то наш регион стал демократическим только в конце 1970-х — начале 1980-х годов. В 1977 г. демократическими можно было назвать лишь Коста-Рику и Венесуэлу. В остальных 16 странах действовали военные или гражданские диктатуры различных мастей³. Как сказал недавно президент Межамериканского банка развития Луис Альберто Морено, «это кажется невероятным, но всего лишь 30 лет назад только каждая третья из 18 стран региона управлялась демократически»⁴.

С тех пор достигнут огромный прогресс. Почти в каждой из стран Латинской Америки действует та или иная форма демократии. Регулярно проводятся выборы, существуют относительное разделение ветвей власти и свобода слова, которой граждане активно пользуются (правда, она омрачена тенью репрессий в некоторых странах); также проводится открытая торговая политика, все в большей степени вовлекающая нас в мировую экономику. Теперь перед нами стоит один вызов: создать высококачественную демократию, развивая достигнутое на уровне институтов и политических практик.

Четыре десятилетия назад в регионе практически отсутствовали гражданские свободы. Этот длительный период истории прошел под знаком авторитаризма: Латинская Америка была регионом, где президенты, придя к власти, оставались на своих постах до тех пор, пока были

² *Huntington S.P.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991 (рус. пер.: Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / [пер. с англ. Л.Ю. Лапшиной]. М.: РОССПЭН, 2003).

³ *Jones M.P.* The Diversity of Latin American Democracy // *World Politics Review*. 2012. March 20.

⁴ *Moreno L.A.* La década de América Latina, una oportunidad real. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.

в состоянии управлять военными, не обращая внимания на гражданские свободы. Сомоса, Стресснер, Пиночет, Одриа и Веласко — вот имена из того прошлого, когда слова «демократия» в регионе просто не существовало. Демократия пришла в Латинскую Америку как результат длительного процесса созревания сил общества, спавших в регионе на протяжении многих десятилетий и наконец восставших в конце 1970-х годов. В период между 1977 и 1994 гг. 15 из 16 латиноамериканских стран, считавшихся недемократическими, встали на путь демократии. Исключением была — и остается — Куба⁵.

Я не хочу сказать, что в регионе никогда не существовало демократии, просто она не была непрерывной. В 1960-х и 1970-х годах по Латинской Америке прокатилась волна военных переворотов. Диктаторские режимы выступали за «обращенное внутрь» экономическое развитие, известное как модель импортозамещения⁶. Под импортозамещающей индустриализацией (ИИ) понимается торговая самоизоляция страны в попытке провести индустриализацию в условиях, когда движущей силой является только внутренний рынок. Эта политика имела частичный успех, но влекла значительные издержки, а потому изжила себя в условиях экономической нестабильности 1970-х годов. Здесь можно вспомнить пример Аргентины, Бразилии, Чили, Уругвая и Перу, задолженность которых возрастала, при том что иностранный капитал был вытеснен из региона. Когда в начале 1980-х годов кредитная политика США, направленная на обуздание инфляции внутри страны, привела к повышению реальной процентной ставки по всему миру, экономика латиноамериканских стран и модель ИИ рухнули. Ухудшение условий жизни многих людей в регионе вызвало

⁵ Jones M.P. Op. cit.

⁶ Модель ИИ была разработана в 1948 г. Раулем Пребишем и Хансом Зингером, когда Пребиш занял пост директора Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК). Авторы этой модели утверждали, что в своих торговых отношениях с развитыми странами менее развитые страны, зависящие от экспорта сырьевых товаров, постоянно находятся в проигрышной позиции. Поэтому единственным выходом является защита зарождающейся обрабатывающей промышленности Латинской Америки с помощью тарифов.

организованное протестное движение рабочего класса, требовавшего свободы, соблюдения гражданских прав и смены правящих режимов.

Переход к полной демократии не был одинаков для всех стран — везде были свои нюансы и особенности. Избирательное право — важнейший элемент подлинной демократии — везде утверждалось в свое время. Разные классы общества были вынуждены бороться за свои права. В Перу, например, до 1950-х годов женщины не допускались к участию в местных выборах. Неграмотные получили право голоса только после принятия Конституции 1979 г. Со временем сами выборы стали более прозрачными и надежными. Примерно когда в Перу отменили ценз грамотности, в Мексике было расчищено поле для политической конкуренции в ходе выборов. Медленно, но верно изживалась предопределенность победы кандидатов от Институционно-революционной партии (Partido Revolucionario Institucional, PRI), пока в 2000 г. она не потерпела на выборах свое первое поражение после 71 года у власти⁷.

Подобные отклонения в долгосрочной тенденции движения к демократии привели к тому, что демократия в регионе воспринимается как недавнее явление. Но мы очень надеемся, что это не станет препятствием к тому, чтобы у системы было все больше возможностей дать нам воспользоваться ощутимыми благами демократии. Мы уже убедились, что демократическая система в нашем регионе дееспособна, хотя она и не всегда приносила ощутимые результаты, на которые мы надеялись, в особенности для беднейших слоев населения. Более подробно мы остановимся на этом вопросе в главе 9 при обсуждении потенциальных возможностей государства обеспечить результаты функционирования этой системы.

Не все согласны с тем, что люди обязательно должны видеть конкретные и ощутимые результаты работы демократической системы. Некоторые теоретики считают, что демократия представляет собой всего лишь избирательный механизм, систему управления и власти, утверждающую гражданские свободы и режим верховенства права,

⁷ Jones M.P. Op. cit.

и что все это совсем не обязательно должно обеспечивать успешное управление или решение всех существующих в обществе проблем.

Такой аргумент, может быть, и приемлем в науке, но в действительности, где речь идет о жизни людей и источниках их существования, совершенно необходимо, чтобы демократия приносила людям конкретные результаты. Их отсутствие не только нарушает нравственный императив существования правительства, выбранного *сами* людьми и *для* людей, — отсутствие результатов также может привести к тому, что массы, которыми пренебрегли, выступят против самих демократических государств, и это ослабит стабильность в обществе. Еще хуже, если массы восстанут, выражая свое недовольство, и положат конец конституционному порядку, верховенству закона и даже самому демократическому правлению. По меньшей мере у нас должны быть основания рассчитывать на то, что демократия в наших странах в достаточной мере представляет интересы всех граждан. Другими словами, демократические правительства должны признавать основные гражданские права (то есть право на жизнь, на свободу, на собственность) для всех и гарантировать их соблюдение, стараться отзываться на требования людей. Именно это делает демократическое правление легитимным⁸.

ВЫБОРНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ НЕОДНОРОДНОСТЬ

Если что и не вызывает сомнений, так это то, что в общем и целом в регионе действует выборная демократия. Сегодня принято считать, что выборные демократии существуют во всех странах Латинской Америки, кроме Кубы. Если отвлечься от темы выборов, то дискуссии идут во круг вариантов, качества и глубины этих демократий. Организация Freedom House в своем докладе «Мир и свобода в 2012 году» привела результаты измерения ситуации с гражданскими правами и свободами в 195 странах

⁸ Althaus J. de. La promesa de la democracia: Marchas y contramarchas del sistema político en el Perú. Lima: Planeta, 2011.

и, с учетом этих оценок, составила рейтинг состояния демократии в различных странах. Согласно этому рейтингу, среди латиноамериканских стран только в Чили, Коста-Рике и Уругвае граждане пользуются почти теми же демократическими правами, что и граждане демократических стран Европы, а также Канады и США. Демократия в Бразилии, Доминиканской Республике, Панаме, Колумбии, Сальвадоре, Мексике и Перу оказалась несколько ниже по своему уровню, хотя и в этих странах действуют надежные избирательные системы, существуют условия для мирной передачи власти от одних политических партий другим и разделение властей. Самый низкий рейтинг оказался у Никарагуа и Венесуэлы, где демократия наименее глубока, а ситуация с гражданскими правами и свободами оценивается как самая неблагоприятная в регионе⁹.

Говоря словами Ларри Даймонда, хотя большинство стран региона достигли статуса выборных демократий, лишь немногие из них могут считаться либеральными демократиями¹⁰. В моем понимании, если следовать определению Даймонда, именно последняя форма является «полновесной» демократией (в отличие от «облегченной» демократии, представленной выше). Политическую систему следует рассматривать в качестве либеральной демократии лишь при наличии следующих признаков:

- основных личных свобод — вероисповедания, убеждений, слова, публикаций, распространения информации, собраний и манифестаций, подачи ходатайств и пользования интернетом;
- свободы этнических, религиозных, расовых и прочих групп меньшинств (а также традиционно изолированного большинства) исповедовать свою религию и культуру, на равных участвовать в политической и общественной жизни;
- права всех взрослых граждан избирать, а также выдвигать свою кандидатуру на выборах (если выдвигающие отвечают возрастным и квалификационным требованиям);

⁹ Jones M.P. Op. cit.

¹⁰ Diamond L. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World. New York: Henry Holt, 2008. P. 171–189.

- полной открытости и состязательности в ходе выборов;
- юридического равенства всех граждан перед требованиями закона;
- независимой судебной системы, непредвзято и последовательно выполняющей требования закона и защищающей права отдельных лиц и групп;
- надлежащей правовой процедуры, права человека на свободу от пыток, запугивания, незаконного задержания, высылки или вмешательства в личную жизнь со стороны государства или с любой другой;
- институциональных проверок полномочий избранных официальных лиц независимыми законодательными, судебными органами и другими независимыми учреждениями;
- подлинного плюрализма источников информации и организационных форм, независимых от государства, то есть наличия активного гражданского общества;
- контроля за деятельностью военных и аппарата государственной безопасности¹¹.

Для современной истории Латинской Америки характерна «политическая неоднородность»¹² стран региона. В 2010 г. к власти в Чили и Колумбии пришли правоцентристские правительства избранных президентов Себастьяна Пиньеры и Хуана Мануэля Сантоса соответственно. В Бразилии выборы выиграла кандидат от левоцентристов Дилма Русеф. Ее успех повторила Мишель Бачелет в ходе президентских выборов в Чили в 2014 г. В Перу в 2011 г. левоцентристская риторика (более умеренная, чем в 2006 г.) привела на пост президента Ольянту Умалу. В Гватемале на президентских выборах победил правоцентрист Отто Перес Молина, а в Аргентине президентом стала Кристина Киршнер. В Эквадоре в первом туре

¹¹ *Diamond L. The Spirit of Democracy... P. 22.*

¹² Informe 2013 / Corporación Latinobarómetro. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2013. [Указанные здесь и дальше публикации Latinobarómetro см.: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. — Примеч. ред.]

голосования президентом был повторно избран «социалист XXI века» Рафаэль Корреа. В Венесуэле в ходе выборов, результаты которых оспаривались, в конечном счете с незначительным преимуществом победил Николас Мадуро, сменивший Уго Чавеса, при котором он занимал пост вице-президента. Мы видим, что политические симпатии разнородны, что, похоже, символизирует триумф демократии в регионе.

Теперь нам предстоит углубить победившие демократии. А это означает, что должны быть обеспечены демократические права каждого члена общества: каждый человек имеет право участвовать в политическом процессе, имеет право на защиту в соответствии со справедливым и обладающим равной силой для всех законом, имеет право жить в социально-экономической системе, обеспечивающей справедливый и равный доступ к информации. По мнению таких политологов, как Гильермо О’Доннелл, Ларри Даймонд, Хуан Линц и Сеймур Мартин Липсет, такой тип демократии представляет собой систему правления, обеспечивающую целенаправленную и масштабную конкуренцию отдельных лиц и организованных групп (в частности, политических партий) за то, чтобы занять все важные центры власти в правительстве в результате проведения свободных и справедливых выборов, не допускающих применения силы или изоляции каких-либо социальных групп. Такой тип демократии гарантирует определенный уровень гражданских и политических свобод, включая свободу слова, свободу прессы, свободу создания организаций и вступления в них, свободу участия в политической жизни и защиту от вмешательства в политическую конкуренцию¹³.

ДЕМОКРАТИЯ В РЕГИОНЕ И ЕЕ КАЧЕСТВО

Согласно опубликованным в 2013 г. данным социологической организации Latinobarómetro, в 2010–2013 гг. доля сторонников демократии в среднем сократилась

¹³ O’Donnell G.A. Democracy, Law, and Comparative Politics // Studies in Comparative International Development. 2001. Vol. 36. No. 1. P. 7–36.

с 61 до 56%, хотя на протяжении предшествовавших четырех лет она постоянно увеличивалась¹⁴. И хотя сегодня подавляющее большинство считает демократию наиболее предпочтительной формой правления, это снижение числа ее сторонников разочаровывает, учитывая то, что половина латиноамериканцев прошлого поколения еще жила в условиях военной диктатуры. Кроме того, лишь 8% взрослых латиноамериканцев считают, что в их стране действует полноценная демократия, тогда как большинство полагает, что демократия столкнулась с серьезными проблемами (46%)¹⁵ или что существующий строй по сути своей не является демократией (9%).

Однако эти результаты могут быть простым отражением особенностей отдельных стран и существующих в них понятий о демократии: Латинская Америка разнообразна, она не представляет собой однородного географического пространства. Полученные результаты можно считать выражением претензий граждан к государству, которое, по их мнению, не дает им того, чего по справедливости следует ожидать от демократии. Теперь, когда латиноамериканцы свыклись с «базовой» демократией, они ожидают от нее большего, их не устраивает то, как действуют ныне существующие системы. Демократия порождает повышенный запрос на качественный, «углубленный» вариант этой системы, что находит отражение в результатах опросов. Мы должны попытаться воспользоваться этими результатами для укрепления, а не ослабления системы.

Во всяком случае, латиноамериканцы предпочитают демократию любым другим системам управления — такое мнение высказали жители большинства стран Латинской Америки (за исключением трех из восемнадцати — Гватемалы, Мексики и Боливии). Но тревожный момент состоит в том, что значительная часть населения, похоже, не вполне удовлетворена качеством существующей у нас демократии.

¹⁴ Informe 2013 / Corporación Latinobarómetro. P. 30.

¹⁵ Ibid. P. 32.

Такая неудовлетворенность, возможно, вызвана тем, что наши демократические правительства либо не могут добиться желаемых результатов (например, обеспечить доступность базовых услуг в сфере медицинского обслуживания, образования, создания инфраструктуры), либо продвигаются к ним недопустимо медленно. В Латинской Америке существуют целые общины, которые по 40 лет дожидались, когда им проведут водопровод с питьевой водой или электричество. Можно ли рассчитывать на то, что, не видя улучшений в таких простых вещах, люди будут хорошо отзываться о демократии?

ОПАСНОСТЬ 1: ПРИЗРАК ВОЕННОГО ПЕРЕВОРОТА

К счастью, похоже, что вероятность свержения демократии в регионе в результате классического военного переворота осталась в прошлом. Обращения к военным, столь часто звучавшие при очередной смене режимов в Латинской Америке, кажется, окончательно утратили смысл с ростом того, что можно назвать гражданской сознательностью. Эту ситуацию укрепляет распространение связей в современном мире, в котором военные перевороты все чаще признаются неприемлемым способом смены власти. Межамериканская демократическая хартия, принятая Организацией американских государств (ОАГ) в 2001 г., прямо указала на нелегитимность недемократических форм правления в регионе. В хартии говорится, что «народы Латинской Америки имеют право на демократию, и правительства обязаны охранять и защищать ее»¹⁶.

Но, хотя это может показаться удивительным, даже при столь массовой поддержке демократии многие граждане поддержали бы военный режим в экстремальной ситуации «разгула преступности» или «коррупции». В отчете *Latinobarómetro*, опубликованном в 2011 г., отмечается, что в 2010-м в Перу 55% респондентов считали военный переворот оправданным, если бы выяснилось, что

¹⁶ См.: <http://oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm>.

демократические институты коррумпированы¹⁷. В ходе обследования были найдены подтверждения того, что неудовлетворительное состояние экономики усиливает поддержку сторонников военного переворота. Поддержка демократических преобразований населением также ослабнет, если люди не увидят ощутимых результатов или заметят ошибки, допущенные в кризисных ситуациях.

Самым недавним примером выступления военных против демократически избранного правительства стали события 2009 г. в Гондурасе, когда группа военнослужащих насильно вынудила действующего президента покинуть страну. Этот случай стал предметом широкого обсуждения, а позже его объясняли тем, что военные пошли на этот шаг по просьбе гражданских властей. ОАГ осудила эти действия, но в конечном счете было показано, что законодательная и судебная власти страны действовали в соответствии с конституцией и законом¹⁸. Не считая этого случая применения военной силы, региону, похоже, военные перевороты не угрожают.

По данным *Latinobarómetro* (2011), большинство жителей как минимум 13 из 18 стран Латинской Америки не допускают возможности установления военного режима. В целом опрос показал, что 66% латиноамериканцев ни при каких обстоятельствах не согласятся на создание военного правительства, и этот показатель превышает прошлогодние данные на 3%. Однако в каждой стране есть свои особенности. Похоже, что в Парагвае, Мексике и Перу мнения респондентов, отвергающих (52, 53 и 54% опрошенных соответственно) и допускающих возможность прихода к власти военных, разделились примерно поровну, тогда как в Гватемале — единственной стране региона — 40% опрошенных заявили о своем неприятии власти военных (то есть 60% респондентов готовы принять ее!)¹⁹.

¹⁷ Carrión J.F., Zárate P. *Cultura política de la democracia en Perú*, 2010: Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Vanderbilt University, 2010.

¹⁸ Daremblum J. *La democracia puesta a prueba en América Latina*. <<http://pjmedia.com/blog/la-democracia-puesta-a-prueba-en-america-latina>>.

¹⁹ Informe 2011 / Corporación Latinobarómetro. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2011.

ОПАСНОСТЬ 2: КОНКУРЕНТНЫЙ АВТОРИТАРИЗМ ПРОТИВ ДЕМОКРАТИИ

Я уже отмечал, что латиноамериканский регион неоднороден, состоит из отдельных стран, каждая из которых уникальна и имеет свои характерные особенности. Во всех странах региона, за исключением Кубы, действует выборная демократия, а экономика относительно открыта. В некоторых из них регулярно проводятся прозрачные и конкурентные выборы, в других, хотя там и присутствуют элементы представительной демократии, правительства манипулируют демократическими механизмами, стремясь расширить поле своего влияния и, имея возможность изменять правила игры и концентрировать власть в своих руках, ограничивают свободу слова и контролируют все рычаги управления экономикой.

В ряде исследований подобная политическая система в последней группе стран именуется «конкурентным авторитаризмом»²⁰, то есть системой, получившей легитимность в ходе конкурентной выборной борьбы с участием оппозиционных групп, но в отсутствие равной конкуренции между всеми участвующими в выборах политическими группами. Стивен Левицкий и Лукан Вэй утверждают, что конкурентный авторитаризм — это еще не демократия, но уже и не полномасштабный авторитаризм²¹. При такой системе достаточно часто и серьезно нарушаются минимальные требования к современным демократическим режимам, что приводит к созданию неравных условий для правительства и оппозиции. Выборы проводятся регулярно и, как правило, без массовых нарушений, но те, кто находится у власти, обычно злоупотребляют государственными ресурсами, лишают оппозицию полноценного доступа к средствам массовой информации, преследуют оппозиционных кандидатов и их сторонников, а в некоторых случаях манипулируют ре-

²⁰ Levitsky S., Way L.A. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2010.

²¹ Levitsky S., Way L.A. Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism // *Journal of Democracy*. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 53.

результатами выборов. За журналистами, оппозиционными политиками, другими критиками правительства нередко устанавливается слежка, они получают угрозы, иногда их преследуют или помещают под арест. Членов оппозиции могут заключать в тюрьму, высылать из страны, возможны — не столь часто — нападения на них и даже убийства. Но, хотя находящиеся у власти конкурентные авторитарные режимы могут привычно манипулировать формальными демократическими правилами, они не в состоянии отменить их или превратить в простую видимость. Вместо открытого попрания демократических норм они скорее будут использовать взятки, кооптацию, более изощренные формы преследования (в том числе с участием налоговых органов, небеспристрастных судей, других госучреждений), чтобы в рамках закона оказывать давление на критиков властей или принуждать их к сотрудничеству²².

Другими словами, устанавливается минималистская демократия, при которой однажды избранный политический лидер прибегает к вполне авторитарным приемам, например изменяет конституцию, политизирует судебную систему, ограничивает свободу слова или злоупотребляет государственными ресурсами. Так, некоторые избранные руководители перекраивают правительственные программы, желая обеспечить свои интересы на выборах; особенно часто это случается с программами, в которых заложены значительные ресурсы, то есть с программами, которые связаны с образованием, медицинским обслуживанием, обусловленными денежными трансфертами. Подобное неопопулистское поведение в конечном счете приводит к подрыву демократии, потому что деятельность, направленная на развитие творческого потенциала бедных, превращается в работу по созданию программ воспроизводства политической власти. При этом, как правило, чиновники внушают бедным мысль о необходимости оставаться в зависимости от государства, вместо того чтобы решать проблемы, которыми такая зависимость обусловлена. Подобного рода популистская система прошла очень хорошую проверку в моей стране в 1990-х годах при

²² Ibid. P. 53–54.

президенте Фухимори. С тех пор эта система была усовершенствована в ряде других стран региона.

Почему находят поддержку такие популистские схемы, имеющие мало общего с подлинной демократией? Ясно, что латиноамериканцы поддерживают демократию больше, чем какую-либо другую форму правления, но также они желают видеть результаты демократии. И это нашло отражение в общем недовольстве латиноамериканцев отсутствием демократического прогресса — а если конкретно, то около 70% жителей региона считают, что демократия в их стране не развивается или отстывает²³.

Если взглянуть внимательнее, то можно увидеть, что одной из главных причин недовольства является рост преступности, за которой следует безработица (данные *Latinobarómetro*, 2011 и 2013 гг.). Другая важная проблема — коррупция: 48% латиноамериканцев считают, что демократии не удалось остановить ее наступление. Кроме того, 33% полагают, что демократия должна уделять больше внимания социальной справедливости, а 31% думает, что усилий демократических институтов недостаточно для более широкого участия граждан в жизни общества или для более прозрачной деятельности правительства²⁴.

Даже при самом благосклонном отношении эти данные указывают на явное недовольство результатами демократии. Однако жителей стран с ограниченной демократией или конкурентным авторитаризмом, таких как Эквадор, Аргентина или Венесуэла, похоже, устраивает существующая система. Несмотря на свой *apetito reeleccionista* (исп. жажда переизбрания)²⁵, Р. Корреа имеет высокий и все еще растущий рейтинг (73% в 2013 г.), рейтинг К. Киршнер существенно упал (с 57 до 43% за 2011–2013 гг.), хотя все еще считается удовлетворительным, а правительство Н. Мадуро пользуется поддержкой почти половины (47%) жителей Венесуэлы²⁶.

²³ Informe 2011 / Corporación Latinobarómetro.

²⁴ Ibid.

²⁵ Manrique N. Democracia: Quién la califica. <<http://www.larepublica.pe/columnistas/en-construccion/democracia-quien-la-califica-19-02-2013>>.

²⁶ Informe 2013 / Corporación Latinobarómetro. P. 37.

В исследованиях в качестве важного фактора, определяющего поддержку демократии, часто указывается социально-экономический статус и уровень образования людей. В ряде работ делается вывод о том, что некоторые слои общества больше, чем другие, склонны выступать за недемократическую альтернативу. По словам Х. Карриона и П. Сарате, «похоже, что именно бедные направляют эту группу “ненадежных друзей демократии”: ведь именно они возглавили протесты против демократических правительств в период экономического кризиса»²⁷.

Что касается образования, то в исследовании *Latino-barómetro* отмечается: «Возраст и образование являются наиболее важными факторами поддержки демократии. Полученный результат соответствует выводам нашего исследования демократии на двух американских континентах и еще раз подтверждает мысль о том, что образование — один из наиболее эффективных способов построения политической культуры поддержки демократии»²⁸.

В работах Адама Пшеворского также показаны причинно-следственные связи между экономическим прогрессом (включающим распределение доходов и социальную мобильность) и демократией, в том смысле, что «недостаточное развитие, низкие темпы экономического роста и значительное неравенство в распределении доходов оказывают воздействие на консолидацию демократии», а также в том, что «демократия в бедных странах имеет больше шансов погибнуть при экономическом кризисе, чем при экономическом росте»²⁹.

Менее образованные и бедные массы составляют большинство. Они намного более прагматичны в своих желаниях и ожидают немедленных результатов. В этом смысле они в большей степени беззащитны перед популистской политикой правительства, искажающей понятие результативной демократии. Такие правительства активно проводят политику, строящуюся на использо-

²⁷ Carrión J.F., Zárate P. Op. cit. P. 47.

²⁸ Ibid. P. 77.

²⁹ Przeworski A. What Makes Democracies Endure? // Journal of Democracy. 1996. Vol. 7. No. 1; цит. по: Carrión J.F., Zárate P. Op. cit. P. 47–48.

вании собственных ресурсов страны — торговле сырьем, добываемым на невозобновляемых месторождениях, на которое в данный момент на мировых рынках установились очень благоприятные цены. Подобная политика позволяет таким правительствам направлять значительные средства на финансирование программ оказания помощи в чрезвычайных ситуациях или социальной поддержки, которые по природе своей должны носить временный характер, но в руках популистских правительств становятся чем-то постоянным. Однако проведение политики, состоящей в том, чтобы дать человеку рыбу, а не научить его рыбачить, в длительной перспективе превращается в непосильную задачу.

Популизм представляет собой такую форму правления, при которой используется конфронтация, причем она применяется, с одной стороны, как инструмент управления, а с другой — как инструмент сотрудничества-подчинения. В первом случае инструмент направлен против тех, кто находится в оппозиции к режиму, во втором он используется для работы со всеми партнерами, но при этом применяется двояко: как в целях обеспечения преференций бедным и наиболее уязвимым, так и для предоставления дополнительных привилегий среднему классу и предпринимателям³⁰. Развитие предпринимательства и свобод невозможно без качественного образования. Отсутствие инклюзивной и эффективной демократии создает благоприятную почву для возникновения конкурентно-авторитарных режимов. Именно поэтому защиту прав человека следует понимать не только как противовес вопиющим нарушениям, когда правительства применяют силу против собственных граждан. Тут речь идет скорее о том, каким образом приглушить урчание пустых желудков и звон разбившихся мечтаний. А также о том, как демократическое государство может обеспечить достойную жизнь всем детям, появившимся на свет в нашем обществе.

³⁰ Índice de Desarrollo Democrático Centroamericano / Fundación Konrad Adenauer, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Guatemala City, Guatemala, 2006.

ДОВЕРИЕ К ИНСТИТУТАМ ВЛАСТИ И ЛИЧНОЕ ДОВЕРИЕ

Доверие между людьми — это ключ к пониманию прочности социальной структуры, на которую должны опираться демократические институты. Продолжаются дискуссии по поводу того, является ли такое доверие продуктом более развитой гражданской культуры, способствующим повышению качества демократических институтов, или, напротив, качество демократических институтов ведет к повышению гражданской культуры и укреплению доверия к институтам. В любом случае факт в том, что в вопросах межличностного доверия и доверия к институтам и демократической системе латиноамериканцы все еще далеки от жителей европейских стран и США. В Европе показатели доверия достигают 70% — в Латинской Америке они остановились на отметке 22%. В Перу уровень доверия еще ниже — 18%³¹.

Помимо этого, в регионе все еще нет полного доверия к институтам, лежащим в основе нашего общества. На рис. 4.1 представлены тенденции изменения уровня доверия к семи институтам в Латинской Америке за период с 1996 по 2011 г. Исторически церковь относилась к числу институтов, пользующихся в регионе наибольшим доверием, но в последние годы этой традиции был нанесен серьезный удар. Доверие к церкви как к общественному институту упало с 76% в 1996 г. до 64% в 2011-м. Другой институт, который не может похвастаться высоким уровнем доверия в регионе, — политические партии. Возможно, это происходит в силу вышеуказанных причин, включая отсутствие понятных большинству жителей региона результатов их деятельности в средней и долгосрочной перспективе.

В нашем регионе также наблюдается парадокс, касающийся политических партий и их отношения к укреплению демократической системы. В политической теории распространено мнение о том, что «без политических партий не бывает демократии». И 58% всех жителей Латинской Америки заявляют, что в их понимании поли-

³¹ Informe 2011 / Corporación Latinobarómetro. P. 47.

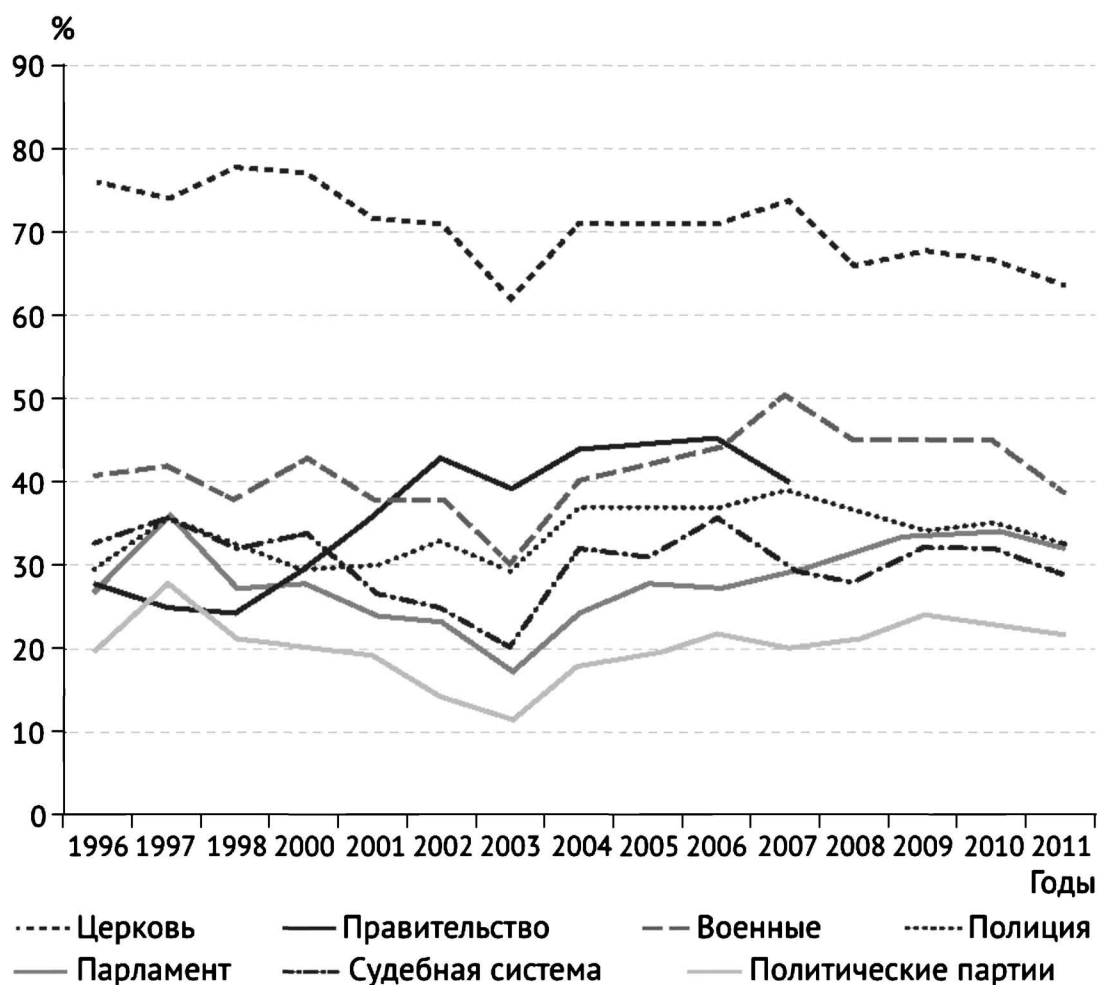


Рис. 4.1. Доверие к общественным институтам, 1996–2011 гг.

Источник: График составлен автором на основании данных Latinobarómetro за 2011 г.

тические партии представляют собой одну из неотъемлемых составных частей любой демократии. Число согласных с этим увеличилось в 2011 г. по сравнению с 2010-м на два процентных пункта. Но слово и дело — разные вещи. В рейтинге доверия граждан к институтам политические партии занимают последнее место. В 1996 г. 20% респондентов, опрошенных организацией Latinobarómetro, подтверждали определенное доверие к политическим партиям. В 1997 г. доля доверяющих этим институтам достигала самого высокого показателя — 28%. Напротив, в 2003 г. рейтинг доверия политическим партиям упал до 11%, а в 2001-м, согласно последним публикациям Latinobarómetro, политические партии пользовались доверием у 22% опрошенных.

Другими словами, мы, латиноамериканцы, понимаем, что при демократии партии необходимы, но не доверяем им и потому не стремимся к участию в работе политических организаций. Из нескольких предложенных вариантов ответа на вопрос, что следует делать, чтобы считаться гражданином, лишь 14% опрошенных ответили: «Быть членом политической партии» (данные Latinobarómetro, 2011). Тем не менее в Латинской Америке сохраняется стремление к укреплению партийных структур и был протестирован целый ряд реформ избирательной системы, включая выдвижение кандидатов внутри партий и обеспечение большей прозрачности сбора средств и финансовой отчетности.

Латиноамериканцы мало доверяют полиции, судам и законодателям, и это недоверие сохраняется независимо от ускорения или замедления экономического роста. Здесь я хочу особо отметить общее падение доверия к институтам, независимо от того, с какой меркой мы подходим к этому вопросу. Согласно сообщениям Latinobarómetro, «мы столкнулись с получившим широкое распространение разочарованием населения в целом во всех основных институтах нашего общества»³².

ПРОДВИГАЯСЬ ВПЕРЕД

Если не останавливаться подробно на существующих в регионе типах демократии, то результаты исследования Latinobarómetro свидетельствуют о желании большей части латиноамериканцев иметь правительства, работающие в интересах как большинства, так и меньшинства населения своих стран. Мы ожидаем от правительства более справедливого распределения доходов и в то же время хотим, чтобы кусок пирога, выделяемый нам правительством, был побольше³³. Другими словами, нам нужна действующая демократия, приносящая результаты.

И в этом плане демократия приобретает иное измерение. Идея обретает практический смысл в том, чтобы

³² Informe 2011 / Corporación Latinobarómetro. P. 47.

³³ Ibid., n. p.

демократия не просто играла роль системы управления, но выступала в качестве механизма организации более продуктивного экономического развития, а также более справедливого распределения внутри общества.

Граждане... оценивают добродетели [демократии], исходя из опыта взаимодействия с ее институтами или воздействия этих институтов на их жизнь. В контексте низкого образовательного уровня и политизированных новостей, которые распространяются ангажированными СМИ, граждане судят о демократии на основании собственного повседневного опыта. В глазах человека, который оказался в социальной или экономической изоляции (либо уже имеет опыт такой изоляции) и не получил необходимой помощи от таких институтов, как политические партии или парламент, ценность этих институтов невысока. Первое поколение граждан, живущих в условиях демократии, предпочитает судить о ней по результатам³⁴.

Луис Альберто Морено в своих довольно оптимистических высказываниях о будущем Латинской Америки замечает: «Опыт последних десятилетий также показал, что демократическая система в регионе не только эффективно обеспечивает соблюдение гражданских прав, но и представляет собой наилучшую основу для создания открытых, инклюзивных, кооперативных обществ»³⁵.

Сегодня латиноамериканцы в большей мере осведомлены о своих гражданских и социальных правах; при этом следует провести различие между экономическими и социальными гарантиями. Другими словами, большое число людей считает, что лучше гарантировать такие права, как свобода вероисповедания (76%), свобода выбора профессии (70%), свобода участия в политической деятельности (66%) и свобода слова (59%). Меньше тех, кто на первое место ставит такие права, как гарантия равных возможностей при трудоустройстве (36%), в социальном обеспечении (36%) и в справедливом распределении благ (31%)³⁶.

³⁴ Informe 2013 / Corporación Latinobarómetro. P. 5.

³⁵ Moreno L.A. Op. cit.

³⁶ Ibid.

При этом есть свидетельства того, что период экономической дисциплины и устойчивого роста сопровождался движением вперед: за прошедшее десятилетие средний класс пополнился 150 млн латиноамериканцев³⁷. Всемирный банк определяет *средний класс* как домохозяйства, имеющие мало шансов на то, чтобы оказаться в бедности. В Латинской Америке к их числу относятся домохозяйства с приблизительным размером заработка от 10 до 50 долларов в день на человека с учетом ППС³⁸. Также принято считать, что распределение стало более справедливым, хотя представление об этом (как и фактическое распределение) изменились незначительно. В отчете *Latinobarómetro* говорится: «Изучая справедливость распределения доходов, мы заметили, что в 2013 г., впервые с 2001 г., когда этот показатель был принят в расчет, 25% латиноамериканцев сочли распределение доходов “справедливым”. С 2001 по 2007 г. этот показатель увеличился на 10% — с 11 до 21%»³⁹.

Намного динамичнее росло число пользователей мобильной связи — самого доступного для бедных технологического достижения. Сегодня мобильные телефоны есть у 78% жителей Латинской Америки, и число их обладателей продолжает расти. Если мерилom потенциала социальной мобильности считать доступность образования, то и здесь следует отметить рост: по данным ЭКЛАК, доля занятых, имеющих среднее образование, увеличилась с 20 до 35%, а доля занятых, имеющих высшее образование, возросла более чем вдвое — с 7 до 18%.

Постоянно улучшается деловой климат. В январе показатель «экономического климата Латинской Америки», разработанный такими институциями, как бразильский частный центр экономических исследований Фонд Жетулиу Варгаса (FGV) и Мюнхенский университет, составлял 5,5 пункта, что на 5,2 пункта выше показателей за октябрь 2013 г. и на 5 пунктов выше показателей за

³⁷ Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class / World Bank. Washington, DC: World Bank, 2013. P. XI.

³⁸ Torre A. de la, Rigolini J. MIC Forum: The Rise of the Middle Class. Washington, DC: World Bank, 2013. P. 2.

³⁹ Informe 2013 / Corporación Latinobarómetro. P. 74.

январь 2012 г.⁴⁰ Похожая тенденция просматривается и в докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса», в котором указывается на улучшение инвестиционного климата в регионе. При этом отмечается, что для укрепления частного сектора политикам следует уделять внимание не только макроэкономическим факторам, но и качеству законов, административных норм и организационных мероприятий, от которых зависит повседневная экономическая жизнь⁴¹.

Специализированные издания, такие как *The Economist*, отметили позитивные сдвиги в деловом климате, а также в продвижении демократии в регионе:

Индекс демократии, рассчитанный в 2010 г. по 167 странам аналитическим отделом журнала, позволил странам Латинской Америки и Карибского бассейна занять место сразу вслед за Северной Америкой и Западной Европой. Этот показатель позволяет произвести оценку в пяти общих категориях: проведение выборов и плюрализм, гражданские свободы, функциональность правительства, участие в политической жизни и политическая культура⁴².

Я не буду останавливаться на всех этих категориях, но хочу отметить, что эти вопросы будут находиться в центре анализа, представленного в настоящей книге. Экономический рост не является самоцелью. Цель состоит в том, чтобы, используя экономический рост, сделать его плоды доступными для тех, кто нуждается в них более других. Говоря иначе: как нам трансформировать этот период экономического роста в период открытых возможностей для всех? Качественное образование, медицинское обслуживание и инфраструктура занимают важнейшее место в нашем анализе. Опираясь на них, мы можем добиться

⁴⁰ Согласно данным ежеквартального обследования, проводимого этими двумя организациями, переданным 138 специалистам из 18 стран: <<http://peru21.pe/economia/clima-negocios-latinoamerica-subemjor-nivel-18-meses-2118272>>.

⁴¹ Doing Business / International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. <http://espanol.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing_Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB13-spanish.pdf>.

⁴² Moreno L.A. Op. cit.

большого доверия к правительству, пробудить чувство причастности к процессу принятия решений.

Более справедливое распределение качественных государственных услуг — ключ к переходу к социально сплоченному обществу. Как я неоднократно отмечал, когда люди, принадлежащие к нижним и средним слоям общества, почувствуют, что «общественный» в «общественном секторе» действует в их интересах, они поверят, что демократия — это нечто большее, чем символ. Но помимо более совершенного распределения услуг, углубленная демократия требует более широкого участия людей в политической жизни на всех уровнях управления, роста доверия к политическим институтам, находящимся на службе участников политического процесса. Позже я остановлюсь на коррупции и насилии в обществе, разрушающих это доверие, порождающих цинизм и боязнь принять участие в политическом процессе. Помимо вопросов экономического распределения, углубление демократии в регионе требует прямого разговора о подобных основополагающих институциональных проблемах.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

В этой главе я ставил задачу ознакомить читателя с разнообразием политических систем в Латинской Америке. Большинство стран региона являются демократическими, но при этом между ними имеются существенные различия. Эти различия заключаются в качестве демократии. Я выделяю три основных типа политических режимов: либеральные демократии, выборные демократии и конкурентный авторитаризм.

Глава 5 в основном посвящена таким угрозам нашему развитию, как бедность и неравенство. Как я указывал в главе 1, один из трех главных принципов, на которых строится мое видение прогресса, — необходимость установления большего экономического и социального равенства. Другими словами, в главе 5 рассматривается обязательное условие, при котором Латинская Америка сможет совершить рывок вперед, к достижению в 2050 г. инклюзивного роста и устойчивого развития.

5. ЛИКВИДАЦИЯ БЕДНОСТИ, ПРЕОДОЛЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Я подробно рассказал о том, на каком высоком уровне развития я представляю себе Латинскую Америку образца 2050 г. Думаю, что для достижения этого уровня в Латинской Америке должно быть построено намного более справедливое и социально инклюзивное общество. Понятно значение постепенного долгосрочного экономического роста, но этот рост является не целью, а скорее *средством* развития. Развитие — это синоним роста благосостояния людей, а не простого увеличения валового внутреннего продукта. Деньги не представляют собой непреходящей ценности. Ценность имеет то, что на них можно приобрести, то, что с их помощью можно обеспечить, а это, например, медицинские услуги, школьное образование, продовольствие, жилье, т.е. блага, которые позволяют повысить личное благосостояние и упорядочить природу общества. Если мы намерены создать социально сплоченное общество, если мы хотим жить в здоровом обществе, в котором действуют здоровая экономика и демократия, то нам надо вкладывать деньги в интеллектуальное развитие людей и их благосостояние.

До сравнительно недавнего времени казалось, что многие теоретики, занимающиеся вопросами развития, а также представители правящих кругов основное внимание уделяют экономическому росту, не задумываясь о том, как он влияет на повышение жизненного уровня. В 1980-е и 1990-е годы в моде была такая теория развития, как неолиберализм, превозносивший в том числе свободный рынок и обеспечение прав собственности. Неолибералы также выдвигали гипотезу «просачивания благ сверху вниз», согласно которой любой экономический рост, даже если его плоды достаются малочисленной, и без того благополучной группе семей, находящейся на

верхушке пирамиды доходов, в то время как бедные поначалу вынуждены преодолевать трудности, полезен для всего общества, поскольку богатство «просочится вниз» по мере того, как богатые будут расходовать заработанное. Согласно этой гипотезе, неравенство представляется не как нечто плохое по своей сути, но лишь как шаг на пути к более полному экономическому прогрессу.

Эти идеи все еще имеют хождение в политических кругах, хотя и подвергаются всесторонней критике. Во-первых, при всей важности экономического роста сам по себе он недостаточен для решения проблемы бедности. Главный вопрос состоит в том, кому достаются его плоды. Частично это зависит от степени неравенства, которая неразрывно связана с бедностью, причем выясняется, что изначальный уровень неравенства влияет на бедность двояким образом. Неравенство может привести к замедлению экономического роста (когда «пирог» оказывается меньше, чем ожидалось) и сокращению доли, которая достается бедным при распределении благ, полученных в результате роста¹. Такая связь с бедностью означает, что вопросы неравенства должны иметь особое значение для политиков и руководителей, заинтересованных в сокращении бедности в своей стране и во всем мире. Так что снижение бедности и ослабление неравенства может также оказаться способом улучшения более традиционного мерила развития — показателей экономического роста.

Во-вторых, при фокусировании на экономическом росте как единственной цели развития игнорируется то, что действительно важно для человека, — качество жизни. В 1990-е годы мы начали осознавать, что во многих успешных с точки зрения экономического роста странах сохраняется значительная доля тех, кто живет в бедности или не имеет доступа к базовым услугам. Экономический

¹ Birdsall N., Londoño J.L. Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction // American Economic Review. 1997. Vol. 87. No. 2. P. 32–37; Wodon Q., Yitzhaki Sh. Evaluating the Impact of Government Programs on Social Welfare: The Role of Targeting and the Allocation Rules among Program Beneficiaries // Public Finance Review. 2002. Vol. 30. No. 2. P. 102–123.

рост, вопреки ожиданиям, не привел к росту благосостояния. Казалось, забыли о том, что экономический рост является инструментом, а не конечной целью развития. Экономисты и теоретики развития приступили к рассмотрению идей развития за пределами мира экономики, начали искать иные способы определения развития: не просто в виде абстрактного «дохода на душу населения», но с позиций человеческого «потенциала» и его свобод.

Лауреат Нобелевской премии экономист Амартия Сен — наиболее известный поборник идеи значения человеческого потенциала для перспектив развития². В своих работах он выдвигает концепцию «развития как свободы», определяющую, какие именно возможности нужны человеку, чтобы он мог развивать свой потенциал и свободно выбирать образ жизни. Он показывает, что образование и медицинское обслуживание, равно как и участие в политической и экономической жизни, являются основными свободами, что они необходимы сами по себе (а не только как средство увеличения экономического роста). Они нужны «для реализации человеческого потенциала в широком смысле»³. В Программе развития Организации объединенных наций (ПРООН) это определяется как «действительная свобода людей вести такую жизнь, которую они ценят и имеют основания ценить»⁴.

Главный урок для тех из нас, кто занимает руководящие посты, таков: если предназначение правительств заключается в содействии тому, чтобы люди могли жить плодотворной и полноценной жизнью, то руководители должны сосредоточить свою деятельность на обеспечении этих основных свобод, а не просто верить в то, что экономический рост автоматически обеспечит гражда-

² Sen A.K. Democracy as Universal Value // The Global Divergence of Democracies / ed. by L. Diamond, M.F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

³ Ibid.; см. также: Watkins K. The Oxfam Education Report. Oxford: Oxfam GB, 2000.

⁴ Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José, C.R.: PNUD, 2010. P. 17.

нам страны такую жизнь. Сам Амартия Сен определяет задачу как «увеличение богатства человека, а не богатства экономики, в которой человек живет и которая является лишь частью [человеческого опыта]»⁵. Такое определение близко нашему видению социально сплоченного общества.

ПОЧЕМУ НАС ТРЕВОЖИТ НЕРАВЕНСТВО?

Очевидно, что неравенство доходов растет во всем мире. По данным гуманитарной организации «Оксфам», почти половина мировых богатств сосредоточена в руках 1% населения, при этом состояние бедной половины населения Земли равно состоянию 85 богатейших людей планеты. С 1980 г. доля 1% самых богатых людей в общем доходе увеличилась в 24 из 26 стран, по которым имеются данные⁶. Такое вызывающее беспокойство положение наблюдается как в развитых, так и в развивающихся странах. Начиная с 1980-х годов доходы 1% богатейших людей в США удвоились, что повторяет ситуацию накануне Великой депрессии. С 2009 г. 1% самых богатых присваивал себе 95% всех доходов, а 90% людей, относящихся к нижнему сектору, беднели. Международная организация труда подтверждает, что за два последних десятилетия доля трудозатрат в доходах сократилась в 26 из 30 развитых экономик, хотя производительность труда возросла.

Несомненно, неравенство стало одним из наиболее пагубных явлений нашего века. В этой главе ему уделено особое внимание — ведь неравенство и бедность неразрывно связаны друг с другом, к тому же неравенство имеет непосредственное отношение к благополучию. Без решения проблемы неравенства гораздо сложнее заниматься вопросами бедности. Страна, которая избавилась

⁵ Цит. по: The United Nations Development Programme (UNDP). <<http://hdr.undp.org/en/humandev>>.

⁶ *Lagarde C.* Innovation, Technology and the 21st Century Global Economy (speech delivered at Stanford University, Stanford, CA, February 2014), 4 [см.: <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp022514>>. — Примеч. ред.]

от бедности, но в которой сохраняется сильное неравенство, не может считаться социально сплоченной, в ней продолжатся социальные волнения.

Как уже говорилось, изначально сильное неравенство может вызывать снижение темпов экономического роста и сокращение достоящейся бедным доли благ, создаваемых благодаря этому росту. Таковы последствия воздействия различных факторов — от неравенства, сложившегося в эпоху колониализма, до неумения правительства обеспечить равный доступ к социальным услугам. Многие считают, что неравенство затрагивает лишь бедных, но мы уверены, что оно препятствует новым достижениям и благополучию даже наиболее привилегированных — а тем самым ограничивает потенциал общества в широком спектре экономической и социальной жизни.

Р. Уилкинсон и К. Пикетт⁷ называют развитые страны, где существует сильное неравенство (такие как США), обществами, достигшими успеха в материальной сфере, но провала — в социальной. Как и почему это произошло, объясняют исследования, проведенные К.М. Некерман и Ф. Торше, а также Уилкинсоном и Пикетт⁸, изучавшими последствия неравенства в обществе. Составленный ими список социальных болезней, вызванных неравенством или обострившихся под его воздействием, представляет удивительный перечень различных проблем. Вот некоторые из них.

- Ослабленное здоровье (рост числа лиц, страдающих от ожирения, заболеваний сердца и подобных заболеваний), а также сокращение ожидаемой продолжительности жизни.
- Ухудшение успеваемости в школе, особенно среди бедных детей.
- Рост преступности, в особенности насильственных преступлений и убийств, увеличение числа приговоренных

⁷ *Wilkinson R., Pickett K. The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger. New York: Bloomsbury, 2011.*

⁸ *Neckerman K.M., Torche F. Inequality: Causes and Consequences // Annual Review of Sociology. 2007. Vol. 33. P. 335–357; Wilkinson R., Pickett K. Op. cit.*

к тюремным срокам за совершение различных преступлений.

- Рост числа душевнобольных и усиление негативного воздействия на психическое здоровье людей.
- Увеличение частоты подростковых родов, рост детской смертности и общее снижение благополучия детей.
- Утрата доверия к согражданам и ослабление связей с ними.

В доказательствах, представленных Уилкинсоном и Пикетт, а также Некерман и Торше, поражает то, что неравенство сказывается на *всех* слоях общества. Например, успеваемость детей из бедных семей в странах с большей степенью равенства выше, а дети из наиболее богатых семей в таких странах учатся лучше, чем такие же дети в странах с более высокой степенью неравенства.

Социальные последствия неравенства позволяют предположить, что в конечном счете оно ведет к медленному распаду общин, а значит и всего общества, в результате отчуждения граждан друг от друга, росту сегрегации, снижению социальной мобильности, усилению чувства безысходности, гнева, психологического протеста против социальной и политической системы, которая представляется неспособной служить интересам большинства. Если Латинской Америке предстоит сделать рывок вперед к социально инклюзивному обществу, то нам надо решительно бороться с неравенством.

ГДЕ НАХОДИТСЯ ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА ПО ПОКАЗАТЕЛЯМ СОЦИАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА?

За прошедшие два десятилетия Латинской Америке удалось добиться определенного прогресса в снижении неравенства доходов. Обычно для измерения неравенства применяется коэффициент Джини. С его помощью можно рассчитать степень равенства в распределении доходов населения. Коэффициент имеет значения от 0 (соответствует равному распределению благ) до 1 (означает, что

все блага достаются одному лицу). Чем ближе показатель к 1, тем общество ближе к идеальному неравенству.

Среднее значение коэффициента Джини в регионе уменьшилось с 0,5311 в 2000 г. до 0,4933 в 2010-м⁹; за это время его значение почти во всех латиноамериканских странах стало ниже, а фактически в 2010 г. оно было ниже значений, сохранявшихся на протяжении 30 лет. Наш регион относится к числу немногих, где неравенство сократилось начиная с 2000 г. (для измерения неравенства применялся коэффициент Джини, а для измерения распределения доходов — децили).

При этом Латинская Америка остается регионом с *самым значительным* неравенством доходов в мире. Неравенство внутри латиноамериканских стран и между ними все еще очень сильно, хотя успехи в его ослаблении выглядят многообещающими. В среднем на долю 10% населения, получающих самые высокие доходы в регионе, в 2012 г. приходилось 38% всех доходов (по сравнению с 43% в 2002-м). Наименее обеспеченные 40% населения получили 12% от общей суммы доходов (по сравнению с 10% в 2002-м). В табл. 5.1 представлены данные о распределении доходов в различных странах в децилях по состоянию на начало 2000-х годов и на 2011–2012 гг. Важно отметить, что наименее обеспеченным 40% получателей доходов по-прежнему доставалось лишь 12% от общей суммы. В моей стране, в Перу, доходы наименее обеспеченных 40% увеличились несколько больше — с 11 до 13% за 12-летний период очень быстрого экономического роста.

Измерение неравенства доходов (будь то измерение неравенства с помощью коэффициента Джини или распределения доходов с помощью децилей) может привести к недооценке степени неравенства в том, что нас действительно интересует, а именно неравенства возможностей или развития потенциала, потому что неучтенными остаются различия в доступности базовых услуг, в том числе медицинского обслуживания, богатства и социального капитала (например, социальных сетей, с помощью

⁹ World Bank, Databank (2012).

Таблица 5.1. Изменение доли различных категорий населения в национальном доходе в 2000–2002 и 2011–2012 гг.

Страна / год	40% самых бедных получателей дохода	40% средних получателей дохода	20% самых богатых получателей дохода	10% самых богатых получателей дохода
Боливия				
2000	6,2	26,0	67,6	52,0
2011	12,2	36,8	51,2	34,0
Бразилия				
2001	7,2	25,2	67,8	52,8
2012	9,8	29,6	60,8	46,2
Венесуэла				
2000	12,8	36,0	51,4	34,4
2012	15,6	38,2	46,0	29,6
Колумбия				
2000	10,2	28,4	61,4	46,2
2012	10,6	31,4	57,8	41,8
Коста-Рика				
2000	12,6	35,6	52,0	35,2
2012	11,6	33,2	55,2	38,2
Мексика				
2000	10,6	30,6	59,0	43,2
2012	12,8	32,2	54,8	39,4
Перу				
2001	10,8	32,6	56,6	40,6
2012	13,4	36,6	49,6	33,4
Чили				
2000	10,2	28,4	61,4	46,2
2011	12,4	30,2	57,4	42,2
Эквадор				
2000	10,2	29,0	60,8	45,4
2012	13,2	34,6	52,0	35,6
Латинская Америка*				
2002	10,1	30,9	59,0	43,0
2012	12,2	33,5	54,3	38,2

Источник: ECLAC, CEPALSTAT, Social Indicators, Income Distribution.

* Среднее арифметическое.

которых можно найти работу). Если при измерении неравенства учитывать и эти факторы, то степень неравенства, возможно, окажется даже выше, чем показывает коэффициент Джини, в частности потому, что степень неравенства при распределении богатства выше, чем практически везде мире.

Чтобы понять степень негативного воздействия неравенства на благосостояние человека, обратимся к используемому ПРООН индексу человеческого развития (ИЧР, см. табл. 5.2). ИЧР с поправкой на неравенство указывает на заметное изменение уровня развития человека в каждом регионе. Если общий ИЧР в Латинской Америке составляет 0,73, то с поправкой на неравенство он снижается до 0,54 — уменьшение на 26%!

Я хочу сказать, что высокая степень неравенства отрицательно сказывается на благополучии, сплоченности и инклюзивности общества. Может оказаться, что в краткосрочной перспективе будет сложно воздействовать на некоторые структурные источники неравенства, но, не имея плана мер, направленных на его снижение, почти невозможно противостоять другим сложностям, о которых я скажу дальше. При существующей степени неравенства, даже если мы сохраним высокие темпы роста, будет почти невозможно осуществить нашу мечту — построить к 2050 г. социально сплоченное общество.

Сильное неравенство в Латинской Америке не только носит устойчивый характер, но и ассоциируется с малой мобильностью. Говоря об устойчивом характере неравенства, нужно отметить, что в странах, где в 2000-х годах оно было наиболее сильным, ситуация осталась той же и в 2010 г. В региональном докладе ПРООН о развитии человеческих ресурсов в Латинской Америке и Карибском бассейне в 2010 г. отмечается высокая степень корреляции между коэффициентами уровня образования двух следующих одно за другим поколений, составившими от 0,37 до 0,61, в то время как в США этот коэффициент равнялся 0,21¹⁰. Эти данные указывают на то, что в 16 лати-

¹⁰ Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010... P. 21.

Таблица 5.2. Индекс человеческого развития (ИЧР) в различных регионах мира, 2012 г.

Регион	Индекс человеческого развития (ИЧР)	ИЧР, скорректированный с учетом неравенства (ИРЧН)		Индекс продолжительности жизни, скорректированный с учетом неравенства		Индекс образования, скорректированный с учетом неравенства		Индекс доходов, скорректированный с учетом неравенства	
	Значение	Значение	Спад (%)	Значение	Спад (%)	Значение	Спад (%)	Значение	Спад (%)
Арабские страны	0,652	0,486	25,4	0,669	16,7	0,320	39,6	0,538	17,5
Азиатско-Тихоокеанский регион	0,683	0,537	21,3	0,711	14,2	0,480	21,9	0,455	27,2
Европа и Центральная Азия	0,771	0,672	12,9	0,716	11,7	0,713	10,5	0,594	16,3
Страны Африки к югу от Сахары	0,475	0,309	35,0	0,335	39,0	0,285	35,3	0,308	30,4
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	0,741	0,550	25,7	0,744	13,4	0,532	23,0	0,421	38,5
Южная Азия	0,558	0,395	29,1	0,531	27,0	0,267	42,0	0,436	15,9
Мир в целом	0,694	0,532	23,3	0,638	19,0	0,453	27,0	0,522	23,5

Источник: United Nations Development Programme (UNDP), 2013.

ноамериканских странах уровень образования предыдущего поколения оказывает вдвое большее, чем в США, воздействие на последующее поколение. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна вероятность того, что человек остановится в лучшем случае на том же уровне образования, что и его родители, выше, чем в других странах с высоким уровнем доходов. Как уже отмечалось, образование является фактором, определяющим размер дохода человека, вот почему приведенные выше статистические данные указывают на тесную корреляцию между уровнем доходов поколений и устойчивостью неравенства¹¹.

Далее, низкая мобильность в контексте неравенства связана с сопротивлением любым мерам, направленным на сокращение бедности. Экономический рост в странах Латинской Америки и Карибского бассейна носит неравный характер. Он концентрируется на верхушке демографической пирамиды. Этот показатель можно представить как соотношение между коэффициентом Джини и показателями ВВП на душу населения. Б. Миланович и Р. Муньос де Бустилло¹² выявили независимость этих двух факторов и сделали вывод о том, что доходы, получаемые в результате экономического роста, не перераспределяются среди бедных. Неравенство в сфере образования также во многом влияет на мобильность в регионе. Короче говоря, неравенство в странах Латинской Америки и Карибского бассейна имеет устойчивый характер и сопровождается малой мобильностью населения, затрудняющей борьбу с неравенством, особенно в условиях сокращения расходов на начальное образование. Согласно данным Всемирного банка, расходы на одного учащегося в системе начального образования в регионе сократились с 12,6% ВВП на душу населения в 2000 г. до 12,4% в 2008-м¹³.

¹¹ *Vásquez E.* When Deprivation and Differences Do Matter: Multidimensionality of Poverty in Latin America and the Caribbean (Working Paper, Department of Economics, University of the Pacific, Lima, 2013). P. 17.

¹² *Milanovic B., Muñoz de Bustillo R.* La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: Situación, evolución y factores explicativos // *América Latina Hoy*. 2008. Vol. 48. P. 24.

¹³ *Vásquez E.* Op. cit. P. 17.

ПОЧЕМУ БЕДНОСТЬ БЕСПОКОИТ НАС?

Проблема бедности тесно связана с проблемой неравенства. Бедность — это не только отсутствие денег. Настоящая бедность оказывает разрушительное воздействие на здоровье человека, на его психологическое ощущение благополучия, лишает жизненных возможностей. Энрике Васкес в работе «Когда депривация и различия имеют значение: многомерность бедности в странах Латинской Америки и Карибского бассейна» ставит вопрос о том, в какой степени одномерные показатели бедности, такие как монетарная бедность, могут служить отражением обездоленности или благополучия людей. Он предлагает как можно скорее изменить точку зрения и составить более полную картину проблем, с которыми сталкиваются бедные¹⁴.

В этом смысле бедность можно рассматривать с точки зрения уязвимости и незащищенности, т.е. способности человека или домохозяйства справляться с непредвиденными экономическими потрясениями, такими как кража, болезнь, потеря работы и пр. Даже незначительное внезапное событие может поставить бедную семью в крайне затруднительное положение. Бедные постоянно живут на грани, и одного только этого стресса достаточно, чтобы вызвать серьезные длительные расстройства здоровья у бедных и, в конечном счете, у всего нашего общества.

Я считаю, что ликвидация бедности должна стать первоочередной важнейшей целью любого демократического правительства. Вопрос ликвидации бедности уже воспринимается как главнейшая социальная задача в многопрофильных международных организациях, таких как ПРООН и Всемирный банк. Вот почему, говоря о том, какой мы видим Латинскую Америку в будущем, мы утверждаем, что бедность должна быть ликвидирована к 2050 г.

ЧТО ТАКОЕ БЕДНОСТЬ?

Может показаться, что на этот вопрос имеется очевидный «правильный» ответ, однако на деле существует множество разногласий по поводу того, какой способ лучше

¹⁴ Ibid. P. 5.

других подходит для измерения бедности. Исторически бедность измеряют, исходя из доходов либо расходов. Некоторые организации используют в качестве критерия сумму в 2 доллара и 1,25 доллара, соответствующие бедности и крайней бедности, другие исходят из сумм в 4 и 2,5 доллара соответственно. Такую бедность еще называют монетарной.

Размер дневного заработка до сих пор часто используется в расчетах, но все большее число организаций, экономистов, правительств и общественных деятелей не считают этот показатель самой точной мерой «настоящей» бедности. Дело в том, что определение бедности на основе доходов или расходов может привести к недооценке всей степени и глубины бедности, связанных с ней драматизма и депривации, зависящих далеко не только от доходов. Например, участники Инициативы Оксфордского университета по вопросам бедности и человеческого развития (ОПНН)¹⁵ обнаружили, что сами неимущие понимают под бедностью и неблагополучием гораздо больше, чем простое отсутствие денег. Для них бедность означает ослабленное здоровье, недостаточное питание, отсутствие необходимых средств санитарии и чистой воды, социальную изоляцию, низкий уровень образования, плохие жилищные условия, насилие, чувство стыда, бессилия и многое другое. Все это соотносится с размером доходов, но может оставаться неизменным даже в случае их увеличения — если общество не будет уделять внимания сопутствующим бедности условиям.

Понятно, что последствия бедности многогранны и дополняют друг друга. И речь идет не только о низком уровне доходов, подобно тому, как и развитие не измеряется одними лишь показателями экономического роста. Э. Васкес отметил значение для Латинской Америки многомерных показателей, позволяющих провести более полный и разносторонний анализ депривации людей и устранить парадоксальное несоответствие между эконо-

¹⁵ Measuring multidimensional deprivations and living conditions based on survey data / Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), 2013. <<https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-UNSC-2012.pdf>>.

мическим ростом и сохраняющейся в регионе социальной напряженностью.

Для устранения разрыва между полученными результатами измерений и тем, что мы признаем соответствующим действительным обстоятельствам жизни бедных, были разработаны новые способы измерения бедности. К ним, в числе прочих, относятся такие показатели, как индекс человеческого развития (ИЧР; *англ.* Human Development Index, HDI), индекс многомерной бедности (ИМБ; Multidimensional Poverty Index, MPI), индекс возможностей человека (ИВЧ; Human Opportunity Index, HOI) и Международный индекс счастья (Happy Planet Index, HPI). Вместо того чтобы ориентироваться на не вполне надежные показатели, основанные только на размере доходов, степень бедности следует оценивать в нескольких измерениях, более достоверно отражающих жизненный опыт бедных.

Размышляя на страницах этой книги о бедности, я останавливаюсь на индексе многомерной бедности (ИМБ)¹⁶. Этот показатель во многом отвечает понятию о многоликой сущности бедности, которую я и хочу показать, анализируя эту проблему. ИМБ учитывает ряд факторов, представленных в табл. 5.3, включая состояние здоровья, уровень образования, условия жизни. Если при оценке условий жизни семьи более трети из десяти показателей укажут на наличие в семье ощущения депривации, то по критериям ИМБ такая семья будет считаться бедной.

В 109 странах мира около 1,7 млрд человек живут в условиях, которые по критериям ИМБ соответствуют многомерной бедности. То есть примерно треть населения этих стран живет в острой нужде. Этот показатель превосходит оценку, согласно которой число людей, живущих на сумму, равную 1,25 доллара в день или меньше (что по принятым Всемирным банком показателям дохода считается крайней бедностью), составляет 1,3 млрд человек, но уступает доле, приходящейся на тех, кто расходует сумму, равную 2 долларам в день или меньше. Са-

¹⁶ ИМБ разработан сотрудниками Инициативы Оксфордского университета по вопросам бедности и человеческого развития (ОРНИ), являющейся частью Оксфордского университета, и Бюро ПРООН по подготовке отчетов о развитии человека.

Таблица 5.3. Индекс многомерной бедности

Измеряемые аспекты	Показатель	Считается депризацией, если...	Относительная доля
Образование	Окончено классов	Ни один из членов домохозяйства не доучился до окончания 5-го класса	0,167
	Посещаемость школьных занятий	Дети школьного возраста не посещают 1–8-й классы школы	0,167
Здоровье	Смертность	В семье умер один ребенок	0,167
	Питание	Имеются сведения о недоедании одного из детей или взрослых	0,167
Уровень жизни	Электро-снабжение	Домохозяйство лишено электроснабжения	0,056
	Санитария	В домохозяйстве не обустроены средства санитарии (соответствующие ЦРТ) либо средства санитарии используются совместно с другими домохозяйствами	0,056
	Водоснабжение	Домохозяйство не имеет доступа к питьевой воде (соответствующего ЦРТ) либо источник чистой воды находится на расстоянии более 30 минут ходьбы от дома	0,056
	Полы	В доме земляные, песчаные или навозные полы	0,056
	Топливо для приготовления пищи	Используются навоз, дрова или уголь	0,056
	Имущество	В домохозяйстве имеется не более одного радиоприемника, телевизора, телефона, велосипеда, мотоцикла, холодильника, не имеется легкового или грузового автомобиля	0,056

Источник: Alkire S., Santos M.E. Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries (Working Paper 38, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2010. P. 17.

Примечание. ЦРТ – Цели развития тысячелетия, принятые ООН.

бина Алькире и Мария Эмма Сантос¹⁷ считают, что эту разницу можно объяснить тем, что в ИМБ учитывается скорее непосредственный опыт депривации людей, а не ее косвенное воздействие на них, как это происходит при монетарном подходе к проблеме бедности.

Поэтому, как и можно было ожидать, при использовании различных единиц измерения бедности складываются несколько отличные друг от друга представления о существующем положении. Преимущество ИМБ перед показателями, используемыми при монетарном подходе к проблеме бедности, состоит в том, что он позволяет принимать целенаправленные меры по устранению конкретных видов депривации в жизни определенных групп населения. Например, «одинаково бедные» группы людей в одной стране могут быть лишены доступа к базовым услугам, но иметь доступ к здравоохранению, в то время как в другой стране положение может быть прямо противоположным. Программы и направления политики, необходимые для наступления на бедность в этих двух странах, могут радикально различаться. Применение ИМБ вместо данных о доходах открывает перед политиками более широкие возможности для целенаправленных мер именно там, где они необходимы.

В Латинской Америке ИМБ для измерения бедности впервые применило правительство Мексики. Правительства других стран проявили заинтересованность, и я надеюсь, что все страны в конечном счете остановят свой выбор на похожей единице измерения.

КАКОВЫ МАСШТАБЫ БЕДНОСТИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ?

Если использовать традиционные способы измерения низкой оплаты труда, то окажется, что за последние десять лет масштабы бедности в Латинской Америке существенно сократились. В период между 1992 и 2011 гг. доля крайне бедных (зарабатывающих менее 2,5 доллара в день

¹⁷ Alkire S., Santos M.E. Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries (Working Paper 38, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2010.

на человека) снизилась в регионе с 27,5 до 12,6%, а бедных (менее 4 долларов в день на человека) — с 44,5 до 25,8% от общей численности населения. В табл. 5.4 представлены показатели различных регионов Латинской Америки.

Бедность распределена по регионам Латинской Америки неравномерно. В странах Центральной Америки и Андского региона доля бедного населения значительно выше, чем в странах Южного конуса — Аргентине, Чили и Уругвае. К странам Южного конуса в расширенном составе добавляются Бразилия и Парагвай, где доля бедного населения намного больше.

Здесь имеются свои тонкости. Например, из табл. 5.4 видно, что в Гватемале доля бедных меньше, чем в Гондурасе, но при этом значительная часть бедных в Гватемале живет в условиях жесткой депривации — в том смысле, что к ним можно применить более половины пунктов, предусмотренных показателями ИМБ¹⁸.

Подобный, учитывающий тонкости анализ более полезен с политической точки зрения. Он позволяет понять, как каждая страна может с наибольшей пользой применять ИМБ для выбора направлений борьбы с бедностью. Например, в Уругвае, где уровень бедности сравнительно невысок, сама бедность на 96% связана с недоступностью образования. А в Перу, где уровень бедности сравнительно высок, она в 60,6% случаев вызвана недоступностью базовых жилищных условий. Более подробно мы рассмотрим особые черты бедности, присущие региону в целом, в главе 8.

ИМБ рассчитывался для 18 стран Латинской Америки и Карибского бассейна¹⁹. Из полученных данных видно, что в 2010 г. среди бедных регионов мира Латинская Америка занимала второе место²⁰, а ее ИМБ составлял 0,048 (рис. 5.1). Исследования, проведенные по данной методике, показали, что в регионе проживал 51 млн бедных, составлявших 10,4% всего населения. При этом разброс

¹⁸ Alkire S., Conconi A., Roche J.M. Multidimensional Poverty Index 2013: Brief Methodological Note and Results (Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2013.

¹⁹ Vázquez E. Op. cit. P. 11; Alkire S., Santos M.E. Op. cit. P. 7.

²⁰ Данные ранжируются по возрастанию уровня бедности. — Примеч. ред.

Таблица 5.4. Уровень бедности в регионах Латинской Америки, 1992–2011 гг.

Регион	Черта бедности = 2,5 доллара в день					Черта бедности = 4,0 доллара в день				
	1992	1998	2003	2011	Изменения за период 1992–2011 гг.	1992	1998	2003	2011	Изменения за период 1992–2011 гг.
<i>Страны Южного конуса (в расширенном составе)</i>										
Доля бедных (%)	30,5	22,3	24,7	10,7	–19,7	46,7	37,3	40,6	21,5	–25,2
Число бедных (млн чел.)	63,8	51,1	60,5	28,6	–35,2	97,8	85,3	99,2	57,3	–40,6
<i>Страны Андского региона</i>										
Доля бедных (%)	26,5	25,3	29,4	12,2	–14,3	43,8	42,5	48,9	25,8	–18,0
Число бедных (млн чел.)	25,3	27,1	34,2	15,8	–9,5	41,9	45,6	56,8	33,4	–8,5
<i>Страны Центральной Америки</i>										
Доля бедных (%)	23,1	27,2	21,4	16,1	–7,0	41,3	45,3	38,6	32,7	–8,7
Число бедных (млн чел.)	28,7	37,5	31,6	26,2	–2,4	51,3	62,5	57,0	53,1	1,9
<i>Латинская Америка</i>										
Доля бедных (%)	27,5	24,4	24,8	12,6	–14,8	44,5	40,8	41,9	25,8	–18,8
Число бедных (млн чел.)	117,7	115,4	126,2	70,6	–47,1	190,9	193,3	212,8	143,8	–47,1

Источник: CEDLA, SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe), 2013. <<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=17>>.

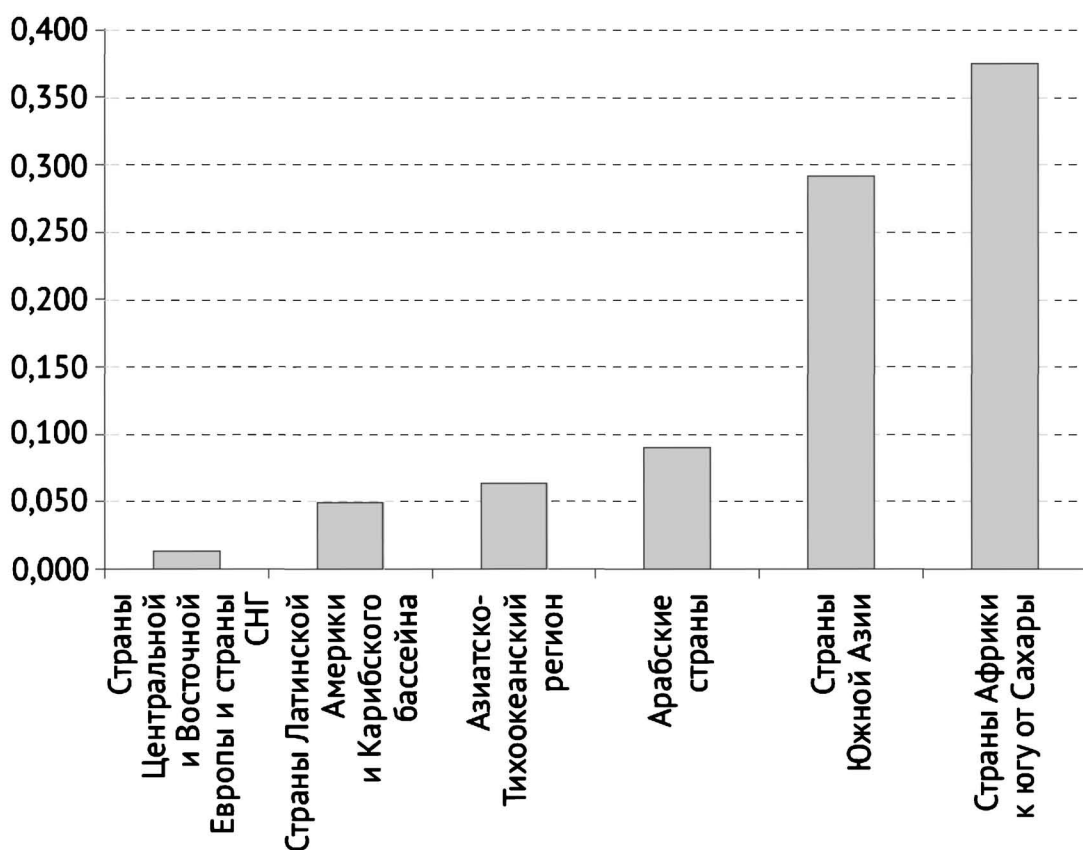


Рис. 5.1. Индекс многомерной бедности, 2010 г.

Источник: Alkire S., Santos M.E. Acute Multidimensional Poverty... P. 46.

показателей доли бедных был значительным: от 1,6% в Уругвае до 57% на Гаити. Различия наблюдались и между регионами: доля бедных в Андских странах и странах Центральной Америки была выше, а в странах Южного конуса — относительно ниже. К числу наиболее острых проблем стран Латинской Америки и Карибского бассейна в 2010 г. относились проблемы образования и качества жизни: их доля в ИМБ составляла 39,04% и в среднем 35,57% соответственно. Следовательно, расширение доступа к образованию и базовым услугам, а также повышение их качества (именно в этом порядке по значимости) определенно могут повлечь за собой сокращение многомерной бедности в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. В заключение отмечу, что ИМБ является полезным инструментом, который позволяет политикам определять, какие депривации более значимы для людей, и учитывать это при решении проблем бедности.

Доля в численности населения (%)

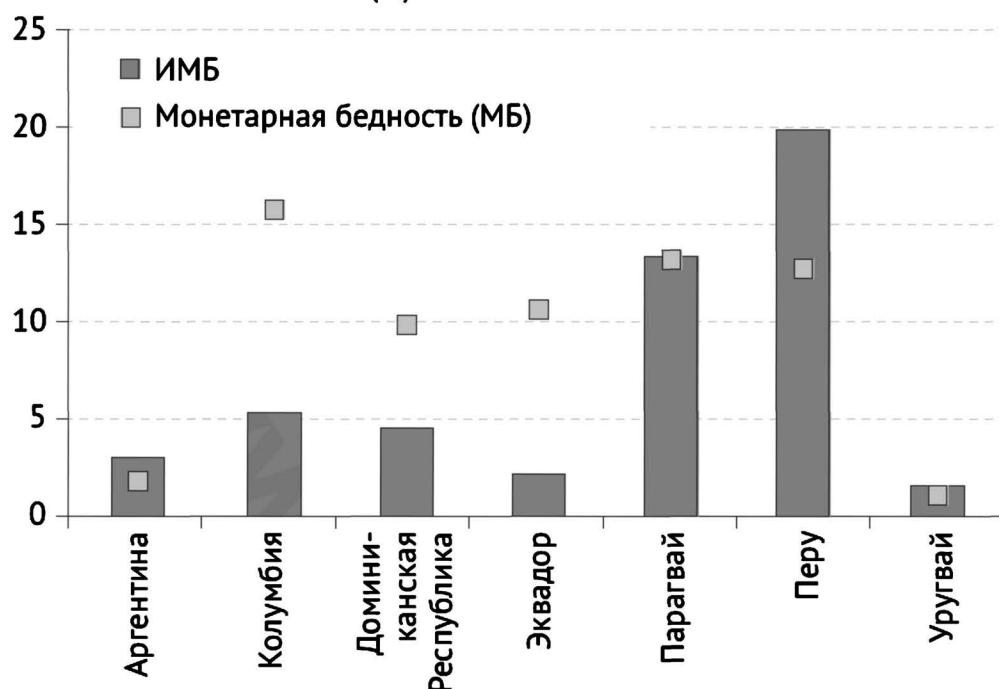


Рис. 5.2. Сравнение показателей многомерной и монетарной бедности (при ППС, равном 2,00 доллара)

Источник: UNDP (2011) and World Bank, World Development Indicators (database) (2012).

Примечание. Данные многомерной бедности относятся к 2011 г., монетарной бедности — к 2012 г. Предполагается, что значительных колебаний уровня бедности в период между 2011 и 2012 гг. не происходило.

В чем отличие бедности многомерной от бедности монетарной? Доля жителей стран Латинской Америки и Карибского бассейна, живущих в условиях многомерной бедности (10,4%), рассчитывалась, наряду с другими параметрами, с применением пороговых значений монетарной бедности при ППС, равном 1,25 доллара (7,4%), и ППС, равном 2,00 доллара (15%). На рис. 5.2 показаны расхождения в данных, полученных на основе этих двух методик, по странам региона. Можно заметить, что в одних случаях показатели многомерной бедности оказываются выше показателей монетарной бедности, в других наблюдается противоположная картина. С. Алкире и Дж. Фостер²¹ считают, что эти расхождения возникают в связи с тем, что

²¹ Alkire S., Foster J. Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement (Working Paper 43, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2011.

при определении уровня многомерной бедности, в отличие от монетарной, депривации измеряются непосредственно. Можно получать различные результаты, если доходы конвертируются в целях уменьшения депривации в других отношениях (например, разница в расходах на образование). В итоге каждый метод направлен на измерение конкретных показателей с применением определенных переменных величин, хотя источник информации один — результаты опросов домохозяйств в соответствующих странах.

БЕДНЫЕ — КТО ОНИ?

Гендерное и этническое неравенство

Латинская Америка чрезвычайно разнообразна с этнической и культурной точек зрения. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна проживает более 400 различных этнических групп. Это позволяет нам использовать богатейший опыт и открывает перед нашим обществом широкие перспективы. Мы богаты разнообразием.

Но исторически сложившееся неравенство и остатки дискриминации привели к тому, что неравенство распределилось по нашему региону неравномерно. И сегодня, в условиях значительного неравенства, в Латинской Америке сохраняются очевидные разрывы, проходящие по географическим, этническим и гендерным границам. Каждый из этих трех аспектов имеет определенное отношение к неравным заработкам, но, кроме того, они взаимосвязаны и воздействуют друг на друга.

Географический аспект: в сельской местности обычно живут беднее, чем в городе. В табл. 5.5 показаны различия между бедностью городского и сельского населения в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, основанные на результатах измерений бедности, произведенных ЭКЛАК.

Многие беднейшие жители Латинской Америки — это самостоятельные земледельцы, живущие в сельской местности. Различия между городом и деревней осложняются тем, что во всей Центральной Америке и многих странах

Таблица 5.5. Доля городского и сельского населения, живущего за чертой бедности и крайней бедности, %

Год	За чертой бедности			За чертой крайней бедности		
	От всего населения	От всего городского населения	От всего сельского населения	От всего населения	От всего городского населения	От всего сельского населения
1990	48,4	41,4	65,2	22,6	15,3	40,1
2005	39,7	34,0	59,8	15,4	10,3	33,3
2010	31,0	25,5	52,4	12,1	7,6	29,5
2011	29,4	24,2	49,8	11,5	7,2	28,8

Источник: ECLAC, Statistics and Economic Projections Division, Social Statistics Unit (на основе специальных таблиц с данными результатов обследования домохозяйств в соответствующих странах).

Примечание. Данные приведены по состоянию на 6 декабря 2012 г. Оценка сделана на основании показателей Аргентины, Боливии, Бразилии, Венесуэлы, Гаити, Гватемалы, Гондураса, Доминиканской Республики, Колумбии, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Панамы, Парагвая, Перу, Уругвая, Чили и Эквадора.

Андского региона большинство земледельцев, зарабатывающих на пропитание сельским хозяйством, относятся к коренному населению. Даже если не принимать в расчет тех, кто живет за счет натурального хозяйства, разрыв между доходами сельхозрабочих из числа коренного населения и из числа белых окажется больше, чем разница в доходах, существующая в городах²².

Значительно различаются заработки мужчин и женщин. Экономически активные женщины имеют более высокий уровень школьного образования, чем работающие мужчины, но заработки женщин на 10% меньше, чем у коллег-мужчин²³. Женщины также недостаточно представлены на руководящих постах различных уровней. При очевидной гендерной дифференциации занятых в раз-

²² *Ñopo H.* New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.

²³ *Ibid.*

личных отраслях экономики (например, мужчины чаще работают в строительстве и сельском хозяйстве, а женщины доминируют в сфере социальных и бытовых услуг) имеющиеся данные позволяют предположить, что не это служит причиной гендерного неравенства доходов²⁴. Любопытно отметить: хотя женщины независимо от возраста, уровня образования и формы трудоустройства в целом по региону зарабатывают в среднем меньше, чем мужчины, заработок женщин сравним с заработком мужчин лишь в сельской местности.

Гендерное неравенство в оплате труда в регионе зачастую принимается как само собой разумеющееся, потому что «просто так принято». «Иерархическая сегрегация — тот факт, что руководящую должность занимает мужчина (белый), а у него в подчинении находятся женщины (из числа меньшинств), — обычно воспринимается как нормальное явление на региональном рынке труда»²⁵.

Но так быть *не должно*. Для построения социально инклюзивного общества необходимо работать в каждом из этих направлений одновременно, координируя последовательные действия. Все люди независимо от пола, расы, этнической принадлежности, языка или места рождения должны иметь возможность стать активными и желанными членами нашего общества. Все должны получать справедливую и равную оплату за свой труд независимо от того, мужчина это или женщина, какой у него или нее нос или цвет кожи.

Детская бедность

Говоря о гендерном / этническом неравенстве, необходимо упомянуть серьезную проблему Латинской Америки — детскую бедность. У детей нет второго шанса начать здоровую жизнь, им редко предоставляется второй шанс получить качественное базовое образование. Поэтому детская бедность почти гарантированно означает передачу бедности и неравенства из поколения в поколение.

²⁴ Ñopo H. Op. cit.

²⁵ Ibid. P. 5.

Если сегодняшних детей лишить возможности умственного и физического развития, то с возрастом они превратятся во взрослых с ограниченными возможностями. *Потенциал* детей, в понимании А. Сена, оказывается ограниченным за счет факторов, на которые дети не в состоянии воздействовать. Если говорить о сокращении переходящей из поколения в поколение бедности в долгосрочной перспективе, то, наверное, в первую очередь требуется уделить внимание заботе о сегодняшних детях и их благополучию.

В ходе недавнего исследования, проведенного ЭКЛАК и ЮНИСЕФ с применением многомерных показателей (аналогичных ИМБ), была измерена детская бедность в Латинской Америке. При этом учитывались такие факторы, как питание, наличие питьевой воды, жилищные условия, посещение школы. Результаты измерений показали, что почти половина (45%) всех детей в Латинской Америке подвержены по меньшей мере одной «умеренной или жесткой депривации»²⁶. Это означает, что в настоящий момент более 80 млн детей в Латинской Америке ограничены в возможностях полностью раскрыть свой потенциал.

Конечно, в этом отношении, как и в других, Латинская Америка проявляет свое разнообразие. Проведенное исследование показало, что в таких странах, как Чили, Коста-Рика и Уругвай, в бедности живут менее 25% всех детей, тогда как в Боливии, Сальвадоре, Гватемале, Гондурасе и Перу доля бедных детей составляет более 66%. На рис. 5.3 показано распределение бедности в регионе.

В целом в сокращении бедности достигнут определенный прогресс, но он неравномерен и пока не привел к построению в нашем регионе социально сплоченного общества, о котором я мечтаю. Все еще существуют группы, для которых вероятность прожить жизнь в бедности выше, чем для других, а миллионам детей приходится бороться за самое необходимое.

Да, мы должны обеспечить рост среднего дохода на душу населения, более равное распределение плодов эко-

²⁶ Pobreza infantil en América Latina y el Caribe / CEPAL; UNICEF; LC/R.2168. [Santiago]: Naciones Unidas, CEPAL: UNICEF, 2010.

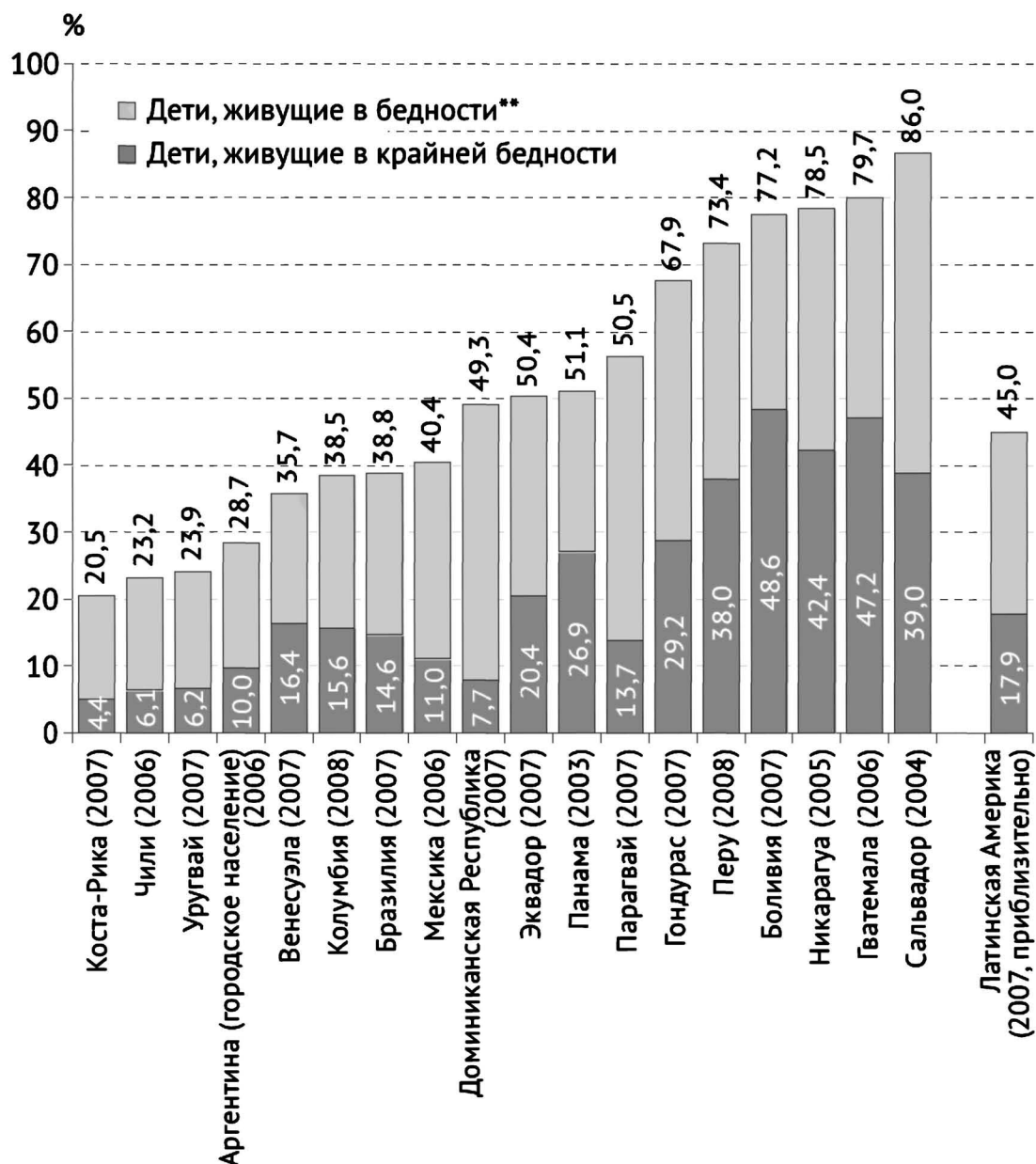


Рис. 5.3. Дети, живущие в условиях крайней и общей бедности*

Источник: ECLAC (на основе специальных таблиц с данными результатов обследования домохозяйств в соответствующих странах).

* Дети в возрасте от 0 до 17 лет.

** Включая детей, живущих в крайней бедности.

номического роста, потому что и рост, и распределение открывают путь к сокращению бедности. Но дополнительный вызов состоит в том, что мы не можем решать проблемы бедности и неравенства с помощью одной только макроэкономической политики. Проблемы создания социально сплоченного общества неразрывно связа-

ны с социальными измерениями благополучия, такими как здоровье, образование и защищенность, которые совсем не обязательно непосредственно зависят от среднего дохода на душу населения. В одной из следующих глав я покажу, что эти направления требуют к себе особого внимания. Сумма заработной платы имеет значение, однако услуги, связанные со здоровьем, образованием и защищенностью, не только потенциально способствуют повышению заработка, но и непосредственно усиливают в человеке ощущение повседневного благополучия.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

Несомненно, неравенство относится к числу давних бед нашего региона. Неравенство и бедность всегда идут рядом. Не решив проблему неравенства, трудно победить бедность. В стране, где нет бедности, но сохраняется сильное неравенство, не сможет появиться социально сплоченное общество: в ней будут продолжаться социальные беспорядки. В этой главе были рассмотрены вопросы неравенства и бедности в Латинской Америке, показаны результаты принятых в регионе мер для их решения. Я твердо убежден в том, что «монетарного подхода к бедности» недостаточно. Нам нужен многомерный подход к проблеме бедности, с которым я вас познакомил. Как уже говорилось, изначально сильное неравенство может затормозить экономический рост и привести к сокращению доступной бедным доли его плодов.

В главе 6 рассматриваются проблемы устойчивого развития и шаги, необходимые для достижения экологически устойчивого экономического роста в Латинской Америке. Я особо отмечаю важность большей устойчивости при разработке возобновляемых и невозобновляемых месторождений и уменьшения последствий урбанизации для окружающей среды.

6. ОБ УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ

Говоря о Латинской Америке моей мечты, я отмечал, что наш регион богат разнообразными природными ресурсами, и это богатство можно воспринимать как благословение судьбы или как проклятие — в зависимости от точки зрения. Это может быть и проклятием, так как обилие природных ресурсов — источник легких денег и потому позволяет забыть о необходимости инвестировать в человека. Ресурсное богатство усыпило нашу бдительность, и мы уже не обращаем внимания на то, как экономический рост сказывается на окружающей среде. Нам нужны поступления, и мы не нашли других путей их получения, а поэтому допустили вырубку тропических лесов при разработке недр, создали угрозу запасам воды при добыче нефти, нарушили природный баланс. В подлинно социально сплоченном обществе думают не только об экономической выгоде: нельзя забывать, что нам еще предстоит передать этот мир нашим детям и внукам. Мы все еще можем изменить свой образ мышления, направить инвестиции на обеспечение устойчивого развития. Мы все еще способны разумно подойти к разработке месторождений, а потому всегда должны помнить о том, что рост экономики, создающий преграды на пути к здоровому будущему наших детей, не может считаться настоящим ростом.

Экологическая деградация в Латинской Америке обусловлена воздействием нескольких взаимосвязанных и многовекторных сил, включая мировую торговлю, демографический рост, стремительную урбанизацию, изменение климата и находящуюся в стадии формирования институциональную структуру, неспособную найти окончательное решение многочисленных экологических проблем. При всей сложности этих вопросов очевидно, что восстановление и сохранение окружающей среды может стать важным направлением обеспечения устойчивого развития Латинской Америки. Надо только набраться решимости и приступить к работе.

За последние 50 лет численность населения региона увеличилась более чем вдвое, достигнув 595 млн человек. Заметно — с 49 до 79% — выросла доля городского населения. Эти два фактора вызвали увеличение нагрузки на окружающую среду. Например, лишь за прошедшие два десятилетия потребность в воде в Латинской Америке возросла на 76%, потребление электроэнергии выросло вчетверо, а объем твердых отходов увеличился более чем вдвое. Кроме того, экспансия трущоб с их высокой плотностью населения привела к тому, что их обитатели оказались в уязвимом положении, возникли экологические риски, связанные с изменением климата. Изменение климата и создаваемая человеком нагрузка на окружающую среду вызывают наводнения, оползни, засухи, холодные зимы и засушливые летние периоды, которые становятся все более обычными явлениями. Больше остальных от таких экологических сдвигов страдают бедные, не имеющие достаточных средств, чтобы пережить их.

Но, пожалуй, лучше всего рост нагрузки на природные ресурсы и деградация экосистемы, представляющие угрозу дальнейшему экономическому росту и экологической устойчивости, объясняются сырьевым характером нашей экономики. Латинская Америка располагает огромными запасами природных богатств. Как я уже отмечал, на долю региона приходится 23% мировых запасов нефти, 50% — меди, 47% — серебра, 18% — золота и 37% возобновляемых внутренних ресурсов пресной воды.

Неудивительно поэтому, что 73% экспорта из региона составляют аграрно-сырьевые товары, такие как полезные ископаемые (в том числе углеводороды), сельскохозяйственная продукция, живой скот, лес и рыба. Из отраслей, связанных с производством перечисленных выше товаров, наибольший вред окружающей среде наносит добыча углеводородного сырья — нефти и газа, так как она ведет к обезлесению, эрозии и загрязнению почв, угрожает здоровью жителей и естественной среде проживания местных общин. Помимо этого, недавний бум экспорта сырьевых товаров, энергии, металлов и продуктов питания привел к увеличению нагрузки на окружающую среду. Применяемые сегодня технологии добычи или

производства этих товаров требуют значительного расхода энергетических и водных ресурсов.

Латинская Америка занимает 15% площади поверхности Земли, но на этой территории сосредоточено 20% экорегионов всего мира¹. Всемирный фонд дикой природы определил 238 экорегионов, охрана которых приоритетна. Из них 53 — почти четверть — находятся в Латинской Америке. При этом Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Перу и Эквадор вошли в число так называемых мегаразнообразных стран мира. Этот параметр — мегаразнообразие — основывается не только на общей численности видов живых организмов, но и на степени уникальности каждого организма для данной страны. Всего в 17 мегаразнообразных странах обитает — удивительно! — более 70% всех имеющихся на земле видов!

Наш регион является одним из самых экологически разнообразных на планете: здесь обитают различные виды млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий, насекомых и растений. Но это биоразнообразие быстро убывает. К нашему региону относятся 5 из 20 стран с наибольшим количеством видов фауны и 7 из 20 стран с наибольшим числом видов флоры, которым грозит исчезновение. Результаты нашего прежнего подхода к развитию со всей очевидностью показывают, что если мы не начнем действовать немедленно и не примем решительных мер для защиты окружающей среды, то рискуем нанести ей необратимый ущерб и утратить существующее у нас биоразнообразие.

Деградация окружающей среды способствует также внедрение новых способов ведения сельского хозяйства. Пахотные земли занимают в Латинской Америке площадь около 720 млн га, и регион потенциально может стать ми-

¹ Под экорегионом Всемирный фонд дикой природы (WWF; <www.worldwildlife.org>) понимает «обширный участок территории или акватории, на котором обитают географически сложившиеся формации видов, естественные сообщества и где действуют определенные природно-климатические условия». Если исходить из этой дефиниции, то границы экорегиона не являются постоянными и четко обозначенными, подобно границам между государствами, а скорее охватывают участки, для которых характерно «наиболее полное взаимодействие важных экологических и эволюционных процессов».

ровым центром сельского хозяйства. Рост спроса на мясо (говядину, свинину, птицу) на мировом рынке стал причиной расширения пастбищ, зачастую за счет лесов. Это также привело к увеличению производства кормового зерна. Все это — в сочетании с развитием производства биодизельного топлива и все более активным использованием зерновых, сахара, масличных культур и растительного масла для производства заместителей жидкого топлива — заставляет расширять границы сельскохозяйственного производства, вторгаясь в дикую природу. В результате наш регион занял одно из первых мест в мире по темпам обезлесения и утраты среды обитания. Здесь сосредоточена примерно четверть лесов всего мира, но при этом к 2000 г. 64% потерь лесов приходилось на долю Латинской Америки. Сюда следует добавить загрязнение воды и почвы из-за применения агрохимии, ухудшение качества почвы вследствие ведения монокультурного хозяйства, опустынивание и интенсивное водопользование для нужд ирригации. Особую обеспокоенность вызывает высокий расход воды на плантациях сои, составляющей одну из основных статей нашего экспорта в Китай; ее производство в качестве товарной культуры стремительно выросло за последние 15 лет, особенно в Аргентине и Бразилии.

Из положительного можно отметить то, что Латинская Америка не входит в число основных загрязнителей атмосферы: на нашу долю приходится лишь 12% глобальных парниковых выбросов. При этом регион достаточно уязвим для последствий глобального потепления, все чаще дающих о себе знать в виде ураганов, которые становятся все более сильными и частыми, атмосферных осадков, наводнений, засух, изменения температур, таяния ледников, повышения уровня моря. Недавние природные катастрофы заставили правительства стран Латинской Америки принять ряд природоохранных актов. Поэтому проблема заключается не в отсутствии норм и инструкций, а скорее в нашей институциональной неспособности обеспечить выполнение уже принятых законов. Природоохранная политика оказалась особо слабой в противостоянии финансовым и торговым стимулам,

противоречащим интересам устойчивого развития. Мы часто ставим прибыли частных лиц выше интересов защиты окружающей среды, устойчивого развития и общественного благополучия.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

Конечно, я не единственный, кто заметил, что пришло время сдвинуть акценты. В регионе уже принимаются меры для решения экологических проблем. Начата разработка более последовательной политики в сельском хозяйстве, животноводстве, рыболовстве, лесном хозяйстве, горнодобывающей промышленности, нефтедобыче и городском хозяйстве. Но Латинской Америке еще предстоит выбрать более устойчивую модель роста, ведущую к процветанию, помня при этом о необходимости защиты окружающей среды и праве местных общин на чистую воду и стабильные условия жизни. Вопрос заключается в том, как нам это сделать.

Устойчивое сельскохозяйственное производство

Примерно 30% земель в Латинской Америке пригодны для ведения сельского хозяйства. Сейчас крупнейшие рынки сбыта для нас — это Китай (соя), США (фрукты, сахар и цветы) и Европейский союз (фрукты и масличные культуры). Самые обширные сельскохозяйственные угодья находятся в Аргентине и Бразилии. Но и в таких странах, как Боливия, Чили, Эквадор и Парагвай, темпы роста сельскохозяйственного производства превышают средние показатели по региону.

Согласно оценкам, прогноз развития сельского хозяйства в Латинской Америке обещает быть благоприятным. Отчасти это можно объяснить ростом цен на сельскохозяйственную продукцию. К 2050 г. численность населения планеты превысит 9 млрд человек, из них 70% составит городское население. Рост населения означает рост потребления продуктов питания, а значит, и необходимость увеличивать их производство и улучшать их распреде-

ление среди нуждающихся. В то же время ожидается повышение уровня доходов в развивающихся странах, что также приведет к увеличению потребления продуктов питания, особенно продуктов с большей добавочной стоимостью и большим содержанием животного белка. Ожидается, что к 2050 г. потребление мяса увеличится с 27,4 до 52 кг на душу населения в год, а это повлечет рост спроса на кормовое зерно на 50%. Наконец, расширение сферы использования биотоплива может вызвать увеличение производства сельскохозяйственной продукции. Ожидается, что к 2020 г. 13% зерна, 15% растительного масла и 30% сахара, производимых в мире, будут отправляться на переработку в биотопливо. Растущий спрос на сельскохозяйственную продукцию открывает широкие возможности развития сельского хозяйства и агроиндустрии в нашем регионе.

Латинская Америка может и впредь расширять границы сельскохозяйственного производства, однако ее возможности ограничиваются наличием воды и земли. Это означает, что для удовлетворения растущего спроса на продукты питания и сырьевые материалы нашему региону надо научиться более эффективно использовать свои ресурсы воды и земли, увеличивать урожайность, инвестировать в исследовательские работы и развитие, необходимые для внедрения методов устойчивого производства и повышения разнообразия продукции.

Итак, Латинской Америке требуется эффективный план, позволяющий воспользоваться имеющимися возможностями и решить проблему удовлетворения постоянно растущего спроса на сельскохозяйственную продукцию. Но нестабильность и непредсказуемость цен на нее затрудняют разработку долгосрочных решений. В результате растут затраты на обеспечение доступности продуктов питания, становится сложнее определить стоимость средств производства и сырья в животноводстве и агропромышленности или принять решение об инвестировании средств на средне- и долгосрочную перспективу. Необходимо понимать причины волатильности цен на сельскохозяйственную продукцию и на основе этой информации принимать обоснованные инвестиционные

и производственные решения, разрабатывать антициклические меры, позволяющие компенсировать последствия внешних потрясений и предотвращать продовольственные кризисы. Правительства наших стран должны работать с большей отдачей, создавать и наделять необходимыми полномочиями ведомства, занимающиеся сельским хозяйством и специализирующиеся на мониторинге, оценке и анализе ситуации на рынке и на производстве, а также на оценке и анализе существующих финансовых рисков. В правительстве должны эффективно действовать структуры, занимающиеся разработкой политики устойчивого развития сельского хозяйства.

Опираясь на сравнительное превосходство региона в производстве продуктов сельского хозяйства, необходимо удвоить инвестиции в научно-исследовательские и технологические институты, работающие в этой сфере, расширить ассортимент агропромышленных товаров с большей добавленной стоимостью. Поэтому особенно важным становится стимулирование исследовательских работ по выявлению новых ниш на рынке сельскохозяйственной продукции. Латинская Америка является колыбелью аграрного биоразнообразия, поэтому правительства наших стран должны вести целенаправленную работу по сохранению разнообразия семенного фонда и растений. Мы должны использовать это преимущество и предотвратить проникновение в регион генетически модифицированных монокультур, представляющих опасность для разнообразия сельскохозяйственных культур и качества земель в регионе.

Особое значение имеют государственные и частные инвестиции в научно-исследовательскую работу по продвижению передового опыта, отвечающего местным условиям, а также по передаче технологий и стимулированию инновационного поиска. Необходима специализация исследовательской работы и обмена технологиями с учетом конкретных потребностей крупных, средних и мелких фермерских хозяйств, проблем, с которыми им приходится сталкиваться, в том числе в области охраны окружающей среды. Исследовательская работа должна быть направлена на обеспечение информацией, знания-

ми и инструментами, позволяющими повысить производительность и стимулировать внедрение инноваций на всех уровнях сельскохозяйственного производства. Наши исследовательские центры должны следить за климатическими изменениями, чтобы использовать полученные данные при разработке политики адаптации сельскохозяйственного производства к долгосрочным изменениям климата, компенсации кратковременных пертурбаций и ослабления отрицательных последствий воздействия сельскохозяйственной деятельности на окружающую среду. Сюда же относится и введение более строгих мер по регулированию водопользования и применению пестицидов, оказывающих неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

Для повышения производительности и конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора требуется постоянная работа, направленная на качественный и количественный рост производства. Причем количественный рост не означает расширение границ сельскохозяйственных угодий. Подобная «стратегия» создает угрозу окружающей среде и ведет к ее деградации. Вот почему мы должны сосредоточиться на увеличении производства за счет более эффективного использования имеющихся у нас ресурсов. Например, управляемые ирригационные системы позволяют стабилизировать использование водных ресурсов. Улучшение инфраструктуры будет способствовать ускоренной доставке продукции на внутренние и мировые рынки. Кроме того, конкурентный рынок требует повышения качества сельскохозяйственной продукции — в отношении товарного вида, сроков хранения и питательных свойств. И здесь Латинская Америка может стать ведущим поставщиком качественной сельскохозяйственной продукции с высокой питательной ценностью. Как я уже говорил, для количественного роста и качественного улучшения нашей сельхозпродукции необходимо увеличить инвестиции в исследовательскую работу, технологии и внедрение инноваций на производстве.

Для решения этой проблемы властям наших стран надо взглянуть на вопрос обеспечения продовольственной безопасности с позиций землевладельца. При всем

положительном эффекте иностранных инвестиций в сельское хозяйство правительства должны проводить четкую политику сохранения оптимальных размеров земельных угодий, находящихся в собственности иностранцев. Следует принять упреждающие меры, провести анализ находящихся в собственности иностранцев земель и разработать (с учетом ожидаемого роста спроса на сельскохозяйственную продукцию и волатильности цен на продукты питания) политику и правовые нормы, обеспечивающие продовольственную безопасность стран. Согласно оценкам, в Аргентине иностранцам принадлежит 10% земли, в Уругвае — от 20 до 30%. Бразилия, Аргентина и Чили учли эту проблему в своей государственной политике, установив предельные размеры землевладений, которые могут находиться в собственности иностранных инвесторов и государственных компаний с участием иностранного капитала. По мере обострения проблемы землевладения все большему числу стран региона придется определять собственную политику защиты продовольственной безопасности.

Устойчивое производство продукции животноводства

Растущий спрос на мясо-молочные продукты во всем мире открывает перед латиноамериканскими животноводами многообещающие перспективы. Ожидается, что к 2030 г. доля продукции животноводства в регионе достигнет 48% общего объема сельхозпродукции. Прогнозируется долгосрочное увеличение производства всех видов мяса, за исключением говядины, — то есть свинины, баранины и птицы. К 2019 г. на долю региона будет приходиться 17,4% всех мировых поставок мяса. Доля молочной продукции, отправляемой странами Латинской Америки на экспорт, должна увеличиться с 25 до 45% всего объема производства. Однако для того чтобы сделать этот рост устойчивым, требуется решить проблемы водоснабжения, выбросов углекислого газа, сохранения биоразнообразия и качества почвы.

Помимо этого, увеличение площадей под приносящими высокую прибыль культурами вынуждает мелкие

животноводческие хозяйства переносить выпас на менее качественные земли. В результате мелкие фермеры оказались более уязвимы перед климатическими потрясениями. Здесь потребуется правительственная поддержка для обучения и обеспечения доступа к инструментам и ресурсам повышения урожайности на истощенных почвах, безопасности и качества продукции, современным методам откорма животных. Разработка и осуществление политики целевой помощи мелким семейным фермерским хозяйствам может способствовать укреплению экологической устойчивости за счет мероприятий по уменьшению ущерба, наносимого окружающей среде, и адаптации к новым климатическим условиям.

Правительства наших стран должны проводить политику, направленную на улучшение условий жизни сельских домохозяйств, сокращение бедности и усиление продовольственной безопасности. Используя результаты исследовательских работ, внедряя новые технологии, мы можем способствовать восстановлению пастбищ и истощенных почв, засеивая их культурами, приспособленными к засухе и жестким климатическим условиям. К этому следует добавить стратегию, нацеленную на более эффективное водопользование и защиту бассейнов рек. Такая работа также должна сопровождаться расширением кредитных линий, открывающих мелким фермерским хозяйствам доступ к инструментам повышения урожайности, улучшения водопользования, утилизации отходов и бережного использования земельных угодий.

Особое значение имеет развитие человеческого капитала. Аккредитация учебных заведений будет содействовать передаче знаний, необходимых для обеспечения устойчивого развития, повышения урожайности и ведения коммерческой деятельности. Правительства должны улучшить распространение информации о прогнозах погоды, росте цен и ситуации на рынке скота. Доступность точной и достоверной информации позволит фермерам снизить риски при принятии инвестиционных решений и поиске новых рынков.

Необходимо и впредь совершенствовать системы раннего предупреждения и мониторинга вспышек заболева-

ний. Многое можно сделать для технической поддержки мелких фермерских хозяйств в вопросах улучшения санитарии и доступности ветеринарных услуг. Для реализации мер, направленных на снижение риска вспышек заболеваний животных и их последствий для здоровья местных жителей, необходимы политическая воля и решительность.

Устойчивое ведение рыбного хозяйства и аквакультуры

Аквакультура — одна из наиболее быстрорастущих отраслей пищевой промышленности во всем мире, и здесь перед странами Латинской Америки открываются широкие возможности развития производства, рассчитанного как на экспорт, так и на внутреннее потребление. В среднем жители наших стран потребляют от 9 до 11 кг рыбопродуктов на душу населения в год, что на 35–40% меньше средних мировых показателей. У недавно появившейся аквакультуры хорошие перспективы роста, особенно если учесть исчерпание лимитов коммерческого рыболовства. При этом еще возможны стратегические решения, которые позволят занять более устойчивые позиции в нашем регионе даже традиционному рыболовству.

Южная Америка остается региональным лидером в коммерческом рыболовстве и аквакультуре: доля региона в вылове промысловой рыбы составляет 86%, а в аквакультуре — 84%. Чили и Перу входят в десятку стран, лидирующих в рыболовстве. К числу наиболее популярных экспортных продуктов относятся анчоус, ставрида, сардина, пятнистая макрель, гигантский кальмар. Помимо этого, на долю Чили, Бразилии, Колумбии, Эквадора и Мексики приходится 83% всей продукции аквакультуры в регионе.

В 1950-х годах в Латинской Америке существовали мелкие фермы, где аквакультура использовалась для обеспечения местных общин моллюсками и пресноводной рыбой. Но со временем аквакультура, специализирующаяся на таких ценных продуктах, как лосось, гигантская креветка, пресноводная рыба и моллюски, в значитель-

ной мере переориентировалась на экспортную модель. Сегодня в аквакультуре ведущее место занимают крупные и конкурентоспособные компании, использующие передовые технологии. В результате мелкие хозяйства аквакультуры и самостоятельные рыболовы, реализация продукции которых зависит от посредников и поставщиков кормов для рыбоводческих хозяйств, были оттеснены на второй план.

Но основным фактором неустойчивого положения рыболовства и аквакультуры можно считать неразвитую нормативно-правовую базу и неэффективное применение действующих регулирующих норм. Сюда можно отнести несоблюдение запретов на вылов рыбы, требований к объектам рыбоводства и норм импорта здорового генетического материала. Необходимы активные действия по созданию ясных нормативов и правоприменительных процедур, нацеленных на защиту мангровых зарослей от нерегулируемой экспансии аквакультуры и на предотвращение засоления внутриматериковых почв. Правительства наших стран должны решить проблемы водообеспечения и водоотвода, не допускать загрязнения океана и источников пресной воды из-за распространения аквакультуры.

Как и в традиционном земледельческом сельском хозяйстве, для совершенствования методов ведения рыболовства и фермерского рыбоводства, а также увеличения производства продукции аквакультуры необходимы дополнительные инвестиции в научные исследования и разработку технологий. Необходимо выявлять возможности диверсификации производства с использованием местных культур, предотвращать утрату разнообразия сортов рыбы, моллюсков и ракообразных. В технической поддержке нуждаются фермеры, ведущие натуральное хозяйство, которые могли бы заняться разведением устойчивых аквакультур и тем самым диверсифицировать источники доходов и дополнить рацион питания. Необходимо разработать четкие и эффективные санитарные процедуры, которые позволили бы предотвращать и ограничивать вспышки заболеваний в местных общинах.

Разработка и развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) может быть эффективным инструментом обеспечения участников рынка полноценной и своевременной информацией о спросе, предложении и ценах на рынках рыбы. Эта стратегия может способствовать поддержке самозанятых рыбаков и владельцев мелких рыбных ферм, так как им будут предложены более совершенные инструменты для принятия обдуманных инвестиционных и производственных решений. Я приветствую такие начинания, как создание в 2010 г. Американской сети аквакультур, поставившей перед собой задачу сбора информации и обмена ей между различными странами. Нашим странам нужно сотрудничать и обмениваться передовыми технологиями и инновационными стратегиями.

Устойчивое ведение лесного хозяйства

Обезлесение в сочетании с деградацией лесов в глобальных масштабах стало вторым после объектов энергетики источником увеличения уровня CO_2 . Повышение содержания CO_2 в атмосфере считается основной причиной глобального потепления. В Латинской Америке сосредоточено 23,6% всех лесов мира, они покрывают 47,4% территории региона. На долю нашего региона приходится 15% леса-кругляка, 15% дровяной древесины, 11,6% пиломатериалов и 14% досок, производимых во всем мире. Начиная с 1990-х годов доля производства лесоматериалов в ВВП постоянно увеличивается.

Вот почему одной из основных проблем в области защиты окружающей среды в нашем регионе становится сохранение обширных лесных угодий. Леса — один из регуляторов выброса CO_2 , потому что растения поглощают этот газ, в то время как обезлесение, если представить его одной из отраслей экономики, дает больший рост содержания CO_2 , чем весь транспорт. Очевидно, что нашему региону необходима стратегия устойчивого развития лесного хозяйства, которая позволит предотвратить обезлесение и неконтролируемое расширение сельскохозяйственных угодий за счет земель под лесами, уменьшить

выбросы углерода, сохранить качество почв и биологическое разнообразие, предотвратить возникновение оползней и уменьшить интенсивность наводнений.

Накоплен значительный мировой опыт, которым мы могли бы воспользоваться для устойчивого управления лесным хозяйством, рекультивации и восстановления лесных массивов и лесоразведения. Например, в Программе ООН по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (ООН-СВОД), предусмотрены меры финансового стимулирования развивающихся стран к проведению работ по сокращению выбросов углерода за счет предотвращения обезлесения и деградации лесов. С тех пор как углерод выступает на мировых рынках в роли обыкновенного товара, которым торгуют, как и любым другим товаром, наш регион может получать значительные преимущества за счет использования «связанного» углерода, хранящегося в наших лесах. Потенциально рынок соответствующей программы (СВОД+) может достигать 30 млрд долларов в год, и этот ресурс может использоваться для охраны окружающей среды и развития сельской местности. Передача ресурсов из стран, загрязняющих окружающую среду, странам, сохраняющим у себя источники углерода, в том числе и странам нашего региона, позволяет создать модель более устойчивого развития по сравнению с тем, что предлагает действующая модель, построенная на добыче невозобновляемых ресурсов.

Уже предпринимаются шаги в этом направлении. Так, в Бразилии землевладельцы имеют право на запасы углерода, хранящиеся на принадлежащих им землях. В Коста-Рике правительство заключает с частными землевладельцами контракты на хранение запасов углерода в почвах в обмен на право торговли им в будущем. Это дает повод открыть интересные политические дебаты, в которых большинству остальных стран региона придется принимать решение относительно того, кому принадлежат права на запасы углерода и торговлю ими. Здесь я должен подчеркнуть необходимость уважать права коренных народов и местных общин, жизнеобеспечение которых зависит от лесных угодий. В конечном счете правительства должны

обеспечить возврат доходов, полученных от торговли запасами углерода, местным общинам. Мы должны уважать право коренных народов и местных общин на свободное предварительное согласие, потому что устойчивое и долгосрочное партнерство потребует участия всех заинтересованных игроков.

Аналогичным образом наш регион стал первым, где внедрен рыночный подход к оплате природоохранных услуг. Например, в Коста-Рике был создан Национальный фонд финансирования лесного хозяйства, который выдает землевладельцам сертификаты в обмен на проводимую ими работу по сохранению лесов. Для финансирования программы выплат по таким сертификатам за предоставленные природоохранные услуги фонд привлекает частные пожертвования². Латинская Америка была первой и в создании системы платных услуг по охране речных бассейнов, позволившей улучшить управление водными ресурсами. Ряд стран приступил к конкретным мероприятиям по сохранению биологического разнообразия и лесных массивов. Например, в Бразилии для борьбы с незаконным уничтожением лесов разработан Национальный климатический план, а также создан Фонд Амазонки, целью которого является восстановление лесов и контроль соблюдения нормативно-правовой базы в области экологии.

Как я указывал выше, необходимым условием сохранения устойчивой экологической ситуации в регионе является привлечение сельских общин к участию в управлении лесными угодьями. Во многих странах коренные народы играют ведущую роль в решении таких вопросов, дополняя стратегию управления лесными угодьями своими традиционными знаниями. Передача управления лесными угодьями на местный уровень открывает новые возможности для экотуризма и создания «зеленых» рабочих мест, формирования мелких и средних лесных хозяйств, поставляющих на рынок органические и выра-

² *Rodriguez Zuñiga J.M.* Paying for Forest Environmental Services: The Costa Rican Experience (FAO Corporate Document Repository, 2002). <<http://www.fao.org/docrep/005/y4744e/y4744e08.htm>>.

щенные в естественных условиях лесопродукты, и в то же время препятствует незаконным вырубкам леса.

Такая стратегия имеет двоякую цель. Она позволяет защитить окружающую среду и предотвратить выбросы углерода, вызванные обезлесением. Она также дает сельским общинам возможность обеспечить себе стабильный заработок. Мы должны выступать в роли посредников, благодаря которым общины коренных жителей смогут получать необходимую подготовку для устойчивого ведения фермерского хозяйства и использования лесных ресурсов для своего жизнеобеспечения, а также решения проблем, связанных с ведением лесного хозяйства.

Но не будем обманываться. Для устойчивого ведения лесного хозяйства нужна прочная институциональная и нормативно-правовая основа. Нужны четкие принципы, ясно определяющие, какие виды деятельности соответствуют закону, а какие — нет. Лесозаготовительные компании должны руководствоваться конкретными нормами, обеспечивающими сохранность почв, проведение лесовосстановительных и лесопосадочных работ. Природоохранная деятельность требует четкого определения процедур, затрагивающих права землевладельцев в части перспектив торговли углеродом, и создания защищенных зон в виде национальных парков и заповедников. Для мониторинга управления лесными угодьями и соблюдения норм, назначения и исполнения наказаний за действия, создающие угрозу окружающей среде, дикой природе и жизнеобеспечению местных общин, необходимы эффективное управление и выполнение требований закона. Наконец, следует разработать стратегические планы по предотвращению обезлесения и рекультивации деградированных почв.

Информационно-коммуникационные технологии устойчивого развития

С технологической точки зрения наш регион все еще отстает от большинства развитых стран. Мне нравится рассматривать этот вызов как блестящую возможность. Преодоление технологического разрыва принесет нашей

экономике и обществу значительную выгоду. Внедрение в регионе ИКТ открывает широкие возможности для повышения устойчивости развития, производительности труда, транспарентности, позволяет добиться большей интеграции сельских жителей.

Правильное использование ИКТ поможет сделать более устойчивым развитие сельского хозяйства, животноводства, рыбного и лесного хозяйства. ИКТ также позволяют вести мониторинг применения передовых методов добычи невозобновляемых ресурсов. В 2009 г. ЭКЛАК провела исследования в области устойчивого развития, которые подтвердили следующие прямые преимущества внедрения ИКТ:

- улучшение мониторинга и прогнозирования сева, сбора и переработки урожая;
- снижение рисков, связанных с изменением климата, волатильностью цен, проникновением растений с пограничных территорий и болезнями животных;
- создание малых семейных предприятий;
- упрощение транзакций и внедрения инноваций;
- улучшение ситуации с занятостью в сельской местности и с социальной интеграцией.

Что именно следует понимать под ИКТ? К ИКТ можно отнести компьютерную технику, программное обеспечение или сети, предназначенные для сбора, хранения, обработки, передачи и презентации информации в формате аудио, данных, текста или изображений. Распространение информации о продукции, услугах, организационных структурах, а также операторах, поставщиках, производителях, государственных учреждениях, научно-исследовательских институтах и регуляторах также относится к ИКТ. ИКТ могут способствовать социальной интеграции сельского населения и обездоленных групп населения, так как их использование позволяет устранить ранее действовавшие стереотипы исторической, экономической, социальной и географической изоляции.

Но для того чтобы ИКТ стали доступными для массового пользования, необходимо предварительно создать

надежную телекоммуникационную инфраструктуру. Мы должны сделать более доступной мобильную телефонную связь и обеспечить качественный сигнал в отдаленной сельской местности, улучшить качество соединения, расширить доступ к интернету. Нам необходимо улучшить доступ общин и отдельных лиц, проживающих в сельской местности, к финансовым механизмам, чтобы и они могли пользоваться ИКТ. Необходимо разъяснять местным жителям особенности пользования ИКТ, их преимущества и детали применения. Недостаточно просто обеспечить доступность ИКТ, надо еще, чтобы общины поняли плюсы их применения. Это означает, что потребуются инвестировать средства в подготовку членов общин. Проще говоря, придется удвоить усилия, чтобы сделать ИКТ доступными, повысить цифровую грамотность населения за счет обучения людей и совершенствования механизмов финансирования. Постоянная работа в этом направлении позволит нам приступить к преодолению существующего технологического разрыва.

В сельских областях Латинской Америки самым распространенным примером применения ИКТ стали проводные телефонные линии, вслед за которыми пришла мобильная телефонная связь. Как уже говорилось, мобильная связь более доступна в городах, чем в сельской местности. Эту ситуацию надо изменить, потому что ИКТ расширит возможности сельских жителей, предоставив им доступ к информации и знаниям, которого они так долго были лишены. В обычном текстовом сообщении можно в формате реального времени передать информацию о текущих ценах на рынке, изменении спроса и предложения, предупредить о резком ухудшении погодных условий. Доступность информации позволит сельским фермерам противостоять противоправным действиям посредников, улучшить свои переговорные позиции при заключении сделок, принимать более осознанные решения.

К другим видам ИКТ относятся новейшие технологии, такие как прецизионная агротехника и оборудование для идентификации продукции. Прецизионная агротехника (ПА) применяется на крупных фермах, производящих

пшеницу, кукурузу, сою и подсолнечник, в Бразилии и Аргентине. В меньшей степени ПА используется в других странах при производстве тропических фруктов, кофе, цветов и таких продуктов с высокой добавленной стоимостью, как вино. Ведущие позиции в идентификации продукции принадлежат животноводческому сектору Уругвая. В 2006 г. там была введена система обязательной идентификации животных, а с 2010-го обязательной стала регистрация животных в национальном информационном реестре. Технологии идентификации продукции используют устройства радиочастотной идентификации, электронные сканеры и сети беспроводной передачи данных. Использование ПА и оборудования для идентификации продукции стало реакцией на требование экспортных рынков к качеству и соблюдению гигиенических норм.

Дальнейшее внедрение ИКТ открывает широкие возможности и преимущества для повышения производительности и конкурентоспособности, большей прозрачности при распространении информации на рынках, смягчения последствий природных катаклизмов за счет их своевременного предупреждения и прогнозирования. Я считаю, что нам обязательно надо «успеть на этот поезд», но для этого придется вложить значительные средства в улучшение имеющейся инфраструктуры и сетей связи.

ПОВЫШЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТИ ПРИ ДОБЫЧЕ НЕВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ РЕСУРСОВ

С колониальных времен добыча полезных ископаемых считалась одной из главных причин загрязнения окружающей среды в регионе, оказывающей наиболее вредное воздействие на здоровье местного населения. Добыча полезных ископаемых сопровождается большим количеством загрязняющих отходов, оказывающих разрушительное воздействие на воду, почву и лесные угодья. Беда в том, что Латинская Америка — это регион, где самые крупные инвестиции направляются в добывающую отрасль. К числу основных полезных ископаемых относятся

медь, уголь, золото, серебро и строительные материалы, такие как песок и цемент. С 2000 г. инвестиции в эту отрасль промышленности увеличились на 400%.

В Перу иностранные инвестиции в добывающую промышленность за последние десять лет увеличились на 1000%. Неудивительно, что в результате добычи полезных ископаемых в моей стране катастрофически ухудшилось качество грунтовых вод, и это сказалось на состоянии здоровья местных жителей. Но Перу — не единственная страна, оказавшаяся в таком положении. Между 1975 и 2002 гг. в бразильской Амазонии было добыто 2000 т золота. Рост цен на золото принес Бразилии значительные доходы. Но в ходе его добычи в окружающую среду попало почти 3000 т ртути. Через воду ртуть попадает в рыбу, которую ловят местные жители, кормящиеся за счет рек, и это вызывает серьезные проблемы со здоровьем у людей и с состоянием окружающей среды.

Еще один пример: Латинская Америка располагает примерно 23% мировых запасов нефти, а ее доля в мировом потреблении составляет около 8,3%. Бурение нефтяных скважин наносит значительный ущерб окружающей среде в результате разлива нефти, вызывая непоправимые изменения в наземных и морских экосистемах, пагубно сказываясь на состоянии здоровья людей и на биоразнообразии. Несмотря на значительный ущерб, наносимый при нефтедобыче окружающей среде, такие страны, как Венесуэла, Бразилия, Мексика и Эквадор, сильно зависят от разработки нефтяных месторождений.

До сих пор экологические издержки, связанные с разработкой месторождений нефти и других полезных ископаемых, ложились на плечи местных общин. Однако некоторые страны региона приступили к укреплению институциональных основ регулирования добычи полезных ископаемых, в том числе нефти. Созданы механизмы, пусть пока и несовершенные, которые можно задействовать при внедрении методов устойчивого развития и защиты окружающей среды.

Правительства многих стран региона включили в конституции своих стран положения о *предварительных консультациях* еще в 1990-х годах, но лишь недавно приступи-

ли к практическому применению этих положений. Общая практика применения закона предусматривает, что компании по запросу предоставляют оценку экологического и социального значения полученных ими концессий. Это стало причиной внутренних конфликтов между общинами коренных народов, правительствами и частными компаниями. Требования принятой Международной организацией труда Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (ILO 169), вызвали противоречивые интерпретации и споры вокруг таких вопросов, как право общин накладывать вето на нецелесообразные проекты, сроки, необходимые общинам для ознакомления с предлагаемыми оценками, а также масштабы консультаций и роль государственных и субнациональных органов власти. Правительства наших стран совместно с представителями коренных народов и группами защитников окружающей среды должны продолжить работу по укреплению институциональных основ защиты и соблюдения прав на свободное, предварительное и осознанное согласие.

Для этого нужны общественные дискуссии, направленные на более полное понимание сути консультационного процесса и общенационального консенсуса относительно масштаба консультаций. Консультации должны проходить на постоянной основе с самого начала работы на объектах добычи и до их завершения. Это означает, что они должны проходить поэтапно. На первом этапе выполняется первоначальная оценка и обсуждается экологическое и социальное значение объекта с указанием конкретных сроков принятия решения о начале или запрете проведения работ на объекте. Это позволит сократить отсрочки и период неопределенности для инвесторов и в то же время обеспечит защиту прав местного населения.

На втором этапе будут вестись текущие консультации по ходу выполнения работ, обеспечивающие гибкость действий и учет конкретных обстоятельств. На третьем этапе будет дана оценка состоянию объекта после завершения работ, необходимая для того, чтобы гарантировать выполнение компаниями работ по уборке территории

и рекультивации окружающей среды. К этому я хотел бы добавить, что необходимо расширить масштаб консультаций, чтобы в них могли принимать участие и соседние общины, проживающие за пределами зоны горнодобывающих объектов, так как территории их проживания могут подвергнуться вредному воздействию. Это важно для сохранения устойчивости окружающей среды в долгосрочной перспективе.

Наконец, чтобы обеспечить соблюдение закона и достоверность оценок экологического и социального значения объектов, необходимо шире привлекать к участию в таких консультациях государственные и субнациональные органы управления. Для повышения ответственности органов управления и добывающих корпораций обязательно участие в работе гражданского общества и неправительственных организаций. Помимо этого, в главе 9, говоря о проведении консультаций, я предлагаю новые подходы, направленные на более рациональное распределение экономических благ, создаваемых в результате разработки месторождений, которые могли бы способствовать построению социально сплоченного общества.

Похоже, консенсус относительно необходимости переосмыслить направления более полной интеграции нефтяных и горнодобывающих компаний в экономическую структуру в целом достигнут. В рамках такой интеграции перед компаниями должно быть поставлено требование увеличить вклад в создание рабочих мест, передачу технологий, повышение производительности, конкурентоспособности и устойчивости развития. При правильном подходе средства, получаемые за счет налогов и платы за разработку недр при добыче полезных ископаемых, в том числе нефти, должны расходоваться на внедрение нововведений и моделей более устойчивого экономического роста. Например, в Чили Министерством экономики был создан Инновационный фонд повышения конкурентоспособности. Этот фонд использует поступления от добычи полезных ископаемых для поддержки инвестиций в техническое образование, проведения исследовательских работ и работ по развитию, а также для инвестиций в новые проекты предпринимателей. Похожую стратегию ис-

пользует правительство Колумбии, отчисляя 10% общей суммы сборов за разработку недр на нужды национальных исследовательских программ, повышение диверсификации и устойчивости развития.

Похожим образом в 2010 г. в Эквадоре правительством была запущена программа, предусматривающая инновационный подход к добыче нефти; программа получила название «Инициатива Ясуни-ИТТ» (Yasuní-ITT Initiative)³. Расположенный в районе эквадорской Амазонки национальный парк Ясуни представляет собой территорию с самым высоким биологическим разнообразием в мире. На его территории находятся нефтяные месторождения с 20% всех запасов нефти Эквадора. Но вместо того чтобы добывать здесь нефть, правительство разработало «Инициативу Ясуни-ИТТ», в соответствии с которой нефть будет оставаться под землей. Это предотвратит ущерб окружающей среде и выброс в атмосферу 407 млн метрических тонн CO₂, что станет вкладом в борьбу с глобальным потеплением. Инициатива также гарантирует добровольную изоляцию общин коренных народов тагаери и тароменане. В обмен на сохранение подземных запасов нефти и предотвращение выброса двуокси углерода правительство обращается к мировому сообществу с просьбой выделить 50% суммы, которая могла бы быть получена в виде дохода от добычи нефти⁴. Под эгидой ПРООН создан международный трастовый фонд, цель которого — управление взносами, поступающими от правительств, многосторонних агентств, корпораций, негосударственных организаций и частных лиц по всему миру. Фонд будет заниматься инвестициями в возобновляемые

³ Аббревиатура ИТТ (ITT) составлена из начальных букв названий трех основных месторождений нефти, которые располагаются на территории национального парка Ясуни, — Ишпинго, Тамбокоча и Типутини (Ishpingo, Tambococha, Tiputini). — *Примеч. ред.*

⁴ В 2013 г. президент Эквадора Рафаэль Корреа, начавший в 2007 г. разработку «Инициативы Ясуни-ИТТ», объявил о закрытии проекта как не оправдавшего себя и о начале добычи нефти в парке Ясуни; решение вызвало митинги протеста в стране. Избранный в 2017 г. президент Ленин Морено дал понять, что добыча нефти в тропических лесах Амазонки будет расширена и распространена на районы, остающиеся нетронутыми. — *Примеч. ред.*

источники энергии, образование и здравоохранение. Эта стратегия представляет собой пример инновационного подхода к защите окружающей среды и проживающих на территории парка общин местных коренных народов, к борьбе с глобальным потеплением и к процессу экономической диверсификации, отличающемуся от добычи невозобновляемых ресурсов. Нашему региону нужно больше инновационных подходов, примеры которых нам представили Чили, Колумбия и Эквадор, прокладывающие путь к более устойчивому развитию.

Одна из основных наших задач заключается в том, чтобы обеспечить общинам, проживающим в местах разработки и добычи полезных ископаемых, доступ к ресурсам. Для этого потребуются укрепить местные гражданские службы, обучить их, обеспечить технической поддержкой при управлении ресурсами, разработке и осуществлении проектов. Непропорционально большая доля ресурсов, попадающая в распоряжение субнациональных органов управления, оседает в столицах провинций, в то время как сельские общины остаются без помощи и необходимой инфраструктуры. В конечном счете им приходится мириться с бедностью, не имея доступа к таким базовым услугам, как образование, здравоохранение и санитария. Подобную ситуацию можно наблюдать в моем Перу и сегодня. В 2012 г. провинция Уари получила 53 млн долларов в виде доходов от шахты Альтамина. Однако жители ближайшего к шахте города Сан-Маркос продолжают жить, не имея даже питьевой воды. Для Перу этот пример не единственный. Такова судьба многих сельских общин по всему региону. Вот почему необходимо провести коренное преобразование органов управления на государственном и субнациональном уровнях, включить в контракты и лизинговые договоры с горнодобывающими и нефтяными компаниями положения, возлагающие на них более весомую корпоративную ответственность.

Необходимо, чтобы корпорации и субнациональные органы управления несли прямую ответственность за улучшение жизни местных общин, проживающих вблизи разрабатываемых месторождений. Например, многие горнодобывающие компании в Чили, Колумбии и Перу

начали инвестировать в местные предприятия и выдавать местным общинам микрокредиты на нужды развития. Как показала практика, компании, подписавшие международные конвенции и соглашения о соблюдении прав человека и протоколы о добросовестном управлении, чаще придерживаются практики корпоративной ответственности. Они чаще оказывают помощь местным общинам и помнят о необходимости защиты окружающей среды. Как граждане, мы должны потребовать от правительства, чтобы оно имело дело только с теми корпорациями, которые доказали свою корпоративную ответственность и умение не забывать о местных общинах и охране окружающей среды.

Наконец, перед нами стоит важная задача усиления государственных природоохранных ведомств. Необходимо ликвидировать лазейки в законах и нормативных документах, определяющих требования по защите окружающей среды, чтобы соответствующие министерства имели полномочия для выполнения этих требований. Сегодня большинство природоохранных министерств лишены таких возможностей, они безоружны перед лицом грубых нарушений и злоупотреблений. Необходимо усилить институциональный потенциал этих учреждений, их научно-исследовательские подразделения, усовершенствовать находящиеся в их распоряжении механизмы мониторинга и оценки.

При существующей сегодня в данной отрасли ситуации негативное воздействие горнодобывающей и нефтяной промышленности на окружающую среду неизбежно. Эффективные меры со стороны природоохранных министерств и ведомств могут иметь решающее значение в защите окружающей среды и смягчении негативных экологических и социальных последствий, а может быть, даже в принуждении отраслевых предприятий к использованию более щадящих, инновационных методов добычи. Необходимо, чтобы правительство повысило ответственность горнодобывающих и нефтяных компаний за экстенсивные капиталовложения в рекультивацию земель после завершения горнодобывающих работ. Природоохранные ведомства должны потребовать от компаний

уменьшить воздействие на окружающую среду в период проведения горнодобывающих работ, сократить потребление электроэнергии и воды, обеспечить инвестиции в возобновляемые источники энергии, свести к минимуму загрязнение атмосферы, воды и почвы. Иначе говоря, от нас требуется укрепить институциональную базу в регионе, чтобы компании еще до начала инвестирования совершенно четко понимали, что им придется нести ответственность за свои действия. Только в этом случае наш регион сможет перейти к модели более устойчивого экономического роста и развития.

УРБАНИЗАЦИЯ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

Латинская Америка относится к числу наиболее урбанизированных регионов мира. Мы наблюдаем стремительную автомобилизацию (растет число транспортных единиц на 1000 человек), бурное разрастание городов, растущую уязвимость прибрежных областей перед природными катаклизмами. Продолжающийся рост экономики, увеличение спроса на городскую инфраструктуру неизбежно сопровождаются обострением экологических проблем. Устойчивость экономического роста в Латинской Америке, возможность построения социально сплоченного общества будут зависеть от способности правительств наших стран сохранить все богатство природных ресурсов. К счастью, после встречи в верхах в Рио-де-Жанейро (1992) Латинская Америка вышла на ведущие позиции по успешному внедрению природоохранных инноваций.

- Во многих странах региона приступили к выдаче субсидий на уплотнение, призванных стимулировать людей к переезду в центры городов, чтобы эти районы вновь стали обитаемыми. Это ведет к сокращению транспортных расходов и снижению стоимости услуг во многих городах. Замедление процесса разрастания городов также имеет благоприятные последствия, потому что позволяет легче и с меньшими затратами обеспечивать городское население базовыми услугами. В период между 2001 и 2008 гг. услуги вывоза твердых отходов стали доступны более чем

63 млн жителей, охват этими услугами повысился с 81 до 93% городского населения региона.

- Хотя Латинская Америка и лидирует по темпам автомобилизации (ежегодно число владельцев автотранспорта увеличивается на 4,5%), она занимает ведущее место в создании и развитии систем общественного транспорта. Важным событием в деле улучшения работы общественного транспорта, уменьшения заторов и снижения выбросов диоксида углерода стало внедрение во всем регионе инновационных систем скоростного автобусного сообщения (Bus rapid transit, BRT).
- Регион обладает значительным потенциалом развития возобновляемых источников энергии, так как располагает широкими возможностями получения гидроэнергии, геотермальной энергии, ветровой энергии, а также генерации энергии из биомассы. Сегодня доли энергии, поступающей из термальных и гидроэлектрических источников, примерно равны. В Латинской Америке сосредоточено 22% мирового гидроэлектрического потенциала. Неудивительно, что в регионе наблюдаются активные инвестиции в низкоуглеродную энергетику, в которой за период с 1990 по 2009 г. производство электроэнергии удвоилось. Гидроэнергетика продолжает оставаться наиболее важным источником энергии; второе место занимает природный газ, доля которого в общем потреблении энергии за тот же период выросла с 10 до 21%. Интересно, что сократилось использование нефти и биодизельного топлива для производства электроэнергии. Производство электроэнергии в Латинской Америке характеризуется самым низким уровнем углеродных выбросов во всем мире. Именно поэтому необходимо наращивать наше конкурентное преимущество в производстве возобновляемой энергии, которое приблизит нас к будущему, к устойчивому развитию и процветанию.

В завершение нашего разговора об устойчивом развитии региона хотелось бы особо отметить тот факт, что Латинская Америка обладает значительным потенциалом для достижения экологической устойчивости. Мы всего в нескольких шагах от нее, но действовать надо без

промедления. Необходимы активные инвестиции в исследовательские работы и в развитие, в телекоммуникационную инфраструктуру, в новые технологии и преодоление технологического отставания, в создание мощного национального и субнационального государственного потенциала, позволяющего укрепить нашу институциональную и нормативно-правовую базу.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

Эта глава посвящена вызовам в обеспечении устойчивого развития региона. Если мы не отнесемся к этим вызовам со всей серьезностью, то можем потерять шансы на построение в регионе устойчивого будущего. Если мы не начнем активно действовать сейчас, то утратим наше беспрецедентное биоразнообразие. Ограниченные запасы полезных ископаемых, в том числе нефти, будут израсходованы. Нашим водным и лесным ресурсам будет нанесен невосполнимый ущерб. Если не начать действовать немедленно, под угрозой окажутся наш будущий экономический рост и источники жизнедеятельности населения наших стран. Однако я уверен, что благодаря четырем факторам, о которых шла речь в начале книги, Латинская Америка продолжит движение по избранному пути в светлое будущее, где устойчивый рост и процветание будут доступны всем и каждому.

В главе 7 основное внимание уделено необходимости укрепления институтов — верховенству закона, борьбе с коррупцией, защищенности граждан. В частности, я останавлиюсь на роли государства в борьбе с социальной незащищенностью, на взаимосвязи виктимизации, страха и чувства незащищенности, отмечаемых среди латиноамериканцев, а также на прямых и косвенных последствиях деятельности наркоторговцев, бандитов и организованных преступных групп.

7. КАЧЕСТВЕННЫЙ РОСТ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

Несмотря на отдельные исключения, слаборазвитые институты обычно считались основным препятствием на пути экономического и социального развития Латинской Америки. Я убежден в том, что укрепление этих институтов жизненно важно для создания к 2050 г. социально сплоченного общества моей мечты. Говоря об *институтах*, я имею в виду как формальные установления и правила, например конституцию или правовую систему, так и неформальные обычаи и установления. Качество институтов имеет значение, так как именно на их основе строится база для разработки государственной политики, успешного проведения реформ и устойчивого социально-экономического развития. Институты — неотъемлемая часть потенциальной способности государства получать конкретные и измеримые результаты.

Неразвитая институциональная среда становится причиной пренебрежения правилами, фактически произвольного отношения к ним, и недолговечности самих институтов. В Латинской Америке вместе с переходом политической власти из одних рук в другие нередко происходит смена формальных правил. Как указывает профессор Гарвардского университета Стивен Левицкий в работе, посвященной политической жизни в Латинской Америке, это создает «крайнюю неопределенность и сужает временные рамки, поскольку действующие лица не могут полагаться на формальные правила, которые позволяли бы им прогнозировать поведение других лиц». Неопределенность ослабляет значимость верховенства права, что, в свою очередь, ограничивает потенциал государства и снижает возможности защиты гражданских прав и прав человека. Слабость институтов препятствует эффективному осуществлению государственной политики. Непоследовательность в толковании и обеспечении исполнения законов ведет к коррупции и способствует незаконной деятельности. Я считаю, что институцио-

нальная слабость является причиной многих серьезных проблем.

Перемены в нашей институциональной среде обычно имели волнообразный характер и происходили под воздействием конкретных исторических факторов, действовавших во многих странах региона. В работе, выполненной под руководством Эдуардо Лора, показано, что первая из недавних таких волн, повлекших институциональные перемены, была вызвана реакцией на долговой кризис 1980 г. и выполнение плана Брейди¹. Тогда были проведены важные реформы институтов, занимавшихся вопросами экономической политики и отвечавших за денежно-кредитную и финансово-бюджетную политику. Реформы коснулись норм и правил деятельности центральных банков, министерств финансов и бюджетных управлений. В 1988–1996 гг. в результате принятия соответствующих законов и внесения изменений в конституцию были реформированы 12 центральных банков, получивших большую самостоятельность. Как я отмечал в предыдущих главах, центральные банки стали независимыми как никогда прежде, а правительства получили более широкие возможности в управлении бюджетом. За последние два десятилетия правительства многих стран Латинской Америки, независимо от своих политических склонностей, предпочли следовать взвешенной макроэкономической модели управления.

В странах региона также наблюдался прогресс в реформировании органов регулирования. Как отмечается в исследовании, которое провели Д. Кауфман, А. Краай и М. Мاستруцци (D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi), в экономике Латинской Америки действует нормативно-правовая база, сравнимая с той, что существует в странах Восточной Азии, и не слишком отличающаяся от той, которой пользуются развитые страны. Реакция на финансовый кризис 1980-х и 1990-х годов в странах региона была различной, но в целом она выразилась в укреплении

¹ План Брейди представлял собой ряд положений, которые выдвинул министр финансов США Николас Ф. Брейди в марте 1989 г. для разрешения так называемого долгового кризиса 1980-х годов в развивающихся странах.

нии нормативно-правовой базы экономической деятельности. В развитых странах это был период дерегулирования финансового сектора. Во многом именно эти обстоятельства объясняют, почему наш регион легче справился с последствиями мирового финансового кризиса 2008 г. По собственному опыту могу сказать: некоторые наиболее эффективные институциональные преобразования в Латинской Америке были связаны с экономической деятельностью — возможно, потому, что после кризисов начала 1980-х годов казалось, что именно эта область регулирования требует скорейших преобразований.

Волна демократизации также вызвала реформы политических институтов. В 14 из 18 латиноамериканских стран была изменена процедура выборов президента. Во-первых, меньше стало стран с простой мажоритарной системой, а число стран, перешедших к двухступенчатой системе выборов, возросло. Все страны повернулись в сторону большей легитимации президентских выборов. Во-вторых, в 15 из 18 стран действуют законы, допускающие переизбрание президента. В-третьих, средняя продолжительность срока полномочий президента сократилась с 5 до 4,7 лет, и лишь в Боливии срок президентских полномочий был увеличен. Наконец, выборы президента и законодательной власти уже не проводятся одновременно.

Многие из этих реформ носят позитивный характер, но в них слишком часто вносились изменения. Это говорит о том, что политические правила в нашем регионе не устоялись, а процесс укрепления демократии все еще продолжается. Неудивительно, что внесенные в 2013 г. изменения в выборное законодательство в Боливии позволили президенту Э. Моралесу в третий раз подряд выдвигать свою кандидатуру на пост президента. Я не хочу сказать, что перемены могут быть только к худшему или лучшему, нет, — но нам надо внимательно относиться к созданию сдержек и противовесов при реформировании наших политических институтов. Перемены могут иметь положительный характер, но следует быть осторожными с реформами, ослабляющими демократическую смену

власти, потому что такие реформы могут легко привести к снижению качества демократии.

Вторая волна реформ пришлась на середину 1980-х годов, когда были внесены изменения в судебную систему ради усиления судебной ветви власти и совершенствования управления системой правосудия. Были проведены реформы трех типов: законодательства, правоприменительной практики и органов внешнего надзора. При этом в большинстве стран были внесены изменения в уголовный кодекс с целью его упрощения, что делало правосудие доступным более широким слоям населения. Была сделана попытка упростить и ускорить делопроизводство в перегруженной судебной системе, приняты законы, определяющие альтернативные механизмы урегулирования спорных вопросов. Однако масштаб других важных реформ оказался довольно ограниченным и, пожалуй, недостаточным. Реформы коснулись улучшения работы судов, полиции, судебных органов. Были предприняты попытки улучшить управление судами, создать специализированные органы правосудия, систему подготовки судей, использовать новые технологии для повышения эффективности работы.

Результаты проведенных реформ варьировались от страны к стране. В Коста-Рике судей стали назначать, исходя из их заслуг и рекомендаций, а в Бразилии ввели систему значительных премиальных выплат сотрудникам судебных органов. Однако, на мой взгляд, большинству стран региона так и не удалось добиться настоящей независимости судебной и исполнительной ветвей власти. Законы принимаются, но уровень их исполнения остается недостаточным. Многие предстоит сделать для уменьшения политического вмешательства при назначении магистратов и судей. Необходимо продолжить работу по увеличению бюджетов судов, повышению заработной платы, созданию специализированных органов надзора. Неудивительно, что доверие людей к судебной системе по-прежнему невысокое. В следующих разделах я более подробно остановлюсь на том, каким образом слабости судебной системы отрицательно сказываются на верховенстве права, борьбе с коррупцией, обеспечении безо-

пасности и пресечении криминальной деятельности, в том числе незаконного оборота наркотиков. Последствия представляются серьезными, постольку они в значительной мере влияют на качество демократии в нашем регионе.

Возвращаясь к волнам реформ, а именно к третьей волне, отмечу, что начало 1990-х годов ознаменовалось осуществлением по всему региону ряда изменений в налоговой сфере. Столкнувшись с бюджетными ограничениями, обусловленными уменьшением поступлений от пошлин после либерализации торговли, правительства воспользовались другими, косвенными налогами, чтобы компенсировать нехватку средств. Вместо того чтобы создать прочный налоговый фундамент, многие правительства предпочли ввести простой налог на добавленную стоимость, а не более прогрессивные прямые формы налогообложения. Последствия таких неудачных институциональных решений ощущаются до сих пор. Как я уже отмечал в главе 4, от того, что налогообложение не выполняет своей роли механизма перераспределения доходов, страдают в первую очередь бедные и наиболее уязвимые социальные группы. Регрессивные налоги, такие как НДС, ведут к росту неравенства, потому что налогом облагается не доход или богатство, а потребление. У бедных, по сравнению с состоятельными, значительная часть доходов уходит на потребительские траты, поэтому налоги на продажи в большей степени ложатся на группы населения с низким доходом (которым и так немного доступно на обычном рынке).

Именно поэтому нам крайне необходимо перейти к прогрессивному налогообложению и новой формулировке социального договора между государством и населением. Ответственность правительств в наших странах, равно как и способность государства оказывать эффективные государственные услуги, исторически находятся на низком уровне, поэтому и чувство ответственности граждан за уплату налогов не имеет особой ценности в системе неформальных координат. Вот почему для углубления демократии важно уйти от неформальных норм и обычаев, повысив потенциал государства, его способность

предъявить гражданам конкретные и измеримые результаты своей деятельности. В этом отношении прямое налогообложение становится важнейшим инструментом повышения ответственности правительства перед гражданами. Как отмечал Ларри Даймонд (я указывал на это в главе 4), цель демократии состоит в том, чтобы правительства несли ответственность перед народом, которому они служат и от которого зависят доходы государства. Только обеспечив такую зависимость правительства от народа, установив ответственность правительства перед налогоплательщиками, Латинская Америка сможет выйти на более высокий уровень развития социально сплоченного общества.

В период между 1993 и 2004 гг. в 11 из 18 стран Латинской Америки была проведена реформа пенсионной системы. Боливия, Доминиканская Республика, Сальвадор, Мексика и Никарагуа избрали чилийскую модель полностью финансируемой пенсионной системы. Такие системы управляются частным сектором, при этом размер пенсии зависит исключительно от суммы, накопленной получателем пенсии. По мнению сторонников этой системы, она направлена на повышение эффективности и расширение охвата системы социального обеспечения и снижение финансовой нагрузки на центральное правительство. Но мы знаем, что последствия экономических спадов и высокий размер взносов значительно ухудшают положение пенсионеров.

С другой стороны, в Колумбии и Перу была принята более гибкая схема, при которой работающие могут выбирать для себя одну из действующих систем. В таких странах, как Аргентина, Коста-Рика, Уругвай и Эквадор, программы пенсионного обеспечения совмещают в себе элементы государственной и полностью финансируемых систем. Неудивительно, что во многих случаях результаты подобных пенсионных реформ оказались не столь благоприятными, как обещали их сторонники. Доля участников таких пенсионных систем упала с 46 до 26% от общей численности населения. Значительные административные расходы и недостаточные пенсионные гарантии вынудили работающих отказаться от участия. Проблема состоит

в том, что эти пенсионные системы не смогли обеспечить социальную защиту значительному большинству тех, кто работает в неформальном секторе. По моему мнению, пенсионная система будет оставаться несовершенной до тех пор, пока мы не сумеем обеспечить социальную защиту работающих как в формальном, так и неформальном секторе.

До 1980-х годов во всех странах, за исключением Аргентины и Бразилии, политические, административные и налоговые органы были централизованы. Возврат к демократии положил начало процессу децентрализации, который продолжается до сих пор. Например, средний размер общественных расходов на субнациональном уровне увеличился с 13,1% в 1985 г. до 17,3% в 1996-м и 19,3% в 2004-м. За децентрализацией выборов мэров последовала децентрализация выборов на должности в другие органы управления среднего уровня. Затем была проведена институциональная реформа, изменившая сферу ответственности субнациональных органов управления. До середины 1990-х годов в их ведении находились такие базовые инфраструктурные услуги, как сбор отходов, содержание дорог, урбанизация местных общин. К 1996 г. их сфера деятельности была расширена и на них также легла ответственность за обеспечение питанием и питьевой водой, содержание больниц, что потребовало значительной организационной и административной работы. Что касается налогов, то наибольших успехов в децентрализации сбора местных налогов добились Аргентина, Бразилия и Колумбия. Бразилия стала единственной страной в регионе, где субнациональный налог на добавленную собственность составляет 24% от общей суммы собираемых налогов по стране.

В мою бытность президентом мне удалось начать одну из самых значительных институциональных реформ в истории Перу — децентрализацию. Сегодня в Перу действуют местные и региональные органы управления, обладающие определенными правами и обязанностями. При этом одним из основных препятствий на пути децентрализации было несоответствие между мандатом, имевшимся у субнациональных органов управления, и их

фактической способностью к результативной работе. Отчасти мы набирались опыта, осознавая, какие ограничения сопутствуют процессу децентрализации на субнациональном уровне, и оказывая техническую поддержку для повышения потенциала местных органов управления.

С середины 1990-х годов многие страны столкнулись с проблемой на уровне субнациональных органов управления: получаемые ими чрезмерно большие заемные суммы создавали налоговый дисбаланс на общенациональном уровне. Поэтому были проведены реформы субнациональных налоговых органов, ограничивающие объемы заемных средств и увеличивающие ответственность за их использование. Совсем недавно в некоторых странах региона были предприняты шаги по внедрению автоматизированных и электронных транзакций, обеспечивающих прозрачность и эффективность использования средств, поступающих в адрес субнациональных органов управления. Мы видим, что децентрализация в Латинской Америке требует дальнейшего развития и совершенствования.

Кроме того, с середины 1990-х годов проводились реформы, которые предусматривали принятие законов, обеспечивающих более широкий доступ к информации и распространение бюджетных и налоговых отчетов. В 12 странах были приняты законы о большей транспарентности, но лишь в пяти из них деятельность правительственного аппарата полностью прозрачна. В последующих разделах я более подробно остановлюсь на анализе проблем транспарентности, в частности в связи с верховенством права и борьбой с коррупцией.

Несмотря на то что на протяжении последних десятилетий были проведены разнообразные институциональные реформы, подходить к этому вопросу следует взвешенно. Для институциональных реформ в регионе характерным было то, что они подвергались неожиданным и часто радикальным корректировкам. До сих пор на многих уровнях сохраняется избирательный подход к исполнению законов и следованию правовым нормам, и не все граждане равны перед законом. Как показала недавняя история нашей демократии, расходы на проведение ин-

ституциональных реформ невелики, при том что степень неопределенности их результата высока. И это плохо, потому что такая ситуация ведет к усилению значимости неформальных социальных норм, позволяющих гражданам обходить закон. Неопределенность увеличивает недоверие в обществе, повышает риски для предпринимателей, что отрицательно сказывается на экономическом росте и развитии.

Опыт показывает, что укрепление институтов требует участия и тех, кто обладает формальной, и тех, кто обладает неформальной властью. Вместе они могут приступить к постепенным, но глубоким реформам, опирающимся скорее на консенсус и общее сотрудничество, чем на произвольное утверждение законов и нормативов, отвечающих желаниям тех, кто находится у власти. Институты, построенные на консенсусе и обсуждении, оказываются прочнее институтов, созданных на основе указов. Консенсус сторон, находящихся в оппозиции друг другу, предполагает применение сдержек и противовесов, затрудняющих злоупотребление властью. И наоборот, если лишить реформу каких-то ее составных частей, оставить незавершенной, то ее эффект будет непродолжительным, а легитимность — сомнительной. Часто, чтобы обеспечить успех, защиту и устойчивость реформ, их надо проводить в комплексе.

В интересах углубления демократии в Латинской Америке и ее большей легитимности в глазах граждан следует продолжать укрепление институтов. Часто институциональные реформы оказываются сложнее экономических, они бывают связаны с большей неопределенностью и проводятся с большим трудом, так как затрагивают широкий круг действующих лиц, преследующих собственные интересы, и поэтому зависят от хода развития политического процесса. Более подробно я рассматриваю этот вопрос в главе 9 при анализе потенциала результативной деятельности государства. Политики должны уделять особое внимание вопросам преемственности и полного соблюдения формальных норм и положений, чтобы иметь возможность противостоять неформальным установлениям и обычаям.

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Углублению демократии в Латинской Америке угрожает не только слабость институтов, но и отсутствие верховенства права. Гильермо О’Доннелл утверждал, что «верховенство права относится к числу жизненно важных основ, на которую опирается любая высококачественная демократия». Там, где существует верховенство закона, защищены политические права и гражданские свободы, действует ответственность, обеспечивающая равенство всех граждан перед законом и не допускающая злоупотребления властью со стороны государства. По О’Доннеллу, верховенство права следует понимать как движущуюся цель. Общество меняется, и в нем возникают новые права, за которые надо бороться, и при этом меняется интерпретация прав, существовавших ранее.

К числу политических и гражданских прав относятся право принимать участие в выборах и вступать в ряды политических партий, право заключать договоры, право на свободу слова, право не подвергаться насилию, право на справедливое отношение со стороны правительства. В условиях эффективной власти закона возникает баланс между правами граждан и их обязанностями.

Аналогичным образом эффективному верховенству права присущи определенные свойства. Во-первых, законы и процесс законотворчества должны иметь упреждающий характер, быть открытыми, ясными и стабильными. Во-вторых, судебная система должна оставаться независимой. В-третьих, слушания в суде должны быть справедливыми, открытыми и свободными от какого-либо влияния. В-четвертых, суды должны быть легко доступны и наделены надзорными полномочиями, позволяющими обеспечивать соблюдение законности. Наконец, органы, занимающиеся профилактикой преступлений, не должны освобождаться от ответственности за незаконные действия.

В нашем регионе хорошим примером стран с функциональной, сильной и независимой правовой системой являются Коста-Рика и Уругвай: сложившаяся правовая система обслуживает всю территорию страны, доступна

гражданам с различными уровнями дохода и защищает их политические и гражданские права. К сожалению, почти в каждой второй стране региона силы закона все еще слабы.

Латиноамериканцы из самых разных слоев населения по давней традиции не обращают внимания на законы. Следуя неформальным нормам поведения в обществе, они чаще готовы обойти закон, чем исполнять его. Исторически это отвечает интересам тех, кто имеет власть, чье политическое и экономическое положение гарантирует безнаказанность и защиту от официальных санкций, которые могли бы быть применены к ним за несоблюдение правил и невыполнение обязанностей, таких как уплата налогов, защита прав рабочих, охрана природы. Органы правопорядка часто снисходительны к тем, кто силен, и более строги к тем, кто не столь защищен. Подобная асимметрия способствовала усилению неравенства в регионе. Именно бедные ощущают на себе всю тяжесть бюрократии, когда им приходится получать официальные документы либо просто оказаться в больнице или полицейском участке. Многие говорят о том, что не все граждане равны перед законом. В этом и состоит один из главных вызовов, стоящий перед странами региона, которые стремятся к верховенству права, ослаблению неравенства и углублению демократии.

Там, где существует верховенство права, правовая система работает на всей территории страны. Это означает, в частности, что закон равен для всех, независимо от доходов и положения в обществе, что он призван не допускать дискриминации в отношении бедных, женщин, иностранцев, меньшинств и что нарушитель закона понесет наказание. В числе других проблем региона вызывают озабоченность действия правовой системы в отношении проживающих в общинах коренных жителей, то, насколько мало еще признаются права коренных жителей и их культур в конституциях различных стран. Здесь я должен добавить, что мы должны пересмотреть наши законы и прочие правовые акты, чтобы в них не оставалось места дискриминации женщин и меньшинств.

Кроме того, действительное верховенство права обеспечивает свободу судебной системы от политического

давления и вмешательства частных интересов. Судебная система в Латинской Америке «часто чересчур далека, неповоротлива, дорога и медлительна, чтобы те, у кого нет привилегий, хотя бы попытались к ней пробиться. И неудивительно, что в случаях, когда им удастся довести дело до суда, они сталкиваются с жесткой дискриминацией»². Напротив, верховенство права позволяет каждому гражданину заявить о злоупотреблениях домовладельцев или полицейских и быть уверенным в том, что процесс будет справедливым и скорым. Судебные институты в наших странах все еще слабы, и чтобы избавить их от политического давления, чтобы бедные и неграмотные могли обращаться в суды и получать юридическую помощь, необходимо продолжить реформы.

Верховенство права требует от полиции и военных уважения прав человека, справедливого рассмотрения дел задержанных без нарушений основных правил и процедур. В этом вопросе достигнуты определенные успехи, но для улучшения условий содержания в тюрьмах и ускорения рассмотрения в судах дел тех, кто содержится под арестом, предстоит еще многое сделать. Реформирование полиции остается неотложной задачей в деле борьбы с коррупцией и ликвидации неформальных норм, регулирующих дачу взяток и незаконную деятельность, на чем я и останавлиюсь в следующем разделе.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Распространенность коррупции — один из главных факторов, затрудняющих полноценное социально-экономическое развитие Латинской Америки, представляющих угрозу для органов управления и верховенства права, ослабляющих потенциал государства в достижении конкретных и измеримых результатов. Под коррупцией принято понимать использование государственной власти в личных целях. Коррупция принимает различные формы и имеет разнообразные последствия.

² *Diamond L. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World. New York: Henry Holt, 2008.*

Для начала отмечу, что коррупция — это не просто еще один «налог». В отличие от налогов, коррупция подразумевает секретность, неопределенность и произвол. Коррупционная деятельность незаконна, ее приходится скрывать, что затрудняет раскрытие случаев коррупции и назначение наказания. Коррупционные соглашения не могут быть оспорены в судах, поэтому в них в гораздо большей степени присутствует элемент неопределенности и непредсказуемости по сравнению с разрешенной законом деятельностью. Кроме того, взятки носят произвольный характер. В отличие от налогов, коррупционные выплаты идут на пользу не обществу, а частным лицам. Поэтому коррупция ведет к более сильным диспропорциям, чем налогообложение.

Доказано, что коррупция отрицательно влияет на экономический рост. В известной работе Пауло Мауро наглядно показано, как коррупция ведет к общему снижению объема инвестиций и падению ВВП. Коррупция снижает эффективность инвестиций, приводя к перераспределению ресурсов в пользу наименее эффективных компаний, работающих в отраслях с невысокой производительностью. Еще доказано, что коррупция оказывает более сильное, по сравнению с налогообложением, отрицательное воздействие на экономический рост. Отчасти это объясняется более высокими расходами на транзакции, что обусловлено неопределенностью и секретностью, сложившимися вокруг взяток, а также невозможностью оспорить в законном порядке соглашения, имеющие коррупционную составляющую.

Также доказаны отрицательные последствия коррупции для государственных услуг в области образования и здравоохранения. Перспективы получения незаконных доходов от объектов инфраструктуры приводят к снижению капиталовложений в здравоохранение и образование. Таким же образом коррупционеры расхищают бюджетные средства, выделенные на нужды образования и здравоохранения, на проведение работ на других объектах, финансируемых за счет государственных инвестиций. На микроэкономическом уровне коррупция препятствует получению услуг образования и здравоохранения, при-

водит к снижению их качества и увеличению расходов. Больше остальных от этого страдают бедные, вынужденные давать взятки за услуги, которые должны предоставляться бесплатно.

В борьбе с коррупцией имеются определенные успехи, но она по-прежнему остается одной из главных проблем в регионе. В последнем докладе Transparency International говорится, что в 2013 г. страны Латинской Америки, за исключением Чили и Уругвая, лидировали по индексу восприятия коррупции, как это показано на рис. 7.1. В нижней части списка находятся Чили и Уругвай, и это положение сопоставимо с позициями, которые занимают развитые страны. В верхней части списка расположились Никарагуа, Гондурас, Парагвай и Венесуэла, что свидетельствует о процветающей в этих странах коррупции.

Коррупция обычно больше распространена в странах с более низким уровнем экономического и гуманитарного развития, а также образования, слабыми институтами



Рис. 7.1. Индекс восприятия коррупции, 2013 г.

Источник: Transparency International, 2013 Corruption Perceptions Index.

власти, отсутствием верховенства права, ограниченной политической конкуренцией, относительно сильным влиянием государства на экономику, зависимой судебной системой, невысокой зарплатой государственных служащих, слабым межличностным доверием, а также значительными запасами природных богатств. Неудивительно, что в странах, где существуют прочные институты власти и действует верховенство права, таких как Чили и Уругвай, коррупция находится на самом низком уровне в регионе.

Я убежден в том, что борьба с коррупцией имеет особое значение для реального экономического и социального развития. Чтобы восстановить веру граждан в политическую систему и углубление демократии, правительствам наших стран необходимо обуздать коррупцию.

К счастью, существуют механизмы, которые помогут нам бороться против коррупции. Один из таких — ответственность по горизонтали. На бумаге в большинстве развивающихся стран существуют органы противодействия коррупции и аудиторские агентства, но они редко оказываются полезными в борьбе с коррупцией и предотвращении злоупотребления властью. Ларри Даймонд утверждает, что «принципиальность и транспарентность в работе правительства лучше всего достигаются при наличии ответственности по горизонтали, когда государственные ведомства систематически взаимодействуют и дополняют друг друга»³. Преимущество ответственности по горизонтали состоит в дублировании функций, при котором, если одно ведомство не сможет выявить или предотвратить коррупционные действия, то, скорее всего, это удастся сделать другому.

Ответственность по горизонтали не работает в изоляции. Например, «если аудиторское агентство выявляет случай хищения, то антикоррупционная комиссия налагает административное взыскание на виновных, а омбудсмен выявляет пострадавших и определяет необходимость оказания помощи»⁴. Ответственность по горизонтали требует тесного сотрудничества многих ведомств. Взаимосвязь

³ *Diamond L. The Spirit of Democracy...*

⁴ *Ibid.*

между уполномоченными ведомствами делает весь процесс более эффективным. В результате создается многослойная система надзора, значительно затрудняющая сокрытие коррупционных действий и создающая заслон от распространения коррупции.

В Латинской Америке нет недостатка в законах, предусматривающих наказание за коррупцию или ненадлежащее расходование государственных средств. Недостаточно эффективна правоприменительная практика. Именно поэтому я утверждаю, что особое внимание необходимо уделять законам, регулирующим конфликт интересов и предусматривающим подачу государственным служащим деклараций о состоянии собственных финансов и финансов членов их семей. Все государственные служащие должны декларировать свое имущество перед вступлением в должность, а затем делать это ежегодно в течение всего срока полномочий. Важно, чтобы эти сведения были публичными, чтобы средства массовой информации и гражданское общество имели возможность внимательно изучать их и требовать более детальной отчетности.

Улучшение транспарентности означает, что граждане должны иметь законное право запрашивать и получать открытую информацию, включая информацию о ходе государственных закупок, бюджетах, бюджетных расходах и контрактах. Полученная информация становится особенно ценной после ее открытой публикации или передачи в режиме реального времени для того, чтобы средства массовой информации и гражданское общество имели возможность тщательно ее изучать.

Но противодействие коррупции невозможно без эффективно работающих антикоррупционных ведомств, занимающихся мониторингом и аудиторской проверкой государственных служащих и учреждений, выявлением и пресечением незаконной деятельности. Работа этих ведомств должна носить всесторонний характер и сопровождаться регулярными выборочными аудиторскими проверками, создающими угрозу разоблачения. Точно так же регулярной аудиторской проверке и оценке результатов деятельности должны подвергаться счета всех государственных управлений, министерств и ведомств.

Для расширения резервных возможностей системы ответственности по горизонтали правительствам необходимо создать управления главных аудиторов, предоставив им право проведения выборочных аудиторских проверок. При президентской системе правления в конгрессе должны работать комитеты по надзору, представляющие собой сдерживающий фактор и противовес органам исполнительной власти, что также способствует повышению ответственности по горизонтали. Обычно такие комитеты занимаются расследованием случаев растрат, хищения и злоупотребления властью в исполнительных органах.

Важно наличие омбудсмана, рассматривающего поступающие от населения жалобы на коррупционные действия и злоупотребление должностным положением. Этот канал открывает еще один путь выявления действий, оставшихся не замеченными другими ведомствами, а также контроля деятельности самих антикоррупционных комиссий. Здесь я хочу особо отметить тот факт, что деятельность всех государственных служащих, включая тех, кто работает в антикоррупционных агентствах, должна подвергаться аудиторской проверке и оценке.

Лица, работающие в антикоррупционных комиссиях, должны получать хорошее вознаграждение, создающее дополнительный стимул к эффективной деятельности. Необходимо, чтобы комиссии располагали технически подготовленными и оснащенными кадрами, в том числе бухгалтерами, детективами, адвокатами соответствующей специализации, специалистами по компьютерной технике, умеющими применять технологии сбора и анализа данных и проведения аудиторских проверок.

Чтобы работа антикоррупционных комиссий приносила результат, им нужна поддержка эффективной правоохранительной системы, позволяющей применять ощутимые санкции и наказания. И здесь доверие к системе зависит от судебной власти, ее независимости и свободы от политического воздействия. При проведении аудиторской проверки правительственных чиновников и выявлении нарушений с их стороны крайне важно, чтобы судебная система располагала средствами наказания на-

рушителей независимо от их должности в правительстве или экономического положения в обществе.

Ответственность по горизонтали также зависит от ответственности по вертикали, то есть от того, насколько честно проводятся выборы при участии в них нескольких кандидатов. Ответственность по вертикали подразумевает, что в ходе выборов граждане, отдавая свои голоса, награждают или наказывают кандидатов, помня о результатах их деятельности и заслугах. В этом случае политики, замешанные в коррупционных скандалах, будут наказаны избирателями, которые отдадут свои голоса в пользу более достойных кандидатов. Для этого необходимо, чтобы выборы были справедливыми и конкурентными. Поэтому особую роль играют избирательные комиссии, которые должны предотвращать случаи мошенничества и подкупа избирателей во время выборов. Как и в случае с судебной системой, обязательное условие — защищенность избирательной комиссии от давления со стороны действующих государственных чиновников или правящей партии.

Часто говорят, что транспарентность — лучшее средство против коррупции, и это не удивительно. Поэтому в регионе необходимо продолжать работу по усилению транспарентности, широкому распространению информации о закупках, контрактах, принятии бюджетов, о финансовых декларациях, в том числе о декларациях государственных служащих, представленных ими до вступления в должность и во время исполнения полномочий. Но результаты транспарентности будут заметны лишь тогда, когда антикоррупционные комиссии, тщательно рассматривая находящуюся в открытом доступе информацию, будут тесно сотрудничать со средствами массовой информации, неправительственными организациями и гражданским обществом. Поэтому для противодействия коррупции нужна свободная пресса, пользующаяся поддержкой активного гражданского общества и бдительных граждан. Чтобы демократия пустила глубокие корни, необходимо укреплять институты управления, утверждать верховенство закона, обеспечивать гражданам подлинные гражданские права.

СОЦИАЛЬНАЯ НЕЗАЩИЩЕННОСТЬ: САМАЯ АКТУАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

В Латинской Америке не только самый высокий в мире уровень неравенства, но еще и самый высокий уровень насилия в период, когда не ведутся военные действия. Отсюда становятся понятны серьезные вызовы, стоящие перед Латинской Америкой, и ясно, почему мы должны действовать уже сейчас, если хотим углубить демократию и перейти к устойчивому развитию. Другими словами, странам Латинской Америки не удастся достигнуть этих целей к 2050 г., если они не сумеют обеспечить безопасность своих граждан. Как отмечалось в недавно опубликованном докладе ПРООН, *безопасность граждан* можно понимать как жизнь без страха и нужды. Понятие безопасности включает в себя защиту от самых разных угроз: стихийных бедствий, войн, межобщинных конфликтов, некачественных продуктов питания и преступности. Независимо от уровня развития конкретной страны эти угрозы в той или иной степени ограничивают права человека и возможности его развития. Это означает, что безопасность человека предполагает обеспечение защиты и соблюдения его основных прав, включая право на жизнь, физическую и материальную неприкосновенность, достойный уровень жизни. Не вызывает сомнения, что безопасность человека представляет собой одну из важнейших проблем, стоящих перед жителями Латинской Америки.

В докладе о социальной незащищенности, опубликованном организацией *Latinobarómetro* в 2012 г., отмечается, что на страны Латинской Америки, в которых проживает 9% населения планеты, приходится 27% всех происходящих в мире убийств, а десять латиноамериканских стран вошли в число государств с самым высоким числом убийств. Уже во втором докладе подряд отмечается, что главные проблемы в Латинской Америке — это не бедность или экономический кризис. Нет, теперь первые места в списке проблем рядового латиноамериканца занимают незащищенность, насилие и бандитизм. В 2013 г.

24% латиноамериканцев считали, что наиболее острой проблемой региона является преступность, при этом проблема безработицы отошла на второй план (16%).

Фактический уровень насилия отличается от страны к стране, однако ощущение высокой степени незащищенности — общее для всего региона. И это не удивительно, если помнить о том, что главная причина незащищенности и насилия состоит в слабости государственных институтов, отсутствии верховенства права и размахе коррупции; сталкиваясь с этими проблемами, граждане чувствуют себя беззащитными и неспособными постоять за собственные личные и имущественные права.

Наиболее остро опасность стать жертвой насилия ощущается в Гватемале, за которой следуют Сальвадор и Бразилия. Напротив, жители Уругвая и Эквадора ощущают опасность насилия менее остальных. Похоже, произошла неформальная легитимация насилия как средства решения межличностных, семейных и социальных проблем. Это вновь возвращает нас к вопросу об отношении наших граждан к неспособности государства обеспечить законность и отправлять правосудие.

Согласно докладу ПРООН 2013 г., пять из десяти латиноамериканцев считают, что уровень защищенности в их странах упал: до 65% жителей перестали выходить из дома по ночам из соображений безопасности, 13% жителей заявили о желании сменить место жительства из страха стать жертвой преступников. На рис. 7.2 показано, какие виды преступности, по мнению граждан, представляют наибольшую угрозу безопасности в регионе.

Сегодня в Латинской Америке наблюдается парадоксальная ситуация. В течение последних десяти лет средние темпы экономического роста составляли 4,2%, что позволило значительно сократить бедность и безработицу⁵, однако уровень насилия и преступности остается высоким. Согласно докладу ПРООН, причины роста преступности и насилия многогранны. К первому аспекту относится состояние структуры экономики, включая низ-

⁵ Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America / United Nations Development Programme (UNDP). New York: UNDP, 2013.

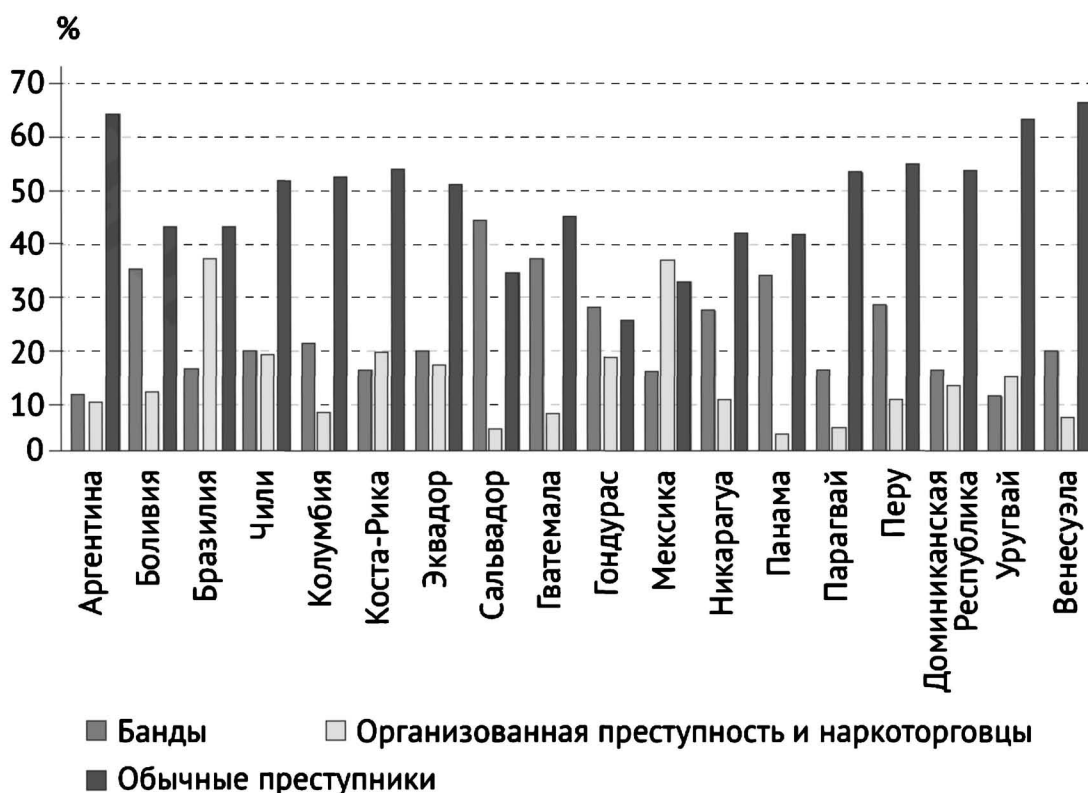


Рис. 7.2. Главные источники угрозы безопасности по мнению граждан, 2012 г.

Источник: Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America / United Nations Development Programme (UNDP). New York: UNDP, 2013. P. 3. Fig. 2.

Примечание. Данные подготовлены на основании ответов, полученных на следующий вопрос: «Я назову несколько групп и попрошу Вас отметить, какая из них представляет наибольшую угрозу вашей безопасности». В числе других групп, включенных в опросник, были полиция, военные, члены семьи и соседи.

коквалифицированный труд и недостаточную социальную мобильность, которая в контексте экономического роста, ориентированного на потребителя, породила «преступления по честолюбивым мотивам». Второй аспект — социальный, отражает структурные изменения в семье (в том числе значительный рост числа неполных семей, лиц, оставивших учебу), а также ускоренную урбанизацию, подрывающую традиционные основы общества. Третий аспект включает в себя такие факторы роста преступности, как доступность оружия, алкоголя и наркотических средств. Наконец, к четвертому относится неспособность государства — полиции, судей, прокуроров,

Умышленных убийств
на 100 тыс. человек населения

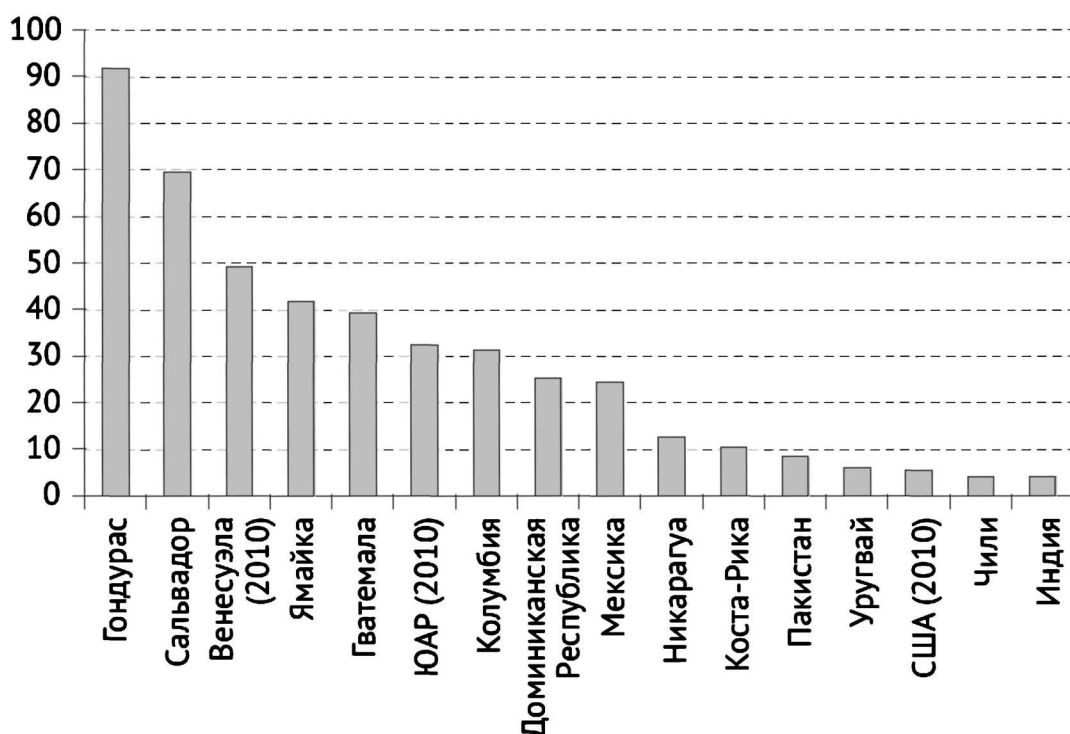


Рис. 7.3. Число умышленных убийств на 100 тыс. человек населения, 2011 г.

Источник: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Homicide Rates (2011).

тюремной системы — адекватно реагировать на современные вызовы безопасности⁶.

Один из объективных показателей, применяемых для измерения насилия, — число убийств. Как показано на рис. 7.3, этот показатель наиболее высок в Гондурасе и Сальвадоре, оставивших Венесуэлу на третьем месте. Три из пяти стран мира с самыми высокими показателями числа убийств находятся в Латинской Америке. Уровень смертности в современной Латинской Америке превышает уровень смертности периода гражданских войн 1980-х и начала 1990-х годов.

Ежегодно в Латинской Америке совершается более 100 тысяч убийств. Согласно последнему докладу ПРООН о ситуации с обеспечением безопасности человека, в 2010–2011 гг. показатели числа убийств в регионе уве-

⁶ Citizen Security with a Human Face...

личились на 11%, в то время как в остальном мире они оставались неизменными или уменьшались. Латинская Америка стала единственным регионом в мире, где за период между 2000 и 2010 гг. увеличилось число случаев насилия со смертельным исходом. В том же докладе отмечается, что за последние десять лет в результате насильственных действий в Латинской Америке погибло более 1 млн человек. Важно отметить гетерогенность насилия во всем регионе⁷.

Наибольшую тревогу у жителей нашего региона вызывают два вида насилия. Во-первых, 80% латиноамериканцев считают серьезной проблемой внутрисемейное или домашнее насилие. Около двух третей опрошенных сообщали, что знают о случаях насилия, жертвы которого — женщины, при этом одной пятой из числа опрошенных были известны происходящие внутри семьи случаи насилия, жертвами которого становились старики или дети. Данные о домашнем насилии различаются от страны к стране, но случаев насилия в отношении женщин больше, чем случаев насилия в отношении стариков и детей. Следует отметить, что более образованные молодые женщины с большей вероятностью официально заявят о случаях домашнего насилия, чем менее образованные. Спираль молчания больше распространена среди женщин с низким уровнем доходов, которые не только становятся жертвами гендерного насилия, но также в первую очередь страдают от социального и экономического неравенства.

Во-вторых, главную опасность для большинства населения, независимо от гендерной принадлежности и уровня доходов, похоже, представляют преступления насильственного характера. Сюда же относятся преступления, совершаемые в общественных местах, угрожающие физической неприкосновенности и частной собственности. Эта категория включает также организованную преступность и распространение наркотиков.

В нашем регионе убийства обычно являются результатом гендерного насилия, грабежей и действий организованной преступности. Убийства чаще происходят в опре-

⁷ Citizen Security with a Human Face...

деленных регионах, городах и районах, при этом наиболее распространенные виды убийств варьируются от страны к стране. Так, в странах Южного конуса убийства чаще связаны с гендерным насилием, в Бразилии — с грабежами и организованной преступностью, а в Колумбии и Венесуэле — в основном с организованной преступностью. В Центральной Америке убийства в основном связаны с организованной преступностью и торговлей наркотиками. Даже внутри отдельно взятых стран уровень преступности может сильно колебаться. Основными жертвами такого вида преступлений становятся молодые мужчины с низким уровнем доходов. Как следствие, в Бразилии и Гватемале доля молодых мужчин в общей численности населения может вскоре значительно сократиться, что, в свою очередь, скажется на демографической пирамиде этих стран.

Однако необходимо помнить, что приведенные данные могут быть сильно искажены, если учесть расхождения в данных различных ведомств, а также то, что официально регистрируется лишь 16% совершенных преступлений. При сборе данных по-прежнему дают о себе знать институциональные и структурные недостатки, которые усугубляются слабой координацией действий субнациональных и международных организаций, занимающихся вопросами борьбы с преступностью. В этот же список я должен добавить общую пассивность нашей полиции, медленно и зачастую неэффективно занимающейся выявлением и расследованием совершенных преступлений. В силу этих причин следует помнить о том, что имеющиеся данные могут оказаться неполными. А это значит, что проблемы незащищенности на деле могут оказаться более острыми, чем можно предположить, опираясь на имеющиеся данные.

Виктимизация, страх и чувство незащищенности

В 2011 г. жертвой преступления становился примерно каждый третий житель Латинской Америки или один из членов его семьи. Наиболее высокий уровень виктимизации наблюдается в Мексике, Перу, Аргентине, Коста-Рике

и Колумбии. Однако ощущение незащищенности не всегда совпадает с истинным уровнем виктимизации. Следует различать действительную незащищенность и социальное ощущение незащищенности. Ощущение незащищенности зависит от исходного уровня преступности, показателей изменения преступности и ее относительного уровня. Исходный уровень преступности — очень важный показатель, потому что именно он принимается за точку отсчета при оценке действительного положения вещей. Человек склонен привыкать к различным уровням насилия. Например, незначительный рост виктимизации может оказывать очень разное воздействие на социальное ощущение незащищенности в Колумбии, где люди в большей степени привычны к насилию, и в Уругвае, где уровень насилия ниже.

Показатели динамики преступности важны, потому что значительное увеличение числа жертв в большей степени привлекает внимание средств массовой информации, производя мультипликативный эффект в социальном ощущении незащищенности. Сообщения о преступлениях насильственного характера надолго остаются в памяти людей, опасаящихся стать жертвой преступления. Это происходит потому, что психологически мы склонны переживать опыт посторонних лиц, ставших жертвами насилия, так, как если бы это был наш собственный опыт. Даже если вероятность того, что мы станем жертвой насильственного преступления, невелика, конкретный образ такого преступления уже существует в нашем воображении. Возникает замкнутый круг, чувство страха усиливается, даже если фактические показатели виктимизации не дают оснований для столь сильных переживаний. Этот процесс не зависит от уровня дохода человека, при этом женщины в нашем регионе чаще чувствуют себя менее защищенными, чем мужчины.

Наконец, хочу отметить, что относительный уровень преступности также имеет особое значение, потому что именно он определяет, насколько данный вопрос важен для общества по сравнению с другими вопросами. В настоящее время проблема незащищенности вызывает большее беспокойство по сравнению с такими социаль-

ными вопросами, как состояние образования, здравоохранения или экономический рост. Сложившуюся ситуацию нужно менять, и есть некоторая надежда на то, что по мере расширения возможностей государства противостоять реальной преступности ощущение незащищенности у населения ослабнет.

Жители Латинской Америки заслужили право жить в обстановке, свободной от страха, распоряжаться своей жизнью и преуспевать, не беспокоясь за собственную безопасность и безопасность близких, не боясь потерять собственность, которую они с таким трудом приобретали. Правительства наших стран уже не могут продолжать не замечать ситуацию с безопасностью в регионе. Искоренение преступности и насилия должно стать национальной приоритетной задачей. Социально сплоченное общество — это общество, в котором все граждане в равной степени чувствуют себя в безопасности, ощущают себя в полной мере защищенными, чтобы стремиться осуществить свои мечты.

Роль государства

Чтобы демократия пустила более глубокие корни, правительства наших стран должны быть в состоянии гарантировать безопасность своих граждан. Это одна из основных и наиболее важных задач, стоящих перед правительством. Люди не могут участвовать в настоящем общественном договоре с государством, неспособным обеспечить их физическую защиту. Право на жизнь настолько упрочено в понимании каждым человеком своих политических и гражданских прав, что демократия в наших странах оказывается серьезно ослабленной из-за неспособности правительства ликвидировать насилие и преступность.

Неудивительно, что лишь треть населения региона доверяет полиции. Это означает, что значительная часть людей ощущает свою уязвимость в условиях нарастания социального ощущения незащищенности. В подобной ситуации требуется скорейшее реформирование полиции, укрепление институтов власти и установление верховенства права, выработка правительством более активной

политики в борьбе с преступностью. Также необходимо создание более совершенных механизмов информирования о подлинных показателях виктимизации, чтобы не вынуждать общественность полагаться на сообщения средств массовой информации, сверяя по ним свое ощущение незащищенности.

Хочу заявить напрямую: латиноамериканцы хотят вернуть веру в способность правительства защитить их физическую неприкосновенность и личную собственность от насильственных преступных действий. Только так мы сможем продвигаться к более устойчивой и прочной демократии.

НАРКОТОРГОВЛЯ: АХИЛЛЕСОВА ПЯТА ДЕМОКРАТИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

Незаконный оборот наркотических и психотропных веществ стал одной из величайших угроз государственности в Латинской Америке и самой серьезной опасностью для стабильности демократии в регионе. Это связано с нарастанием мощи наркокартелей, сопровождаемым ростом насилия и преступности. Сложившаяся ситуация приобрела такой масштаб, что целый ряд правительств оказался не в состоянии решить ее. В этой истории были и светлые, и мрачные моменты. Например, Колумбии и Бразилии удалось усилить свои позиции в борьбе с оборотом наркотиков, хотя ситуация в Центральной Америке значительно ухудшилась. Сегодня Латинская Америка стоит перед угрозой одновременного увеличения оборота наркотиков и незаконного применения наркотических средств.

Большинство акций транснациональной организованной преступности (ТОП) начинаются на одном континенте и завершаются на другом, при этом для транзита часто используется территория третьих стран. Это придает проблеме ТОП по-настоящему глобальный характер. Что касается нашего региона, то значительная часть кокаина производится в Андских странах, откуда он попадает в Северную Америку (через Центральную Америку) или Европу (через Западную Африку). В последнее время

низкокачественный кокаин, произведенный в Боливии, отправляется непосредственно в страны Южного конуса, что ведет к осложнению ситуации с охраной здоровья и борьбы с преступностью.

Оборот наркотических средств в Латинской Америке в основном связан с производством и транспортировкой кокаина. Он производится в Колумбии, Перу и Боливии. Исторически основная часть кокаина отправлялась на рынок США, но эта тенденция постепенно менялась начиная с 1980-х годов, когда вырос спрос на европейском рынке, который быстро компенсировал падение спроса на рынке США.

До 1990-х годов оборот наркотиков в регионе контролировали Медельинский картель и наркокартель Кали. Однако в результате разгрома организованной преступности колумбийским правительством влияние этих картелей и объемы наркоторговли упали. Возникший вакуум оказался мощным стимулом для появления мексиканских наркокартелей, географически расположенных ближе к рынку США. Переориентация на Мексику привела к резкому росту насилия в Центральной Америке.

В настоящее время кокаин водным путем поступает из Колумбии в Мексику, откуда наземным транспортом попадает в США. Колумбийские картели отвечают за производство, а мексиканские — за доставку кокаина в США. По данным за 2008 г., спрос на рынке США составлял 196 тонн кокаина общей рыночной стоимостью 38 млрд долларов. Но распределялась эта сумма неравномерно. Фермеры, выращивавшие коку на плантациях в Андах, получили всего лишь 1,1 млрд долларов. Импорт кокаина в Мексику приносил прибыль в размере 2,4 млрд долларов (без учета транспортных расходов), а мексиканские картели, в свою очередь, получали 2,9 млрд долларов прибыли за транспортировку кокаина в США. Однако наибольшая прибыль, достигавшая 29,5 млрд долларов, была получена на рынке США. Сложившиеся на рынке условия ясно дают понять, что действующие финансовые стимулы не позволяют уничтожить наркоторговлю. Понятна также финансовая мотивация войн, ведущихся во-

круг наркотиков в Мексике и в остальных странах Центральной Америки.

С другой стороны, число потребителей кокаина в Европе увеличилось с 2 млн человек в 1998 г. до 4,1 млн человек в 2008-м. За это время рыночная стоимость кокаина, вывозимого в Европу, возросла с 14 млрд до 34 млрд долларов. Основным поставщиком кокаина в Европу является Колумбия, за ней идут Перу и Боливия. Отгрузка обычно происходит в Венесуэле и Боливии, затем, следуя по маршруту через Западную Африку, транспорт попадает в порты Испании, Португалии, Нидерландов и Бельгии. Из общей суммы 34 млрд долларов фермеры в Андах получают лишь 1% от рыночной стоимости кокаина; столько же получают картели, занимающиеся транспортировкой кокаина в Африку. Цифры показывают, что и при относительно незначительной доле (выраженной в процентах) доходы, получаемые картелями в нашем регионе, создают прочный барьер на пути ликвидации торговли наркотиками. Мы видим также, что корнем проблемы являются прибыли, получаемые на территории США и Европы. Ликвидация наркоторговли будет становиться все более сложной задачей, пока не окажутся затронуты рыночные стимулы. Попытки уничтожить производство кокаина бесполезны, если ничего не предпринимать для ликвидации спроса на кокаин. Торговля наркотиками — это глобальная проблема, требующая принятия глобальных решений.

Прямые и косвенные последствия наркоторговли

Угроза, которую представляет собой организованная преступность, получила широкое распространение и оказывает сильное дестабилизирующее воздействие. При огромном масштабе проблемы легко не заметить отрицательные последствия потребления наркотиков в одном отдельно взятом сообществе; такие последствия включают серьезные проблемы с физическим и психическим здоровьем, создают значительные трудности для семей и общин. В случае с Латинской Америкой потребление наркотиков быстро растет, особенно в странах Южного конуса. Для начала правительства латиноамериканских

стран должны проводить более серьезную разъяснительную работу с конечными потребителями наркотиков. Но еще важнее, чтобы разъяснительная работа, показывающая всему населению и наркопотребителям истинную цену спроса на наркотики, велась в развитых странах. Необходимо, чтобы всем было совершенно ясно, что потребление кокаина в США или Европе приносит множество страданий жителям нашего региона. Эти расходы и потери связаны с насилием, сопровождающим наркоторговлю, войнами, ведущимися между наркокартелями, с риском, которому подвергают себя мигранты, занимающиеся перевозкой наркотиков. Невозможно отрицать, что употребление наркотиков имеет гораздо более серьезные нежелательные последствия, не заканчивающиеся их разовым принятием.

Организованная преступность несет также косвенную угрозу потенциалу государства, подрывая государственные институты и верховенство права. В этом смысле «традиционные организованные преступные группировки вытесняют государственные органы, заполняя управленческие ниши, оставленные без внимания официальными структурами, и привлекая на свою сторону всех еще оставшихся государственных агентов»⁸. Получая финансовую прибыль от торговли наркотиками, наркокартели превращаются в мощные организации, подавляющие государство, но при этом остаются неподконтрольными обществу.

Войны вокруг наркотиков, идущие в Центральной Америке, стали причиной самых высоких в мире показателей убийств, превышающих потери убитыми в гражданских войнах 1980-х и 1990-х годов. Вооружение и финансовая мощь наркокартелей позволили им покупать государственных служащих и молчание прессы, что привело к оцепенению правительства Мексики и стран Центральной Америки. Там, где не действуют взятки и коррупция, картели чаще прибегают к насилию, направленному на то,

⁸ The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Vienna: UNODC, 2010.

чтобы поставить под удар состоятельность государства и свести к нулю работу полиции по поддержанию законности и порядка. Так под вопросом оказалась способность мексиканского государства нанести удар по наркокартелям. Волна преступности и насилия ведет к снижению доверия к государству, влияет на качество демократии, при этом граждане остаются беззащитными перед лицом организованной преступности. В странах Южной Америки, где налажены производство и транспортировка наркотиков, состоятельность государства также колеблется. Кроме того, торговля наркотиками, связанная с отмыванием денег, грозит реальной экономике всего региона. Исходя из всего этого, я утверждаю, что наркоторговля превратилась в ахиллесову пяту Латинской Америки. Она ведет к ослаблению государства и грозит подрывом демократии в наших странах.

Борьба против торговли наркотиками требует не только укрепления государственных институтов и верховенства права, но и сосредоточенности на ограничении возможностей для коррупции и на укреплении силовых структур, призванных поддерживать закон и порядок. Мы также должны развивать международное сотрудничество. Усилия отдельных стран могут привести к уменьшению насилия и ослаблению наркокартелей в одном конкретном регионе, но они не приведут к искоренению проблемы. Это ясно показал опыт Колумбии и Мексики. Удар по колумбийским картелям не привел к прекращению производства кокаина — просто на этот раз новые наркокартели появились в Мексике. Уровень насилия и преступности в Колумбии упал, но он возрос в Мексике и Центральной Америке. Следовательно, необходим целостный подход для того, чтобы взять на прицел источник проблемы — высокий и прибыльный спрос на кокаин в развитых странах. Мы должны также продолжить уничтожение производства и каналов транспортировки кокаина в Южной и Центральной Америке. Это потребует создания более надежных транснациональных механизмов и институтов для объединения усилий, обмена информацией и ресурсами в борьбе против торговли наркотиками.

В докладе «Транснациональная организованная преступность в Центральной Америке и странах Карибского бассейна: оценка опасности», представленном Управлением ООН по борьбе с наркоманией и преступностью (УНП ООН)⁹, уличные банды определены как разновидность классических территориальных организованных преступных группировок, основное отличие которых в том, что они почти полностью состоят из молодежи (под молодежью в данном случае понимаются лица в возрасте до 20 и даже до 30 лет — с учетом особенностей общества, в котором возможности получения образования и трудоустройства ограничены). В самом регионе эти группировки обычно не относят к числу «групп организованной преступности», так как они не преследуют целей финансовой наживы.

Большинство таких уличных банд не в состоянии выполнять функции псевдогосударства, в основном из-за того, что состоят из импульсивных молодых людей. Они не заинтересованы в оказании услуг своей общине (в отличие от многих преступных организаций). Но они сильно интересуются всем происходящим по месту жительства. Для них контроль над территорией означает самоидентификацию, уважение, собственное место в мире. Подобные понятия заставляют их действовать вопреки собственным финансовым интересам, вести междоусобные сражения с такими же группировками из-за воображаемых оскорблений или символических вторжений на свою «поляну». Похоже, что в основе существования таких группировок лежит конфликт, а идентичность определяется теми, кому они противостоят.

Уличные банды в Центральной Америке называют «мара». Они по природе международны и существуют в ряде стран, однако мало что указывает на выход их интересов за пределы событий местного значения. Эти банды разбиты на две основные фракции, причем обе возникли на востоке Лос-Анджелеса: это «Мара Сальватруча»

⁹ См. примеч. 8 на с. 213. — *Примеч. ред.*

(MS-13) и «Мара-18». Почти с полной уверенностью можно сказать, что их появление в Центральной Америке стало результатом волны депортации криминальных элементов из США в Сальвадор, Гватемалу и Гондурас после 1996 г. Сложно назвать точное число членов этих уличных организаций. Рисунки 7.4 и 7.5, подготовленные УНП ООН, позволяют получить представление об их численности.

В докладе УНП ООН¹⁰ отмечается, что торговля кокаином несомненно послужила катализатором насилия в ряде мест. С принятием в 2006 г. в Мексике новой стратегии безопасности были остановлены поставки кокаина на рынок США, что подорвало спрос на этот наркотик в США, при этом волна насилия, поднятая его поставками, не уменьшилась.

Столкнувшись со все более негостеприимной обстановкой в Мексике, наркоторговцы сосредоточились на новых маршрутах вдоль границы между Гватемалой и Гондурасом, вступив в борьбу за новые «площадки» по всему региону.

Сегодня идет противостояние между двумя семьями, давно связанными с организованной преступностью и успешно управляющими отдаленными районами стран, ставших полем их деятельности.

УНП ООН утверждает, что с 2007 г. группам «Мара» (MS-13 и М-18) отводится второстепенная роль в транснациональной контрабанде кокаина. В то же время, похоже, «Мара», «Зета» и другие территориальные группы занялись контрабандой мигрантов, незаконной перевозкой людей и торговлей оружием. Как указывается в докладе, они могут расширить эту деятельность, если доходность торговли кокаином упадет.

Согласно докладу ПРООН 2013 г., там, где действуют мелкие преступные группировки, например банды подростков, необходимо укреплять связи общественности с местными органами управления для контроля над преступностью и профилактики преступлений. Особую важ-

¹⁰ Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Vienna: UNODC, 2012.

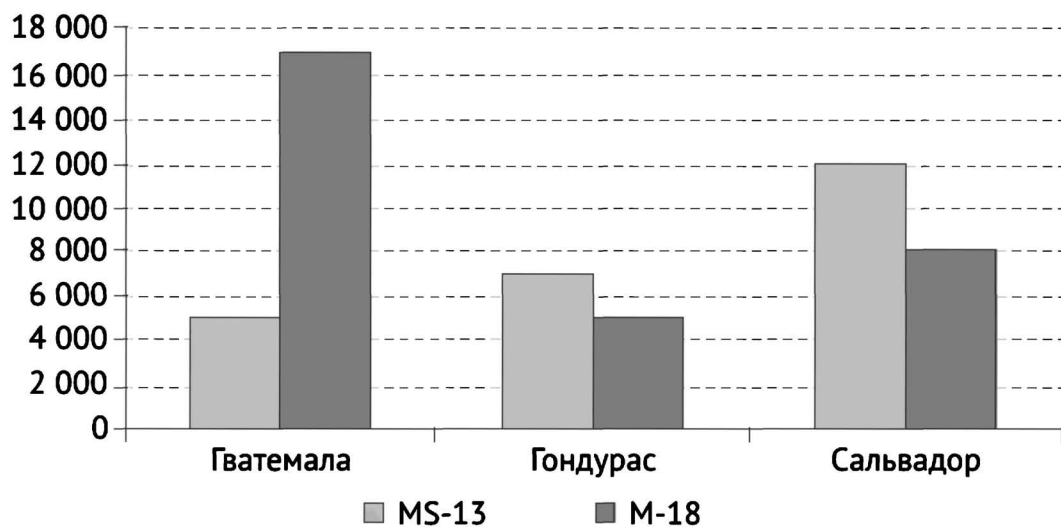


Рис. 7.4. Численность группировок «Мара» в Северном треугольнике, 2012 г.

Источник: Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Vienna: UNODC, 2012. P. 29. Fig. 20.

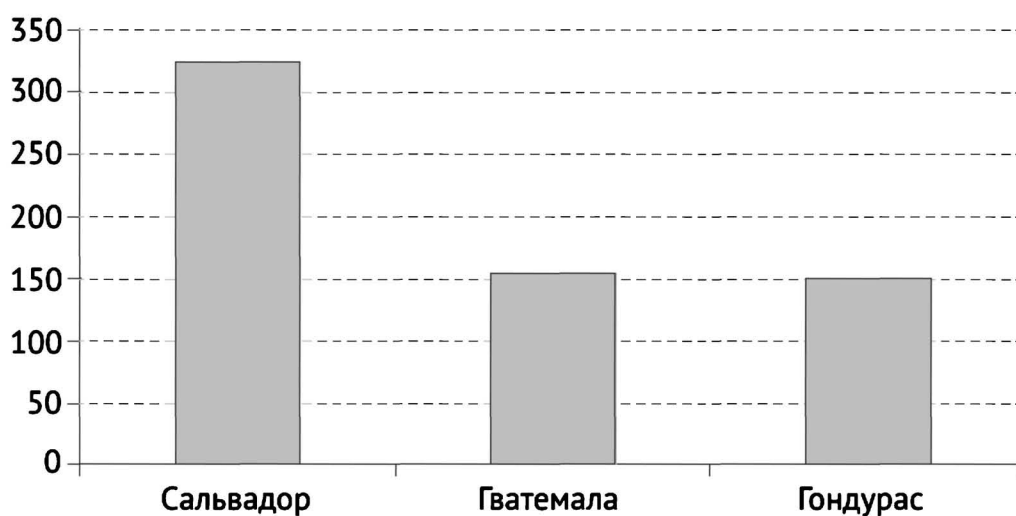


Рис. 7.5. Число членов банд «Мара» на 100 тыс. человек населения, 2012 г.

Источник: Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean... P. 29. Fig. 21.

ность приобретает работа полиции с группами риска по месту жительства. Реализация образовательных программ, предлагающих ресурсы или техническую подготовку, организация досуга жителей района или членов общин позволяют наладить связи между уязвимыми группа-

ми молодежи и остальными жителями, ослабить факторы риска, связанные с юношеским насилием.

Существование организованных преступных групп требует целенаправленных действий. Растущая сеть распространения наркотических средств и рост числа преступных групп, занимающихся, например, вымогательством или похищением людей, требуют значительных расходов на работу следователей, сбор данных и сотрудничество различных ведомств, занимающихся вопросами безопасности. Когда организованная преступность глубоко проникает в жизнь общины, государство должно восстановить свой контроль на территории, укрепить местные институты, включая государственные силы безопасности.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

В этой главе речь шла о значении мер, направленных на укрепление слабого институционального окружения в регионе. Именно так можно разрушить замкнутый круг, обусловленный слабостью правоохранительных органов, необязательностью соблюдения закона, систематической коррупцией и нарастающей незащищенностью граждан.

Глава 8 посвящена социальным вызовам, стоящим перед социально сплоченным обществом, а именно обеспечению качества образования и доступности медицинских услуг, ликвидации голода и недоедания, созданию достойных жилищных условий. Все это — составные части благополучия.

8. СОЦИАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СОЦИАЛЬНО СПЛОЧЕННЫМ ОБЩЕСТВОМ

Мое видение социально сплоченного общества и многомерного подхода к проблеме бедности предполагает ликвидацию бедности среди работающих и устранение неравенства. Мы, латиноамериканцы, понимаем это и работаем над тем, чтобы изменить ситуацию. Однако недостаточно заниматься одной лишь проблемой доходов. Я считаю, что наша конечная цель состоит в том, чтобы граждане наших стран жили здоровой и счастливой жизнью в условиях устойчивой социально-экономической структуры и стабильной и эффективной демократии. В социально сплоченных обществах ценятся и обеспечиваются равные возможности для всех.

Ключом к достижению этих целей являются социальные услуги, которыми правительства наших стран обеспечивают всех членов общества. Есть определенные разногласия по поводу того, какие социальные услуги следует считать обязательными. Но существует и широко распространенное мнение, что неотъемлемые составные части благополучия — это состояние здоровья, качество питания, доступность школьного образования и основных услуг (а именно обеспечения питьевой водой и электроэнергией). Как я отмечал ранее, эти элементы благополучия включены в большинство новых критериев бедности. Имеется обширная литература эмпирического характера в академической области и в области развития, наглядно показывающая, что без обеспечения доступности этих основных услуг шансы на то, что жизнь человека окажется плодотворной, близки к нулю. Если правительства намерены работать на благо своих граждан, то они должны действовать по всем трем названным направлениям.

В этой главе я обращаюсь к последним инициативам Всемирного банка, предлагающим использовать для измерения неравенства в доступе к этим услугам индекс

возможностей человека (ИВЧ). ИВЧ предназначен для расчета того, каким образом обстоятельства жизни ребенка — то есть аспекты, которыми он не может управлять, такие как пол, семейное богатство, расовая принадлежность и т.п., — сказываются на его возможностях получить доступ к основным услугам, которые столь необходимы для развития у этого ребенка способностей, позволяющих ему достичь успеха.

Правда заключается в том, что неравенство доходов и доступности благ, о которых мы говорили, представляют собой лишь верхушку айсберга. Мы не сможем вырваться из круга бедности, если не затронем неравенства возможностей. ИВЧ используется для измерения средней доступности услуг с последующей коррекцией этого показателя с учетом того, насколько несправедливо или не в равной мере базовые услуги распределены среди населения. Например, если две страны достигли 70-процентной доступности базового образования, но в одной 30% детей, не имеющих доступа, почти целиком составляют девочки, или представители коренных народов, или жители сельской местности, тогда ИВЧ у этой страны будет ниже, чем у страны, где 30% не имеющих доступа к услугам распределены между различными группами населения.

Нужны новые способы измерения движения к поставленным целям. Я считаю ИВЧ адекватным способом оценки доступности услуг. Он отвечает нашим возможностям и парадигмам социальной интеграции. Все эти области — здравоохранение, базовые услуги, жилье и образование — безусловно важны для осуществления нашей мечты, но обеспечить доступность услуг всем гражданам представляется очень сложной задачей. Рассмотрим более внимательно, что происходит в регионе с точки зрения доступности всех необходимых составных частей благополучия.

ВЗАИМОСВЯЗЬ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Прежде всего важно понимать, что все эти направления представляют собой не отдельные, а связанные друг с другом проблемы. Здравоохранение, образование и бедность не только взаимосвязаны, но и являются важнейшими

и взаимодополняющими составными частями. Состояние здоровья образованных людей с большей вероятностью будет хорошим, а у здоровых детей больше возможностей посещать занятия в школе, учиться и переходить к следующим ступеням образования. Мы знаем, что здоровые и образованные люди с большей вероятностью добьются экономического успеха. Такие люди, скорее всего, будут принимать активное участие в политических процессах своей страны, что пойдет на пользу построению живой демократии, нацеленной на достижение всеобщего прогресса.

Нам также известно, что женщины с более высоким уровнем образования больше заботятся не только о собственном здоровье, но и о здоровье своих детей. Зачастую именно на женщинах лежит ответственность за благополучие детей, в том числе за их питание и оказываемую им медицинскую помощь. Независимо от того, как часто образованные женщины обращаются к врачам, они с большей вероятностью поймут необходимость лечения, будут искать возможность его получить, а затем будут осознавать все свои права при общении с медицинским персоналом¹. И это понимание своих прав позволит таким женщинам требовать большего внимания от врачей. Сказанное относится не только к женщинам. В целом, чем более образован человек, тем в большей степени он готов воспринять информацию о состоянии своего здоровья и способах лечения.

Состояние здоровья имеет важнейшее значение для учебы в школе. От него зависят возможности детей учиться, а значит, и вероятность того, что им удастся получить основные знания и навыки. Недоедание, голод приводят к тому, что мозг утрачивает часть навыков обработки полученной информации или выполнения сложных действий. Ребенок теряет способность сосредоточиться на занятиях или чтении, его запасы энергии снижаются². Отсюда по-

¹ *Sperling G.B.* The Case for Universal Basic Education for the World's Poorest Boys and Girls // *Phi Delta Kappan*. 2005. Vol. 87. No. 3. P. 213–216; *Watkins K.* The Oxfam Education Report. Oxford: Oxfam GB, 2000.

² *Del Rosso J.M.* School Feeding Programs: Improving Effectiveness and Increasing the Benefit to Education. A Guide for Program Managers. Oxford: Partnership for Child Development, 1999; *Dercon S., Sánchez A.* Long-Term

нятно, почему дети, не получающие достаточного питания, с большей вероятностью перестают посещать школу, чем здоровые дети, и чаще пропускают занятия.

Если образование открывает путь к более широкому и качественному выбору при трудоустройстве взрослого человека, то можно предположить, что дети, страдающие от недоедания, с меньшей вероятностью смогут развить имеющиеся у них способности или воспользоваться открывающимися возможностями, чтобы сделать осознанный экономический и политический выбор. С большой долей вероятности они останутся бедными и в зрелом возрасте. Круг взаимосвязей замыкается, когда становится доказанным тот факт, что главной причиной недоедания является нехватка денег.

ДОСТУПНОСТЬ БАЗОВЫХ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

Латинская Америка достигла заметного прогресса не только в сокращении бедности и неравенства, но и в повышении доступности базовых медицинских услуг, а также в улучшении самых общих показателей состояния здоровья населения. Однако значительная часть населения при этом по-прежнему сталкивается с недостатком питания и недоступностью основных медицинских услуг. Одним из показателей общей доступности здравоохранения является продолжительность жизни. В Латинской Америке она постепенно увеличивается. В 2003 г. ожидаемая продолжительность жизни составляла 72,3 года, а в 2010-м — 74,1 года. Для сравнения: в развитых странах, таких как США и страны Европы, продолжительность жизни составляла 78,2 и 79,6 года соответственно, в то время как в сравнительно малоразвитых странах Южной Азии — 65,3 года

Implications of Under-Nutrition on Psychosocial Competencies: Evidence from Four Developing Countries (Working Paper 72, Young Lives, Department of International Development, University of Oxford). Oxford, 2011. <http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Younglives/wp72_long-term-implications-of-under-nutrition.pdf>; Outes-Leon I., Porter C., Sánchez A. Early Nutrition and Cognition in Peru: A Within-Sibling Investigation (Working Paper IDB-WP-241, Inter-American Development Bank). Washington, DC, 2011.

(показатели мирового развития Всемирного банка). Похоже, что Латинская Америка приближается к развитым странам, однако когда ПРООН разработала индекс продолжительности жизни с учетом состояния здоровья, то этот показатель для стран региона снизился до 65 лет. Это говорит о том, что многие стали жить дольше, но состояние их здоровья плохое. Это также может указывать на то, что многие смертельные заболевания (значительная часть их излечимы) в Латинской Америке по-прежнему являются хроническими болезнями, характерными для бедных, но перешедшими в стадию обострения из-за недостаточной доступности медицинских услуг.

К числу основных заболеваний, заканчивающихся смертью, в Латинской Америке относятся заболевания сердечно-сосудистой системы и рак, а третье место занимают инфекционные и инвазивные болезни. Болезнью, часто ведущей к смерти, в нашем регионе также считается туберкулез, правда, количество смертей, связанных с ним, уменьшается. В странах, где значительную долю населения составляют коренные народы и сельские жители, которым обычно медицинские услуги доступны в меньшей мере, чем остальному населению, смертность от этих обычно излечимых и поддающихся профилактике болезней остается самой высокой.

Еще одним показателем доступности медицинского обслуживания является доступность медицинской помощи женщинам в период беременности. Вынашивание ребенка и роды могут оказаться опасными как для матери, так и для ребенка. Доступность пренатального наблюдения, присутствие опытных акушеров при родах и число женщин, умерших во время родов, свидетельствуют об уровне медицинской помощи в регионе.

В Латинской Америке на 100 тысяч родов приходится около 85 случаев смерти. Это хороший показатель, если проводить сравнение с менее развитыми регионами, такими как Восточная или Южная Африка, где на 100 тысяч родов приходится 550 случаев смерти, но он в 3,5 раза хуже, чем в США, где на 100 тысяч родов приходится 24 случая смерти (данные ЭКЛАК, 2012 г.). Интересно, что смертность при родах в Латинской Америке настоль-

ко превышает аналогичный показатель в США и Европе, при том что во всех трех регионах доля родов, проходящих при участии квалифицированного медицинского персонала, примерно одинакова и составляет около 90%³. В данном случае речь идет скорее о качестве медицинских услуг в регионе, чем об их доступности.

Новорожденные более уязвимы перед болезнями и недоеданием, чем дети старшего возраста и взрослые. Важный показатель качества медицинского обслуживания и системы питания в той или иной стране — число детей, которые умерли, не достигнув 5-летнего возраста. В Латинской Америке в целом сейчас умирает в среднем 2% детей в возрасте до 5 лет (19 случаев смерти на 1000 родов). Это намного лучше показателей 1990 г., когда в регионе наблюдалось 53 случая смерти детей на 1000 родов⁴. Хотя во всех странах статистика детской смертности заметно улучшилась, в 2012 г. в Боливии она все еще составляла 5%, в Гватемале и Никарагуа — около 3%, а на Кубе, в Чили и Уругвае — менее 1% детей в возрасте до 5 лет⁵.

БИЧ НЕДОЕДАНИЯ

Сохранившаяся высокая детская смертность может во многом быть связана с недоеданием. Это проблема, которую можно полностью решить, но именно она является одной из основных причин плохого здоровья жителей Латинской Америки. Недоедание представляет собой важнейшую проблему для системы государственного здравоохранения в регионе, особенно в том, что касается последствий для детей: анемии, задержки развития, недостаточного веса и проч.

На рис. 8.1 продемонстрированы изменения показателей детского хронического недоедания и острого недоедания в различных странах региона. Как и в других вопросах, неравенство внутри отдельно взятых стран

³ Vega J.R.M., Barros R.P. de, Chanduvi J.S., Giugale M., Cord L.J., Pessino C., Hasan A. Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank, 2011.

⁴ Ibid.

⁵ См.: <<http://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT>>.

Доля детей (%), не получающих полноценного питания

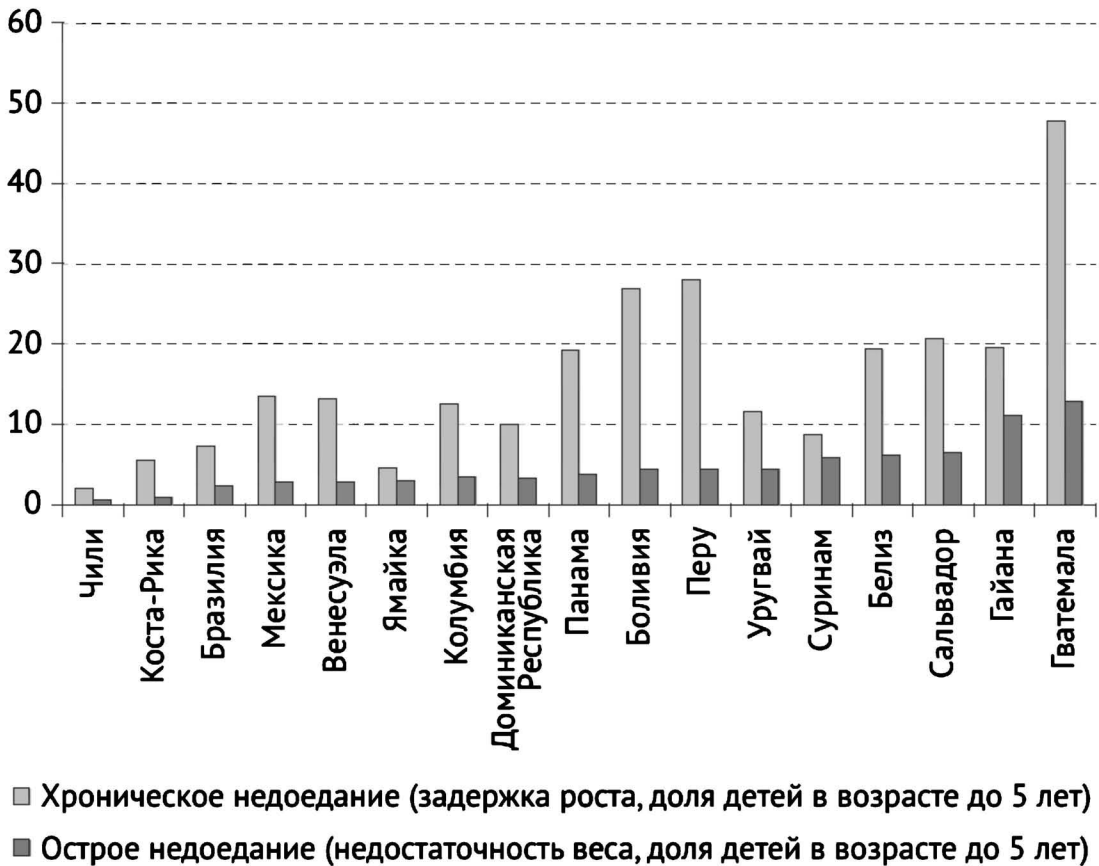


Рис. 8.1. Детское недоедание в 2007–2012 гг.

Источник: World Bank, World Development Indicators (database).

Примечание. В различных странах за разные годы.

и между странами поражает. Данные относятся к 2008 г., но в результате недавнего мирового кризиса бедным в Латинской Америке стало еще труднее обеспечивать свое пропитание. По оценкам ЭКЛАК, в результате роста цен на продукты питания в 2006–2008 гг. численность крайне бедных увеличилась на 10 млн человек, еще 10 млн человек пополнили ряды умеренно бедных. В ходе другого обследования 19 латиноамериканских стран было обнаружено, что число бедных увеличилось на 4,3%, или на 21 млн человек⁶. От повышения цен на продукты питания больше

⁶ Robles M., Cuesta J., Duryea S., Enamorado T., Gonzales A., Rodríguez V. Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006–2008 Price Surge. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2008.

всех страдают бедные домохозяйства, так как им приходится расходовать на еду от 50 до 80% своих доходов (данные ФАО — Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных наций, 2010 г.). Это означает, что при резком повышении цен и сохраняющемся уровне доходов домохозяйства вынуждены сократить расходы на питание — сначала за счет сокращения в рационе наиболее питательных (и более дорогих) продуктов, а затем за счет уменьшения количества и частоты приема пищи.

Как и следовало ожидать исходя из модели неравенства, которую мы наблюдали в доходах, хроническое детское недоедание широко распространено во многих странах, но в особенности среди детей коренных народов и жителей сельских общин. Например, в Боливии, Эквадоре и Перу среди детей в возрасте до 5 лет, не относящихся к коренным народам, от недоедания страдает 20, 22 и 20% детей соответственно. Что касается детей коренных народов, то здесь доля недоедающих детей достигает шокирующих 40, 50 и 45% соответственно (данные ФАО, 2010 г.).

Стоит повторить еще раз, что это не просто одна из проблем здравоохранения: недоедание в первые годы жизни в дальнейшем — в течение многих лет, а может быть, и всей оставшейся жизни — сказывается на общем состоянии здоровья, а также на умственном и физическом развитии человека. Согласно имеющимся оценкам, некачественное питание и недоедание становятся причиной почти 11% всех заболеваний, а у детей в возрасте до 5 лет — 35%⁷. Недоедание особенно вредит младенцам в возрасте от 0 до 24 месяцев и может сказываться на их физическом и умственном развитии на протяжении всей жизни. В Перу недавно было проведено обследование, показавшее, что мировой кризис, затронувший цены на продукты питания в 2006–2008 гг., заметно сказался впоследствии на умственных способностях детей, рожденных в указанный период или вскоре после него⁸.

⁷ *Pee S. de [et al.]. How to Ensure Nutrition Security in the Global Economic Crisis to Protect and Enhance Development of Young Children and Our Common Future // Journal of Nutrition. 2010. Vol. 140. No. 1. P. 138S–142S.*

⁸ *Outes-Leon I., Porter C., Sánchez A. Early Nutrition and Cognition in Peru...*

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ГОЛОДА И НЕДОЕДАНИЯ

Хорошо продуманная политика продовольственной безопасности — важная часть стратегии снабжения всех членов общества достаточным количеством продуктов питания⁹.

Имеется множество доказательств тому, что голод и недоедание представляют собой и основную причину, и главный результат бедности. Далее, при обсуждении вопросов стратегии в сфере образования, я вновь вернусь к важным вторичным последствиям того, что дети не в состоянии развивать свой потенциал, приходя в школу на пустой желудок или не получив должного питания. Продовольственная безопасность не означает волшебного избавления от бедности, но, снижая пагубное влияние бедности на производительность, она позволит в долгосрочной перспективе ослабить эффект передачи бедности из поколения в поколение. Поэтому мы считаем, что, решая проблему недоедания, мы делаем инвестиции в умственное развитие жителей наших стран.

Продовольственную безопасность можно рассматривать с точки зрения наличия продуктов питания (предложение) или с точки зрения недостаточной доступности продуктов питания для конкретных групп населения (спрос). Ее можно также характеризовать в терминах хронической или временной нехватки продовольствия. Примерно к 1990 г. Латинской Америке удалось в основном решить проблему снабжения продовольствием, на что ушло почти 50 лет. Более того, если исходить из среднего ежедневного рациона в расчете на душу населения, то в регионе наблюдается избыток пищевой энергии, как это показано в табл. 8.1.

Но несмотря на то что в регионе достаточно продовольствия, миллионы детей и целых семей продолжают страдать от нехватки продуктов питания и от недоедания. Следовательно, основная продовольственная проблема в Латинской Америке сегодня состоит не в производстве продуктов питания, а в их доступности. Мы

⁹ Social Agenda for Democracy in Latin America for the Next Twenty Years / Global Center for Development and Democracy (GCDD). Lima: GCDD, 2009. P. 56.

Таблица 8.1. Предложение пищевой энергии (ккал / чел. / сутки)

Регион	1990	2000	2005	2009
Во всем мире	2627	2732	2787	2831
Африка	2278	2421	2513	2560
Америка в целом	2957	3173	3216	3205
Центральная Америка	2845	2941	2989	2974
Южная Америка	2579	2782	2873	2951
Азия	2421	2591	2635	2706
Европа	3378	3248	3369	3362
Австралия и Новая Зеландия — всего	3190	3037	3137	3246

Источник: Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAOSTAT (2013).

Примечание. Средняя суточная потребность человека составляет 2200 ккал.

должны обеспечить жителей с низким уровнем доходов достаточным питанием. Ликвидация голода стала приоритетной задачей.

Некоторые соседние страны уже разработали модели решения этого вопроса. В Бразилии принята стратегия «нулевого голода» — Fome Zero. Это послужило примером для ряда других государств региона, где были приняты похожие стратегические решения. В некоторых странах (Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Гватемале и Эквадоре) действуют законы об обеспечении продовольственной безопасности. И хотя в большинстве стран не было принято скоординированной стратегии «продовольственной безопасности» как таковой, проблемы спроса и предложения стоят на повестке дня как часть политических инициатив; в их числе — развитие мелкомасштабного хозяйственного производства и развитие сёл, повышение социального и продовольственного благополучия, содействие здоровому питанию, образованию и подготовке по вопросам продовольствия и питания. Поскольку продовольственная безопасность, бедность, неравенство, образование и политика в сфере сельского хозяйства взаимосвязаны, это означает, что такие политические инициативы способствовали укреплению продовольственной безопасности.

ДОСТУПНОСТЬ ОСНОВНЫХ УСЛУГ

Бедность приводит не только к заболеваниям, вызванным недоеданием. Она становится причиной и других болезней, поскольку бедные обычно не имеют доступа к чистой питьевой воде и основным средствам санитарии. Отсутствие санитарии и чистой питьевой воды имеет серьезные последствия, в результате чего многие жители Латинской Америки заболевают и умирают каждый день.

В Латинской Америке удалось обеспечить потребности 86% жителей в водопроводной воде, при том что в 1990 г. водопроводом могли пользоваться лишь 73% населения (данные ЮНИСЕФ, 2012 г.). Но бедные жители распределены неравномерно и в большинстве своем проживают в сельской местности, и так же неравномерно распределены источники чистой воды и средства санитарии.

Если говорить о равной доступности воды и средств санитарии для всего населения, то здесь складывается гораздо более сложная ситуация. Показатели ИВЧ указывают на то, что «по меньшей мере для одной трети проживающих в регионе детей отсутствует равный доступ к воде и средствам санитарии»¹⁰. И хотя с середины 1990-х годов показатель доступности увеличивался на 1,3 процентных пункта в год, доступность чистой воды и основных средств санитарии все еще во многом зависит от размера заработка в домохозяйствах и их местонахождения — в городе или в сельской местности, как это показано на рис. 8.2.

С распределением электроэнергии ситуация несколько лучше. Показатели ИВЧ в отношении энергоснабжения в 12 из 19 стран Латинской Америки и Карибского бассейна превышают 90 пунктов, и ни в одной из них этот показатель не опускается ниже 55. Начиная с середины 1990-х годов он увеличивался по меньшей мере на один пункт в год¹¹. Вспомним, что ИВЧ представляет собой выраженную в процентах долю охвата населения с учетом неравенства этого охвата, которая варьируется от 0 до 100,

¹⁰ Vega J.R.M. [et al.]. Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report... P. 54.

¹¹ Ibid.

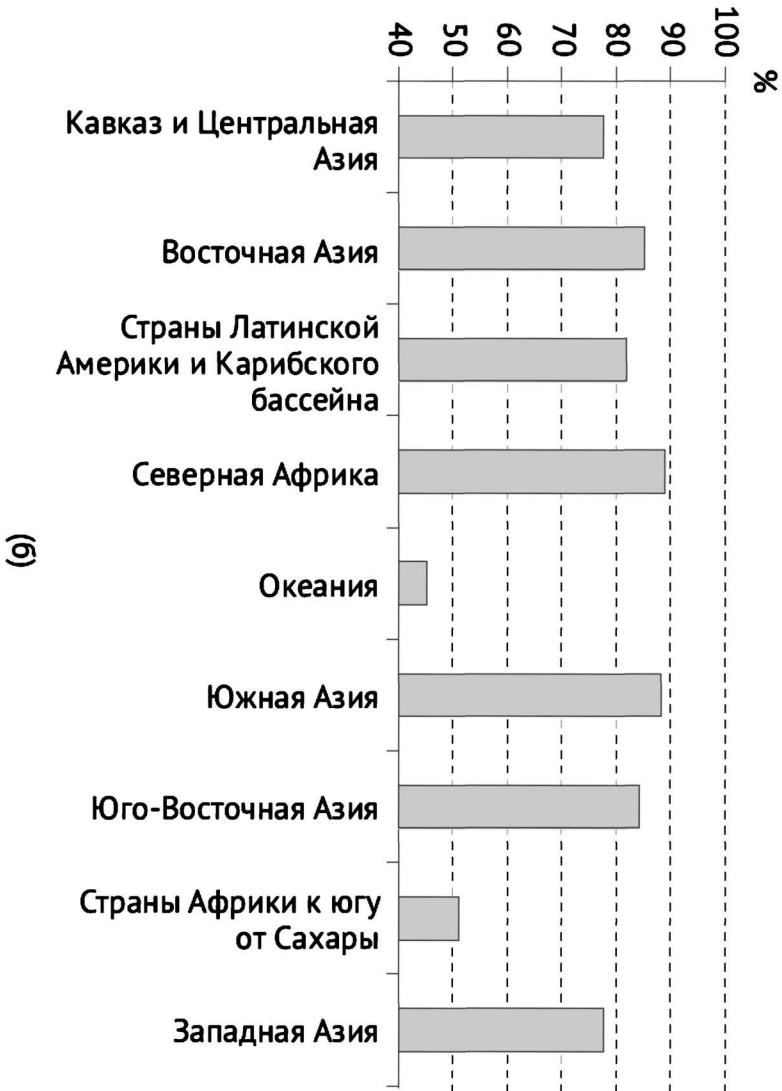


Рис. 8.2. Доля сельского населения, имеющего доступ к чистой водопроводной воде: (a) по странам; (b) по регионам

Источники: WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. <<http://www.wssinfo.org>>.

то есть для общества с общей доступностью всех услуг показатель ИВЧ составит 100 пунктов.

Для всех показателей доступности базовых услуг неравенство возможностей вызвано в основном местонахождением (местом жительства ребенка), а не размером доходов или другими личными обстоятельствами. Это означает, что нам надо рассматривать географический аспект неравного охвата, а не общие процентные показатели.

ДОСТОЙНОЕ ЖИЛЬЕ

Качество жилья во многом определяется доступностью безопасных бытовых и санитарно-гигиенических условий жизни. Согласно определению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (CESCR), к числу необходимых составных частей соответствующего требованиям (или «достойного») жилья относятся: правовое обеспечение проживания, доступность услуг, материалов, удобств и инфраструктуры, доступность по цене, пригодность для проживания, физическая доступность, надлежащее расположение и культурное окружение¹². Также можно считать, что владение жильем играет решающую роль в укреплении приверженности отдельного человека или целой общины демократическим институтам и участию в жизни гражданского общества. Достойное жилье становится причиной более надежной защиты общин, снижения потребления наркотиков и сокращения преступности, а также большего участия в жизни гражданского общества. Люди, живущие в достойных условиях, решают проблемы общины через местные органы управления, способствуя тем самым их укреплению.

Доступность достойного жилья может измеряться такими показателями, как доступность средств санитарии, питьевой воды, электроэнергии (выше уже говорилось об этом), также важный фактор — крайняя перенаселенность. Последняя является полезным индикатором, так как напрямую связана с обсуждаемыми вопросами,

¹² The Right to Adequate Housing, Fact Sheet 21 (Rev. 1) / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2009. P. 3–5.

включая вопросы недостаточного соответствия нормам санитарии и гигиены, психического нездоровья, напряженных отношений между родителями и детьми, невысокого образовательного уровня и проч.

Большинству латиноамериканских стран есть к чему стремиться, когда речь заходит о перенаселенности. По соответствующим показателям страны региона, за исключением Бразилии, Коста-Рики и Чили, отстают от средних европейских показателей более чем на 10 пунктов. По показателям жилья, не считающегося перенаселенным, это отставание варьируется от 7–8% в Гватемале и Никарагуа до 87% в Перу. В Перу только 31% жилья, не считающегося перенаселенным, является доступным для справедливого распределения. С этих позиций значительный разрыв показателей ИВЧ между Латинской Америкой и Европой почти полностью объясняется неравенством возможностей, которое в нашем регионе почти вдвое сильнее¹³.

Миграция из сельских районов в пригороды становится еще одной большой проблемой, когда речь идет о достойном жилье. Почти везде мигранты располагаются на окраинах крупных городов, где зачастую недостаточно инфраструктуры для обеспечения достойной крыши над головой, медицинского обслуживания, не хватает школ, мест проведения досуга и других услуг, считающихся базовыми для интеграции в общество и участия в его жизни.

Почти во всех латиноамериканских странах выполняются программы, направленные на облегчение положения мигрантов. Были опробованы такие решения, как экономная урбанизация, обеспечивающая начальный уровень обустройства площадок (например, улицы с твердым покрытием, электричество, воду, санитарное оборудование), на которых мигранты затем могут сами строить свои дома. Однако, несмотря на все попытки, до сих пор значительному числу латиноамериканцев по-прежнему недоступны в равной мере достойные условия жизни.

Улучшение существующего и строительство нового достойного жилья для всех, включая бедноту, способно стать значительным преимуществом нашего большого

¹³ Vega J.R.M. [et al.]. Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report...

общества. При разумном планировании и бережливом финансировании жилищное строительство может стать источником создания достойных рабочих мест, повышения квалификации низкооплачиваемых и малоквалифицированных рабочих, то есть той части населения, для помощи которой и разрабатываются эти программы!

Вторым аспектом проблемы достойного жилья, который может сильно изменить жизнь и материальное положение латиноамериканской бедноты, является вопрос собственности. Этот аспект важен: существует мнение, что когда у семьи, особенно с низким и средним уровнем доходов, имеется в собственности дом, то ее члены в большей степени заинтересованы в демократическом обществе и участии в его жизни, а недемократические режимы становятся менее привлекательными¹⁴.

Эрнандо де Сото выразил другое мнение — что у бедных имеются активы, которые не могут быть использованы таким же образом, каким используется капитал:

Их ресурсы имеют ущербную форму: дома построены на земле, права собственности на которую оформлены неадекватно; обязательства предприятий не определены, а сами они не инкорпорированы; производства размещены в зонах, где ни финансисты, ни инвесторы не могут их контролировать. Поскольку права собственности на эти активы не задокументированы надлежащим образом, их нельзя продать никому, кроме небольшого числа местных, знакомых между собой и доверяющих друг другу людей, их нельзя использовать как обеспечение кредита или предложить инвесторам для долевого участия¹⁵.

Вместе эти два довода создают достаточную основу для определения политики в области жилищного строительства, которая обеспечит более справедливый доступ к жилью с наличием основных услуг и без перенаселенности.

¹⁴ Carnoy A. *Democracia Sí! A Way to Win the Cold War*. New York: Vantage Press, 1962.

¹⁵ Soto H. de. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2000. P. 6 (рус. пер.: *Сото Э. де. Загадка капитала: Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире*. М.: Олимп-Бизнес, 2001. С. 18).

Для этого есть возможность укрепления партнерства между правительством, частными строителями, банками и бедняками, чтобы увеличить предложение доступного, безопасного и отвечающего санитарным нормам жилья. Чтобы получить все экономические и демократические блага, нам надо следовать стратегии увеличения равной доступности, но также обеспечить оформление права на собственность жителям с низким уровнем доходов, фактически владеющим домами, но не оформившим их юридически; кроме этого, необходимо обеспечить кредитный фонд семьям с низким уровнем доходов, чтобы они могли инвестировать в улучшение жилищных условий или приобретать собственные дома.

ДОСТУП К КАЧЕСТВЕННОМУ ШКОЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Если мы стремимся к построению инклюзивного социально сплоченного общества, то нам надо вкладывать средства в интеллектуальное развитие людей, предоставляя всем возможность получать качественное образование. Пожалуй, это важнейший инструмент, имеющийся в распоряжении общества для того, чтобы укрепить социальное равенство и усилить экономический рост. Успех по всем остальным направлениям зависит от образования и от образованности населения. Образование также представляет собой наиболее важный инструмент, с помощью которого можно укрепить демократию, добиться лучших результатов развития, обеспечить участие в «экономике знаний» XXI в.

В обеспечении равной доступности качественного школьного образования важны оба аспекта: и доступность, и качество — по отдельности каждый из них окажется недостаточным.

Доступность

Латинская Америка добилась ощутимого прогресса в обеспечении большей доступности образования, в частности начального, для всех детей. В нашем регионе был

сделан важный шаг, открывший перед детьми двери начальных школ. Чистый коэффициент охвата — доля детей официально установленного для начального школьного образования возраста, которые пошли в школу, — в 1980 г. составляла примерно 86,1%, а в 2008-м — уже 95,3%¹⁶. Почти все дети школьного возраста посещают школу.

Однако, несмотря на эти достижения, школу можно сделать еще более доступной. Во-первых, в 2008 г. чистый коэффициент охвата в 1-м классе составлял лишь 72% (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO] 2011, 11)¹⁷. Это означает, что примерно треть детей соответствующего возраста не посещает школу. Кроме того, мы не можем закрывать глаза на тот факт, что дети, которые начали ходить в школу позже «нормального» возраста, чаще остаются на второй год и с большей вероятностью прекращают учебу, чем дети, пришедшие в первый класс «вовремя».

Возможно, такой низкий коэффициент охвата в первом классе связан с тем, что слишком мало детей в регионе получают дошкольную подготовку. Ей уделяется все больше внимания, потому что мы понимаем, насколько важны первые годы обучения для умственного развития, осознаем, что качественное дошкольное образование будет сказываться на протяжении всей жизни человека, в том числе на его успехах в школе, состоянии здоровья и других показателях. В нашем регионе в среднем только 65,3% детей посещают дошкольные учреждения — это данные по детям, которые ходят в такие учреждения (детские сады) в течение только одного года. Хотя это можно считать значительным улучшением по сравнению с ситуацией, существовавшей в 2000 г., когда этот показатель составлял лишь 55,1%, нам многое еще предстоит сделать: в шести странах Латинской Америки и Карибского бас-

¹⁶ Данные Всемирного банка; Vega J.R.M. [et al.]. Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report... P. 54.

¹⁷ См.: Regional Monitoring Report on Progress Toward Quality Education for All in Latin America and the Caribbean, EFA 2012 / Regional Bureau for Latin America and the Caribbean (OREALC/UNESCO Santiago). Santiago: UNESCO, 2012. P. 16. — *Примеч. ред.*

сейна коэффициент охвата составляет менее 40% и лишь в десяти странах превышает 80% (UNESCO 2011, 9)¹⁸.

Во-вторых, нам не удастся сделать так, чтобы дети продолжали учебу после окончания начальной школы: чистый коэффициент охвата для средней школы значительно ниже, чем для начальной. В 2008 г. для средней школы в странах Латинской Америки и Карибского бассейна этот показатель составлял 72,8% (UNESCO 2011, 9)¹⁹. Кроме того, вероятность того, что наши дети успешно окончат среднюю школу, по мировым стандартам невелика: только около половины (51,8%) наших детей в возрасте от 20 до 24 лет окончили среднюю школу в 2008 г.²⁰ Это намного больше, чем 20 лет назад, но в то же время показатель говорит о том, что многие молодые люди лишь в минимальной степени готовы к выполнению более сложной работы начального уровня в «экономике знаний». Остальные данные сильно отличаются от страны к стране: в более бедных странах Центральной Америки и в Боливии доля окончивших среднюю школу приближается к 40%, а среди сельского населения этих стран — еще меньше.

Такая незначительная доля выпускников средних школ может быть связана с самой большой проблемой образовательной системы в нашем регионе — повышением качества образования наших детей. В 2012 г. совокупная доля учащихся в странах Латинской Америки и Карибского бассейна увеличилась до 116%. Совокупная доля охвата рассчитывается как отношение общего числа учащихся начальной школы к общему числу детей возраста начального школьного образования. То, что совокупная доля охвата в начальной школе превышает 100%, скрывает давно назревшую проблему: образование стало доступнее, но его качество не всегда оказывается на нужном уровне. Совокупная доля охвата может превышать 100%, если учитывать второгодников и детей, поступивших в тот или иной класс раньше или позднее соответствующего возраста.

¹⁸ Regional Monitoring Report on Progress Toward Quality Education for All in Latin America and the Caribbean, EFA 2012... P. 35. — *Примеч. ред.*

¹⁹ Ibid. P. 47–48. — *Примеч. ред.*

²⁰ Ibid. P. 16–17. — *Примеч. ред.*

В докладе об ИВЧ отмечается, что «дети в странах Латинской Америки и Карибского бассейна имеют больше шансов быть принятыми в школу, чем вовремя окончить 6-й класс». Похоже, что охват учащихся «не является синонимом обучения»²¹. Другими словами, мы знаем, что нашим детям нужен доступ к школе, но его одного недостаточно: качество образования — вот важнейший момент, и для нас этот момент остается вызовом.

Качество

На качество образования можно смотреть с различных точек зрения, и все они будут важны для построения нашего социально сплоченного общества. В инициативе ЮНЕСКО «Образование для всех» предлагается определять качество образования по пяти параметрам: с точки зрения его актуальности, практической применимости, равноправия, эффективности и результативности (UNESCO 2011, 5)²². Мы остановимся на параметрах, по которым проще провести сравнения в рамках целого региона: эффективности, равноправия и результативности. Эти измерения, как и все аспекты образования, тесно связаны между собой. При неэффективной системе (дети не могут усвоить содержание урока) вряд ли можно говорить о результативности (дети не отвечают требованиям для перехода в следующий класс). В случае неравенства, свойственного системе (она подходит лишь некоторым детям), эта система и не результативна, и малоэффективна.

Начнем с эффективности. Результаты международных тестов показывают, что в среднем качество образования в нашем регионе находится на не очень высоком уровне. В 65 странах мира проводится экзамен PISA, проверяющий знания и навыки в чтении, математике и естественных науках у учащихся в возрасте 15 лет. В ходе экзамена

²¹ Vega J.R.M. [et al.]. Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report... P. 3.

²² См.: Quality Education for All: A Human Rights Issue. Educational policies within the framework of the II Intergovernmental Meeting of the Regional Project in Education for Latin America and the Caribbean (EFA/PRELAC). Santiago, Chile: OREALC/UNESCO Santiago, 2007. P. 7, 25. — *Примеч. ред.*

ученикам предлагается показать, чему они научились как в рамках школьной программы, так и вне этих рамок, чтобы дать оценку их знаниям и навыкам, необходимым для полноценного участия в жизни общества (Организация экономического сотрудничества и развития, 2014²³). По результатам международных экзаменов PISA, проходивших в 2012 г., Чили — наиболее успешная из восьми стран Латинской Америки, участвовавших в экзаменах, — заняла 47-е место из 65 по чтению и 51-е — по математике. Перу оказалось на 65-м месте по чтению и математике. Более половины учеников в Бразилии, Аргентине и Перу с трудом справились с простейшими заданиями по чтению (не дошли до 2-го этапа экзаменов). Есть и хорошая новость, которая состоит в том, что 15-летние ученики из Бразилии, Колумбии, Мексике, Перу и Чили, участвовавшие в этих экзаменах более одного раза, проявили себя гораздо лучше по результатам математического теста. При сравнении учащихся, имеющих примерно одинаковую академическую подготовку, из стран Латинской Америки с учащимися из развитых стран (например, чилийских или мексиканских школьников со школьниками из Испании) становится заметным сокращение разрыва. Тем не менее значительное отставание, составляющее примерно половину стандартного отклонения, сохраняется, что может быть следствием отрицательного влияния окружения, качества обучения либо воздействия на учащихся из стран Латинской Америки обоих этих факторов.

В нашем регионе также действует собственная программа стандартной оценки учащихся. Программа SERCE (*исп.* Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo) была разработана и реализована в 2007 г. Латиноамериканской лабораторией оценки качества обучения (*исп.* Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE). В программе приняли участие 16 стран региона: Аргентина, Бразилия, Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор,

²³ PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris: OECD, 2014.

Уругвай, Чили и Эквадор. В ходе теста проверялись навыки чтения и математическая грамотность учеников с 3-го по 6-й классы в каждой стране.

В среднем 36% третьеклассников и 23,3% шестиклассников не достигли второго уровня (из четырех возможных) по грамотности (навыкам чтения). Диапазон результатов экзаменов очень широк. Навыки чтения более половины кубинских учащихся 3-х и 6-х классов отвечают требованиям высшего уровня (четвертого), тогда как грамотность половины третьеклассников в Гватемале, Парагвае, Перу и Эквадоре не соответствует даже второму уровню. На рис. 8.3 показана доля учащихся 3-х классов с различной степенью грамотности в ряде стран региона. Показатели математической грамотности учащихся похожи: в среднем у 49,2% третьеклассников и 19,4% шестиклассников они не достигают второго уровня.

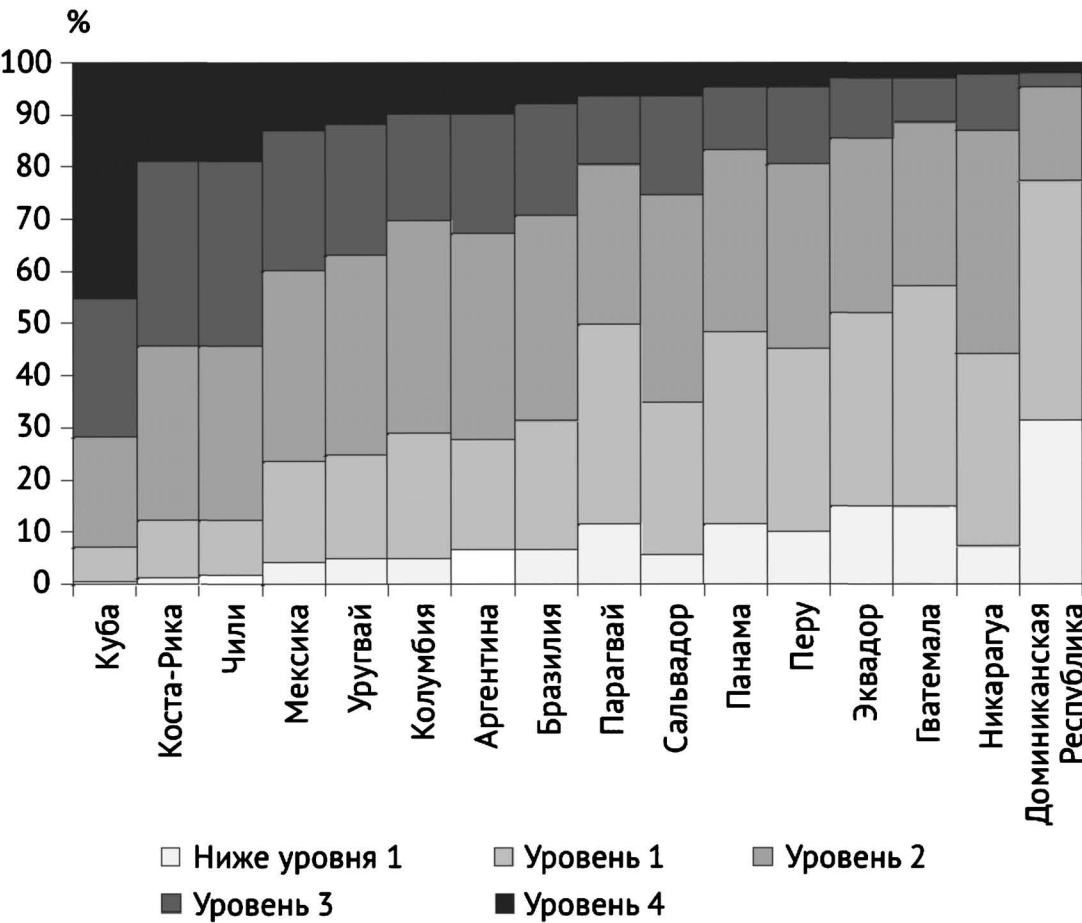


Рис. 8.3. Грамотность учащихся 3-х классов
 Источник: OREALC/UNESCO (2008).

Базовый уровень навыков чтения и математической грамотности необходим каждому для полноценного участия в жизни современного общества. Детям, не имеющим этих навыков, вряд ли удастся найти достойную работу в «экономике знаний», они будут отставать и в быту, уступая в способностях анализировать информацию и принимать осознанные решения, касающиеся финансового положения семьи или избираемых представителей власти.

Равенство и результативность

Если говорить о доходе на душу населения и расходах на образование, то латиноамериканские страны оказываются в худшем положении, чем можно было бы предположить²⁴. И это вызывает особое беспокойство, так как за прошедшие десять лет мы наблюдали здесь и экономический рост, и инвестиции в образование и его доступность. Рост инвестиций скорее упростил для наших детей доступ к образованию вообще, чем к качественному образованию. Но, как уже отмечалось, учащиеся средних школ в странах Латинской Америки стали учиться лучше, при том что десять лет назад они начинали с еще более низкого уровня, во всяком случае, если судить по результатам тестов PISA.

Однако в регионе до сих пор не наблюдается равенства в распределении образовательных ресурсов, как и в распределении богатства и доходов. Дети из обеспеченных семей получают образование значительно более высокого уровня и качества, чем дети из бедных семей. Конечно, подобное происходит и в развитых странах: дети из нижних социальных классов получают заметно более низкие оценки, как по внутренним, так и по международным критериям, чем дети из более высоких социальных слоев²⁵. В самом деле, когда сравнивают страны Латинской Америки с США и европейскими странами, то раз-

²⁴ Lora E. [et al.]. Beyond Facts: Understanding Quality of Life / Inter-American Development Bank. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2008. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7200/Beyond_Facts_Understanding_Quality_of_Life.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

²⁵ Carnoy M., Rothstein R. What Do International Tests Really Show about U.S. Student Performance? Washington, DC: Economic Policy Institute, 2013.

рыв в результатах тестов учащихся из более низких классов общества (если принадлежность к классу общества измерять имеющимися в доме книгами или уровнем образования матери) и учащихся из семей с высоким человеческим и культурным капиталом оказывается примерно одинаковым. Различие между Латинской Америкой и развитыми странами состоит в том, что в Латинской Америке высока доля учащихся из семей с низким образовательным уровнем родителей и с незначительным ресурсом для обучения, например таким, как наличие книг в семье. Это означает, что в большинстве латиноамериканских школ обучаются дети, имеющие дома лишь незначительные образовательные ресурсы.

Помимо этого, высокая концентрация детей из низших социальных классов в Латинской Америке объясняется двумя причинами: семьи, принадлежащие к среднему и самому верхнему классу, стремятся отдавать своих детей в частные школы и государственные школы, предназначенные специально для выходцев из семей, относящихся к среднему классу. Значительное неравенство в распределении доходов в Латинской Америке означает и высокий уровень сегрегации в школах. Но вторым очевидным отличием является качество школьного образования, доступного выходцам из семей, относящихся к самому верхнему классу. Одним из последствий изоляции выходцев из семей нижнего класса в особых школах стало то, что эти школы в целом оказываются в ловушке невысоких результатов: в них сложнее условия работы учителей, не так много высококвалифицированных преподавателей и администраторов, они получают меньше политической поддержки со стороны влиятельного среднего класса. Такие школы со своими невысокими результатами составляют большинство в системе образования, поэтому и представители школ, где обучаются дети из семей среднего класса, в том числе верхних его слоев, и даже особых частных школ считают свою работу качественной, глядя, как их ученики получают более высокие оценки, чем ученики «сравнимой» группы. Но задумаемся над следующим: в 2012 г. при проведении тестов PISA в Чили учащиеся из семей, относящихся к самому верхнему

классу общества, представляющие лишь незначительную часть всех чилийских школьников, по результатам проверки навыков чтения и математической грамотности оказались слабее среднего учащегося из Канады — страны с относительно высокими показателями, но значительно более равным распределением доходов, чем в Чили.

Таким образом, неравенство доходов ведет к снижению качества всех латиноамериканских школ, а не только тех, в которых учатся дети из бедных семей. Более состоятельные семьи, отправляя своих детей в «лучшие» школы, обманывают себя, полагая, что эти эксклюзивные государственные и частные школы хороши лишь потому, что выигрывают в сравнении с не соответствующими стандартам государственными школами для детей бедноты. В результате значительного неравенства в Латинской Америке состоятельные семьи и семьи, относящиеся к среднему классу, «оболванивают» школы, в которых учатся их дети, не желая бороться за более качественное образование для массы детей из семей с низким уровнем доходов. А чтобы ребенок получил действительно хорошее образование, принадлежащая к элите чилийская семья скорее отправит его в школу для детей из семей среднего класса в Калгари или Виннипеге.

Неравенство доходов воспроизводит себя через систему школьного образования, потому что высокие оценки, полученные по результатам проведения тестов, вознаграждаются экономически. Образование в нашем регионе приносит больше прибыли, чем в значительной части стран ОЭСР, при этом наблюдается более сильная зависимость между образованием, которое получает ребенок, и уровнем образования его родителей, а это значит, что доступ ребенка к качественному образованию связан с обстоятельствами, на которые он не может повлиять²⁶. Положение осложняется еще и тем, что, как уже говорилось, возможность ребенка получить образование, хотя бы и невысокого качества, связана с состоянием его здо-

²⁶ *Daude C. Ascendance by Descendants? On Intergenerational Education Mobility in Latin America (Working Paper 297, OECD Development Centre). Paris: OECD, 2011. P. 26. <<http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/47237039.pdf>>.*

ровья, которое в случае с детьми из бедных семей может быть подорвано вследствие недоедания и излечимых инфекционных заболеваний.

Правда, некоторое улучшение ситуации с равенством все же есть. Индекс возможностей человека свидетельствует о том, что в Перу с середины 1990-х годов этот показатель для детей, вовремя заканчивающих обучение в 6-м классе школы, рос быстрее, чем в остальных странах, — на 2,2 пункта ежегодно, а в Гондурасе на 1,3 пункта в год увеличивались показатели ИВЧ по охвату детей школьным образованием²⁷. Запомним, что такое улучшение имеет особое значение, так как свидетельствует об усилении равенства в доступности обучения и о достижениях в различных социальных группах, а не просто о росте усредненных показателей.

Оценивается и гендерное равенство. Во многих странах мира девочки не имеют доступа к образованию того же качества, которое доступно их братьям. Гендерное равенство определяется соотношением числа девочек и мальчиков, закончивших обучение в том или ином классе. Если соотношение меньше единицы, то преимущество на стороне мальчиков, если больше единицы, то преимущественное положение остается за девочками. Мы можем посмотреть, как изменялось со временем гендерное равенство, сравнивая индекс гендерного равенства (ИГР) для разных возрастных групп. На рис. 8.4 и 8.5 показан ИГР в начальных школах для возрастных групп от 15 до 19, от 20 до 24 и от 25 до 29 лет, а также ИГР в средних школах для возрастных групп от 20 до 24, от 25 до 29 и от 30 до 34 лет.

В начальной школе в большинстве стран достигнуто гендерное равенство или хотя бы положение молодого поколения значительно улучшилось, как, например, в Боливии, Сальвадоре, Перу и Венесуэле. На этом фоне своим относительно стабильным неравенством выделяется Гватемала, где даже недавно проведенные обследования по возрастным группам показали, что уровень знаний у девочек ниже, чем у мальчиков.

²⁷ Vega J.R.M. [et al.]. Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report... P. 55.

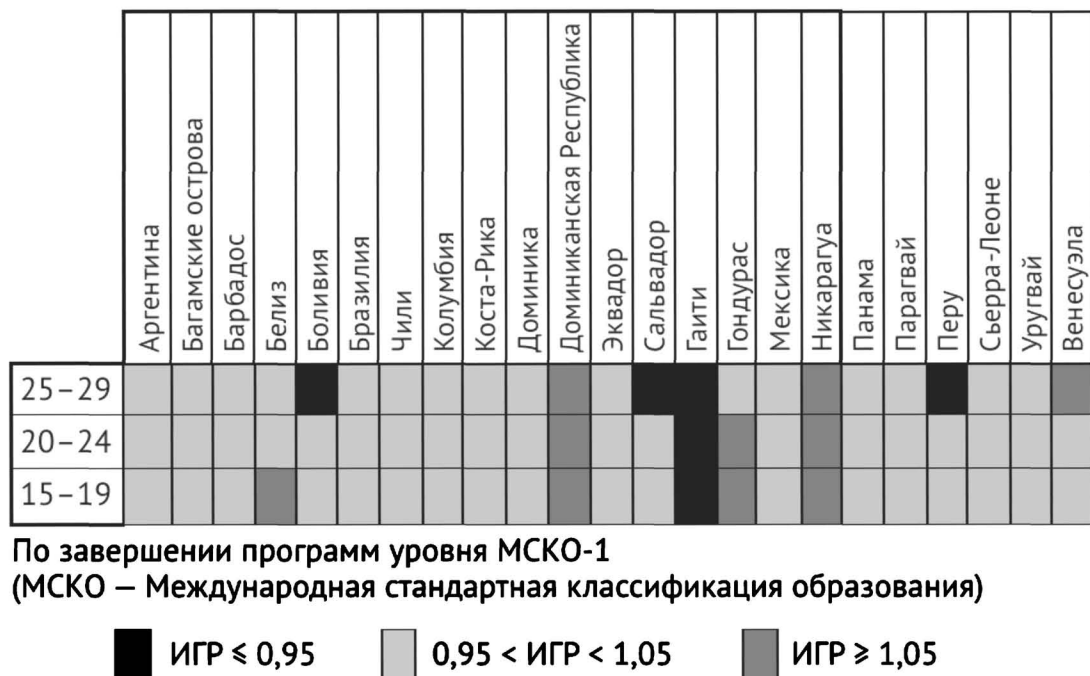


Рис. 8.4. Индекс гендерного равенства для начальных школ
Источник: OREAL/UNESCO (2011, 19)²⁸.

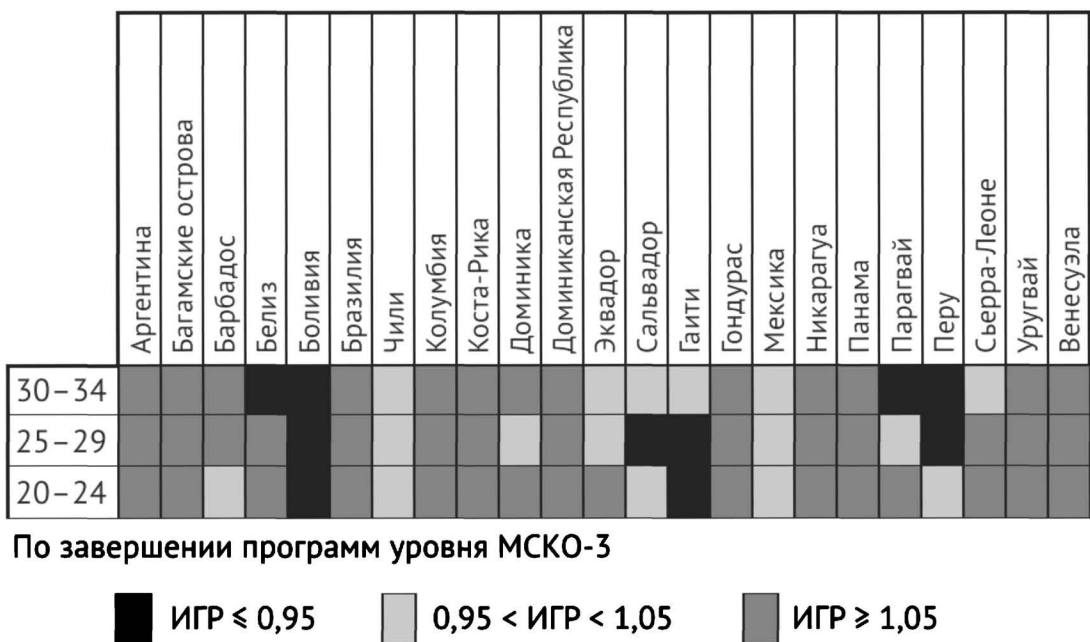


Рис. 8.5. Индекс гендерного равенства для средней школы
Источник: OREAL/UNESCO (2011, 19)²⁹.

²⁸ См.: Regional Monitoring Report on Progress Toward Quality Education for All in Latin America and the Caribbean, EFA 2012... Р. 101. — Примеч. ред.

²⁹ Regional Monitoring Report on Progress Toward Quality Education for All in Latin America and the Caribbean, EFA 2012... Р. 103. — Примеч. ред.

В целом наш регион выделяется среди других развивающихся стран своим высоким уровнем гендерного равенства в начальной школе. И этим мы можем гордиться! Что касается средней школы, то здесь Латинская Америка отличается тем, что учащиеся мужского пола находятся в невыгодном положении с точки зрения охвата и вероятности получения среднего образования. В этом смысле нам необходимо внимательнее относиться к гендерному равенству, так как при настоящем равенстве преимуществ не должно быть ни у учащихся мужского, ни у учениц женского пола. Если говорить о грамотности взрослых, здесь среди молодого поколения достигнуто гендерное равенство, хотя определенное неравенство (не в пользу женского пола) сохраняется в ряде стран. При этом в большинстве стран отмечают, что функциональная грамотность в регионе все еще представляет собой проблему, что подтверждают результаты тестов (UNESCO 2011, 18)³⁰.

В целом, при значительных достижениях в обеспечении социального и гендерного равенства в охвате школьным образованием, неравенство в нашем регионе продолжает вызывать большое беспокойство, особенно в связи с зависимостью между богатством и доступностью качественного образования. Проблемы с такими составляющими, как эффективность и равенство, сказываются на результатах деятельности системы. Мы часто рассматриваем эффективность наших школ, оценивая число второгодников, потому что число детей, оставшихся на второй год, определенно и непосредственно указывает на растрату ресурсов. В докладе ЮНЕСКО «Образование для всех» доля учащихся первого класса, остающихся на второй год, оценивается в 9,1% от общей численности первоклассников. Возможно, этот показатель недооценивает реальную результативность, поскольку в некоторых странах принята политика автоматического перевода из класса в класс, но он дает нам общее представление о вы-

³⁰ Ср.: Regional overview: Latin America and the Caribbean, EFA Global Monitoring Report 2009. P. 5–6. <<https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/178428e.pdf>>. — Примеч. ред.

зове, стоящем перед нами. Дети все еще начинают учебу в школе позже соответствующего возраста, и им приходится оставаться на второй год в одном и том же классе, что, как мы знаем, становится залогом невысокой успеваемости в будущем.

Если мы намерены совершить рывок вперед, то нам надо вкладывать средства в интеллектуальное развитие нашего народа. Некачественное школьное образование не позволяет достичь высокого уровня критического мышления и выработать навыки решения проблем, столь необходимые в «экономике знаний» XXI в. Оно не позволяет получить навыки и воспитать уверенность в себе, что весьма нужно латиноамериканским детям, чтобы они могли принимать значимое участие в работе экономических и политических институтов. Образование — качественное образование — представляет собой неотъемлемую часть нашего представления о социально интегрированном обществе. Мы добились значительного прогресса в доступности образования, и теперь нам надо сосредоточиться на обеспечении равного доступа к качественному образованию.

Доступность качественного образования

Учитывая то, что главной проблемой системы в нашем регионе считается уже не доступность образования, а его качество, надо выделить ряд приоритетных направлений, в которых нужно работать. С ростом образования населения увеличивается число хороших врачей и учителей, все больше людей включается в «экономику знаний».

Специалисты Всемирного банка, ЮНЕСКО, ПРООН, Межамериканского банка развития и других организаций подготовили совместные рекомендации, которые во многом перекликаются с рекомендациями, предложенными двадцатью бывшими президентами латиноамериканских стран, включая меня самого, собравшимися в 2008 г., чтобы обсудить наиболее насущные социальные вопросы нашего времени и разработать повестку дня социального развития Латинской Америки.

Развитие детей младшего возраста и обучаемость (МБР, Всемирный банк, Глобальный центр развития и демократии — ГЦРД)

В Латинской Америке перед поступающими в школу детьми из семей с низким уровнем доходов возникает множество проблем, включая проблемы недоедания и доступа к основным услугам. Их положение осложняется тем, что, скорее всего, у них не будет возможности много читать или заниматься другими делами, необходимыми для их подготовки к школе. Качественное обучение детей младшего возраста могло бы сократить огромный разрыв в уровне подготовки таких детей и детей из семей со средним и высоким уровнями доходов.

Доступность, удержание в школе и своевременное завершение этапов учебного процесса; определение приоритетов для учащихся из семей с низким уровнем доходов, из сельской местности, потомков выходцев из африканских стран, учащихся из групп риска (МБР, Всемирный банк)

Проблемы второгодников и посещаемости занятий оказывают непосредственное отрицательное влияние на успеваемость учащихся и их достижения в учебе. Необходимо определить способы проверки ежедневного посещения занятий в школе как учениками, так и учителями. Также необходимо обеспечить необходимые ресурсы, чтобы ученики могли посвящать ежедневно как можно больше времени занятиям в классе.

Системы, финансируемые и управляемые государством
1980-е и 1990-е годы характеризовались сильным импульсом, направленным на приватизацию и децентрализацию государственных услуг, включая образование. Но эти процессы, вместо того чтобы привести к усовершенствованию системы и увеличить ее доступность, усилили неравенство между учащимися из семей с низким и высоким уровнями доходов. В социальной повестке мы отмечали, что после того как частным школам, получающим государственное финансирование в Чили, разрешили производить отбор учащихся и назначать плату за обуче-

ние, превышающую получаемые субсидии, увеличилось число случаев, когда учащиеся посещали занятия только при условии, что все ученики в классе принадлежат к одному социальному классу. Это ведет к возникновению сильного неравенства в качестве образования и, возможно, воспроизводит неравенство доходов. Хорошо описал последствия такого положения Кристиан Дауде:

В целом существующая база образования в регионе способствует отбору тех, кто может себе позволить получать образование. Сам по себе отбор ведет к снижению общих результатов образования, а частные школы в регионе усугубляют ситуацию, оказываясь не в состоянии максимально использовать привилегированных детей, поступающих к ним. Тем не менее отбор усиливает относительные позиции тех, кто принадлежит к верхним слоям. Система, не обеспечивающая полноценного результата и работающая за счет сохранения неравенства, следовательно, продолжит оставаться такой, какой ее стремятся видеть родители, во всяком случае до тех пор, пока в результате принятия политических мер не появится привлекательная альтернатива³¹.

Демократическое правительство, стремящееся к социальной интеграции, должно создать такие условия, чтобы возможность обучения не зависела от дохода родителей учащихся. Для этого нам следует взять на себя полную ответственность за обучение всех наших детей. В 2009 г. в Чили законодатель внес частичные коррективы в политику правительства и устранил значительное неравенство, направив 50% субсидий на обучение учащихся 1–4-х классов начальной школы из семей с низким уровнем доходов. Это шаг очевидно оказал положительное влияние на успеваемость учащихся из таких семей³².

³¹ Daude C. Ascendance by Descendants? On Intergenerational Education Mobility... P. 31.

³² Carrasco A. Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: Qué tan coactive es la regulación que la prohíbe? (FONIDE 711286, Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación, Ministerio de Educación, Santiago). 2014.

Уровень подготовки учителей — главный фактор, оказывающий воздействие на процесс обучения (ГЦРД, Всемирный банк, ЮНЕСКО)

Большинство специалистов согласны с тем, что без улучшения качества преподавания невозможно добиться значительного улучшения средней успеваемости учащихся, и здесь Латинская Америка не является исключением. В ЮНЕСКО (2011) пришли к выводу, что при всем разнообразии учебного процесса устойчивое положительное воздействие на успеваемость учащихся оказывает лишь опыт учителей. Нам следует повышать качество подготовки учителей, совершенствовать преподавательскую и педагогическую деятельность работающих и новых учителей. Нам также нужно, чтобы все ученики имели возможность заниматься у качественных педагогов, обладающих необходимым опытом и образованием, независимо от того, где проживают эти ученики и каково их социально-экономическое происхождение. Учителя, работающие в общинах, где говорят на языках коренных народов, должны вести занятия в классе на этих языках. Замечательный пример программы, направленной на подготовку квалифицированных, знающих учителей для работы в школах, где учатся дети из семей с низким уровнем доходов, и в сельских школах представляет собой колумбийская программа под названием Escuela Nueva.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

В этой главе основное внимание уделено трем задачам. Задача первая: если мы хотим достичь нашей цели и построить социально сплоченное интегрированное общество, то должны рассматривать бедность во всех ее аспектах — а не только как нехватку денег. Задача вторая: состояние здоровья и полноценное питание, доступность школы, основных услуг и достойного жилья — все это является неотъемлемыми составными частями благополучия. Эти факторы также имеют особое значение для того, чтобы наши граждане имели возможность наращивать свой потенциал, необходимый для принятия осознанных жизненных решений. Третья задача: если мы намерены

строить равноправное социально сплоченное общество, в котором ценятся и существуют равные возможности для процветания и интеграции всех граждан, то нашим правительствам необходимо уделять внимание всем областям общественной жизни.

Глава 9 посвящена потенциалу государства. Я берусь за самый трудноразрешимый вопрос: как повысить потенциал стран Латинской Америки, чтобы выполнить многие программы, которые я предлагаю в этой книге. Другими словами, что должны сделать государства, чтобы достичь в своей работе ощутимых, конкретных и измеримых результатов? Основным мотивом этого анализа является то, что ориентированный на рынок экономический рост необходим для непрерывного развития нашего региона, но одного экономического роста недостаточно. Я говорю о том, что не только правительство должно обеспечить доступность плодов экономического роста для групп, остающихся в традиционной изоляции — ниже самых нижних ступеней социально-экономической лестницы, но и сами эти группы должны активно участвовать в обеспечении роста и распространении демократии на местном и общенациональном уровнях.

9. ОЩУТИМЫЕ И ИЗМЕРИМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В предыдущих главах я говорил о Латинской Америке моей мечты и о том, чего мы можем и должны достичь в течение следующих 35 лет, к середине века, к 2050 г. Я пытался показать, что для обеспечения инклюзивного экономического роста, позволяющего создавать достойные рабочие места, покончить с бедностью, значительно сократить неравенство, обеспечить ориентированное на глобальную экономику устойчивое развитие, которое не будет наносить вреда окружающей среде, — нам предстоит решить еще много проблем. Я также убежден (и надеюсь, что сумел убедить читателя) в том, что перед нами открыты беспрецедентные возможности для совершения грандиозного рывка вперед, к социально сплоченному обществу.

Я уже говорил о том, что стремительный экономический рост Латинской Америки сильно повлиял на возможности достижения этой цели. Но действующие в нашем регионе институты остаются недостаточно прочными, и это грозит тем, что массы бедных, оказавшихся на обочине общества людей так и не получают своей доли благ, созданных благодаря экономическому росту. Такая слабость институтов связана с коррупцией, незащищенностью граждан, организованной преступностью, неразвитостью судебной системы. Она не только отталкивает инвесторов, но и заставляет бедных расстаться со своими иллюзиями, приводя их в еще более глубокое отчаяние.

Этот вызов обретает особую остроту еще и потому, что все больше живущих в отрыве от общества людей получают доступ к кибертехнологиям, в том числе к интернету и социальным сетям. Пользуясь этими технологиями, бедные постоянно наблюдают ту огромную дистанцию, которая отделяет их повседневные будни от жизни богатых.

Но самое важное — это то, что центральные и местные органы управления не в состоянии предоставить этой растущей и все более информированной части населения возможность почувствовать на собственном опыте ощутимые и измеримые блага экономического роста. Это приводит к общественным волнениям, которые способствуют оттоку внутренних и внешних инвестиций, необходимых для поддержания роста, ослабляют демократию в странах Латинской Америки.

Сегодня регион обладает человеческим капиталом, потенциально способным разорвать этот замкнутый круг и достичь консенсуса в вопросах укрепления демократических институтов, в том числе на региональном, провинциальном, районном и общинном уровнях, опираясь при этом на стабильность закона и социальную интеграцию.

По имеющимся сведениям, в 2012 г. из 600 млн латиноамериканцев 64 млн человек проживали за пределами своего региона. Многие из них стали квалифицированными специалистами в различных областях. Изменив соответствующим образом государственную политику, создав благоприятное профессиональное окружение и материальные стимулы для этих талантливых людей, которые сегодня живут и работают за пределами Латинской Америки, мы могли бы вернуть в регион этот человеческий капитал. Мы способны дать понять этим высококвалифицированным профессионалам, что они могут стать участниками возрождения Латинской Америки, изменить существующее положение, работая над важнейшими социально-политическими задачами, которые предстоит решать в ближайшие десятилетия.

Имея необходимые стимулы, позволяющие вернуть этих людей и подключить их к работе вне крупных мегаполисов, мы смогли бы заметно улучшить технократическую и административную инфраструктуру, которая столь необходима для диверсификации экономического роста, развития сельских районов и отсталых городских общин, районов и провинций различных стран нашего региона.

ЧТО ЗНАЧИТ «ПОТЕНЦИАЛ ДОСТИЖЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ»?

Создание надежной инфраструктуры, устойчивое развитие и формирование общедоступной системы образования — различные задачи, выполнение которых требует самых разнообразных подходов. Именно они должны составить единую базу, на основе которой государство обретет потенциал, необходимый для достижения конечных результатов.

Что я имею в виду, говоря о «потенциале достижения конечных результатов»? Президент Всемирного банка Джим Ён Ким определяет «достижение конечного результата» как «предоставление людям товаров и услуг способом, отвечающим их ожиданиям». Он объясняет, что мировые лидеры уже понимают, какая политика или по меньшей мере какие направления политики в широком смысле требуются для преодоления бедности или неравенства и достижения общего благоденствия. На самом деле во многих странах проводится политика и действуют официальные программы, направленные на выполнение именно этих задач, и все же «то в одной стране, то в другой, то в одной отрасли, то в другой самой большой проблемой оказывается достижение конечного результата»¹. Не имея сил для достижения конечного результата, мы, даже добившись каких-то успехов в одной-двух областях, не сможем построить в регионе настоящее общество «всеобщего благоденствия».

Джим Ён Ким утверждает, что нам нужна «наука достижения конечного результата», что необходимо сосредоточить свои усилия на сборе эмпирических данных о том, что именно позволяет государственным институтам своевременно и эффективно обеспечивать граждан товарами и услугами. Наука достижения конечного ре-

¹ Kim Jim Yong. Delivering on Development: Harnessing Knowledge to Build Prosperity and End Poverty. Washington, DC: World Bank Group, 2012 (основной доклад на форуме Всемирного банка World Knowledge Forum, Seoul, October 8, 2012). [См.: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/949081467995639358/Delivering-on-development-harnessing-knowledge-to-build-prosperity-and-end-poverty>>. — Примеч. ред.]

зультата задается следующими вопросами: «Какие типы государственных институтов работают лучше остальных? В каком контексте? Какие стимулы применяются? При каких политических режимах?».

Фрэнсис Фукуяма определяет «достижение конечного результата» как «потенциал государства»², включающий в себя: (1) человеческие ресурсы, под которыми понимаются чиновники, обладающие соответствующими техническими, профессиональными и этическими навыками; (2) финансовые ресурсы, необходимые для поддержки деятельности этих чиновников; (3) организационный и социальный капитал, позволяющий им функционировать должным образом. Чиновники должны отвечать перед обществом, но располагать достаточной самостоятельностью, чтобы иметь возможность принимать решения в интересах общества.

В этой книге мы говорили о важности демократии для построения социально сплоченного общества, потому что суть демократии состоит в том, что правительство (политический режим) отвечает на запросы своих избирателей, то есть большинства граждан. Но одна лишь демократия на деле не гарантирует того, что политика, разработанная в интересах большинства, будет осуществляться именно так, чтобы на самом деле служить интересам этого большинства. Порой в реальной жизни авторитарные политические режимы, обладающие значительным государственным потенциалом, оказывают государственные услуги более эффективно, чем демократии с низким уровнем государственного потенциала предоставления услуг³.

Хотя эмпирически доказано, что демократия все же более выгодна бедным, чем автократия, взаимосвязь представляется сложной и неоднозначной⁴. Как я уже отмечал в этой книге, выясняется, что «демократия» в смысле возможности участия в выборах — не то же самое, что

² *Fukuyama F. What Is Governance? // Governance. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347–368.*

³ *Hanson J. Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? (Working Paper, Syracuse University). Syracuse, NY, 2012.*

⁴ *Ibid.*

интегрированные политические институты, и не полностью определяет, в состоянии ли государственная система эффективно проводить политику, разработанную высшим руководством.

Как говорилось в главе 3, многие наши «демократии» были тем, что Ларри Даймонд называет «псевдodemократиями»: политическими системами, которые кажутся демократиями, но в которых высшая власть не находится в руках граждан. Такие ограничения могут осуществляться по-разному, например с использованием «заряженных» систем, препятствующих снятию руководителей с должностей по воле избирателей, либо систем, при которых высшая власть принадлежит военным или религиозным лидерам, а не избранным официальным лицам. Другими словами, недостаточно создать избирательную систему. Сами по себе выборы не означают настоящей демократии. Вся политическая система, чтобы считаться либеральной демократией, должна быть инклюзивной и ориентированной на служение гражданам.

Дарон Аджемоглу и Джеймс Робинсон в своей недавней книге (2012) исследовали влияние т.н. инклюзивных и экстрактивных политических и экономических систем и того, каким образом они определяют успех или неудачу целых государств. Авторы считают крайне маловероятной возможность существования в стране инклюзивной экономической системы, если в ней действует экстрактивная политическая система, и наоборот. По их словам, «выработка экономических институтов и правил происходит в ходе политического процесса, особенности которого, в свою очередь, зависят от институтов политических»⁵.

Авторы определяют экстрактивные экономические системы как «направленные на то, чтобы выжать максимальный доход из эксплуатации одной части общества и направить его на обогащение другой части»⁶. В противоположность этому инклюзивные экономические инсти-

⁵ Acemoglu D., Robinson J.A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown, 2012. P. 36 (рус. пер.: Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2015. С. 52).

⁶ Ibid. P. 70; Там же. С. 89.

туты, которые я хочу видеть в Латинской Америке, создадут ровное игровое поле. Эти институты будут поощрять участие всех частных лиц в экономической деятельности, позволяющей им применять свои таланты и знания и принимать самостоятельные решения, касающиеся их собственной жизни⁷. Аналогичным образом при экстрактивной политической системе подлинная власть оказывается в руках немногих. В условиях экстрактивной политической или экономической системы у государства мало стимулов для предоставления гражданам эффективных услуг, потому что у граждан в конечном счете нет власти над чиновниками.

Размышляя о связи потенциала достижения конечного результата с институтами, важно различать «государство», под которым понимаются институты осуществления политики, и «политический режим», означающий способ формирования политики⁸. Любому политическому режиму — авторитарному или демократическому — для эффективного осуществления разработанной им политики требуются государственные институты. Результативность государства и способ организации политической системы — это разные вопросы.

Следовательно, и демократической, и авторитарной системе необходимо обладающее потенциалом государство. В Китае и Сингапуре система работает, потому что в этих странах государство обладает значительным потенциалом, тогда как многим демократиям государственного потенциала не хватает. В Латинской Америке демократия оказывается в подобной ситуации ежедневно, и это особенно касается внутренней жизни стран региона и прежде всего — жизни в сельской местности.

Мы можем повторить вслед за Д. Аджемоглу и Дж. Робинсоном, что демократическое правительство может быть экстрактивным и, скорее всего, оно и будет экстрак-

⁷ Acemoglu D., Robinson J.A. Op. cit. P. 68; Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. Указ. соч. С. 87–88.

⁸ Bukenya B., Yanguas P. Building State Capacity for Inclusive Development: The Politics of Public Sector Reform (Working Paper 25, Effective States and Inclusive Development Research Centre, University of Manchester, Manchester, October 2013).

тивным при экстрактивной экономической системе, когда богатство сконцентрировано в руках немногих. В этом смысле Аджемоглу и Робинсон практически не обращают внимания на потенциал государства; для них экстрактивная система подразумевает нацеленность на извлечение ренты или экономическую эксплуатацию.

Будем честными: у Латинской Америки своя история экстрактивной и авторитарной власти. Все началось с колониализма (а кое-где, возможно, и еще раньше) и во многом сохранилось до наших дней. Мы движемся вперед, и организация политических систем в наших странах становится все более демократичной, но при этом самое сильное неравенство в мире сохраняется именно в нашем регионе. Это означает, что богатство, а значит, и власть в значительно большей мере, чем в других регионах, сконцентрированы в руках немногих. А это является лучшим доказательством того, что мы еще не сумели создать ни социально сплоченного общества, ни инклюзивной экономической и политической системы.

Если мы намерены продолжить движение к инклюзивному демократическому обществу и достичь истинного всеобщего процветания, то нам надо создать взаимно дополняющие друг друга связи между экономическими, социальными и институциональными системами. Пусть поначалу это будут «параллельные тропы», но в реальности они превратятся в колесо фортуны, направляющее нас к большей инклюзивности и превращению экстрактивных систем, служащих лишь немногим, в системы, служащие интересам подавляющего большинства.

Необходимо сделать это прямо сейчас, так как история учит, что демократия не продержится долго, если она не отвечает интересам большинства. Как отмечает Ларри Даймонд, «стабильность демократии в значительно большей степени, чем стабильность диктатуры, зависит от легитимности и добровольности... Демократия по своей природе является системой, основанной на поддержке со стороны населения»⁹.

⁹ *Diamond L. The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World. New York: Henry Holt, 2008. P. 99.*

Мы живем в век технологий. Когда технологии улучшают жизнь многих, они одновременно, к лучшему или к худшему, делают еще более заметным существующее в обществе неравенство. Замечательно, что при этом сила знания становится доступной все большему числу людей. Но если мы не займемся в ближайшее время проблемами такого неравенства, то одного лишь экономического роста будет недостаточно. Рост экономики, если его плоды не будут общедоступными, превратится в обоюдоострый меч: гнев и отчаяние, вызванные недоступностью плодов роста, приведут к нестабильности в обществе, как это произошло во время «арабской весны», как это случилось с общественным движением Indignados¹⁰ в Испании или с движением разочаровавшихся студентов и представителей поднимающегося среднего класса в Чили и Бразилии.

Мы не можем уйти от решения этой дилеммы, возникшей в связи с повсеместным распространением технологий, да нам и не следует этого делать. Невозможно отрицать, что развитие технологий и растущая доступность технологических новинок ведут к изменению баланса силы в пользу народа, и это может пойти на пользу нашему движению к социально сплоченному обществу. Мы можем использовать достижения технологии и для того, чтобы понять повседневные нужды наших людей, и для того, чтобы выступить в поддержку политики, непосредственно и благоприятно сказывающейся на жизни бедных. Но достижения технологии также ставят стабильность общества, эффективность инклюзивного развития и даже судьбу демократии в зависимость от способности демократических государств проводить обещанную инклюзивную политику.

В главе 8 анализировались сегодняшние проблемы, связанные со слабостью институтов. В остальной части

¹⁰ Движение «возмущенных» (исп. Indignados; другое название — Movimiento 15-M, по дате первого выступления — 15 мая 2011 г.) — общественное движение в Испании; начиная с весны 2011 г. его представители проводили в Мадриде, Барселоне и других городах акции протеста, на которых выдвигались главным образом социально-экономические требования: снижение молодежной безработицы, борьба с коррупцией и др. — *Примеч. ред.*

настоящей главы я остановлюсь на том, что на самом деле представляют собой сильные институты, чем они занимаются и какие вызовы, связанные с созданием сильных институтов, стоят сегодня перед нами. Затем мы обсудим поиски ответов на эти вызовы и пути создания в Латинской Америке сильных инклюзивных коллегиальных государственных институтов, действующих в интересах всех граждан.

ЧТО ТАКОЕ СИЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ?

Мы знаем, что наличие сильных институтов — необходимое предварительное условие эффективного проведения политической линии. А что делает институт сильным? По сути, это просто: как утверждает Ф. Фукуяма, «это институт, который, действуя прозрачно, эффективно служит своим клиентам — гражданам данного государства»¹¹.

Наазнин Барма с коллегами развил эти идеи и выдвинул три критерия успешной деятельности института: достижение результатов, определенных в его основном мандате; признанная легитимность в глазах широких слоев населения, которым он служит, — легитимность как в смысле доверия общества, так и с точки зрения результатов деятельности; эффективность работы, независимо от внутренних и внешних перемен, — другими словами, надежность и устойчивость на протяжении многих лет, даже при смене внутреннего и внешнего руководства.

Это вполне четкие определения. Сильный институт надежен и эффективен: он занимается тем, что ему поручено, и тогда, когда поручено, без особых задержек и перерывов в работе. Но достичь такого положения вещей не так просто, как может показаться. Необходима гармоничная работа различных компонентов в различных измерениях.

Полезную базу для размышлений на эту тему подготовили недавно Бадру Букения и Пабло Янгуас¹². Авторы

¹¹ *Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004. P. 26.*

¹² *Bukenya B., Yanguas P. Op. cit.*

сделали обзор литературы по вопросам потенциала государства в инклюзивном развитии и выделили два разнонаправленных компонента: *эффективность* (справляется ли данный институт с возложенными на него функциями) и *ответственность* (обеспечивает ли институт неизменность государственной политики, защищая ее от воздействия частных стимулов). Авторы утверждают, что эти два компонента должны действовать в двух различных сферах деятельности: *внутренней* и *внешней*. А это значит, что при создании эффективного и сильного института необходимо учитывать все четыре аспекта потенциала государства, в которых эти компоненты и сферы деятельности пересекаются. Это видно из табл. 9.1.

Таблица 9.1. Аспекты потенциала государства

		Компоненты	
Сферы деятельности		Эффективность	Ответственность
	Внутренняя	Рациональное устройство	Сдерживающие факторы
	Внешняя	Вовлеченность	Самостоятельность

Источник: *Bukenya B., Yanguas P. Building State Capacity for Inclusive Development: The Politics of Public Sector Reform (Working Paper 25, Effective States and Inclusive Development Research Centre, University of Manchester, Manchester, October 2013).*

Чтобы внутренняя деятельность была эффективной, организации должны быть *рациональными*. Административные функции должны выполняться организованно, с соблюдением субординации, рационально и профессионально. Нужно, чтобы организации несли ответственность, то есть чтобы для них действовали *сдерживающие факторы* — формальные, обезличенные и обязательные правила поведения, ограничивающие действия исполнителей.

Во внешней деятельности институты должны быть *вовлечены* в социальный контекст, в котором они работают. Другими словами, необходимо наличие взаимодействия и двусторонней связи между заинтересованными лица-

ми и чиновниками-исполнителями, а сам институт должен быть организован с учетом социального устройства, норм и обычаев общества. Ответственность перед клиентами — в данном случае это граждане, которым институт служит, — означает, что институт должен обладать *институциональной самостоятельностью*, которая позволяет ему противостоять неформальному давлению, подкрепленному политическим и экономическим весом¹³.

Таким образом, при совершенствовании институтов необходимо учитывать как вопросы их внутренней структуры — управления, мотивации и потенциала сотрудников, так и вопросы взаимодействия с внешней средой — создания партнерств, позволяющих расширять поле деятельности и обеспечивать стабильность работы, а также поддерживать связи с заинтересованными лицами и клиентами. Если оставить без внимания любое из указанных направлений, то институт будет не в состоянии полностью использовать свой потенциал в достижении конечного результата, определенного мандатом.

По мнению Н. Бармы и его коллег, «успешные общественные институты... располагают типовыми внутренними механизмами, позволяющими проводить мониторинг программ и их оценку, осуществлять набор квалифицированных кадров и определять их мотивацию, четко разъяснять организационные задачи сотрудникам всех уровней»¹⁴.

Для таких институтов, продолжают авторы, характерны следующие особенности.

- Они уделяют особое внимание, в том числе за счет расширения географического охвата, работе с группами населения, ранее относившимися к числу маргинальных.
- Они умело следуют собственной институциональной повестке, используя, в частности, формальные и неформальные партнерские отношения для расширения поля деятельности, укрепления легитимности и стабильности своего мандата.

¹³ Bukenya B., Yanguas P. Op. cit. P. 7–8.

¹⁴ Barma N., Huybens E., Viñuela L. Institutions Taking Root: Building State Capacity in Challenging Contexts. Washington, DC: World Bank, 2014.

- Ясность их целей подкреплена достаточностью имеющихся ресурсов.
- Они выявляют и укрепляют собственный потенциал и социальный капитал, сочетая краткосрочные и долгосрочные мероприятия по укреплению института.

ЧТО НАМ МЕШАЕТ?

Итак, если нам известно, чем определяется успех институтов и какими они должны быть, чтобы содействовать большей инклюзивности и экономическому росту, отвечающему общим интересам, то что нам мешает? Почему потенциала наших институтов недостаточно для того, чтобы мы могли продвигаться к устойчивому всеобщему процветанию? Преодолеть существующие барьеры нам мешают вызовы политического и организационного характера.

Политические вызовы

На протяжении всех пяти лет (2001–2006), когда я занимал пост президента, я пытался восстановить серьезно пострадавшую институциональную структуру в Перу, и наиболее сложными вызовами, стоявшими передо мной, были вызовы политические. Д. Аджемоглу и Дж. Робинсон отмечают, что «плюрализм, краеугольный камень инклюзивных политических институтов, требует, чтобы доступ к политической власти был открыт для широких слоев общества, следовательно, когда исходным пунктом служат экстрактивные институты, допускающие к власти лишь узкую элитарную группу, это означает, что начинать необходимо с распределения власти в обществе»¹⁵. Как говорит Фрэнсис Фукуяма, «последнее может зависеть от защищенности их относительных позиций»¹⁶. Наделение

¹⁵ *Acemoglu D., Robinson J.A. Why Nations Fail... P. 458 (рус. пер.: Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные... С. 499).*

¹⁶ *Fukuyama F. State-Building... P. 33.*

полномочиями одних может заставить других почувствовать, что они упускают свою власть. Изучая случаи высокой концентрации власти и денег в руках относительно небольшого числа людей, что мы наблюдаем в Латинской Америке, можно заметить, что переход к более инклюзивной политической и экономической системе обязательно наталкивается на жесткое сопротивление.

В инклюзивных системах экономический рост дополняется сменой технологий и креативностью в ходе процесса, который Шумпетер называет «созидательным разрушением»¹⁷. На смену устаревшим и малоэффективным решениям приходят новые методы работы. Но это происходит лишь тогда, когда у людей появляются стимулы для повышения производительности труда, когда у них имеется достаточно пространства, времени и свободы, чтобы мыслить и творить. В качестве наиболее яркого примера можно вспомнить раба, которому нет нужды думать об увеличении урожайности (если не считать страха быть наказанным), потому что увеличение урожая ему ничего не даст. Страх может заставить людей работать, но не искать способов резко увеличивать производительность труда.

Используя схему Б. Букении и П. Янгуаса, мы можем заметить, что в каждом аспекте существуют конкурентные, хорошо защищенные способы организации институтов и управления ими, которые будут избегать рационализации, сдерживающих факторов, вовлеченности и самостоятельности, замедляя тем самым процесс созидательного разрушения. Политика перемен осложняется из-за «различных форм политического противостояния, обусловленного стимулированием патриархальности, коррупции, олигархии и злоупотребления властью»¹⁸ (см. табл. 9.2).

Эти четыре направления политического сопротивления на самом деле являются главными препятствиями,

¹⁷ *Schumpeter J.* Capitalism, Socialism, and Democracy. 2nd ed. New York: Harper, 1947 (рус. пер.: Шумпетер Й.А. Теория экономического развития; Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо, 2007).

¹⁸ *Bukenya B., Yanguas P.* Op. cit. P. 2.

Таблица 9.2. Аспекты потенциала государства и их антиподы

Сфера деятельности	Аспекты	Антипод
Внутренняя	Рациональность Административные функции выполняются организованно, с соблюдением субординации, в рациональной и техничной манере	Протекция Государственные служащие принимаются на работу и получают вознаграждение, пользуясь связями и политическим покровительством
Внутренняя	Сдерживающие факторы Исполнители действуют в соответствии с формализованными, обезличенными и обязательными правилами	Коррупция Использование служебного положения в личных целях с присвоением средств или получением взяток за выполнение служебных обязанностей
Внешняя	Вовлеченность Двусторонняя связь между заинтересованными сторонами и исполнителями (сам институт создан, чтобы учитывать социальное устройство, нормы и обычаи общества)	Олигархия Подрыв государственной политики в интересах небольшого числа общественных деятелей (которые на самом деле не участвуют в управлении)
Внешняя	Самостоятельность Способность противостоять неформальному давлению со стороны политических и экономических деятелей	Злоупотребления Политические деятели неформально руководят государственной политикой, направляя ее в интересах немногих

которые предстоит преодолеть или обойти, действуя в соответствии с повесткой дня реформирования государственного сектора. Их наличие демонстрирует, каким образом экстрактивные политические и экономические институты могут взаимно дополнять друг друга. Серьезное сопротивление на любом из этих направлений, внутреннем или внешнем, может лишить институт функциональности. Более того, наблюдается тенденция к укоренению такого сопротивления в действующих в Латинской

Америке институтах. Изменение деятельности этих институтов потребует значительных усилий и проведения инклюзивных реформ в политической и экономической сферах.

Организационная рациональность/управление

Помимо политического противостояния, организационные и управленческие вызовы существуют и в других сферах, о которых пишут Б. Букения и П. Янгуас. Во-первых, как следует из самого определения сильного института, главным является достижение результата, отвечающего основному мандату. Но задачи, стоящие перед организацией, не всегда очевидны. Порой они могут быть неясными или вызывать недопонимание, а иногда — взаимоисключающими или противоречащими друг другу.

Во-вторых, каким образом следует организовать обязательные мониторинг и оценку деятельности институтов? Такие процессы требуют значительных расходов, они сложны и занимают время. Добавим к этому проблемы с неопределенностью желаемых результатов или целей, трудности с измерением степени успеха в публичной сфере, и нам будет легко понять, почему вокруг оценки эффективности институтов ведется так много споров. Например, мы хотим, чтобы наши дети больше узнавали в школе, и, допустим, нам удалось измерить результаты обучения; но определить, насколько эффективно работали школы, будет непросто. Далее, процесс перемен редко удастся ограничить рамками обычного финансового года. Понятно, почему мониторинг и оценка деятельности государственных институтов представляют собой непростое занятие.

Всегда сложно, а иногда, наверное, просто невозможно свести воедино все показатели работы общественных систем, необходимые для того, чтобы понять, насколько успешно они действуют. И все же, как можно оценить эффективность институтов, если отсутствует понимание того, что мы движемся в правильном направлении?

В-третьих, перед каждой организацией стоит проблема того, что Ф. Фукуяма называет «делегированными

полномочиями», или проблема степени самостоятельности и полномочий, предоставляемых доверенным лицам на различных ступенях иерархической лестницы, чтобы они могли принимать решения по ключевым вопросам. Фукуяма объясняет, что, согласно общему правилу управленческой работы, полномочия принимать решение на любом уровне должны соответствовать уникальному характеру проблемы, требующей решения. В конечном счете это и правда зависит от вида работ, выполняемых на каждом уровне. Однако объем полномочий, которые могут быть без опасений делегированы, зависит от того, каким потенциалом располагает доверенное лицо.

В случаях, когда работу можно легко превратить в привычный процесс, в интересах большей продуктивности следует делегировать больший объем полномочий. Но хотя делегирование значительных полномочий на нижних ступенях децентрализованных организаций позволяет им быстрее реагировать на изменения, возникающие на местах, любое делегирование ответственности является также и делегированием риска. Почти все институты, занимающиеся вопросами государственной и социальной политики, ежедневно сталкиваются со сложными и необычными локальными проблемами. Например, учителя, врачи, служащие местных органов управления ежедневно занимаются решением нестандартных управленческих проблем, но чем больше полномочий делегировано доверенным лицам, действующим на локальном уровне, тем неизбежнее уровни исполнения этих полномочий будут различными. Естественно, если решение поставленной задачи не контролируется из центра, то под влиянием локальных условий и разного уровня квалификации исполнителей на местах достигнутые результаты будут сильно различаться.

С этой проблемой столкнулись во всех странах Латинской Америки, где проводилась децентрализация, сопровождавшаяся делегированием полномочий местным органам управления. Хотя теоретически в результате децентрализации они должны были бы работать более оперативно, зачастую им не хватало потенциала, чтобы дать

оценку имеющейся информации и принимаемым решениям. Поэтому на принятие решений им требовалось больше времени, чем центральным органам управления, а результаты работы в различных районах и муниципалитетах существенно различались.

Эта проблема стоит не только перед государственными институтами, с ней сталкиваются все организации — и частные, и государственные. Тем не менее правительства должны предоставить всем гражданам возможность получать равный набор качественных услуг. Трудно обеспечить минимальные стандарты оказания услуг в сильно отличающихся друг от друга контекстах и в отсутствие централизованного управления в сфере принятия решений. Не имея над собой централизованного надзора, местные органы управления способны быстрее реагировать на местные нужды, однако делегирование им полномочий создает условия для коррупции, протекции, олигархии и злоупотреблений не в одном, а в каждом направлении.

КАК СОЗДАТЬ ИНСТИТУТЫ, СПОСОБНЫЕ РАБОТАТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНО?

Я понимаю, что большинство этих проблем кажутся непреодолимыми! Однако радует то, что государства, сумевшие создать более инклюзивные общества, почти никогда не унаследовали институтов, позволивших им добиться этого. Они развивали собственный потенциал постепенно, помня о стратегических задачах и, по формулировке UNRISD¹⁹, «осуществляя целенаправленное руководство и формируя стратегические связи с гражданами и предпринимателями».

Не радует то, что все это потребует значительных умственных затрат, энергии, времени и политической воли, а также мобилизации ресурсов, изменения институциональных норм, существенного наращивания потенциала. Другими словами, это длительный процесс. Если

¹⁹ Научно-исследовательский институт ООН для социального развития (United Nations Research Institute for Social Development). — *Примеч. ред.*

мы намерены достичь всеобщего благоденствия, то нам придется обеспечить инклюзивный процесс, который предполагает создание уникальной смеси формальных механизмов и неформальных норм. Подобные процессы требуют времени, плановой работы и сил.

Чтобы дать ответ на подобные вызовы, потребуется длительная работа, учитывающая особенности, присущие внешней и внутренней сферам. Во внутренней сфере институты должны будут разработать концепцию, определить институциональные миссии и набрать команду людей, способных выполнить эти миссии и создать более широкую концепцию. Исследователи, работающие во Всемирном банке, подготовили полезную классификацию работ во внутренней сфере. Они разбили задачи, которые предстоит выполнить успешной организации, на четыре категории.

1. *Создать внутри института обстановку загадочности, «сакральности», чтобы в организации царило внутреннее ощущение важности миссии.* Успешной организации необходима сильная организационная культура, ориентированная на достижение успеха. Осуществление делегированных полномочий, о которых говорит Фукуяма, всегда легче дается организации, сотрудники которой разделяют единые базовые ценности, основы и понимание значения миссии. Из психологии нам известно, что люди, считающие, что они занимаются чем-то значительным, ощущают себя более счастливыми, эффективнее работают, творчески подходят к решению проблем. Создание общего ощущения цели и значимости того, над чем работает институт, полезно и для сотрудников, и для граждан, которые воспользуются плодами этих услуг.
2. *Назначить гибких и непредвзятых руководителей, доказавших свои способности решать проблемы, ориентированных на работу в команде.* Руководитель — основной источник норм организационной культуры²⁰. Если руководитель не является лидером, подающим пример, то организационная культура не приживется. Психолог Кэрл Дуэк по-

²⁰ Fukuyama F. State-Building... P. 80.

казала роль руководителей, отдающих приоритет учебе и решению проблем, способных поддерживать в членах своей команды стремление к росту и совершенствованию. В работе Дуэк делается вывод о том, что люди в различных ситуациях руководствуются либо установкой на данность, либо установкой на развитие²¹. Довольствующиеся тем, что дано, исходят из того, что одни люди сообразительны, умны или талантливы, а другие лишены всего этого. Те же, кто настроен на развитие, уверены, что почти все можно познать и усовершенствовать.

В любой организации руководители, которые считают, что человек изначально либо наделен талантами и умениями, либо лишен их, опасаются неудачи, боятся рисковать и чаще проявляют склонность скрывать неудовлетворительные результаты работы или лгать. Они не готовы выслушать конструктивную критику, чтобы, приняв ее к сведению, изменить свое поведение. Они не станут поощрять людей набираться опыта, учиться и расти, а сотрудникам будет трудно рассказать таким руководителям о своих сомнениях и опасениях. Лишь глядя на проблему как на вызов, а не как на угрозу, можно создавать успешные, гибкие и сильные институты.

3. *Ясно определить ожидаемые результаты.* Ясность важна как на уровне института, так и на уровне рабочей группы или отдельного сотрудника. Как у института обязательно должна быть цель и общее понимание того, ради чего все работают, так и различные руководящие группы и отдельные сотрудники должны понимать, в чем состоит их личный вклад в общую миссию. Без осознания того, каких результатов ожидают от института или от отдельного человека, невозможно понять, насколько продвинулась работа и не требуется ли внести какие-либо изменения, чтобы выполнить основную задачу. Такое осознание также идет на пользу борьбе с коррупцией, потому что ясное понимание конечного результата позволяет лучше

²¹ См.: Dwek C. Mindset: The New Psychology of Success / Updated ed. New York: Random House, [2016] (рус. пер.: Дуэк К. Гибкое сознание: новый взгляд на психологию развития взрослых и детей / пер. с англ. С. Кировой. 3-е изд. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2018).

видеть, в чем состоит роль каждого сотрудника, что ему надо делать, чтобы исполнить эту роль, и какое поведение в рамках этой роли приемлемо, а какое — нет.

4. *Предоставить определенную самостоятельность в управлении кадрами, позволяющую создать благоприятную обстановку для выполнения трех вышеизложенных условий.* Это возвращает нас к значению правильного подбора кадров — начиная с высшего руководства, свободного от внешней политической зависимости и покровительства, и заканчивая руководителями среднего звена и рядовыми сотрудниками, преданными делу и отдающими себя работе. Это также позволит свести к минимуму вероятность злоупотреблений и, при хорошем планировании, сделать институт более перспективным с позиций рационального и технически-бюрократического развития.

Помимо внутренних вопросов организации, корпоративной культуры, управления и кадров, каждый институт оказывается вовлеченным в определенный культурный, социальный и расширенный институциональный контекст. Это означает, что в каждом институте должно быть понимание того, как работать самостоятельно, поддерживая в то же время динамичные связи с окружением. Стоит добавить, что Фукуяма весьма скептически воспринимает эту технократическую модель, если она воспроизводится в отрыве от политической жизни на местах. Во время одной из многих наших плодотворных встреч в Стэнфорде он говорил мне, что подобные технократические модели часто бывают неэффективны, так как не учитывают политические препятствия, поэтому необходимо отказаться от чисто технократических моделей в пользу моделей, в большей степени приближенных к политике. Именно поэтому Всемирный банк и другие международные финансовые организации, чтобы наращивать потенциал достижения конечного результата, стали использовать усложненные модели, в которых учитывается политическое влияние на местах.

Во главе успешных институтов стоят люди, понимающие, что их институт — «не остров», что он может достичь лучших результатов и лучше отвечать на вызовы, если

выстроит новые партнерские отношения с другими организациями, работающими в смежных направлениях. Учитывая неповторимость каждого контекста и то, что наши демократические, инклюзивные институты находятся на службе у граждан, успешным институтам требуются как формальные, так и неформальные механизмы, позволяющие им слышать мнение заинтересованных сторон и бенефициаров. Чтобы работать, реагируя на изменения в окружающем мире, и достигать лучших результатов, важно знать, какие действия эффективны, а какие оказываются бесполезными; это знание может быть получено лишь в постоянном общении. Творческие решения появляются в результате сотрудничества и совместной работы над проблемой.

Крайне важно, чтобы этот процесс общения и диалога был действительно инклюзивным, — и не только потому, что мы стремимся к большей инклюзивности в политике и экономике, но еще и потому, что это ведет к повышению эффективности услуг. Инклюзивность одновременно и представляет собой ценность, и является инструментом. Как отмечает Джим Ён Ким, «одно из следствий интерактивной природы понимания результативности состоит в том, что качество наших знаний зависит от степени инклюзивности обсуждения. Исключение заинтересованных лиц из обсуждения лишает нас доступа к данным, имеющим критическое значение. То есть, если мы не будем слышать голос общины от самых низов, то наше понимание процесса достижения конечного результата окажется искаженным и неполным»²².

Это — главный момент «науки достижения конечного результата»²³. Джим Ён Ким особо отмечает, что решения должны приниматься с учетом местных особенностей; никакой «передовой опыт» не будет работать во всех контекстах. Достижение конечного результата связано с работой в сложных социальных системах и воздействием на них. Задачи, которые ставят хорошие администраторы на местах, трудны по своей природе и взаимосвязаны со

²² Kim Jim Yong. Delivering on Development...

²³ Ibid.

многими гуманитарными, культурными, социальными и институциональными системами, которые воздействуют друг на друга.

Это не означает, что мы не можем учиться на примере того, что оказалось плодотворным в других местах, и пытаться воспользоваться этим опытом с учетом местного контекста. Ключом к решению задачи является способность давать доскональную оценку тому, как мы движемся к нашим целям, и учиться на собственных достижениях и неудачах. Если что-либо не удалось с первого раза, это еще не значит, что решение никуда не годится. Нам следует учиться в большей степени ориентироваться на процесс, на деле создавать «благотворный цикл познания», чтобы мы могли дать ответ на все *как* и *почему* при достижении конкретного результата. Лишь исследуя механизм, лежащий в основе процесса и результата, мы можем действительно прийти к пониманию науки достижения конечного результата.

ПОДХОДЫ

Возможны различные подходы к вопросам, относящимся к сферам внутренней и внешней деятельности. Чтобы понимать направление движения, необходимо размышлять над тем, каким образом будет происходить реформирование наших институтов. В беседах с Фукуямой мы обсудили три возможных подхода к институциональной реформе в государственном секторе. Это три интересных направления мысли относительно реформы, и они не обязательно должны исключать друг друга — надо подумать над тем, как их можно совместить.

1. *Деловой/технократический подход*. При таком подходе основной представляется организационная эффективность. Этот подход больше направлен на внутреннюю сферу. Главное внимание уделяется бюрократическим и организационным переменам. Учитывая рамки, предлагаемые Букенией и Янгуасом, цель таких реформ — свести к минимуму протекционизм и коррупцию и сделать институты более рациональными и технократическими.

Перемены касаются в основном организационной структуры, совершенствования процедур, изменения структур стимулирования, оплаты труда и проч.

2. *Политический подход.* При этом подходе вызов звучит так: «Дело не в плохо разработанном политическом курсе или плохих институтах. Всему мешает сама политика». Часто слышен аргумент о том, что в работе системы участвуют политические деятели, заинтересованные в том, чтобы поддерживать ее в нерабочем состоянии. Во многом это те же конфликты «олигархии» и «злоупотреблений» в схеме Букении и Янгуаса. Реформы направлены на децентрализацию, создание самостоятельных ведомств, сведение к минимуму политического вмешательства в государственную бюрократию.
3. *Классический подход к государственному строительству.* При этом подходе вызов считается системным, требующим системного же решения. Реформы направлены на построение элитарной бюрократической системы, использующей систему элитарного образования для тех, кто будет работать в бюрократической системе. Создается структура стимулов, побуждающих высококвалифицированных и мотивированных людей занять свое место в государственном управлении, а не просто участвовать в принятии политических решений. Речь идет не о финансовом стимулировании. Мы знаем, насколько важны психологические факторы для достижения успеха отдельными людьми и целыми институтами, поэтому идея состоит в том, чтобы не только изменить денежное стимулирование, но и создать стимулы для людей, которые хотят оказаться на государственной службе по «правильным» соображениям, создать окружение, в котором они могут преуспевать.

Первые два подхода чаще применялись в минувшем столетии агентствами по развитию и в развивающихся странах при выполнении большинства программ преобразований. Главная причина, почему мы уделяем этому такое внимание, состоит в том, что упомянутые реформы не принесли результатов, на которые многие надеялись. Несмотря на ресурсы, ставшие доступными в результате

быстрого экономического роста в регионе, эти устаревшие подходы так и не позволили достичь того уровня институциональных реформ, которого ожидали многие аналитики.

Это могло произойти потому, что реформы не являются «просто» бюрократическим или политическим вопросом. Как уже говорилось в этой главе, институты встроены в сложную социальную, культурную, институциональную и историческую систему. У нас действительно существует неэффективная бюрократия, но правда и то, что в условиях экстрактивной системы происходит значительное политическое вмешательство в деятельность институтов, потому что сдвиг в динамике власти привел к появлению выигравших и проигравших, и теперь последние сражаются за то, чтобы удержать власть.

Первый подход кажется хорошо применимым при рассмотрении вопросов и обманчиво простым при поиске путей их решения. Но реформы, нацеленные на совершенствование бюрократии, оставили после себя очень незначительный след. Я думаю, это произошло потому, что, как предполагает второй подход, серьезные попытки проведения реформ должны начинаться с учета значения политики. Реформаторам придется рассматривать негативные стимулы к проведению реформ, потому что если влиятельные заинтересованные лица их не желают, то реформаторам придется решать эту проблему с помощью замены стимулов либо обрести достаточную политическую и экономическую волю, чтобы нанести поражение этим заинтересованным лицам. Но простая замена стимулов не позволяет решить технические и бюрократические вопросы.

Третий подход, хотя он более сложный и требует длительной самоотдачи, представляется наиболее перспективным, потому что только он позволяет одновременно устранять все разнообразные потенциальные препятствия на пути перемен. В Латинской Америке можно видеть примеры успешного применения этого подхода в министерствах финансов и центральных банках ряда стран. На самом деле нельзя сравнивать происходящее сегодня в наших министерствах финансов и центральных банках

с тем, что происходило в начале 1980-х годов и ранее, потому что мы сосредоточили усилия на наведении порядка в нашем экономическом доме, пригласив высококвалифицированных специалистов (если наши системы еще были не в состоянии подготовить их, то наши кадры направлялись на обучение по лучшим в мире программам). Этим специалистам была предоставлена возможность действовать самостоятельно (то есть им делегировали полномочия) и вносить в работу этих институтов те изменения, которые они считали нужными.

Надо признать, что при этом подходе реформирование некоторых правительственных институтов, например систем образования и медицинского обслуживания, окажется более серьезным вызовом, чем перемены в деятельности какого-либо централизованного ведомства (например, центрального банка), и отчасти это связано с делегированием полномочий, о котором мы уже говорили. Институтам с высокой степенью децентрализации требуется больше делегированных полномочий, а это означает, что если ставится задача обеспечить общий высокий уровень услуг в различных условиях, действующих на местах, то потребуются больше хорошо подготовленных людей, верных ценностям своего института и его миссии. Однако если проблема представляется слишком серьезной, это не означает, что не стоит тратить время на поиск решения. На самом деле решение такой проблемы может оказаться единственным способом добиться устойчивых перемен.

На практике в некоторых случаях это может означать, что нужно «начать сначала», вместо того чтобы перекраивать институциональную систему, несущую в себе множество барьеров для перемен. Прежние подходы уже доказали свою бесполезность, поэтому к предложениям «быстренько все поправить» следует относиться крайне скептически. Создание института требует дальновидности, времени, политической воли и решимости. А кроме того, для углубления демократии и достижения всеобщего благоденствия в регионе потребуются новое мышление, позволяющее понять, каким образом мы будем создавать инклюзивную политическую и экономическую систему.

Далее я предлагаю пример таких творческих размышлений, которые дадут нам новые идеи для системного обсуждения стоящих перед нами вызовов.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

В начале главы я объяснял, что в условиях экстрактивных политических систем (то есть в ситуации, когда небольшая группа лиц делает все от нее зависящее, чтобы эксплуатировать остальное население) существующая взаимная поддержка политических и экономических институтов всегда будет затруднять (или даже делать невозможным) создание инклюзивных экономических институтов. Это означает, что для построения инклюзивного общества всеобщего благоденствия требуется создать инклюзивные политические, а также экономические институты. По замечанию Аджемоглу и Робинсона, «попытки сконструировать процветание, не затрагивая самого корня проблем — экстрактивных институтов и поддерживающей их политической практики, вряд ли принесут плоды»²⁴. Экстрактивные системы искажают стимулы и подрывают наши демократические принципы, наше стремление к достижению всеобщего благоденствия.

С чего можно было бы начать, чтобы придать экстрактивным системам несколько большую степень инклюзивности? Возможно, стоит сосредоточиться на взаимоотношениях государства и граждан. Чтобы демократические институты могли хорошо работать, необходимы взаимовыгодные и взаимозависимые отношения между государством и гражданами. Значит, отношения между государством и гражданами, в частности в вопросах мобилизации ресурсов, имеют особое значение для создания общества общего равенства и благоденствия²⁵. В условиях демократии граждане соглашались на то, чтобы ими управляли, отдавая не только свои голоса на выборах, но

²⁴ Acemoglu D., Robinson J.A. Why Nations Fail... P. 450 (рус. пер.: Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные... С. 490).

²⁵ Diamond L. The Spirit of Democracy...

и часть своих доходов государству в виде налогов. Теоретически именно за счет налогов правительство получает ресурсы для осуществления своих программ. Без граждан правительство лишается экономической власти (и политической легитимности), позволяющей управлять.

Наглядным примером того, что происходит, когда эти отношения нарушаются, являются страны, несущие на себе «проклятие» обладания богатыми природными ресурсами. Если кто-то считает, что такие страны благословенны и им обеспечено богатство и благоденствие, то практика подтверждает обратное. Для стран, получающих значительную часть своих доходов за счет природных ресурсов, — даже если показатели у этих стран как у богатых, — характерны тенденции к сильнейшему неравенству, недостаточному уровню развития, а зачастую — к авторитаризму. Они чаще страдают от коррупции, политической и экономической нестабильности и гражданских войн²⁶.

Кажущаяся странной зависимость между изобилием природных ресурсов и отрицательными социальными и политическими последствиями такого изобилия, выявленная Андре Гундером Франком в 1960-х годах²⁷, а затем подтвержденная в начале 1990-х годов²⁸, стала предметом широкого обсуждения. Ларри Даймонд предложил еще одно объяснение тому, как «проклятие» природных ресурсов может нарушать взаимоотношения и баланс власти между гражданами и правительством. Считается, что в случаях, когда незаработанный доход от добычи полезных ископаемых (то, что экономисты называют рентой) заменяет налоги в качестве основного источника доходов правительства, это отрицательно сказывается на взаимоотношениях и общественном договоре между правительством и гражданами²⁹. Правительству для обес-

²⁶ Ibid. P. 99.

²⁷ См.: Frank A.G. The Development of Underdevelopment // Monthly Review. 1966. Vol. 18. No. 4. P. 17–31.

²⁸ См.: Karl T.L. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States. Berkeley: University of California Press, 1997. (Studies in International Political Economy. Vol. 26).

²⁹ Diamond L. The Spirit of Democracy... P. 99.

печения собственной экономической власти уже не нужны гражданам, а поскольку экономическая и политическая власть связаны друг с другом, правительство часто не считает необходимым получать согласие граждан на то, чтобы управлять ими. В результате природные ресурсы становятся основой не товаров и услуг, предоставляемых государством, а экстрактивных экономических систем, производящих частный политический товар.

Для спасения нашей демократии, ее большей инклюзивности, для построения общества всеобщего равенства и благополучия нам необходимо новое творческое понимание роли природных ресурсов в нашем регионе. Нужно найти пути восстановления динамичных взаимоотношений между гражданами и государством, обеспечить доступность благ, получаемых от использования ресурсов, для всех граждан.

В статье «Нефть для народа...» Ларри Даймонд и его соавтор Джек Мосбахер выдвинули смелое предложение, меняющее парадигму: отчего бы просто не раздать гражданам деньги, заработанные на нефти? Если следовать этой модели, то платежи, поступившие прямо на банковские депозиты граждан, будут обложены налогами, которые возвратятся к правительству. Это не первая статья, предлагающая подход «нефть за наличные». В этом случае теоретически происходит восстановление необходимого баланса власти между гражданами демократического общества и wybranными лидерами. Такой подход направлен на то, чтобы «из часто пассивных жителей коррумпированных, несущих на себе проклятие природного богатства государств создать широкое и активное объединение граждан, которых непосредственно затрагивает то, что правительство распоряжается принадлежащими им ресурсами. Это позволит за один прием создать широкую налогооблагаемую базу внутри страны — основу любого современного, хорошо управляемого государства»³⁰.

И такая идея станет катализатором творческого подхода и дискуссии! Когда мы задумались о практическом

³⁰ *Diamond L., Mosbacher J. Petroleum to the People: Africa's Coming Resource Curse — And How to Avoid It // Foreign Affairs. 2013. Vol. 92. No. 5. P. 86–98.*

воплощении идеи «ресурсы за наличные» и рассмотрели, каким образом ее можно использовать в условиях Латинской Америки, то у нас созрел состоящий из трех этапов план действий для любых новых предложений, касающихся разработки ресурсов. План разрабатывался с учетом концепции «зон влияния» или «зон воздействия». Часто бывает, что люди, больше других страдающие от последствий разработки месторождений, выигрывают меньше всех. Мы хотели продумать, как обеспечить наибольшую выгоду людям, которые в силу места проживания оказываются первыми, на ком сказываются последствия разработки месторождений.

1. *На этапе проведения разведочных работ.* Первым шагом после того, как определены территории, на которых компания намерена вести разведку природных ресурсов, должно стать составление представителями местных общин и компании меморандума о взаимопонимании (МОВ). При этом правительство выступает в качестве «посредника» или «гаранта», отвечающего перед местными общинами за выполнение компанией своих обязательств по сделке.

В МОВ определяются принципиальные аспекты способов добычи и предполагаемых изменений окружающей среды и среды обитания человека на данной территории. Компания берет на себя обязательства в части социальных инвестиций в пользу местных жителей, а также возможностей их трудоустройства.

2. *После заключения соглашения о начале добывающих работ.* После того как компания приняла на себя ответственность за проведение работ на данной территории, а местные общины дали разрешение приступить к добывающим работам, главы местных общин и руководство компании подписывают договор «О последствиях и выгодах». И здесь за столом присутствует представитель правительства, но не в качестве бенефициара по договору, а в качестве гаранта выполнения обязательств, взятых на себя компанией.

Этот договор имеет уже более формальный характер юридического документа, он будет содержать требование к компании определить максимальный уровень воздей-

ствия на окружающую среду и здоровье жителей в ходе добычи, а также возможные социальные последствия такого воздействия. Документ установит меры ответственности за превышение компанией заявленных норм, в нем будут перечислены направления инвестиций компании, нацеленных на минимизацию вредных последствий такого воздействия.

В документе также подробно излагаются экономические выгоды, получаемые общинами, включая крупные начальные инвестиции, а также текущие инвестиции в экономику, охрану окружающей среды, образование и другие направления развития. В дополнение к этому составляется план выхода компании с территории: описывается, что именно компания заберет с собой и что будет оставлено, приводятся конкретные идеи, позволяющие обеспечить местным жителям получение выгоды за счет прибыли компании от добывающих работ на этой территории даже после того, как компания ее покинет, перечисляются потенциальные отрицательные последствия, которые будут компенсированы за счет компании.

Очень важно обсудить эти вопросы и обеспечить ощутимые социальные инвестиции *до того*, как будут начаты добывающие работы. Многие конфликты между местными общинами и добывающими компаниями возникают из-за того, что жители общин не видят своей выгоды, а видят только разрушительные последствия, возникающие после того, как компании начнут свою работу.

3. *Коммуникация по ходу работ и местные инвестиции — «внутривенное вливание».* Второй и третий этапы на самом деле переплетаются, потому что в договор между компанией и общиной должен быть включен план работ, выполняемых на этой стадии. У нас есть три предложения, которые мы хотим рассмотреть с позиций модели инвестиций, названной «внутривенное вливание» и развивающей предложения Даймонда и Мосбахера. Мы считаем, что компании должны передавать деньги непосредственно общинам, а не пересылать их сначала в центральные, региональные или местные органы власти. (Часто случается, что деньги так и не доходят до общины, потому что коррупция и неэффективная работа на каж-

дом из этих уровней приводят к их исчезновению.) Мы согласны с мнением Даймонда; «Довод о том, что бедные люди не понимают собственных интересов, в отличие от бюрократов и государственных служащих, является патерналистским мифом».

В целом описанная процедура во многом отличается от того, что происходит сегодня. И главное отличие состоит в том, что при действующей процедуре местные общины редко получают выгоду от работы добывающих компаний.

Предлагаемая процедура, помимо того, что она «правильная», обеспечит более продуктивный баланс сил между общинами, органами власти и добывающими компаниями, а также позволит снизить градус возмущения и остроту конфликтов между добывающими компаниями и местными жителями, что приведет к всестороннему увеличению прибылей.

Как уже говорилось в главе 5, программы наличных выплат оказались невероятно эффективными для смягчения самых тяжелых последствий бедности, так как семьи обычно используют полученные средства для поддержания здоровья, получения образования, улучшения питания и инвестиций в бизнес. Кроме того, большинство полученных средств расходуется на местах, а это стимулирует экономический рост и развитие местных общин.

Пользуясь этим опытом, наша многопрофильная группа разработала три различные модели, которыми можно воспользоваться, применяя подход, который мы назвали «внутривенным вливанием». Мы предлагаем провести пилотные испытания этих трех моделей, чтобы понять, какая из них окажется наиболее пригодной в конкретных условиях.

«ВНУТРИВЕННОЕ ВЛИВАНИЕ»

Основным принципом моделей, объединенных этим общим названием, является активное участие местных общин в принятии решений относительно использования денежных ресурсов, полученных от добывающих ком-

паний, в интересах развития общин. Цель состоит в налаживании партнерских отношений между общинами и частными добывающими компаниями. Общины начнут получать выгоду непосредственно от добывающих компаний, которые могли бы нарушить привычный образ жизни этих общин. Действительность такова, что устойчивый экономический рост и устойчивое развитие невозможны без участия в них общин и граждан. Нужно, чтобы предприниматели, правительство и общины работали вместе, создавая благотворный цикл развития, целью которого было бы сокращение социального разделения не в результате передачи средств, а за счет предоставления полномочий.

Когда речь заходит о передаче значительных сумм денег, возникает тема возможной коррупции. Первым шагом к уменьшению таких возможностей будет сведение к минимуму коррупционных стимулов, а вторым — создание жестких механизмов надзора, гарантирующего прозрачность, инклюзивность и ответственность. В каждой модели предусмотрены меры, обеспечивающие соблюдение этих трех принципов.

Модель 1

Концепция. Общины уполномочены заниматься развитием и принимать решения относительно общего будущего, руководствуясь собственными соображениями. Одни общины могут решить сконцентрироваться на строительстве дорог и развитии инфраструктуры, другие — на водоснабжении и средствах санитарии, третьи — на социальном развитии, например школах, и профессиональной подготовке. На собрании общины каждый ее член имеет право голоса, при этом инклюзивная и прозрачная процедура принятия решения по каждому проекту предполагает открытое обсуждение и широкое участие членов общин при утверждении окончательного плана.

Финансирование проекта. Для общины (или нескольких), проживающей в зоне проведения работ, создается трастовый фонд, часть средств которого составляют платежи и отчисления добывающей компании. Суммы

средств, получаемых каждой общиной, зависят от стадии, на которой находятся инвестиции или переговоры по вопросам инвестиций. Другими словами, выясняется, определен ли размер инвестиций и поступают ли соответствующие средства, а также находится ли проект на этапе проведения разведочных работ. В зависимости от этапа проекта составляется соответствующий протокол переговоров.

Развитие проекта. Община может использовать средства, находящиеся в трастовом фонде, для финансирования проектов развития по своему выбору (например, водоснабжение, дороги, коммуникации, образование). Каждая община принимает самостоятельное решение о том, в какой проект будут вложены средства, однако при этом сохраняется требование обеспечения инклюзивности и транспарентности работ.

Надзор. Для содействия общинам в разработке планов развития создается управляющий комитет фонда, состоящий из специалистов различных направлений (например, администратор проекта, экономист, инженер, антрополог, социальный работник). В обязанности этой группы специалистов входят консультирование каждой общины, а также обеспечение транспарентности распределения и использования средств фондов в интересах общины в целом.

Модель 2

Концепция. Каждый гражданин вправе принимать решения относительно собственной жизни и развития своей общины, используя прямые денежные трансферты. Члены общины имеют право содействовать ее развитию с использованием прямых инвестиций, принимая общее участие в разработке планов и управлении проектами общины.

Финансирование проекта. В этой модели, учитывая предложения Даймонда, средства, получаемые от добывающей компании, поступают непосредственно семьям членов общин, проживающих в зоне добычи. На каждого взрослого члена общины выделяется равная

доля общей суммы. Часть средств выплачивается в начале каждого года ведения работ на добывающем объекте, а часть поступает ежемесячно.

Развитие проекта. Каждый житель и каждая семья самостоятельно принимают решение об использовании полученных средств. При этом в каждой общине должен действовать совет развития общины, в работе которого должны принимать участие все взрослые, получающие выгоды от проекта. Членам каждой общины рекомендуется принимать участие в разработке совместных решений по проектам, которые, по их мнению, необходимы общине, и финансировании этих проектов.

Надзор. В этой модели ограничены возможности коррупции, потому что деньги распределяются между большим числом людей, а не сосредоточены в одном месте — это затрудняет использование средств отдельными лицами или группой лиц в целях собственного обогащения либо получения благ. Правда, сохраняется возможность мелкого мошенничества, поэтому создается орган надзора, следящий за тем, чтобы каждый член общины регистрировался не более одного раза. Кроме того, общине могут потребоваться советники по вопросам развития, и на этот случай создается несколько групп специалистов разных профилей, готовых предоставить консультации или помочь в составлении планов развития, если это потребуется общине.

Модель 3

Концепция. Отдельные члены общины и ее совет уполномочены принимать решения по жизненным вопросам и вопросам развития общины за счет использования прямых денежных переводов и средств трастового фонда общины. Отдельные члены общины действуют по своему усмотрению, а общины в целом могут действовать на основе краткосрочных, а также средне- и долгосрочных планов, учитывающих общие интересы. Для оказания помощи комитетам общин работают специалисты различных направлений, однако руководство проектом и проведение на нем работ относятся к компетенции членов общины.

Финансирование проекта. Данная модель предполагает, что около 20% общей суммы средств ежемесячно направляется непосредственно взрослым членам общины в форме денежных переводов. Оставшиеся 80% суммы ежегодно инвестируются в трастовый фонд развития общины.

Развитие проекта. Как и в предыдущих двух моделях, отдельные члены общины свободны в решениях относительно расходования или инвестирования полученных средств по своему усмотрению. Для решения вопросов общины создается комитет, принимающий в ходе инклюзивного и транспарентного обсуждения решение о проектах развития общины.

Надзор. Для управления трастовым фондом создается комитет развития общины, при котором действует междисциплинарная группа специалистов различных направлений, занимающаяся консультационной работой и распределением средств в соответствии с принятыми общиной решениями в отношении проектов и планов развития.

ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нам удалось сократить бедность в регионе, однако во многих странах все еще сохраняется сильная зависимость экономической власти от добывающей промышленности. И не случайно общественное недовольство в основном проявляется там, где базируются добывающие компании. В странах, где экономика зависит от добывающей промышленности, скорее всего, будет действовать экстрактивная экономическая и политическая система, и страны Латинской Америки — не исключение. Перед нашим регионом стоит очень серьезный вызов, обусловленный сочетанием высоких темпов экономического развития с нарастающим в обществе недовольством экстрактивной природой существующей политической и экономической системы, сохранившейся, несмотря на переход к демократии. Мы должны сделать все, чтобы наши природные богатства превратились из проклятия в возможности, и на

этот раз — в возможности для всех. Чтобы дать ответ на такие вызовы, как протекционизм, коррупция, олигархия и злоупотребление властью, превратить экстрактивные экономические и политические институты в инклюзивные, нам нужны творческое мышление и долгосрочное планирование. Необходимы новая, современная и рациональная технократия и состоящая из специалистов различных профилей бюрократия, способная управлять государственными институтами. Надо определить направления интеграции в нашу социально-политическую систему сельских общин и маргинализированных групп населения. И здесь недостаточно сосредоточить внимание только на технических или политических, внутренних или внешних вызовах. Единственным способом создания устойчивых и прочных инклюзивных институтов может оказаться классический подход к государственному строительству, предусматривающий развитие человеческого капитала и бюрократических систем и обдуманную реакцию на политические вызовы. В то же время необходимо в кратчайшие сроки творчески переосмыслить модели «внутривенных вливаний», использование которых даст возможность отдельным лицам и общинам, на чьих территориях работают добывающие предприятия, получать непосредственную выгоду от их деятельности, а также позволит людям принимать решения, определяющие их собственную жизнь и жизнь их общин.

ПОДВОДЯ ИТОГИ

В этой главе были предложены направления работы, которые позволят избавиться от слабых мест в деятельности институтов в странах Латинской Америки и укрепить их потенциал в достижении измеримых и ощутимых результатов. Неспособность государства представить народу такие результаты стала основным препятствием на пути социально-экономического развития Латинской Америки. Я особо отмечаю, что сегодня Латинская Америка располагает человеческим капиталом, способным разорвать этот замкнутый круг и достичь регионального консенсуса в вопросах укрепления демократических ин-

ституты, опирающихся на обеспеченную законом стабильность и социальную инклюзивность, особенно на региональном, провинциальном, районном и общинном уровнях.

В главе 10 я останавлиюсь на значении углубления и диверсификации внешней торговли и инвестиций, а также на том, как вновь открытая Латинская Америка может обеспечить себе новое место в мировой экономике и политике и чего, в свою очередь, следует ожидать США, странам Европы и Азии от новых, отличных от существующих сегодня отношений с нашим регионом. Наконец, я рассмотрю вопросы синергии и значение международной повестки региона в его отношениях с США и Канадой. Я также объясню важность понимания последствий становления нового многополярного мира для нашего региона.

10. ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА ВЫХОДИТ НА МИРОВОЙ УРОВЕНЬ

ПРЕВРАЩЕНИЕ В ГЛОБАЛЬНОГО ИГРОКА

Как говорилось в предыдущих главах этой книги, в основе экономического роста и расцвета Латинской Америки в прошедшем десятилетии лежат инвестиции, торговля и обмен технологиями со всеми странами мира. За этот период регион сумел диверсифицировать и расширить свой экспортный рынок за пределы Западного полушария, предпринимая последовательные шаги к тому, чтобы стать более активным глобальным игроком. Торговля с США сокращалась, и страны нашего региона быстро нашли новые рынки для своего экспорта в Китае и Азии. Это помогло стать менее уязвимыми для потрясений на внешних рынках и защитить наши слабые места, связанные с экспортом сырья.

Тем не менее Латинской Америке надо не просто проводить торговую экспансию, а смотреть вперед. Нам нужно увеличить иностранные инвестиции в регионе. В то же время фундаментальное значение имеет диверсификация торговли, инвестиций и источников обмена технологиями, а также человеческого капитала и подготовки кадров для программ, связанных с социальной инфраструктурой. На международной арене произошли существенные перемены, что привело к возникновению многополярного мира и повлияло на отношения между Латинской Америкой, США, Европой и Азией. Фактически США перестали выступать в роли единственного инвестора в регионе; десять лет назад свое место здесь занял Европейский союз. Третье место занимает Китай, инвестиции которого нарастают неравномерно. Кроме того, в отличие от других периодов экономического роста, в основе этого бума лежала торговля и сотрудничество вдоль оси «Юг — Юг». Мы работали над развитием наших связей с соседями в регионе и налаживанием новых связей — как с соседними, так и с дальними регионами. США

остаются нашим естественным географическим партнером по инвестициям, торговле (соглашения о свободной торговле), а также борьбе с организованной преступностью, наркотрафиком и незащищенностью граждан.

Чтобы проанализировать перемены в наших международных связях и их значение для будущего нашего экономического роста и развития, я начну эту главу с обзора того, как в таком относительно закрытом регионе, как Латинская Америка, все большую роль стали играть международная торговля, прямые иностранные инвестиции и интеграция. Затем я обращусь к расширению связей между Латинской Америкой и Китаем, а также сокращению торгового оборота с США и Европой. Далее объясню ситуацию с интеграцией в регионе, в частности с развитием Тихоокеанского альянса. Наконец, я обращусь к вопросу синергии и значении международной повестки дня, касающейся отношений региона с США и Канадой. Я также разъясню, почему важно представлять, как повлияет на наш регион возникновение нового многополярного мира.

ПРЯМЫЕ ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В РЕГИОНЕ

Приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в регион стал постоянно увеличиваться с началом XXI столетия. Согласно недавно опубликованному докладу ЭКЛАК, в 2012 г. объем ПИИ в страны Латинской Америки и Карибского бассейна достиг нового рекордного уровня в 174,546 млрд долларов (рис. 10.1). Это на 5,7% выше уровня 2011 г., что подтверждает устойчивую тенденцию к росту, начавшемуся в 2010 г. Эти показатели были достигнуты в результате развития событий по сложному сценарию уменьшения международных потоков ПИИ на протяжении года (13%) до уровня, близкого к показателям 2009 года. За этим недавним уменьшением глобальных инвестиций стоит неопределенность положения в макроэкономике в США и ЕС, максимально затронувшая потоки, направляемые в развитые страны (22,5%). В развивающихся странах в целом также наблюдалось сниже-

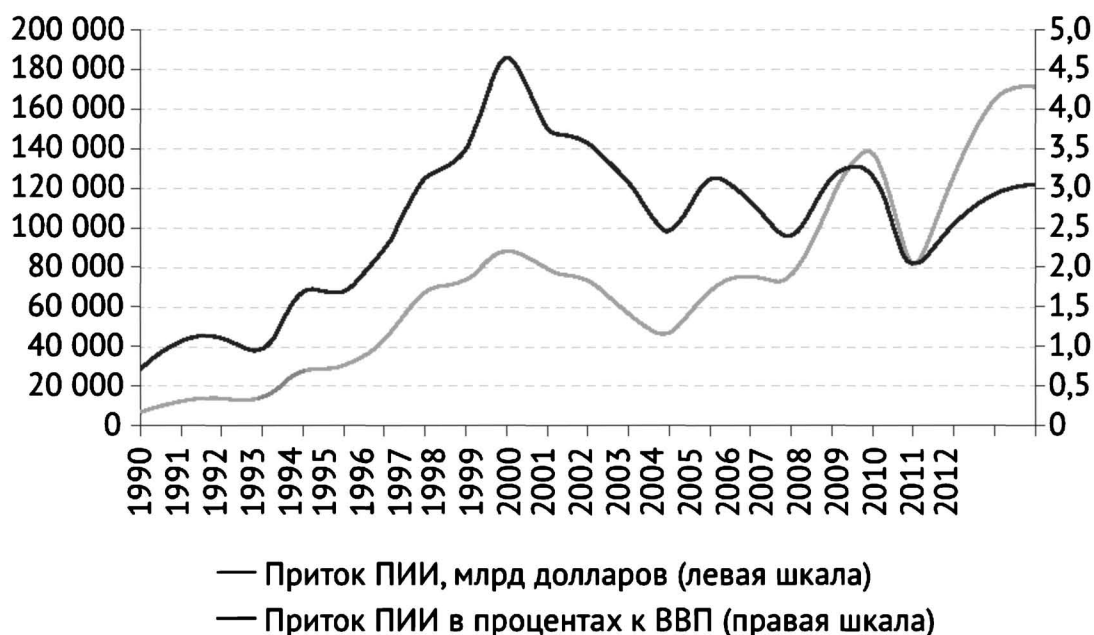


Рис. 10.1. Прямые иностранные инвестиции, 1990–2012 гг.

Источник: ECLAC, на основе официальных данных и оценки по состоянию на 29 апреля 2013 г.

Примечание. Приведенные данные о ПИИ означают приток прямых иностранных инвестиций за вычетом изъятия инвестиций (репатриации капитала) иностранными инвесторами. Показатели ПИИ не включают в себя данные о притоке капитала в главные финансовые центры стран Карибского бассейна. Настоящие данные отличаются от данных, которые содержатся в Экономическом обзоре стран Латинской Америки и Карибского бассейна (The Economic Survey of Latin America and the Caribbean) и Предварительном обзоре экономики стран Латинской Америки и Карибского бассейна (Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean), изданных в 2012 г., потому что показывают чистый баланс иностранных инвестиций, то есть объем прямых инвестиций в экономику соответствующей страны (ПИИ) за вычетом оттока ПИИ.

ние уровня привлекаемых ПИИ, хотя падение было гораздо более умеренным (3%)¹.

В докладе МВФ 2014 г. «Региональные экономические перспективы: Западное полушарие» (Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, 2014) указывается, что в 2013 г. чистый приток капитала оставался относительно интенсивным, несмотря на нервную ситуацию на мировых финансовых рынках. Прямые иностранные инвес-

¹ Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: 2012 / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago: ECLAC, 2013. P. 9.

тиции продолжали превышать дефицит счетов текущих операций в большинстве стран. Портфельные инвестиции и другие виды притока капитала также сохранялись, несмотря на некоторый отток капитала некоторых инвесторов из иностранных паевых фондов. В частности, интегрированные в финансовом отношении экономики получили более устойчивое сочетание инвестиций — с большей долей ПИИ, и использовали значительную часть этих капиталов для создания международных резервов и частных активов за рубежом, при этом в большей мере сдерживался рост дефицита счетов текущих операций. Тем не менее риск внезапной остановки потоков капитала продолжает вызывать беспокойство².

Интересно отметить, что в 2012 г. доля инвестиций региональных компаний существенно возросла — до 14% всех ПИИ, поступивших в регион. Тем не менее США и страны ЕС продолжают оставаться крупнейшими инвесторами в Латинской Америке. Доля транснациональных корпораций из США в общем входящем потоке ПИИ в регион увеличилась, в то время как доля испанских компаний, занимавших по этому показателю в 2011 г. третью позицию, значительно сократилась в результате ухода капитала³.

Диверсификация и наращивание инвестиций имеют важнейшее значение для инклюзивного роста и устойчивого развития. Почему следует обращать внимание на отраслевую структуру ПИИ, поступающих в Латинскую Америку? Я думаю, это особенно важно потому, что данные об отраслевой структуре показывают, в какой степени инвестиции стимулируют перемены в структуре производства региона или способствуют укреплению существующей специализации. Как я уже говорил, прямые иностранные инвестиции связаны также с уязвимостью региона перед внешними потрясениями, вызванными изменением спроса и цен на сырье. В 2012 г. отраслевое распределение ПИИ в регионе в целом оставалось таким

² Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, 2014 / International Monetary Fund (IMF). Washington, DC: IMF, 2014. P. 17.

³ Foreign Direct Investment... 2012. P. 10.

же, как на протяжении последних пяти лет, хотя доля вложений в сектор услуг (получающий больше всего инвестиций) достигла 44% от их общего объема в 2012 г. Доля производственного сектора несколько снизилась, но все еще составляет 30%. Доля отраслей экономики, связанных с природными ресурсами, в 2012 г. оставалась такой же, как в 2007–2011 гг.⁴

Как уже отмечалось, Латинская Америка — неоднородный регион, и это также нашло отражение в различных видах региональных инвестиций (рис. 10.2). В Южной Америке (за исключением Бразилии) ПИИ направлялись в основном в сырьевые отрасли (в 2012 г. на добывающую промышленность приходилось 51%). Доли производства и сферы услуг составляли 12 и 37% соответственно. Другая ситуация складывалась в Бразилии, где в 2012 г. доля производственных отраслей достигала 38% от общего объема ПИИ, хотя этот показатель меньше средних значений за последние пять лет. Напротив, в том же году доля инвестиций в добывающую промышленность Бразилии была относительно невелика (13% общего объема)⁵.

Не столь высока доля ПИИ в природные ресурсы также в Мексике, Центральной Америке и странах Карибского бассейна; эта доля оставалась на уровне 10% в 2012 г. и на протяжении предыдущих пяти лет. Напротив, производственный сектор Мексики, несмотря на уменьшение его доли в абсолютном выражении, вновь стал самым крупным получателем ПИИ (48% от общего объема). Что касается сектора услуг, то его доля резко сократилась — с 55% в 2007–2011 гг. до 42% в 2012-м. В этой субрегиональной группе в таких странах Карибского бассейна, как Тринидад и Тобаго, а также в Доминиканской Республике на первичный сектор экономики приходится значительная доля инвестиций. В Мексике доля ПИИ в этом секторе весьма незначительна, потому что и горнодобывающая промышленность, и добыча углеводородов находятся в руках местных групп⁶.

⁴ Foreign Direct Investment... 2012. P. 10.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. P. 10–11.



Рис. 10.2. Отраслевое распределение прямых иностранных инвестиций по субрегионам в 2007–2011 и 2012 гг.

Источник: ECLAC, на основе официальных данных и оценки по состоянию на 19 апреля 2013 г.

Эти инвестиции могут оказывать значительное воздействие на закрепление моделей производства или их диверсификацию из-за существенного влияния ПИИ на принимающую экономику, измеряемого как примерная доля ПИИ в ВВП. В 2012 г. привлеченные потоки инвестиций составляли 3% ВВП (несколько больше, чем в 2011 г.). Самое большое отношение ПИИ к ВВП в 2012 г. наблюдалось в Чили — 11,3%⁷.

Если отвлечься от существующих сегодня условий, то отраслевые модели ПИИ все в большей степени склоняются к разработке природных ресурсов, особенно в Южной Америке, закрепляя тем самым существующую в регионе структуру производства. Во всех странах, за исключением Бразилии и Мексики, на производство приходится довольно ограниченная доля потоков ПИИ⁸.

Как я отмечал в главе 5, задача увеличения иностранных инвестиций и количества достойных рабочих мест органически связаны друг с другом. По-настоящему важно следить за тем, в каких отраслях возникают рабочие места в результате новых инвестиций. Наибольшее количество рабочих мест в результате инвестиций появляется в торговле и строительстве (семь рабочих мест на 1 млн долларов инвестиций), затем следуют промышленность и услуги (три места на 1 млн долларов инвестиций). В добывающей промышленности (включая добычу нефти) для создания одного рабочего места требуется 2 млн долларов инвестиций. Инвестиции в размере 1 млн долларов ведут к созданию семи рабочих мест в трудоемких отраслях производства и четырех рабочих мест в отраслях, требующих значительных инженерно-проектных работ (включая автомобилестроение), а также в пищевой промышленности. Инвестиции в другие ресурсоемкие производства (не считая пищевой промышленности) позволяют создавать не так много рабочих мест — два на 1 млн долларов инвестиций⁹.

⁷ Foreign Direct Investment... P. 10.

⁸ Ibid. P. 16.

⁹ Ibid. P. 11.

УГЛУБЛЕНИЕ И ДИВЕРСИФИКАЦИЯ МИРОВОЙ ТОРГОВЛИ

История международной торговли в Латинской Америке

Большую часть XX в. экономика нашего региона оставалась относительно закрытой, особенно в период импортозамещающей индустриализации. Как мы видели в предыдущих главах книги, она была направлена на защиту еще слабой промышленности, для чего вводились тарифы на импортируемые промышленные товары, при этом поощрялся импорт капитальных товаров, способствующий развитию национальной промышленности. Этот процесс был зачастую связан с переоцененными валютами, позволяющими легче получать машины и оборудование. Страны региона были сосредоточены на развитии своей экономики, поэтому торговые отношения с остальным миром были ограничены. Перемены начались, когда в 1973 г. страны ОПЕК ввели эмбарго на поставки нефти, что привело к росту нефтяных цен. Нефтедоллары наводнили мировую банковскую систему, и коммерческие банки, которые до тех пор не проявляли к региону большого интереса, облегчили доступ к финансированию правительствам и предпринимателям. Неудивительно, что резко возросла частная и государственная задолженность.

Высокий уровень государственной задолженности и растущие процентные ставки привели к тому, что Мексика объявила государственный дефолт, после чего была проведена реструктуризация государственной задолженности по всему региону. Это знаменовало собой конец импортозамещающей индустриализации и начало того, что сегодня известно как Вашингтонский консенсус. Затем последовали реформы, открытие латиноамериканских рынков и установление открытой торговой политики.

На протяжении 1980-х и 1990-х годов Латинская Америка возвращалась на международные рынки, экспортируя энергию, полезные ископаемые и продовольствие. Но исторически низкие цены на сырье и зависимость лишь от нескольких рынков делали регион уязвимым, а экономический рост — неуверенным. Перемены начались

в первые годы нового столетия с возникновением так называемого сырьевого суперцикла, обусловленного высоким спросом в Китае на энергию, полезные ископаемые и продовольствие. Растянувшийся на десятилетие период роста цен на сырье обеспечил нашему региону беспрецедентный период стабильности и процветания. Обратимся к анализу причин сырьевого суперцикла.

Что стало причинами недавнего сырьевого суперцикла?

Китай в прошлом десятилетии выступил в роли основной движущей силы спроса на сырье и последовавшего за этим роста цен. Частично это можно объяснить ускоренной индустриализацией и урбанизацией страны, требовавшими значительных затрат энергии и сырья. Помимо этого, рост доходов вызвал увеличение спроса на продукты питания, в особенности на мясо, соевые бобы и кукурузу.

Исторические исследования показали, что страны обычно вступают в ресурсоемкий период развития при показателе ВВП на душу населения от 3 тыс. до 20 тыс. долларов¹⁰. Если взглянуть на исторически складывающиеся цены на сырье, особенно на полезные ископаемые и энергию, то станет ясно, что высокие цены совпадают с периодами индустриализации и урбанизации. В западных странах такая ситуация наблюдалась в XVIII и XIX вв., а также во время послевоенного восстановления в 1940-х и 1950-х годах. Именно на эти периоды приходился стремительный подъем цен на сырье. Но по мере того как развитые страны переходили в стадию роста, опирающегося на сферу услуг и сопровождающегося совершенствованием технологий, спрос на сырье резко уменьшался, что в 1980-х и 1990-х годах привело к падению цен на исторически низкий уровень. Неудивительно, что за этим последовала нехватка инвестиций в добычу сырья.

В этом контексте существуют три фактора, действием которых объясняется сырьевой суперцикл, который пришелся на первое десятилетие XXI в. Во-первых, начало

¹⁰ Bloxham P., Keen A., Hartigan L. Commodities and the Global Economy: Are Current Prices the New Normal? Sydney: HSBC Bank Australia, 2012.

нового этапа индустриализации и урбанизации в Китае и других густонаселенных странах привело к резкому повышению спроса на сырье. Во-вторых, этот новый спрос совпал с недостаточным уровнем инвестиций в производство энергии и добычу полезных ископаемых, что было связано с историческим падением цен на сырье в 1980-х и 1990-х годах. Спрос значительно превосходил предложение, что вызывало дальнейший рост цен. В-третьих, инвестиции в производство энергии и добычу полезных ископаемых по своей природе требуют значительных средств и имеют долгосрочный характер, что объясняет отставание предложения. Мировой финансовый кризис 2008 г. только осложнил этот процесс, так как высокая цена инвестиций в этой отрасли вызвала их задержку, и это привело к еще большему росту цен.

Считается, что спрос на сырье в Китае в 2011 г. достиг пика и, хотя ожидается его падение, он все же будет оставаться на более высоком уровне, чем в последние два десятилетия XX в. Процесс интенсивной индустриализации и урбанизации в Китае все еще продолжается, что, вероятно, будет подогревать спрос на сырье. В минувшее десятилетие 12 стран вступили в стадию ресурсоемкого развития. Наиболее крупные из них — Китай, Индия, Филиппины и Вьетнам. Доля этих стран в мировом ВВП увеличилась с 22 до 44%¹¹. Кроме того, ожидается, что свой вклад в дальнейший рост спроса на сырье внесут и другие страны с развивающейся рыночной экономикой. Таким образом, оценки говорят о том, что, несмотря на достижение пика цен на сырье в 2011 г., можно ожидать, что они будут оставаться относительно постоянными в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Главная идея настоящей книги заключается в том, что фактор времени имеет решающее значение. *Нам необходимо срочно совершить кардинальные перемены в структурных частях, определяющих экономический рост Латинской Америки, пока цены на сырье все еще высоки.* Не будем ждать, потому что иначе мы опоздаем с изменениями, которые могут избавить нас от уязвимости перед лицом внешних факторов.

¹¹ Ibid.

Это означает, что регион может продолжать получать выгоду от мировой торговли, но правительствам наших стран придется внимательно относиться к использованию ресурсов. В прошедшем десятилетии поступления росли вместе с ростом цен на сырье. Однако в будущем поступления могут оставаться на более или менее постоянном уровне, и правительствам придется пользоваться ими эффективно, чтобы обеспечить достаточные инвестиции в образование, здравоохранение и инфраструктуру. Именно поэтому (я буду говорить об этом в следующих разделах) многие страны региона начали расширять свои экспортные рынки и диверсифицировать экспортную продукцию, стремясь задействовать неиспользуемые источники доходов от торговли.

Рост торговли между странами Юга

Торговля вдоль оси «Юг — Юг» значительно выросла за прошедшее десятилетие. Под *торговлей вдоль оси «Юг — Юг»* подразумевается обмен товарами и услугами между развивающимися странами, в отличие от традиционного обмена между Севером и Югом. Как я уже говорил, торговля вдоль оси «Юг — Юг» между нашим регионом и Азией стала поворотным моментом, который привел к возникновению сырьевого суперцикла длительностью в десять лет.

Наш торговый оборот с остальным миром утроился и достиг 1,9 трлн долларов, что привело к заключению многочисленных торговых соглашений внутри региона и за его пределами. Сырье составляет 74% нашего экспорта; 34% этого объема приходится на продовольствие, 31% — на топливо и 27% — на полезные ископаемые (рис. 10.3)¹².

Если говорить точнее, то доля экспорта из Латинской Америки в Китай увеличилась с 1% в 1992 г. до 7% в 2012-м. За это время Китай превратился в главного торгового партнера Перу, Бразилии и Чили, потеснив США

¹² Laidler B., Hongbin Qu, Dunivant T., Francis S., Hilboldt Th., Loes A. South-South Special: What a Globalizing China Means for LatAm. New York: HSBC Securities [USA], 2013.



Рис. 10.3. Экспорт сырья

Источник: Loes A. In the Spotlight... LatAm Trade Flows: Expanding, Diversified and Increasingly South-South. São Paulo: HSBC Bank Brasil, 2013.

и страны Европы. Неудивительно, что к 2030 г. экспорт в Китай потенциально может стать основным направлением экспорта из нашего региона¹³.

Помимо экспорта сырья, Китай направляет инвестиции в государственный и частный секторы в нашем регионе. В минувшем десятилетии наблюдалось резкое увеличение внешних прямых инвестиций (ВПИ) из Китая, в результате чего Латинская Америка стала вторым по величине получателем инвестиций после Азии. Из-за усиливающейся внутренней конкуренции и замедления экономического роста в развитых странах китайские фирмы и банки приступили к поиску новых рынков, приобретая при этом новые технологии и обеспечивая себя сырьем. Распределение китайских ВПИ в нашем регионе показано на рис. 10.4, из которого видно, что Бразилия, Венесуэла, Аргентина, Эквадор и Перу стали пятью крупнейшими получателями ВПИ.

Объем предоставленных Китаем кредитов на нужды развития превысил общую сумму займов, предоставленных многосторонними организациями, такими как МВФ и Межамериканский банк развития¹⁴. Китайский банк развития и Экспортно-импортный банк Китая направили средства по трем основным направлениям: в инфра-

¹³ Laidler B. [et al.]. Op. cit.

¹⁴ Ibid.

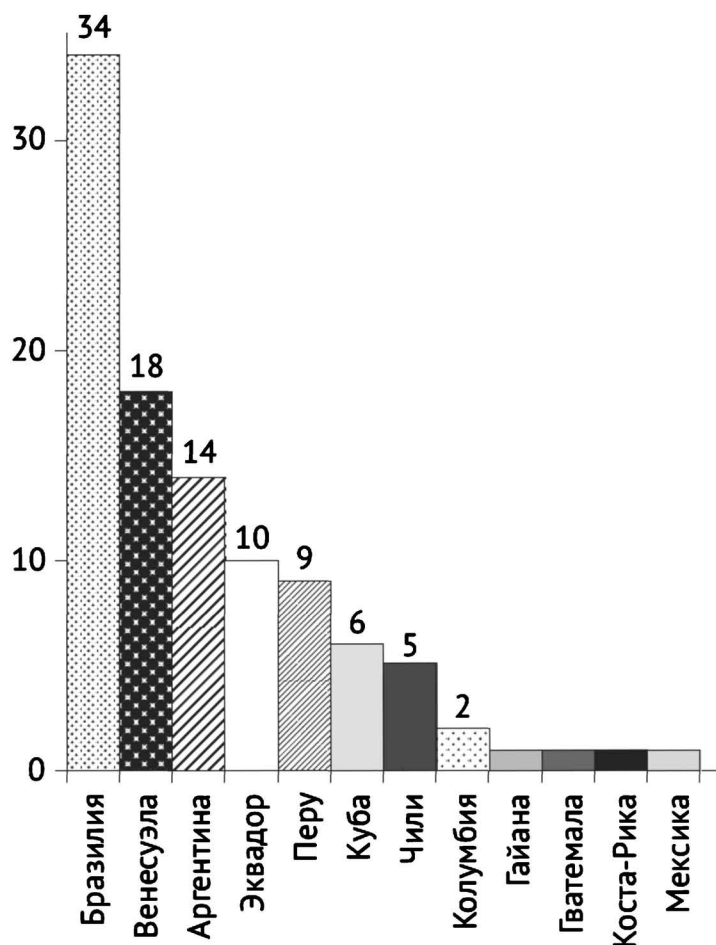


Рис. 10.4. Прямые внешние инвестиции Китая в Латинскую Америку (%), 2011 г.

Источник: Laidler B., Hongbin Qu, Dunivant T., Francis S., Hilboldt Th., Loes A. South-South Special: What a Globalizing China Means for LatAm. New York: HSBC Securities [USA], 2013.

структуру, добывающую промышленность и энергетику. Но чтобы понять природу китайских инвестиций в регионе, нам необходимо применить отраслевой подход и проанализировать происходящее в каждой отрасли.

Энергетика

Инвестиции в энергетику, добывающую промышленность и объекты инфраструктуры составляют 65% от суммы 84 млрд долларов ВПИ Китая в Латинскую Америку. Управление ходом работ возложено на китайские государственные предприятия и частных предпринимателей из Китая.

Согласно оценкам, для покрытия потребностей в энергии, соответствующих запланированному росту ВВП в нашем регионе, потребуется увеличение производства энергии на 26%. Китайские инвестиции направлены на поддержание этого процесса, в особенности в том, что касается развития инфраструктуры для получения энергии за счет использования энергии воды, ветра и солнца. Китайские банки предоставили долгосрочное финансирование этих проектов, без которого они были бы неосуществимы.

Выделяются китайские инвестиции в развитие гидроэнергетики в Эквадоре, где китайские подрядчики будут работать на семи объектах¹⁵. Что касается использования энергии ветра, то компания Hydrochina завершает работы на объекте Qollpana мощностью 15 МВт, который будет первым парком ветростанций в Боливии. Ведутся переговоры с китайской фирмой Sinomach о строительстве парка ветростанций мощностью 50 МВт¹⁶. В сфере использования солнечной энергии Китай считает Чили подходящим рынком для прихода на него китайских строительных фирм и экспорта комплектующих. Имеются также проекты в Коста-Рике и Мексике, оцениваемые в 1 млрд долларов¹⁷. В области производства электроэнергии Китайская государственная сетевая компания получила контракт на сумму 438 млн долларов на создание инфраструктуры для передачи электроэнергии, которая свяжет плотину Белу-Монте с энергосистемой Бразилии. Мы видим, что Китай действует активно, финансируя развитие инфраструктуры в энергетическом секторе нашего региона.

Добывающая промышленность и создание инфраструктуры

Китай является крупнейшим рынком для экспорта продукции добывающей промышленности Перу; доля меди составляет 40%, серебра и цинка — 21%, свинца — 18%. Китай

¹⁵ Ellis E. Are Big Chinese Energy Investments in Latin America a Concern? // Manzella Report. 2013. November 23.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

действует на трех крупных объектах в стране. Корпорация Shougang инвестировала 1,5 млрд долларов в расширение работ на железорудном месторождении Маркона, компания Chinalco вложила 1,3 млрд долларов в ведущееся строительство на медном руднике Торомочо, компания Shouxin инвестировала 240 млн долларов в добычу меди, железной руды и цинка¹⁸; и наконец, компании Minmetals и Chinalco подали заявку на инвестиции в размере 5,9 млрд долларов в медное месторождение Лас-Бамбас¹⁹. Не удивительны ожидания того, что Китай превратится в крупнейшего инвестора в добывающую промышленность Перу. Кроме того, китайские добывающие компании начали работать в железорудной промышленности Бразилии.

Автомобилестроение

Начало экспорта автомобилей из Китая приходится на 1990-е годы, когда Китай в основном ориентировался на небольшие и не очень развитые рынки в регионе и занимался строительством сборочных заводов. Сегодня на долю китайских производителей автомобилей в Уругвае приходится 23%, в Перу — 15%, в Парагвае — 9%, в Чили — 7%. Китайские компании Chery и Lifan имеют автосборочные предприятия в Уругвае, а компания Dongfeng — в Парагвае²⁰. Китайские компании начали продвигаться и на более крупные рынки Бразилии, Мексики и Аргентины. Из этих стран Бразилия является самым крупным экспортером китайских автомобилей в мире. В числе инвесторов на этих рынках можно назвать First Automotive Works (FAW), Foton, Chery, JAC и Geely.

Рыбная промышленность

Перу является крупнейшим в мире производителем рыбных продуктов и рыбьего жира. В 2011 г. на долю Перу приходилось 30% мирового производства рыбных продуктов

¹⁸ Laidler B. [et al.]. Op. cit. P. 20.

¹⁹ Ibid. P. 38.

²⁰ Ibid. P. 24.

и 33% — рыбьего жира. Основной экспортный рынок для этой продукции — Китай, на долю которого в 2012 г. пришлось 56% всего экспорта. Компания China Fishery Group Ltd. приобрела зарегистрированную в Норвегии фирму Coreinsa (вторая по величине компания, занимающаяся в Перу производством рыбных продуктов и рыбьего жира), инвестировав в нее 800 млн долларов²¹. Это поглощение позволило компании China Fishery Group Ltd. стать самым крупным в мире производителем рыбной продукции.

Банковское кредитование

Начиная с 2005 г. общая сумма кредитов, предоставленных китайскими банками на нужды развития нескольких стран и конкретных отраслей экономики, составила 85 млрд долларов. В совокупности 80% кредитов были предоставлены Китайским банком развития, еще 9% пришлось на долю Экспортно-импортного банка Китая. Эти два банка выдали кредитов больше, чем международные организации вместе взятые, включая МВФ, Всемирный банк и Межамериканский банк развития²². Пик кредитования пришелся на 2011 г., когда сумма долговых обязательств превысила 35 млрд долларов, но в 2012 г. она снизилась до 10 млрд долларов. Более половины суммы кредитов было направлено в Венесуэлу, а оставшиеся средства были распределены в основном между Бразилией, Аргентиной и Эквадором. Сумма отдельного кредита, предназначавшегося для финансирования проектов инфраструктуры, добывающей промышленности и энергетики, составляла 1 млрд долларов и выше.

Кредиты предоставлялись на разных условиях — более жестких в Китайском банке развития, тогда как Экспортно-импортный банк Китая, как правило, предлагал пониженные процентные ставки. Обычно для получения кредита требовалось приобрести оборудование, иногда заключались соглашения о поставках нефти²³.

²¹ Ibid. P. 25.

²² Ibid. P. 28–29.

²³ Ibid. P. 29.

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И АЗИЯ: БУДУЩИЕ ВЫЗОВЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИНТЕГРАЦИЕЙ КИТАЯ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Помимо вложений в бизнес-проекты, Китай также инвестировал в развитие культурных связей с нашим регионом — открыл в разных точках региона 32 конфуцианских института, призванных распространять знания о китайском языке и культуре и развивать культурный обмен. В минувшем десятилетии Китай также укрепил политические связи с Латинской Америкой. Взаимные визиты на президентском уровне становятся все более частыми, что свидетельствует о растущем значении связей между двумя регионами.

Кроме того, в 2004 г. Китай получил статус постоянного наблюдателя в Организации американских государств, а с 2008 г. является членом Межамериканского банка развития. Тем не менее дальнейшая интеграция между Китаем и Латинской Америкой несет определенные вызовы. Далее мы проанализируем некоторые из них.

Что касается напряженности в сфере экономики, то за последние годы усилилась обеспокоенность по поводу возможной зависимости Латинской Америки от Китая как ключевого получателя экспортной продукции, а теперь и как ключевого инвестора в нашем регионе. Замедление роста ВВП Китая уже привело к снижению цен на сырье, достигших пика в 2011 г. Резкая приостановка роста экономики Китая отрицательно скажется на его торговле с регионом и серьезно повредит проектам, связанным с экономическим развитием. Сильное падение спроса на сырье повлечет за собой резкое снижение цен. Замедление экономического роста Китая приведет к уменьшению иностранных инвестиций и выдачи кредитов в регионе, что окажет еще более сильное отрицательное влияние на экономический рост. Крайне важно анализировать наихудший сценарий, потому что это позволяет подчеркнуть значение диверсификации процессов в нашем регионе. Как я уже упоминал, чем больше будет диверсифицирована наша продукция и рынки экспорта, тем лучше мы

сумеем защититься от отрицательных последствий ударов извне. И все же более реалистичным среднесрочным сценарием представляется тот, при котором в Китае продолжатся процессы индустриализации и урбанизации, определяющие устойчивый спрос на сырье. В результате цены на него окажутся ниже, чем они были на пике 2011 г., но выше, чем в 1980-х и 1990-х годах.

Еще один вопрос, вызывающий все большее беспокойство, состоит в импорте дешевых изделий из Китая. Бразилия и Мексика уже выразили свою озабоченность процессом деиндустриализации, потому что наш регион может оказаться не в состоянии конкурировать с Китаем из-за масштабов производства и низких цен. Бразилия даже осудила «валютную войну» в связи с искусственно заниженным курсом юаня, который делает китайский экспорт более привлекательным и в то же время отрицательно сказывается на конкурентоспособности на мировых рынках промышленных товаров, выпускаемых в регионе. Страны всего мира уже выразили похожие опасения, и эти угрозы, скорее всего, сохранятся в будущем.

Беспокойство по поводу продовольственной безопасности привело к тому, что были введены новые правила, запрещающие Китаю владеть земельными участками. Это особенно значимо для Бразилии, Аргентины и Уругвая, где инвесторов поощряют вступать в фермерские партнерства, вместо того чтобы становиться землевладельцами²⁴. Как уже говорилось в предыдущих главах, изменение климата и рост численности населения приведут к еще большей нагрузке на наши природные ресурсы. Поэтому региону необходима стратегия защиты своих богатых природных ресурсов и их потенциальной возможности стать «мировой фермой» к 2030 г. В противном случае мы подвергаем риску наши способности удовлетворить потребности нашего народа в будущем.

В отличие от торговых отношений с другими регионами, строящихся на исторических, культурных и языковых связях, отношения между Латинской Америкой и Китаем еще не имеют давней истории. Китаю, как растущему

²⁴ Laidler B. [et al.]. Op. cit. n. p.

и мощному глобальному игроку, возможно, еще придется завоевывать сердца и умы жителей нашего региона. Как уже отмечалось в настоящей главе, Китай предпринимает активные шаги в этом направлении, открывая конфуцианские институты и поддерживая культурные связи. Но, наверное, многое еще потребует сделать в этом направлении, чтобы укрепить взаимоотношения между двумя регионами. В следующем разделе мы рассмотрим, как некоторые латиноамериканские компании уже начинают принимать меры к диверсификации производства и более широкому выходу на мировые рынки, ослабляя зависимость от единственного торгового партнера.

АТЭС И ВОЗМОЖНОСТЬ ДЛЯ ПЕРУ СТАТЬ ВАЖНЫМ ПЕРЕВАЛОЧНЫМ ПУНКТОМ ДЛЯ АМЕРИКИ И ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА

Ассоциация Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) была создана 12 странами в 1989 г. как неофициальная министерская группа для переговоров. Но сегодня в АТЭС входит 21 страна, из которых три (Мексика, Перу и Чили) — латиноамериканские. АТЭС — первый азиатско-тихоокеанский экономический форум, и его главная задача состоит в поддержании устойчивого экономического роста и благосостояния в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

21 страна — участница АТЭС представляет собой рынок с 2,77 млрд потребителей (40% мирового населения), на который приходится 44% мировой торговли, 55% мирового производства (более 38 трлн долларов в 2011 г.) и 53% реального ВВП (35,8 трлн долларов с учетом ППС)²⁵. АТЭС достаточно успешна в достижении поставленных целей. С момента создания организации средний размер пошлин в регионе снизился с 16 до 5%. В результате объем торговли товарами между членами организации (экспорт и импорт) увеличился с 1,7 трлн долларов в 1989 г.

²⁵ US Department of State. <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215195.htm>>. [См.: <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215195.htm>>. — Примеч. ред.]

до 9,9 трлн в 2010-м, то есть почти в 6 раз, и его доля составляет 67% от общего объема товарной торговли стран-участниц АТЭС. По состоянию на июнь 2011 г. между странами — участницами АТЭС было подписано 48 соглашений о свободной торговле, а в настоящее время между ними действует 42 таких соглашения²⁶.

Главные задачи АТЭС — создание динамичного и гармоничного азиатско-тихоокеанского сообщества, защита открытой и свободной торговли и инвестиций, содействие ускорению региональной экономической интеграции, стимулирование экономического и технического сотрудничества, укрепление гуманитарной безопасности и создание благоприятных устойчивых условий для деловой активности²⁷.

Ряд латиноамериканских стран уже пользуются преимуществами участия в этой организации. Перу располагает множеством географических, экономических и политических преимуществ, позволяющих стать важным перевалочным пунктом в Латинской Америке и Тихоокеанском регионе. Как я уже говорил, мы не можем опоздать на поезд истории.

ТИХООКЕАНСКИЙ АЛЬЯНС — ПЕРСПЕКТИВНЫЙ МНОГОСТОРОННИЙ ТОРГОВЫЙ БЛОК

Значительная часть торговых переговоров с Китаем и азиатскими странами носит двусторонний характер, но в то же время в Латинской Америке формируется новый торгово-экономический интеграционный блок. В июне 2012 г. правительствами Чили, Колумбии, Мексики и Перу был создан Тихоокеанский альянс. Его участницы входят в число стран с наиболее конкурентоспособными, стремительно растущими и привлекательными экономиками нашего региона. Цель альянса состоит в углублении интеграции между входящими в него странами в интересах развития торговли с другими странами мира, особенно

²⁶ См.: <<http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Member-Economies.aspx>>.

²⁷ Ibid.

с азиатскими. Численность населения стран, входящих в этот блок, достигает 209 млн человек, что составляет 36% общей численности населения региона. Это обстоятельство предоставляет участникам альянса дополнительные возможности в переговорах с более крупными торговыми партнерами.

Во всех четырех странах действуют демократические правительства, они открыты для международной торговли и в них созданы благоприятные условия для инвестиций. Если бы Тихоокеанский альянс представлял собой единую страну, то она находилась бы на 8-м месте по масштабам экономики и 7-м — по объему экспорта²⁸. В 2014 г. этим четырём странам был присвоен высший рейтинг Всемирного банка в категории «условия ведения бизнеса».

Страны-участницы Тихоокеанского альянса разделяют глубокую заинтересованность в развитии мировой торговли, что находит отражение в их тесном взаимодействии с другими странами как в самом регионе, так и за его пределами. Все они заключили соглашение о свободной торговле с США и друг с другом и взяли на себя пересекающиеся торговые обязательства. Как видно на рис. 10.5, Чили подписала 23 соглашения о свободной торговле с 60 странами, Мексика — 17 соглашений с 44 странами, Перу — 16 соглашений с 50 странами, Колумбия — 10 соглашений с 30 странами²⁹. С первых дней создания альянса страны, входящие в него, демонстрируют свою верность взятым обязательствам, проводя раз в полгода очередные встречи, что для недавно созданной организации является совсем не простой задачей. Альянс также показал свою стойкость при смене руководства государств, имевшей место в Перу, Чили и Мексике, подтвердив прочность общих интересов и ценностей.

С 2012 г. Тихоокеанский альянс добился значительных достижений. Члены блока отменили 92% действовавших между ними пошлин, отменили деловые и туристические

²⁸ Naim M. The Most Important Alliance You've Never Heard Of // The Atlantic. 2014. February 17.

²⁹ Angeles Villarreal M. The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin America. Washington, DC: Congressional Research Service, 2014.

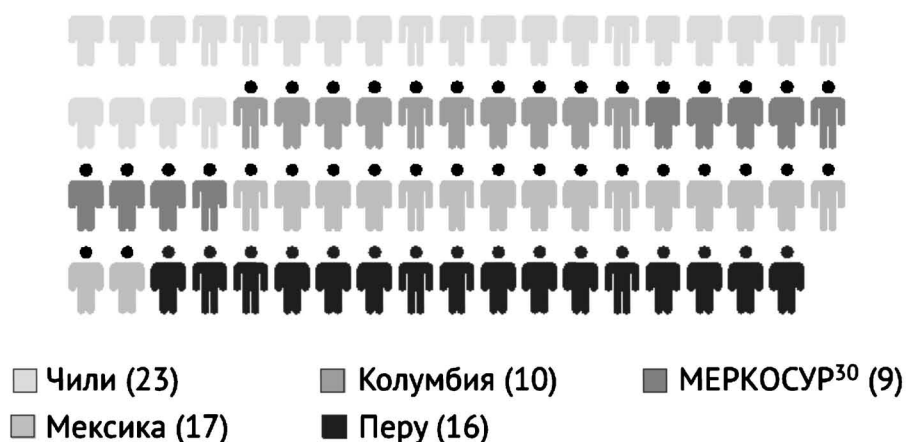


Рис. 10.5. Соглашения о свободной торговле

Источник: *García L. Latin America's Changing Global Connections // Americas Quarterly. 2013. Vol. 7. No. 2. P. 56.*

визы, создали платформу для академической и студенческой мобильности, учредив в том числе по 100 стипендий в каждой из стран, подписали соглашение о развитии туризма между странами-участницами, а также создали Деловой совет Тихоокеанского альянса и четыре агентства по развитию торговли (ProMéxico, Promperú, ProChile и Proexport)³¹.

Помимо этого, Чили, Колумбия и Перу объединили свои фондовые рынки, и ожидается, что в 2014 г. к ним присоединится Мексика³². Это объединение, известное как Интегрированный латиноамериканский рынок (MILA), будет конкурировать с крупнейшим фондовым рынком в Латинской Америке — бразильским. Такие значительные достижения отчасти стали возможны благодаря «урожайному подходу», позволявшему заключать соглашения поэтапно, не дожидаясь, пока будут согласо-

³⁰ МЕРКОСУР (исп. MERCOSUR, от Mercado Común del Sur) — основанный в 1991 г. общий рынок стран Латинской Америки, экономическое и политическое соглашение о свободной торговле между Аргентиной, Бразилией, Уругваем, Парагваем и Венесуэлой (членство приостановлено). — *Примеч. ред.*

³¹ *Angeles Villarreal M. Op. cit.*

³² См. сообщение 2014 г. о присоединении Мексики к объединению MILA: <<http://www.milenio.com/estados/mexico-suma-mercado-integrado-latinoamericano-mila>>. — *Примеч. ред.*

ваны все их пункты³³. Такой прагматический подход отличает альянс от других региональных организаций.

Одна из основных задач Тихоокеанского альянса состоит в реформировании сферы регулирования в целях совершенствования торговых, инвестиционных и правительственных структур стран-участниц, а также в создании одной из наиболее конкурентных мировых торговых площадок при коллективных действиях на переговорах с Азией. Тихоокеанский альянс потенциально может стать основной движущей силой транстихоокеанской торговой интеграции, и не удивительно, что Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Китай уже выразили свой интерес к блоку. Тихоокеанский альянс принял в качестве полноправного члена Коста-Рику; быстро растет число государств-наблюдателей, в том числе имеющих представительства во всех регионах, включая Китай, Японию, Корею, Францию, Испанию, Португалию, Турцию, Австралию, Новую Зеландию, Канаду, США, Гватемалу, Гондурас, Доминиканскую Республику, Сальвадор, Панаму, Эквадор, Парагвай и Уругвай.

Перспективы у Тихоокеанского альянса многообещающие, но его будущее будет зависеть от согласованности торговых соглашений и проведения отбора в ходе интеграции государств-наблюдателей. Такой отбор имеет значение для сохранения прагматического подхода к вопросам расширения торговли и ускорения экономического роста. Альянсу необходимо учитывать ошибки, допущенные другими торговыми организациями в регионе, такими как МЕРКОСУР, где политическая целесообразность ставилась выше обязательств, связанных с обеспечением свободы рынков и верховенства закона.

ТОРГОВЛЯ С США

Несмотря на то что товарооборот между США и Латинской Америкой сократился за последние годы, на США все еще приходится 40% экспорта латиноамериканских стран, 40% ПИИ в регионе и 90% поступающих в Латинскую

³³ Dade C., Meacham C. The Pacific Alliance: An Example of Lessons Learned. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2013.

Америку денежных переводов. Помимо этого, для каждой из стран региона Соединенные Штаты как торговый партнер находятся на первом или втором месте. Присутствие США в регионе ослабло за прошедшее десятилетие, но их влияние не следует недооценивать (рис. 10.6 и 10.7).

США принадлежит ведущая роль в Транстихоокеанском партнерстве (ТТП) — смелой международной инициативе, направленной на углубление торговой и дипломатической интеграции ряда стран-участниц АСЕАН. К ТТП присоединились 11 стран, входящих в АСЕАН: Австралия, Бруней, Вьетнам, Канада, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Перу, Сингапур, США и Чили³⁴. На эти страны, взятые вместе, приходится почти 30% мирового ВВП и одна пятая мирового экспорта.

У Тихоокеанского альянса и ТТП много общего, от состава стран-участниц до их особого интереса к развитию торговли по обе стороны Тихого океана. Но ТТП представляется значительно более масштабным начинанием и потенциально может превратиться в самый крупный региональный торговый блок в мире. Потенциал ТТП огромен, но значительны и скрытые препятствия на пути между идеей и ее воплощением. Переговоры о свободной торговле с США могут быть приостановлены, особенно в связи с такими чувствительными темами, как рабочая сила, сельское хозяйство, окружающая среда и права человека. Ратификация соглашения в Сенате США, скорее всего, окажется сложным и длительным процессом. Поэтому Тихоокеанский альянс сегодня — более вероятный вариант для соглашения о свободной торговле в Тихоокеанском регионе.

Эти две организации имеют много общего, поэтому ТТП и Тихоокеанский альянс будут скорее дополнять, чем исключать друг друга. Поэтому в будущем мы вполне сможем наблюдать более решительные шаги со стороны США в пользу укрепления свободной торговли во всем регионе и увеличение числа участников. Успех этих начинаний

³⁴ В марте 2013 г. в переговоры об участии в партнерстве вступила также Япония, и соглашение о создании Транстихоокеанского партнерства 4 февраля 2016 г. было подписано 12 странами. В 2017 г. США вышли из партнерства (указ президента США Д. Трампа от 23 января 2017 г.). — *Примеч. ред.*

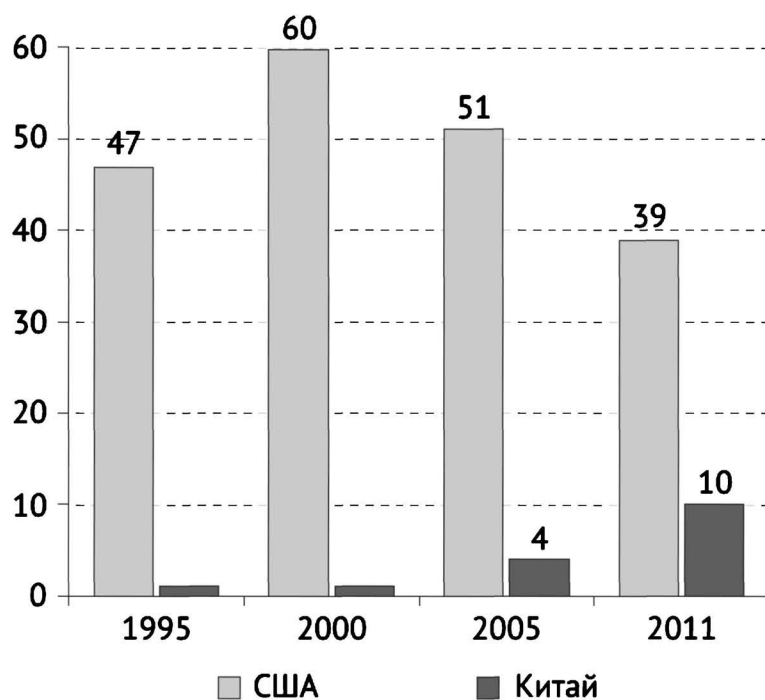


Рис. 10.6. Экспорт в Китай и США

Источник: Loes A. In the Spotlight... LatAm Trade Flows: Expanding, Diversified and Increasingly South-South. São Paulo: HSBC Bank Brasil, 2013.

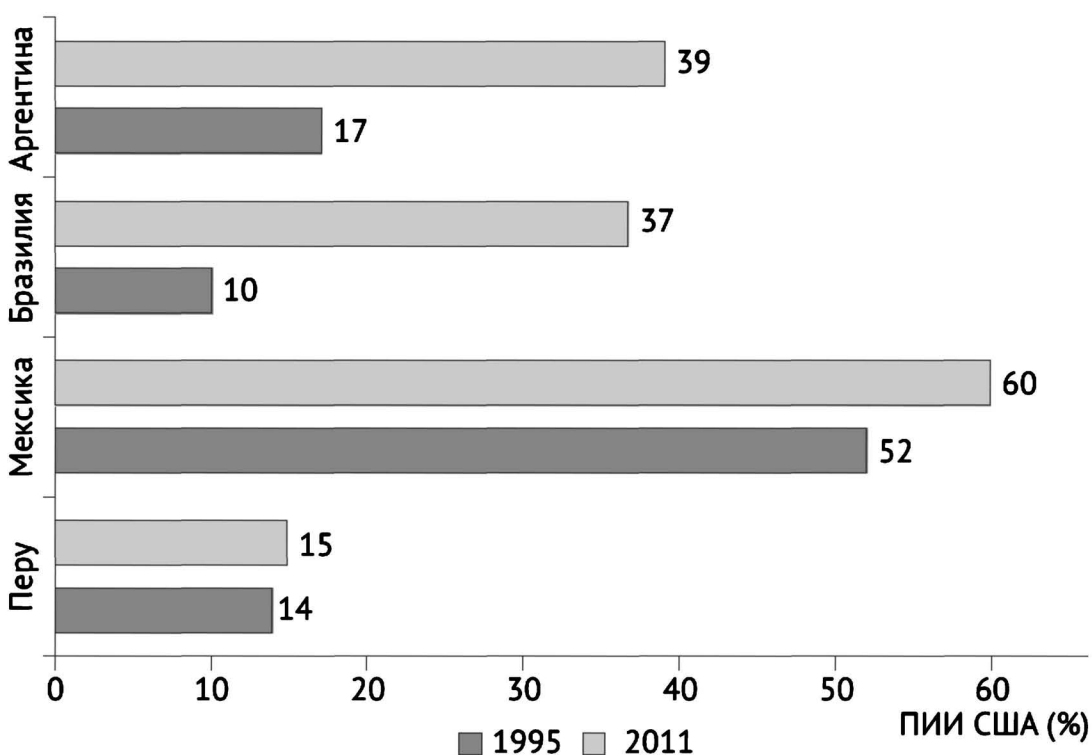


Рис. 10.7. Прямые иностранные инвестиции США

Источник: García L. Latin America's Changing Global Connections // Americas Quarterly. 2013. Vol. 7. No. 2. P. 56–57.

будет зависеть от ряда факторов, таких как политическая воля, экономические условия, способность стран-участниц согласовать различные варианты правил и требований, возникших в результате заключения множества различных торговых соглашений между странами региона и за его пределами.

ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЙ БИЗНЕС НА МИРОВЫХ РЫНКАХ

Латиноамериканские компании также наращивали свои инвестиции в Китае, однако не столь быстрыми темпами, какими увеличивался объем китайских ВПИ в нашем регионе. Например, начиная с 2006 г. Бразилия инвестировала в Китай 300 млн долларов, тогда как китайские инвестиции в Бразилии составили 25 млрд долларов³⁵.

Начало торговых отношений между латиноамериканскими компаниями и Китаем пришлось на 1970-е годы, но развитие эти отношения получили за последние десять лет. Первым отважился «войти в Китай» бразильский производитель железной руды, компания Vale. Также в 1970-х годах начала экспорт своей продукции в Китай аргентинская компания Tenaris, планировавшая позже открыть там представительство для оценки возможностей.

Недавно новая группа латиноамериканских транснациональных компаний приступила к расширению своей деятельности на мировых рынках. Эти компании получили известность под общим названием *multilatinas*. Выходя на мировые рынки, они пользуются своими конкурентными преимуществами, в том числе ориентацией на покупателей с невысоким уровнем доходов, знанием особенностей систем распределения, а также работы в условиях политической нестабильности и запутанной нормативной базы, не забывая при этом об уроках конкуренции, навязанной им иностранными компаниями в их собственных странах³⁶. Интересно, что *multilatinas* удалось

³⁵ Laidler B. [et al.]. Op. cit.

³⁶ From Multilatinas to Global Latinas: The New Latin American Multinationals / Inter-American Development Bank. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2008.

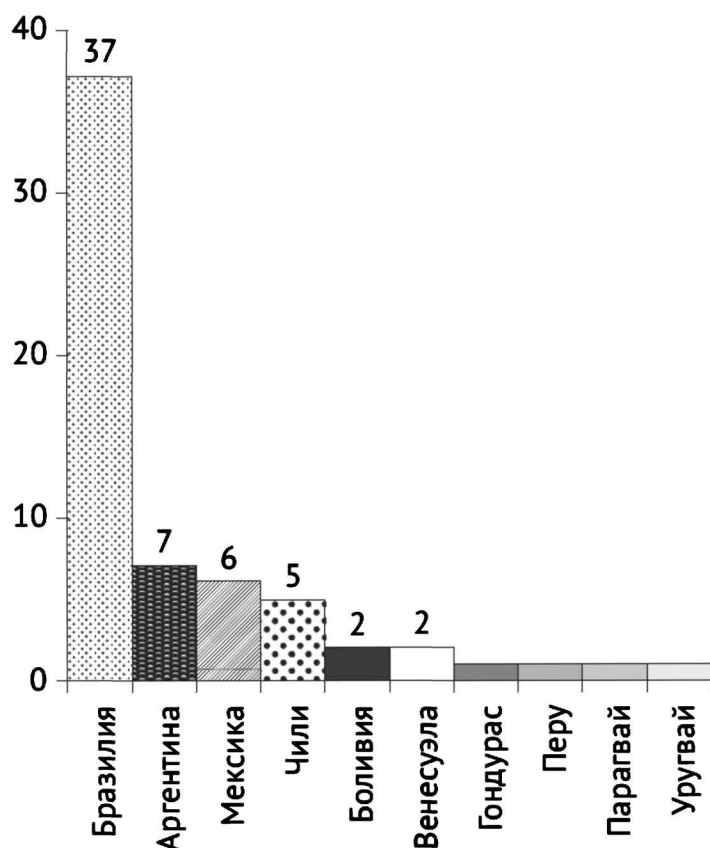


Рис. 10.8. Внешние прямые инвестиции в Китай (%), 2012 г.

Источник: Laidler B. [et al.]. South-South Special: What a Globalizing China Means for LatAm. New York: HSBC Securities [USA], 2013.

не только расширить свои целевые рынки, но и произвести диверсификацию выпускаемой продукции в областях с более высокой добавленной стоимостью.

Европа в силу исторических, культурных и геополитических связей с Латинской Америкой является крупнейшим источником ПИИ: их общий объем приближается к 10% ВВП всего региона³⁷. На Испанию приходится 40% всех ПИИ из Европы. Однако последствия глобального финансового кризиса привели к уменьшению европейских инвестиций в Латинскую Америку. Отдельные компании даже начали избавляться от непрофильных активов, стремясь вывести ресурсы из Латинской Америки, общий объем которых в 2011 г. составлял 28 млрд долларов.

³⁷ Laidler B., Gartner A., Mateos J.C., Machado F. LatAm Equity Insights. New York: HSBC Securities [USA], 2012.

Такая тенденция открыла новые возможности перед латиноамериканскими компаниями, заинтересованными в расширении присутствия в Европе или приобретении у европейских компаний активов в Латинской Америке. Общая сумма таких сделок превысила 16 млрд долларов. Компания America Movil увеличила свое присутствие в Европе, приобретя KPN и Telecom Austria, так же поступили и другие компании из Бразилии, Чили, Колумбии и Мексики.

В большинстве случаев развитие международной торговли в регионе происходит на двусторонней основе, но, как мы увидим в следующем разделе, наблюдается активность и многостороннего характера, направленная на укрепление и развитие переговорных позиций стран региона в их контактах с торговыми партнерами.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

За прошедшее десятилетие мы наблюдали растущее стремление к интеграции, нашедшее свое выражение в попытках укрепить торговые связи и сотрудничество в Латинской Америке, усилить влияние региона как глобального игрока. Возникли новые региональные организации: ALBA — в 2004 г., UNASUR — в 2008 г., CELAC — в 2011 г. и Тихоокеанский альянс — в 2012 г.

Боливарианский альянс для народов нашей Америки (*исп.* Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América; ALBA) был создан Венесуэлой и Кубой в 2004 г. в качестве аналога возглавляемой США Всеамериканской зоны свободной торговли (Free Trade Areas of the Americas; FTAA). На сегодняшний день к этому альянсу присоединились Антигуа и Барбуда, Боливия, Доминика, Никарагуа, Сент-Винсент и Гренадины и Эквадор. В 2008 г. возник новый, более представительный блок — Союз южноамериканских наций (*исп.* Unión de Naciones Suramericanas; UNASUR), в состав которого вошли два ранее существовавших торговых союза — МЕРКОСУР и Андское сообщество наций (*исп.* Comunidad andina; CAN). ALBA и UNASUR в большей степени следуют политической повестке дня, в то

время как Сообщество государств Латинской Америки и Карибского бассейна (*исп.* Comunidad de Estados Latino-americanos y Caribeños; CELAC) и Тихоокеанский альянс основное внимание уделяют вопросам инвестиций, торговли, передачи инноваций и технологий.

Сообщество государств Латинской Америки и Карибского бассейна, в которое вошли 33 страны Южной и Центральной Америки и Карибского бассейна, формально было создано в 2011 г. Его задача — углубление интеграции стран региона. При всем сходстве с Организацией американских государств CELAC отличается от нее тем, что в нем отсутствуют США и Канада. Это было сделано для того, чтобы уменьшить влияние США в регионе и создать по-настоящему латиноамериканскую интеграцию, свободную от иностранного вмешательства. Общая численность населения стран — участниц CELAC составляет 600 млн человек, общий ВВП превышает 7 трлн долларов. Если бы этот блок был одной страной, то она занимала бы третье место среди экономик мира. Общая численность населения и совокупный ВВП создают для блока преимущества в международных делах и переговорах с более крупными торговыми партнерами и остальными региональными блоками.

Наибольшим потенциалом, который способен усилить позиции Латинской Америки в качестве глобального игрока в международных делах и торговле, обладают такие организации, как CELAC и Тихоокеанский альянс. В январе 2013 г. в Чили CELAC провел седьмую встречу в верхах глав государств и правительств стран Европейского союза и Латинской Америки и Карибского бассейна, в которой приняли участие представители 61 страны и 46 руководителей государств. На этой встрече CELAC впервые выступал от имени стран-участниц в качестве стороны-партнера по переговорам с Европейским союзом.

Помимо этого, CELAC имеет определенные преимущества в переговорах со странами Азии, в том числе с Китаем. Два основных вызова, стоящих перед Китаем в развитии торговли и инвестиций в регионе, заключаются в необходимости поддерживать отношения с каждой стра-

ной в отдельности и в продвижении в регионе, имеющем исторически прочные связи с США³⁸. На второй ежегодной встрече CELAC, состоявшейся в январе 2014 г., страны-участницы согласились с проведением первой встречи в верхах между Китаем и CELAC, чтобы разработать механизм коллективного взаимодействия с Китаем³⁹.

Некоторые вызовы связаны с тем, что необходимо объединить различные политические факторы и экономические интересы в составе единого блока. Для Китая вызов заключается еще и в том, чтобы продвигать собственные интересы в регионе, не ставя под угрозу свои отношения с США. Поэтому достижение ясного баланса политических и экономических интересов, скорее всего, станет задачей будущих встреч на высшем уровне между Китаем и CELAC.

МОЖЕТ ЛИ БРАЗИЛИЯ ВОЗГЛАВИТЬ КОНСОЛИДАЦИЮ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ В КАЧЕСТВЕ ГЛОБАЛЬНОГО ИГРОКА?

Бразилия — шестая крупнейшая экономика в мире; страна занимает пятое место по размеру территории в мире и является самым большим государством в Южном полушарии. В силу своего положения крупной страны с развивающейся рыночной экономикой Бразилия играет ключевую роль, представляя Латинскую Америку в таких новых организациях, как БРИКС, IBSA (Индия, Бразилия, ЮАР) и на торговых переговорах в ходе международных саммитов. Ежегодно в сентябре Бразилия открывает сессию Генеральной Ассамблеи ООН; как и Япония, Бразилия десять раз избиралась в качестве члена Совета безопасности ООН⁴⁰.

С 2003 г. Бразилия заняла более открытую позицию во внешней политике. За этот период начали работать

³⁸ *Ellis E.* China's Strategy in Latin America Demonstrates Boldness of President Xi // *Manzella Report*. 2014. February 19.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Heine J.* Latin America Goes Global // *Americas Quarterly*. 2013. Vol. 7. No. 2. P. 42.

40 новых посольств Бразилии, так что их число по всему миру увеличилось до 140 (против 164 у США)⁴¹. В одной только Африке Бразилия открыла 20 новых посольств, доведя их общее число на континенте до 37, и теперь у нее в Африке посольств больше, чем у Великобритании⁴². Президент Бразилии Луис Инасиу Лула да Сильва посетил с официальным визитом 23 африканские страны, а министр иностранных дел совершил 67 официальных поездок в 34 страны на континенте⁴³. Общее число сотрудников различных ведомств страны за границей достигло 1400 человек⁴⁴.

С 2010 г. Бразилия состоит в БРИКС⁴⁵ — организации, в которую входят также Россия, Индия, Китай и Южная Африка. Общая численность населения стран — участниц БРИКС приближается к 3 млрд человек, общий объем ВВП составляет около 32,5 трлн долларов, золотовалютные резервы оцениваются в 4 трлн долларов. Экономики этих стран считаются крупнейшими и наиболее быстро растущими рыночными экономиками, а сами страны входят в «большую двадцатку», где имеют заметное влияние при решении региональных и глобальных вопросов.

Помимо БРИКС, Бразилия, Индия и Южная Африка создали в 2003 г. организацию, получившую название IBSA. Ее задачи состоят в продвижении модели демократического развития и разработке нового подхода к сотрудничеству вдоль оси «Юг — Юг», содействующего укреплению их позиций на переговорах по различным направлениям — от торговли до международной безопасности. IBSA играет не последнюю роль в сообществе наций. Так, эта организация возглавила оппозиционный блок, противостоящий развитым странам на саммите Всемирной торговой организации (ВТО) в мексиканском

⁴¹ Heine J. Op. cit.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ В 2010 г. объединение четырех стран (БРИК) расширилось за счет присоединения ЮАР и получило современное название — БРИКС. — *Примеч. ред.*

Канкуне, и сыграла решающую роль в изменении переговорной модели, действующей в этой организации⁴⁶.

Одну из главных своих задач IBSA видит в реформировании Совета безопасности ООН. Страны-участницы IBSA выступают за увеличение числа членов Совбеза, при этом каждая из них хочет стать постоянным членом СБ ООН. В 2011 г. все три страны выступали в роли временных членов Совета безопасности, что давало им уникальную возможность продолжить свои попытки.

В 2008 г. страны IBSA приступили к проведению совместных морских учений (получивших наименование IBSAMAR) по обеспечению безопасности у берегов Южной Африки. Сотрудничество между входящими в организацию странами развивается и по другим направлениям: например, индийские чиновники изучили бразильскую программу Bolsa Família, чтобы по возможности использовать ее при внедрении системы обусловленных денежных трансфертов в своей стране. В свою очередь, Бразилия готова сотрудничать с Южной Африкой, чтобы ознакомиться с ее налоговой политикой⁴⁷.

Однако будущее IBSA будет зависеть от того, насколько успешной окажется демократическая модель в каждой из стран для достижения задач обеспечения устойчивого демократического развития в развивающемся мире. Это может оказаться вызовом в ситуации медленного роста, незащищенности, коррупции и массовых протестов. Дальнейшая интеграция потребует также развития торговых отношений. И хотя ожидается, что объем торговли, составлявший в 2003 г. 4 млрд долларов, в 2015-м достигнет в целом 40 млрд долларов, эти показатели бледнеют в сравнении с объемами торговли каждой из стран IBSA со странами, не входящими в эту организацию.

Вопросы сотрудничества по линии «Юг — Юг» заняли центральное место во внешней политике Бразилии с 2003 г., когда состоялся Дохийский раунд торговых переговоров и в целях решения вопросов, связанных с сель-

⁴⁶ Kurtz-Phelan D. What Is IBSA Anyway? // *Americas Quarterly*. 2013. Vol. 7. No. 2.

⁴⁷ Heine J. *Op. cit.* P. 42.

ским хозяйством, к странам «Большой двадцатки» присоединилась группа развивающихся стран; в этот же период была выдвинута инициатива IBSA и возникла группа БРИК⁴⁸. Бразильская дипломатия, избегающая конфронтации, строилась на установлении связей между Севером и Югом, Западом и Востоком. Но президент Дилма Русеф была озабочена событиями внутри страны, поэтому все усилия бразильских дипломатов отошли на второй план. Таким образом, постоянство лидерства Бразилии в регионе при решении глобальных проблем остается под вопросом.

ПЕРЕДАЧА ТЕХНОЛОГИЙ

Как я отмечал в начале книги, ограниченность инноваций в латиноамериканских странах препятствует устойчивому и инклюзивному экономическому росту. Поэтому неудивительно, что технологические перемены, а не только накопление производственных факторов, имеют решающее значение для экономического роста; экономистам это было известно еще с основополагающих исследований Роберта Солоу, выполненных в 1957 г. В соответствии с недавним докладом Всемирного банка, в регионе отсутствуют достаточные инвестиции в инновации, не всегда эффективно используются имеющиеся скудные ресурсы. За исключением Бразилии, большинство стран Латинской Америки и Карибского бассейна вкладывают в НИОКР меньше средств, чем другие страны со сходным уровнем доходов. Более того, как показано на рис. 10.9, менее 50% инвестиций в НИОКР финансируются частными предприятиями, что резко отличается от практики таких глобальных лидеров инноваций, как Китай, Корея и США⁴⁹.

⁴⁸ Heine J. Op. cit.

⁴⁹ Lasagabaster E., Reddy R. Supporting Innovation in Latin America and the Caribbean: Successful Examples of Technology Transfer Promotion // En breve / Operations Services Department of the Latin America and the Caribbean Region of The World Bank. 2010. November. No. 164. P. 1. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1269390034020/EnBreve_164_Printable.pdf>.

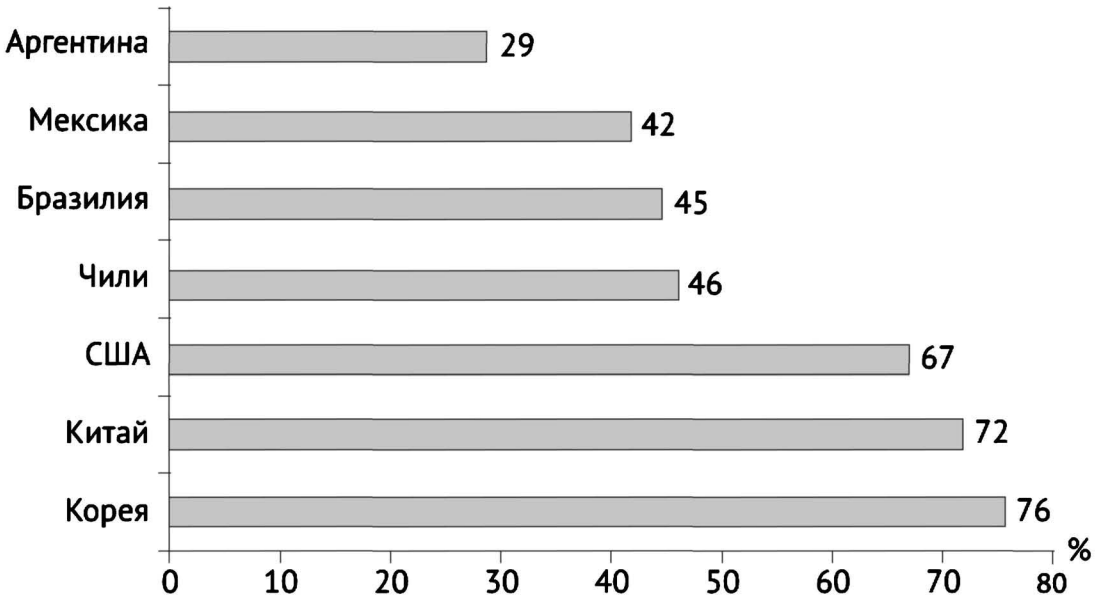


Рис. 10.9. Финансовый вклад частного сектора в НИОКР

Источник: Lasagabaster E., Reddy R. Supporting Innovation in Latin America and the Caribbean: Successful Examples of Technology Transfer Promotion // En breve / Operations Services Department of the Latin America and the Caribbean Region of The World Bank. 2010. November. No. 164. P. 1. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1269390034020/En-Breve_164_Printable.pdf>.

Примечание. Указана доля НИОКР, получивших финансирование из частного сектора.

Финансирование исследований в странах Латинской Америки и Карибского бассейна за счет бюджетных средств способствовало накоплению концептуальных знаний, но оказалось недостаточно эффективным для стимулирования технологических инноваций, таких, например, как выдача патентов (рис. 10.10а). Сотрудничество между промышленными предприятиями и университетами ограничено, что затрудняет применение новых знаний в инновациях (рис. 10.10б). Университетам и предприятиям приходится иметь дело с другими стимулами, другой культурой, и это мешает сотрудничеству в проведении исследовательских работ. В то же время университеты региона прилагают недостаточно усилий для распространения знаний, поэтому производственный сектор и все общество не могут воспользоваться плодами исследований, выполняемых академическим сообществом. Формирование в университетах подразделений по передаче

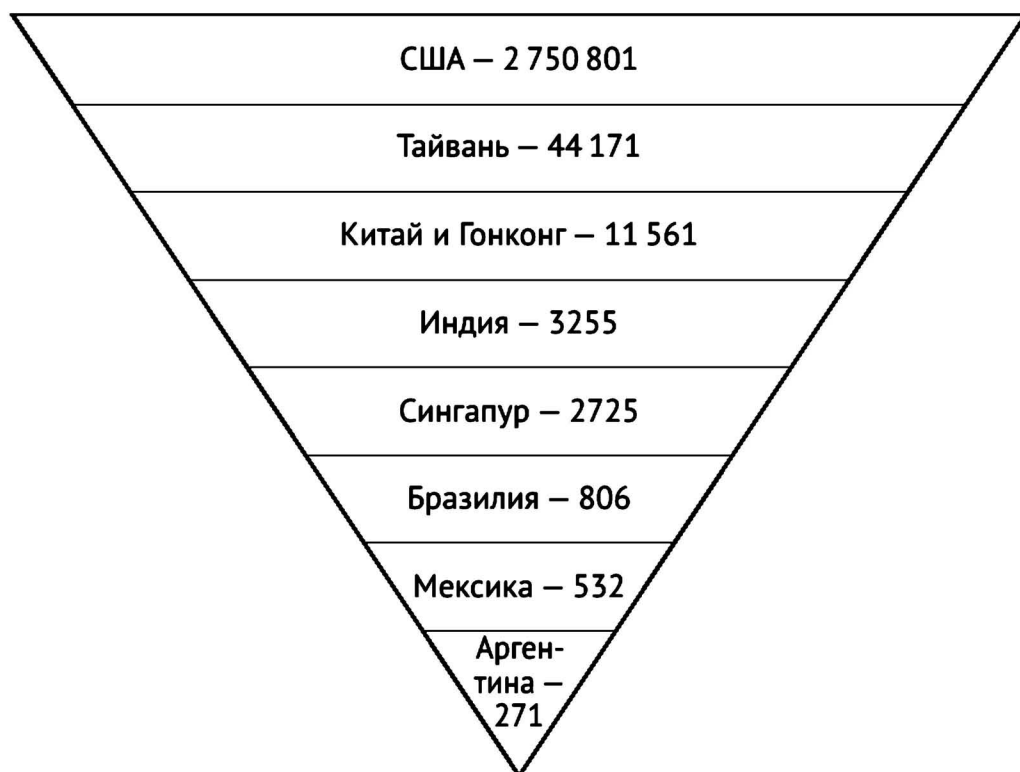


Рис. 10.10а. Число выданных патентов (за 2004–2009 гг., всего)

Источник: Lasagabaster E., Reddy R. Supporting Innovation in Latin America... P. 2.

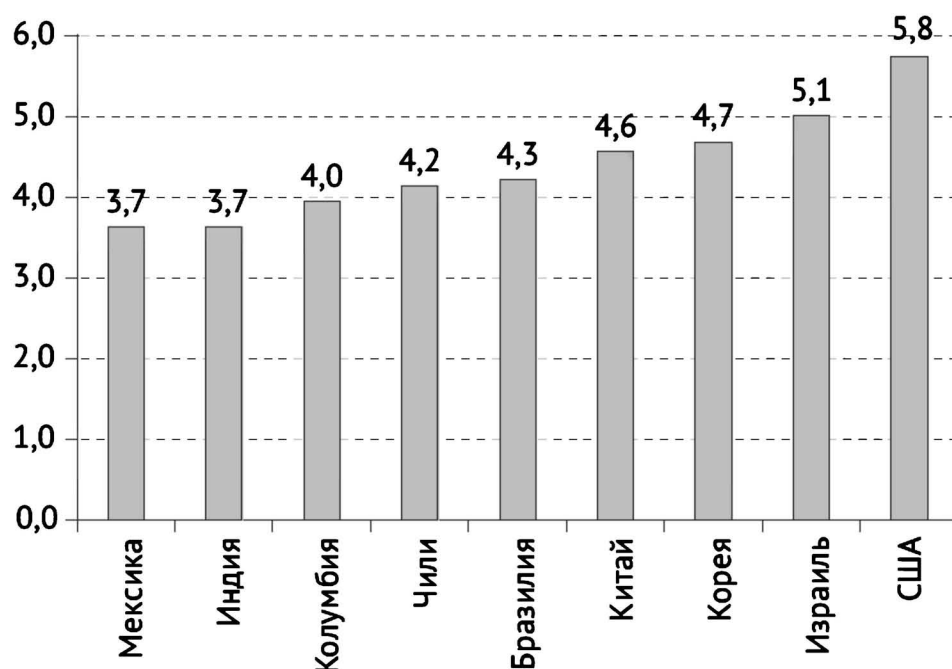


Рис. 10.10б. Сотрудничество производственных предприятий и университетов

Источник: Lasagabaster E., Reddy R. Supporting Innovation in Latin America... P. 2.

Примечание. Средневзвешенные значения; оценки от 1 до 7 баллов, где 7 баллов являются высшей оценкой.

технологий (ППТ), которые будут выступать в качестве посредников при передаче на производство знаний, полученных в университетах и исследовательских центрах, позволит решить эту проблему⁵⁰.

Правительства должны поощрять создание подобных альянсов, помогать исправлять оплошности, допущенные при выходе на рынок, в том числе ошибки в координации действий и полноценном использовании всех преимуществ НИОКР. Поддержка должна носить долгосрочный характер, потому что такие альянсы занимаются научно-исследовательскими работами, рассчитанными на длительную перспективу. Понимание значения инноваций растет в государственном и частном секторах. Разрабатываются государственные инициативы по решению этих проблем⁵¹.

При всей важности инвестирования в НИОКР страны Латинской Америки и Карибского бассейна могут многое выигрывать в производительности и за счет получения существующих технологий, в особенности в тех отраслях, где производство не достигло передовых технологических рубежей. Однако в целом в регионе пока отсутствует эффективная система поддержки и распространения технологий. К значению этой темы мы вернемся при обсуждении региональной повестки отношений с США и Канадой.

Что касается целей устойчивого развития, то я считаю, что Латинской Америке надо усилить региональное и международное сотрудничество в области науки, технологий, инноваций и исследований, имеющих прикладное значение; такая активность должна включать сотрудничество по направлениям «Север — Юг», «Юг — Юг» и трехстороннее сотрудничество. Например, решающее значение для нашего региона имеет передача и распространение чистых и безопасных в экологическом отношении технологий. Региону также необходимо укреплять институты и наращивать потенциал для проведения исследований, развития и адаптации технологий.

⁵⁰ Lasagabaster E., Reddy R. Op. cit. P. 2.

⁵¹ Ibid.

Мы уже пытались изменить эту тенденцию — и сумели это сделать. Проект по оказанию технической поддержки торговых операций и повышению производительности труда, осуществляемый правительством Перу при финансовой поддержке Всемирного банка, позволяет показать, как можно содействовать популяризации технологий, уделяя при этом особое внимание повышению производительности труда на предприятиях и их выходу на экспортные рынки. Работа над проектом способствовала укреплению сети центров технологических инноваций (*исп.* Centros de Innovación Tecnológica, CITE), созданных на основе модели технологических центров, действующих в Испании. Форма собственности и структура управления этих центров различны. Некоторые из них стали результатом партнерства между государством и частными предпринимателями, другие полностью находятся в частной или государственной собственности. В 2010 г. в Перу в составе сети CITE действовало 14 центров, оказывавших услуги более чем 4 тыс. компаний, занятых в таких сферах, как сельское хозяйство, деревообработка, изготовление мебели, пошив одежды, логистика и производство оборудования для металлообработки⁵².

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОВЕСТКА ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ В УСЛОВИЯХ МНОГОПОЛЯРНОГО МИРА

Теперь уже должно быть ясно, что Латинской Америке нужно не только расширять торговлю, но и увеличивать иностранные инвестиции, наращивать культурный обмен и передачу технологий, вести совместные действия по борьбе с торговлей наркотиками и организованной преступностью. Как я неоднократно отмечал, нам надо диверсифицировать выпускаемую продукцию и совершить быстрый переход к экономике знаний, чтобы суметь внести свой вклад в трансформирующуюся глобальную экономику. Более того, требуется изменить отдельные положения повестки Латинской Америки, относящиеся к США,

⁵² Lasagabaster E., Reddy R. Op. cit. P. 4.

Европе и Азии, приведя их в соответствие со знаниями, полученными в нашем многополярном мире.

Особо необходимо отметить, что Китай, как часть Азии, не является единственным направлением для экспорта нашего сырья. Китай приступил к активному приобретению земли в ряде латиноамериканских стран (в том числе в Бразилии и Перу), ожидая проблем, связанных с продовольственной безопасностью.

Повторюсь: Латинская Америка не представляет собой однородного региона. Существуют значительные отличия не только в темпах экономического роста, развития торговли, но также в социальном облике наших стран, можно отметить их особенности с точки зрения укрепления демократии и способов, которыми они заявляют о своей внешней политике. Как я уже упоминал, в некоторых странах, к примеру, могут проводиться очередные выборы, при том что в них не обязательно существуют подлинно демократические системы.

За прошедший период регион придерживался собственных направлений во внешней политике, даже если приходилось оказываться в оппозиции к своим северным партнерам. Примером этого может быть позиция Чили и Мексики в отношении второй войны в Ираке в Совете безопасности ООН⁵³. Бразилия выступила в качестве партнера Турции в переговорах по поводу сделки с Ираном, чтобы предотвратить наложение более жестких санкций на его ядерную программу⁵⁴. Эквадор предоставил дипломатическое убежище основателю «Викиликс» Джулиану Ассанжу, проживающему с 2012 г. в посольстве Эквадора в Лондоне, чтобы избежать выдачи Швеции. Боливия представляла позицию развивающихся стран на переговорах об изменении климата, отказываясь подписывать Копенгагенское соглашение.

В наш многополярный век стремительный экономический рост в Китае и Индии, население которых составляет 40% всего населения Земли, открыл двери для дальнейшей диверсификации инвестиций и рыночных

⁵³ Heine J. Op. cit. P. 42.

⁵⁴ Ibid.

возможностей, как я объяснял в начале настоящей книги. Таким образом, диверсификация экономического роста, инвестиций и торговли, а также внедрение научных достижений и новых технологий являются обязательными, если Латинская Америка намерена не упустить эту уникальную возможность.

Однако этот новый мировой порядок не может изменить исторические и географические связи Латинской Америки с Соединенными Штатами. Любая латиноамериканская страна только выиграет от укрепления и расширения экономических отношений с США, предполагающих открытые друг для друга рынки, доступность инвестиций и энергетических ресурсов⁵⁵. США представляют собой рынок примерно с 300 млн человек с общей культурой демократических ценностей, с ВВП в 51 749 долларов на душу населения⁵⁶. Кроме того, экономика США, оцениваемая в 16 трлн долларов⁵⁷, является жизненно важным рынком, источником капитала (включая денежные переводы) и технологий для Латинской Америки, и она многое значит для развития региона. Рынок Латинской Америки также представляет интерес для США. Используя преимущества высокой покупательной способности средних классов в Латинской Америке, США должны расширять торговые связи и способствовать развитию туризма из Латинской Америки в США и из США в Латинскую Америку⁵⁸.

В связи со стремительным ростом численности испаноязычного населения США, превысившего 50 млн человек, культурная и демографическая интеграция США и Латинской Америки развивается ускоренными темпами, создавая еще более прочную основу для партнерства в Западном полушарии⁵⁹. Более чем 53-миллионная ла-

⁵⁵ *Remaking the Relationship: The United States and Latin America / Inter-American Dialogue*. Washington, DC: Inter-American Dialogue, 2012. P. 3.

⁵⁶ *Lasagabaster E., Reddy R.* Op. cit.

⁵⁷ *Gross Domestic Product, Fourth Quarter and Annual 2013 (Advance Estimate) / US Bureau of Economic Analysis*. Washington, DC (January 30, 2014).

⁵⁸ *Fernandez J.* Speaking a Common Language with Latin America: Economics // *Americas Quarterly*. 2014. Vol. 8. No. 2.

⁵⁹ *Remaking the Relationship...* P. 3.

тиноамериканская диаспора в 2013 г. отправила домой переводов на сумму свыше 50 млрд долларов. Денежные переводы остаются одним из главных источников валютных поступлений в регионе, и их сумма во многих странах превышает совокупный объем прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и международной помощи в целях развития (МПР). В Мексике, Центральной Америке и в странах Карибского бассейна сумма денежных переводов часто составляет более 10% ВВП⁶⁰.

Вашингтон и Оттава всегда будут партнерами, готовыми оказать помощь региону в капитализации исторической возможности, о которой шла речь выше. Я убежден в том, что США и Канада — главные игроки в мировой экономике — будут сотрудничать с нами в поиске ответов на вызовы, связанные с инклюзивным экономическим ростом, устойчивым развитием и передачей технологий, а также в тех областях, которые затрагивают борьбу с торговлей наркотиками и организованной преступностью. При этом я настаиваю на том, что время является критическим параметром. Именно теперь наступил момент сделать решительный рывок от экономического роста за счет экспорта сырья к эффективному вложению средств, полученных от этого экспорта, в головы наших людей. Если не сделать этого сейчас, то поезд уйдет без нас.

Кроме того, важно отметить, что Латинской Америке не следует ожидать от США решения региональных проблем. Мы созрели, анализируя собственные ошибки и создавая человеческий капитал в своих странах, и, пусть нам предстоит долгий путь, мы можем стоять на собственных ногах. Мы научились тому, как привести в порядок наш экономический дом.

Теперь нам решительно необходимо воспользоваться запасом человеческого капитала в регионе и в диаспоре, в частности для того, чтобы приступить к выполнению социальных и инфраструктурных инвестиционных программ за пределами столичных городов. Как я уже упоминал, примерно 5,5 млн латиноамериканцев, проживаю-

⁶⁰ Fernandez J. Op. cit.

щих в диаспоре по всему миру, имеют степень бакалавра, магистра или доктора⁶¹.

Мы занимаемся решением проблемы наращивания человеческого капитала не только для того, чтобы было кому управлять нашими экономическими министерствами или чтобы профессионально подготовленные бюрократы обеспечивали деятельность центральных банков, налоговых органов либо министерств иностранных дел. Союз Латинской Америки, США и Канады нужен нам еще и для того, чтобы получать помощь в наращивании так срочно необходимого нам человеческого капитала для ускорения реформы по децентрализации государства, уже начатой в ряде стран, а также для того, чтобы беднейшие из бедных, живущие в наших странах, получили конкретные, измеримые и осязаемые результаты.

Этот человеческий капитал нужен нашему региону и во многих других отраслях. Как указано в последнем докладе ПРООН, посвященном защищенности человека, успешное претворение в жизнь превентивных стратегий (в борьбе против преступности, насилия и запугивания) требует профессиональных действий. Это сложная задача, для решения которой нужны значительные затраты, как в случаях лечения наркозависимых и оказания психологической помощи молодым людям, совершившим преступления. Государство должно заключать союзы с частным сектором и университетами, чтобы готовить профессионалов. В том же докладе отмечается, что в Латинской Америке накоплен ценный опыт по наращиванию потенциала государства и стимулированию активного и ответственного участия граждан в профилактике насилия и преступлений и смягчению их последствий.

Существуют и другие способы построения синергической международной повестки сотрудничества США и стран региона в совершенствовании человеческого капитала. Бразилия зарекомендовала себя как надежный партнер по Программе развития за счет внутреннего финансирования на местном уровне (Domestic Finance for Development; DF4D), разработанной госдепартаментом

⁶¹ Об источниках приведенных данных см. примеч. 4 к главе 1.

США в 2011 г. и направленной на ликвидацию кризисных явлений в небольших экономиках за счет повышения сбора государственных доходов, обеспечения прозрачности бюджета и уменьшения коррупции. Этот проект основан на предположении, что элиты и средние классы не будут платить налоги и неформальное положение сохранится до тех пор, пока налогоплательщики не убедятся в том, что их средства не уйдут на офшорные банковские счета, а будут израсходованы на согласованные общественные цели⁶².

Мы рассматриваем такие новые отношения с нашими северными соседями как более равноправные, основанные на горизонтальных связях. Латинская Америка должна принять на себя ответственность как зрелый регион. В то же время мы понимаем, что нам еще предстоит пройти долгий путь и столкнуться с неизбежными вызовами. Хорошим примером может служить потребность в передаче технологий. Применение технологий в сельской местности имеет решающее значение, если мы намереваемся повысить производительность, объемы выпуска продукции и конкурентоспособность общин, чтобы бедные не зависели от столиц. Развитие навыков и способностей бедных, повышение производительности труда и расширение возможностей позволит бедным осознать свои права и, возможно, научит их отстаивать. При том что за последнее десятилетие бедность постепенно сдавала свои позиции вследствие экономического роста и реализации ряда социальных программ, таких как обусловленные денежные трансферты, неравенство не сократилось сколько-либо заметно. Необходимо заявить громко и ясно: бедные в Латинской Америке устали быть бедными. В значительной мере их новая позиция имеет отношение к доступности мобильных телефонов и новых кибертехнологий. Неимущие поняли разницу между «иметь» и «не иметь». Хочу напомнить моим друзьям-предпринимателям, что инвестиции в расширение возможностей неимущих высокодоходны. Как я уже говорил, расширение возможностей и обучение неимущих позволит склонить их к тому, чтобы

⁶² Fernandez J. Op. cit.

стать партнерами в сообществе предпринимателей. Сократится число социальных волнений, уменьшатся риски для страны и, как следствие, вырастут процентные ставки. Однако важнее то, что, предоставив бедным возможность получить достойную и хорошо оплачиваемую работу, мы расширим рынок сбыта товаров, производимых предпринимателями. И все это приведет нас к процветающему и социально сплоченному обществу.

Я согласен с тем, что говорится в последнем докладе аналитического центра «Межамериканский диалог» о двусторонних отношениях между США и Латинской Америкой⁶³. Повестка, касающаяся отношений США и Латинской Америки, должна включать пять насущных тем. Во-первых, нужно заняться вопросами иммиграции: существующая иммиграционная система затрагивает Латинскую Америку больше, чем какую-либо другую часть света. Во-вторых, необходимо совместно с Европейским союзом пересмотреть способы ведения борьбы с наркотиками и организованной преступностью и усилить эту борьбу, прибегая к более современным средствам (учитывая такой решающий фактор, как незаконная торговля оружием). В-третьих, надо отменить эмбарго США на торговлю с Кубой и снять в отношениях между США и Кубой остальные ограничения, которые многие в регионе считают недопустимыми. В-четвертых, мы должны противостоять такой угрозе, как распространение ядерного оружия и терроризма. Наш регион доказал свою политическую и материальную приверженность решению этих важнейших проблем и стремление действовать вместе с нашими северными соседями, занимаясь подготовкой кадров, проводя совместные военные учения, организовав передачу технологий и сотрудничество в области разведывательной информации, действуя совместно и в других направлениях. Наконец, мы ждем, когда Соединенные Штаты обратят свое пристальное внимание на Юг.

У меня нет сомнений, что в наши дни отношения между США, Канадой, Европейским союзом и Латинской

⁶³ Remaking the Relationship... P. 3.

Америкой могут дополнять друг друга. Нас сближают новые вызовы в многополярном мире.

Расстояния и границы не имеют значения, если речь идет о наиболее насущных вопросах международной повестки. Происходящее сегодня в Перу, Парагвае, Южной Африке, Вьетнаме, Китае или Испании вызывает общую обеспокоенность.

Я мог бы перечислять общие для всех вызовы, но здесь важно понять, что все эти проблемы неразрывно взаимосвязаны. Я уверен в том, что первой задачей нашей повестки дня должна стать безопасность человека (как я писал об этом в главе 8), обеспечение которой позволит гарантировать приток капиталов, устойчивый и инклюзивный экономический рост, повышение качества демократии в регионе.

КОНСОЛИДАЦИЯ ДОСТИЖЕНИЙ

В будущем странам региона предстоит столкнуться с проблемой поддержания высоких темпов экономического роста при более осмотрительной бюджетно-финансовой политике, так чтобы эти темпы не обязательно зависели от роста мировых цен на сырье. Это лишний раз подчеркивает необходимость стремиться к диверсификации производства, повышению производительности, развитию внутренних рынков, росту иностранных инвестиций и торговых рынков. Для решения этих задач особое значение приобретают увеличение объемов выпускаемой продукции и рост производительности труда. Как мы видели в предыдущих главах, повышение производительности связано с увеличением инвестиций в качество образования и здравоохранения. Под инвестициями подобного типа я подразумеваю инвестиции в интеллектуальное развитие наших людей, инфраструктуру, улучшение доступа к технологиям, инновациям и связям. Это также предполагает полное осознание нашими странами и нашим бизнесом социальной и природоохранной ответственности. Внедрение большего числа инноваций станет ключом к развитию Латинской Америки.

Развитие интеграции внутри региона будет способствовать увеличению межрегиональных инвестиций, росту торговли, созданию новых торговых блоков, позволит обмениваться опытом осуществления социальных программ, таких как прямые обусловленные денежные трансферты. И тут Тихоокеанский альянс и CELAC могут использовать влияние участвующих в них стран при ведении дел с более крупными торговыми партнерами в Азии и на Севере. Рост технологий, инноваций, внутренние и иностранные инвестиции, участие в мировой торговле и диверсификация экспорта не только будут способствовать уменьшению уязвимости и зависимости региона, но и позволят ему лучше противостоять потрясениям на внешних рынках.

Значение сотрудничества между странами Юга будет возрастать, особенно в связи с общими усилиями, направленными на предотвращение изменения климата и смягчение последствий этих изменений, укрепление международной безопасности, противостояние торговле наркотиками, расширение передачи технологий, обмен знаниями и передовым опытом.

Инициативы по предупреждению изменения климата и смягчению последствий этих изменений, как и инициативы по предотвращению катастроф, приобретают все большую взаимную связь, учитывая то, что события, происходящие в одном регионе, зачастую сказываются на ряде других регионов. Мы наблюдали успешные действия стран Латинской Америки и других стран в мониторинге стихийных бедствий и предупреждении о них — это касалось приближающихся цунами, ураганов, пожаров и землетрясений. Во время недавнего землетрясения магнитудой 8,2 на севере Чили было передано срочное предупреждение о возможном цунами на всей территории от тихоокеанского побережья Чили до Гавайских островов.

Международная инициатива по повышению прозрачности добывающих отраслей (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) направлена на оказание поддержки странам, богатым природными ресурсами, в деле управления поступлениями от разработки этих ресурсов. Нарращивание институционального потенциала охваты-

вает широкий диапазон деятельности, начиная с оказания помощи в проведении переговоров о контрактах на добычу полезных ископаемых, предусматривающих соблюдение публичности и прозрачности этих контрактов с точки зрения поступления платежей правительствам соответствующих стран, и заканчивая последующим перераспределением средств между субнациональными органами управления (см. главу 9). Усиление прозрачности и ответственности содействует разумному использованию правительствами поступлений от разработки природных ресурсов, а повышенная транспарентность уменьшает неопределенность и риски для иностранных компаний, вложивших свои средства в развитие этих отраслей. Способность наших стран распределить полученные от добычи полезных ископаемых средства между теми, кто нуждается в них больше всех, будет способствовать искоренению бедности и уменьшению неравенства в регионе в результате инвестирования этих средств в питьевую воду, средства санитарии, качественное образование, медицинское обслуживание, создание достойных и хорошо оплачиваемых рабочих мест для жителей наших стран, в особенности для молодежи.

Аналогичным образом волна незащищенности и незаконного оборота наркотиков, захлестнувшая наш регион, потребует более значительных и объединенных усилий различных стран при обмене информацией и ресурсами. Сотрудничество международных агентств должно стать более тесным в результате создания механизмов выявления и мониторинга незаконной деятельности. Наркоторговля имеет международный характер, она получила распространение на всех континентах, поэтому ее ликвидация потребует совместных мер международного масштаба.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В этой главе я особо отметил, что Латинской Америке необходимо нечто большее, чем торговая экспансия. Ей надо увеличить иностранные инвестиции, использовать технологии, кибернетику и сильные демократические

институты, включая гражданское общество и политические партии. Все это требует особого внимания, чтобы мы смогли обеспечить устойчивое развитие, создать достойные и хорошо оплачиваемые рабочие места, установить демократию, приносящую результаты. В многополярном мире произошли значительные перемены в политике и экономике, затронувшие отношения между Латинской Америкой, США, Европой и Азией.

Латинская Америка сделала выводы из своих ошибок, она научилась наводить порядок в своей экономике и достаточно созрела для того, чтобы противостоять стоящим перед ней вызовам, хотя, следует признать, нам предстоит еще многое сделать. Тем не менее и в Латинской Америке, и в США, и в Европе существует много возможностей и общих вызовов, дополняющих друг друга. Для обеих Америк общий интерес представляют насущные вопросы передачи технологий и создания человеческого капитала.

Я понимаю, что всегда проще говорить о прошлом, чем о будущем, потому что мы уже знаем, что произошло. Я рискую заглянуть в будущее, не зная, что нас там ждет. Пришло время вместе мечтать, целеустремленностью, смелостью, лидерством и принимая государственные политические решения, не зависящие от национальности или от цвета кожи наших народов.

Я убежден в том, что взаимное уважение к нашему биокультурному разнообразию и вера в эффективность общих усилий позволят значительно улучшить перспективы для наших детей и детей наших детей, которые будут жить через 35 лет, в 2050 г.

Заключение

На страницах настоящей книги я изложил свое видение будущего нашего региона со всем его экономическим и культурным богатством и попытался указать на некоторые конкретные и разумные политические шаги, ведущие к этому будущему. Ведь ничего сложного здесь нет. После многих лет политической нестабильности и прерывистого экономического роста Латинская Америка прочно вступила в эпоху устойчивой демократии и экономического развития. В 2008–2009 гг. наша экономика едва избежала рецессии и мирового финансового кризиса, так сильно сказавшегося на Северной Америке и Европе. Мы движемся к созданию многочисленного среднего класса, у нас есть потенциал построения по-настоящему развитого, обладающего разнообразной культурой общества уже при жизни следующего поколения.

Наши возможности велики, но это не значит, что наше будущее обеспечено. Латиноамериканским лидерам придется делать непростой выбор, принимать многие разумные решения. На этом останавлиюсь, чтобы не скатываться к банальностям. Решения, которые нашим странам предстоит принять, будут политически трудными, они потребуют немалого воображения, правильных средне- и долгосрочных политических шагов, мужества, смелости, вдохновляющего руководства, что позволит противостоять могущественным силам: элитам, давно свыкшимся со своими привилегиями, международным добывающим компаниям, наркокартелям, организованной преступности и многим другим политическим игрокам, стремящимся быстро получить большие прибыли за счет социально и экологически затратных проектов.

По моему мнению, главное препятствие на пути реализации нашего потенциала — глубоко укоренившееся экономическое и социальное неравенство. Стремительный экономический рост последних двух десятилетий является двигателем, необходимым для устранения бедности и сокращения неравенства в регионе. Если неве-

роятные различия между несколькими процентами богатейших латиноамериканцев и беднейшими 40% населения останутся характерными для нашего общества, то возможным станет и разрушение демократии в регионе. В этом случае мы столкнемся с остановкой экономического роста, как это произошло с поколением, жившим во второй половине XX в. Мы должны продолжать работать во имя демократии, приносящей свои плоды и в Латинской Америке, и по всему миру, при полном участии в этой работе гражданского общества и в условиях крепкой и подотчетной политической системы.

Основополагающим тезисом моей аргументации является то, что для укрепления демократических институтов в нашем регионе требуется не только сокращение неравенства. Наряду с содействием расширению политических прав, за что мы столь долго боролись, представляется *правильным с моральной точки зрения и разумным — с экономической* уменьшать различия между богатыми и бедными, мужчинами и женщинами, разнообразными культурными и расовыми группами, проживающими в Латинской Америке. Как конституции наших стран могут провозглашать в качестве основ достоинство и равенство индивидов, когда на практике наши политические и общественные институты постоянно обделяют наших экономически и этнически маргинализированных граждан защитой и предоставляют им намного меньший доступ к общественным ресурсам? Скольких людей, которые могли бы заниматься высокопродуктивной деятельностью, потеряли наши экономики из-за того, что мы не инвестировали в их раннее образование и медицинское обслуживание? Насколько более эффективными были бы наши местные органы управления, если бы мы развивали местные таланты, живущие среди этих исключенных групп?

Экономисты давно ведут споры о том, оказывает ли сильный разрыв в доходах и богатстве положительное или отрицательное воздействие на экономический рост (и в какой степени). Общеизвестно, что в условиях вопиющего неравенства экономическое развитие страны по-разному выглядит для тех, кто на вершине, и тех, кто

находится внизу пирамиды. При более равном распределении доходов и богатства даже незначительные улучшения способны высвободить огромный человеческий, социальный и культурный капитал. Например, постепенное выравнивание доходов в Латинской Америке за последние пять лет позволило сократить бедность (относительно каждого процента увеличения роста) быстрее, чем в прошлом. Если бы были предприняты более серьезные шаги в создании систем высококачественного здравоохранения, образования, в обеспечении водой и средствами санитарии, в разработке программ защищенности для районов, где проживают люди с небольшими доходами, программ сокращения коррупции, улучшения работы полиции и судов в целях более справедливого отношения к различным классам общества, результаты были бы еще более впечатляющими.

Я верю в эту историю, потому что это моя история. Если бы я не встретился по счастливой случайности с несколькими людьми, которые захотели мне помочь, мой вклад в общество был бы намного меньше. Работая над этой книгой, я задумывался о десятках миллионов неимущих молодых людей, похожих на меня в молодости, — они живут в различных точках Латинской Америки, едва сводят концы с концами, играют в футбол в стоптанной обуви и ходят в переполненные школы, отчаянно стремясь к успеху. Вероятность, что они получают некачественное образование, нерегулярную работу с низкой зарплатой и встанут на путь, ведущий к наркотикам, преступности, ранней беременности и безнадёжности, значительно выше, чем вероятность, что у них будет хорошее образование и они окажутся на пути, гарантирующем достойную работу, возможность заняться собственным делом и иметь доступ к кредитам и социальным сетям.

Именно эту ситуацию я отчаянно хочу изменить. Я хочу изменить «ширину» этих двух путей. Я хочу принять все необходимые меры, чтобы путь к незащищенности и отчаянию для всех молодых латиноамериканцев сделался узким и чтобы на его месте была построена четырехполосная магистраль, ведущая к качественному образованию, здравоохранению и открывающимся возможностям.

Я также хочу добиться того, чтобы Латинская Америка, которую они будут созидать, не страдала от изменения климата, недостатка продовольствия, загрязненной воды и воздуха.

Я верю в то, что, решив эти задачи, мы сделаем Латинскую Америку лучше, превратим ее в ведущий регион мира, вносящий фантастический культурный вклад, создадим социальные системы, в которых люди захотят жить, чувствуя уверенность в будущем своих детей и собственной защищенности и коллективно контролируя политическую судьбу общества, гордясь быть теми, кто они есть, независимо от местных корней и гендерной принадлежности.

Государственные руководители моего поколения не увидят Латинскую Америку образца 2050 г. Однако это не должно мешать им принимать трудные решения, направленные на то, чтобы создать эту Латинскую Америку будущего. Мы на деле можем превратить наше далекое видение в действительность, если будем постоянно помнить о нем и ежедневно, шаг за шагом, следовать политике, которая может синергически изменить ход нашей истории.

Я решил посвятить всю свою жизнь, до конца дней, которые отпустит мне Господь, со всей силой своей убежденности — освобождению людей от бедности и неравенства в Латинской Америке и во всем мире, защите моей веры в демократию, свободу прессы и права человека. Я считаю, что у демократии нет национальности, права человека не зависят от цвета его кожи и нельзя заглушить голос инакомыслящего.

Библиография

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A.* The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation // *American Economic Review*. 2001. Vol. 91. No. 5. P. 1369–1401.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A.* Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution // *Quarterly Journal of Economics*. 2002. Vol. 117. No. 4. P. 1231–1294.
- Acemoglu D., Robinson J.A.* Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown, 2012. Рус. пер.: *Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А.* Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: АСТ, 2015.
- Alcantara Saez M.* El origen de los partidos políticos en América Latina (Working Paper 187, Institut de Ciències Polítiques i Socials). Barcelona, 2001.
- Alkire S., Conconi A., Roche J.M.* Multidimensional Poverty Index 2013: Brief Methodological Note and Results (Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2013.
- Alkire S., Foster J.* Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement (Working Paper 43, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2011.
- Alkire S., Santos M.E.* Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries (Working Paper 38, Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford University). Oxford, 2010.
- Althaus J. de.* La promesa de la democracia: Marchas y contramarchas del sistema político en el Perú. Lima: Planeta, 2011.
- Barrientos A., DeJong J.* Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing? // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24. No. 5. P. 537–552.
- Barrientos A., Santibáñez C.* New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America // *Journal of Latin American Studies*. 2009. Vol. 41. No. 1. P. 1–26.
- Birdsall N., Londoño J.L.* Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction // *American Economic Review*. 1997. Vol. 87. No. 2. P. 32–37.
- Boix C.* Democracy and Redistribution. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Brusco V., Nazareno M., Stokes S.C.* Vote Buying in Argentina // *Latin American Research Review*. 2004. Vol. 39. No. 2. P. 66–88.
- Carnoy A.* *Democracia Sí! A Way to Win the Cold War*. New York: Vantage Press, 1962.
- Carnoy M., Rothstein R.* *What Do International Tests Really Show about U.S. Student Performance?* Washington, DC: Economic Policy Institute, 2013.
- Carothers Th.* *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington, DC: Carnegie Endowment, 2006.
- Carothers Th.* The “Sequencing” Fallacy // *Journal of Democracy*. 2007. Vol. 18. No. 1. P. 12–27. Рус. пер.: Карозерс Т. Ошибка теории «поэтапной демократизации» // *Pro et Contra*. 2007. № 1 (январь — февраль). С. 85–102.
- Carrasco A.* *Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: Qué tan coactive es la regulación que la prohíbe?* (FONIDE 711286, Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación, Ministerio de Educación, Santiago). 2014.
- Carrión J.F., Zárate P.* *Cultura política de la democracia en Perú, 2010: Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Vanderbilt University, 2010.
- Children in an Urban World: The State of the World’s Children 2012 / UNICEF*. New York: UNICEF, 2012.
- Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America / United Nations Development Programme (UNDP)*. New York: UNDP, 2013.
- Cleary M.R., Stokes S.C.* *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. New York: Russell Sage Foundation, 2006.
- Club de Madrid Annual Conference*. 2013. “Employment: Contributing to Security and Peace”. Brisbane, Australia.
- Club de Madrid Annual Conference*. 2013. “A Focus on Youth: In Rescue of a Generation”. Brisbane, Australia.
- Club de Madrid Annual Conference*. 2013. “Green Jobs for Sustainable Growth”. Brisbane, Australia.
- Club de Madrid Annual Conference*. 2013. “More Jobs, Less Poverty: Two Goals Post 2015”. Issues for Working Group 1A, Brisbane, Australia.
- Coatsworth J.H.* *Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico* // *American Historical Review*. 1978. Vol. 83. No. 1. P. 80–100.
- Coatsworth J.H., Taylor A.M.* *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

- Collier G.A., Rosaldo R.I., Wirth J.D.* The Inca and Aztec States 1400–1800: Anthropology and History. New York: Academic Press, 1982.
- Collier P.* Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy. Washington, DC: The World Bank, 2000. <http://web.worldbank.org/archive/website01241/WEB/0_CO-62.HTM>.
- Collier P.* Implications of Ethnic Diversity // Economic Policy. 2001. Vol. 16. No. 32. P. 129–166.
- Collier P.* The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Collier P., Hoeffler A., Rohner D.* Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War // Oxford Economic Papers. 2009. Vol. 61. No. 1. P. 1–27.
- Collier R.B.* Paths toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Dahl R.A.* A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- Dahl R.A.* Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent. New York: Rand McNally, 1969.
- Dahl R.A.* Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
- Darembaum J.* La democracia puesta a prueba en América Latina. 2013. <<https://pjmedia.com/blog/la-democracia-puesta-a-prueba-en-america-latina>>.
- Daude C.* Ascendance by Descendants? On Intergenerational Education Mobility in Latin America (Working Paper 297, OECD Development Centre). Paris: OECD, 2011. <<http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/47237039.pdf>>.
- Del Rosso J.M.* School Feeding Programs: Improving Effectiveness and Increasing the Benefit to Education. A Guide for Program Managers. Oxford: Partnership for Child Development, 1999.
- Dercon S., Sánchez A.* Long-Term Implications of Under-Nutrition on Psychosocial Competencies: Evidence from Four Developing Countries (Working Paper 72, Young Lives, Department of International Development, University of Oxford). Oxford, 2011. <http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Younglives/wp72_long-term-implications-of-under-nutrition.pdf>.
- Diamond L.* Economic Development and Democracy Reconsidered // American Behavioral Scientist. 1992. Vol. 15. No. 4–5. P. 450–499.
- Diamond L.* Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

- Diamond L.* The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World. New York: Henry Holt, 2008.
- Diamond L., Gunther R.* Political Parties and Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- Diamond L., Linz J.J., Lipset S.M.* (eds). Democracy in Developing Countries. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1988.
- Diamond L., Morlino L.* The Quality of Democracy: An Overview // Journal of Democracy. 2004. Vol. 15. No. 4. P. 20–31.
- Fukuyama F.* Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York: Free Press, 1995. Рус. пер.: Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / [пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко, М. Колопотина]. М.: АСТ, 2008.
- Fukuyama F.* The March of Equality // Journal of Democracy. 2000. Vol. 11. No. 1. P. 11–17.
- Fukuyama F.* State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004. Рус. пер.: Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / [пер. с англ. О.Э. Колесникова, Н. Г. Кротовской и др.]. М.: АСТ: Хранитель, 2006.
- Fukuyama F.* Identity, Immigration, and Liberal Democracy // Journal of Democracy. 2006. Vol. 17. No. 2. P. 5–20.
- Fukuyama F.* Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States. New York: Oxford University Press, 2008.
- Fukuyama F.* Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions? // Current History. 2011. Vol. 110. No. 739. P. 308–310.
- Fukuyama F.* The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011. Рус. пер.: Фукуяма Ф. Государственный порядок / [пер. с англ. В.Л. Гончарова]. М.: АСТ, 2015.
- Fukuyama F.* What Is Governance? // Governance. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347–368.
- Fukuyama F., Birdsall N.* (eds). New Ideas in Development after the Financial Crisis. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- García L.* Latin America's Changing Global Connections // Americas Quarterly. 2013. Vol. 7. No. 2.
- Geddes B.* Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1996.
- Gellner E.* Culture, Identity, and Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Gellner E.* Nations and Nationalism. 2nd ed. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006. Рус. пер.: Геллнер Э. Нации и нацио-

- нализм / пер. с англ. Т.В. Бердиковой, М.К. Тюнькиной. М.: Прогресс, 1991.
- Gerschenkron A.* Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1962. Рус. пер.: *Гершенкрон А.* Экономическая отсталость в исторической перспективе / науч. ред. А.А. Белых, пер. с англ. А.В. Белых. М.: Дело, 2015.
- Gertler P., Woolard I., Barungi B.* The Impact of Conditional Cash Transfers on Human Development Outcomes: A Review of Evidence from PROGRESA in Mexico and Some Implications for Policy Debates in South and Southern Africa (Southern African Regional Poverty Network, Pretoria, South Africa, 2005).
- Global Employment Trends for Youth 2013 / International Labour Organization (ILO). Geneva: ILO, 2013.
- Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Vienna: UNODC, 2010.
- Haber S.* How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800–1914. Stanford, CA: Stanford University Press, 1997.
- Haber S., Bortz J.* The Mexican Economy, 1870–1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth. Stanford, CA: Stanford University Press, 2002.
- Hanson J.* Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? (Working Paper, Syracuse University). Syracuse, NY, 2012.
- Hausmann R., Pritchett L., Rodrik D.* Growth Accelerations // Journal of Economic Growth. 2005. Vol. 10. No. 4. P. 303–329.
- Huntington S.Ph.* Political Development and Political Decay // World Politics. 1965. Vol. 17. No. 3. P. 386–430.
- Huntington S.Ph.* Political Modernization: America vs Europe // World Politics. 1966. Vol. 18. No. 3. P. 378–414.
- Huntington S.Ph.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. Рус. пер.: *Хантингтон С.Ф.* Третья волна: Демократизация в конце XX века / [пер. с англ. Л.Ю. Лапшиной]. М.: РОССПЭН, 2003.
- Huntington S.Ph.* Who Are We? The Challenges to America's National Identity. New York: Simon and Schuster, 2004. Рус. пер.: *Хантингтон С.Ф.* Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности / [пер. с англ. А. Башкирова]. М.: АСТ, 2018.
- Huntington S.Ph.* Political Order in Changing Societies. New Haven, CT: Yale University Press, 2006. Рус. пер.: *Хантингтон С.Ф.* Политический порядок в меняющихся обществах / пер. с англ. В.Р. Рокитянского. М.: Прогресс-Традиция, 2004.

- Informe 2011 / Corporación Latinobarómetro. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2011.
- Informe 2013 / Corporación Latinobarómetro. Santiago: Corporación Latinobarómetro, 2013.
- Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José, C.R.: PNUD, 2010.
- Jones M.P.* The Diversity of Latin American Democracy // *World Politics Review*. 2012. March 20.
- Kakwani N., Soares F., Son Hyun H.* Cash Transfers for School-Age Children in African Countries: Simulation of Impacts on Poverty and School Attendance // *Development Policy Review*. 2006. Vol. 24. No. 5. P. 553–569.
- Kaufman H.* The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960.
- Kaufmann D.* Corruption: The Facts // *Foreign Policy*. 1997. Vol. 107. P. 114–131.
- Kawata J.* Comparing Political Corruption and Clientelism. Aldershot, UK: Ashgate, 2006.
- Kennedy P.M.* The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict. New York: Random House, 1987. Рус. пер.: *Кеннеди П.* Взлеты и падения великих держав: Экономические изменения и военные конфликты в формировании мировых центров власти с 1500 по 2000 г. / пер. Е. Калугина, М. Леоновича. Екатеринбург: Гонзо, 2018.
- Key Indicators of the Labour Market / International Labour Office (ILO). 5th ed. Geneva: ILO, 2007.
- Lagarde C.* Innovation, Technology and the 21st Century Global Economy (speech delivered at Stanford University, Stanford, CA, February 2014). <<http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp022514>>.
- Laidler B., Hongbin Qu, Dunivant T., Francis S., Hilboldt Th., Loes A.* South-South Special: What a Globalizing China Means for LatAm. New York: HSBC Securities [USA], 2013.
- Lasagabaster E., Reddy R.* Supporting Innovation in Latin America and the Caribbean: Successful Examples of Technology Transfer Promotion // En breve / Operations Services Department of the Latin America and the Caribbean Region of The World Bank. 2010. November. No. 164. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/257803-1269390034020/EnBreve_164_Printable.pdf; то же — <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10144/596020BRI0EnBr10BOX358286B01PUBLIC1.pdf?sequence=1>>.

- Latin American Economic Outlook 2009 / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris: OECD, 2008.
- Levitsky S., Way L.A. Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism // Journal of Democracy. 2002. Vol. 13. No. 2. P. 51–65.
- Levitsky S., Way L.A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Linz J.J. Totalitarian and Authoritarian Regimes. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.
- Linz J.J., Stepan A. The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Lipset S.M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // American Political Science Review. 1959. Vol. 53. No. 1. P. 69–105. Рус. пер. (сокр.): Лунсем С.М. Некоторые социальные предпосылки демократии: Экономическое развитие и политическая легитимность // Концепция модернизации в зарубежной социально-политической теории 1950–1960 гг.: сб. переводов / ИНИОН РАН; сост. и пер. В.Г. Николаева. М.: ИНИОН, 2012. С. 35–86.
- Lipset S.M. The First New Nation. New York: Basic Books, 1963.
- Lipset S.M. Political Man. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981. Рус. пер.: Лунсем С.М. Политический человек. Социальные основания политики / [пер. с англ.: Е.Г. Гендель, В.П. Гайдамака, А.В. Матешук]. М.: Мысль, 2016.
- Loes A. In the Spotlight... LatAm Trade Flows: Expanding, Diversified and Increasingly South-South. São Paulo: HSBC Bank Brasil, 2013.
- López-Calva L.F., Lustig N. Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress? Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010.
- Lora E. [et al.]. Beyond Facts: Understanding Quality of Life / Inter-American Development Bank. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2008. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7200/Beyond_Facts._Understanding_Quality_of_Life.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) / OREALC; UNESCO. Santiago: Regional Bureau of Education for Latin America and the Caribbean OREALC/UNESCO, 2008.
- Measuring Multidimensional Deprivations and Living Conditions Based on Survey Data (Oxford Poverty and Human Development

- Initiative (OPHI), 2013). <<https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-UNSC-2012.pdf>>.
- Milanovic B., Muñoz de Bustillo R.* La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: Situación, evolución y factores explicativos // *América Latina Hoy*. 2008. Vol. 48. P. 15–42.
- Moreno L.A.* La década de América Latina, una oportunidad real. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.
- Natural Resources: Status and Trends towards a Regional Development Agenda in Latin America and the Caribbean / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).* Santiago: ECLAC, 2013.
- Neckerman K.M., Torche F.* Inequality: Causes and Consequences // *Annual Review of Sociology*. 2007. Vol. 33. P. 335–357.
- Ñopo H.* New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2012.
- Nye J.S., Jr.* Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis // *American Political Science Review*. Vol. 61. No. 2. P. 417–427.
- O'Donnell G.A.* Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics. Berkeley: University of California Press, 1973.
- O'Donnell G.A.* Democracy, Law, and Comparative Politics // *Studies in Comparative International Development*. 2001. Vol. 36. No. 1. P. 7–36.
- Olson M.* The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965. Рус. пер.: *Олсон М.* Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп / пер. Е. Окороченко. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
- Olson M.* The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven, CT; L.: Yale University Press, 1982. Рус. пер.: *Олсон М.* Возвышение и упадок народов: Экономический рост, стагфляция и социальный склероз / [пер. с англ. В. Бусыгина]. М.: Новое издательство; Фонд «Либеральная миссия», 2013.
- Olson M.* Dictatorship, Democracy, and Development // *American Political Science Review*. 1993. Vol. 87. No. 9. P. 567–576. Рус. пер. (выдержки): *Олсон М.* Диктатура, демократия и развитие // *Теория и практика демократии: Избранные тексты / Центр исследований постиндустриального общества; пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина.* М.: Ладомир, 2006. С. 375–382.
- Outes-Leon I., Porter C., Sánchez A.* Early Nutrition and Cognition in Peru: A Within-Sibling Investigation (Working Paper IDB-

- WP-241, Inter-American Development Bank). Washington, DC, 2011.
- Panorama social de América Latina / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago: ECLAC, 2012.
- Pee S. de, Brinkman H.-J., Webb P., Godfrey S., Darnton-Hill I., Alderman H., Semba R.D., Piwoz E., Bloem M.W.* How to Ensure Nutrition Security in the Global Economic Crisis to Protect and Enhance Development of Young Children and Our Common Future // *Journal of Nutrition*. 2010. Vol. 140. No. 1. P. 138S–142S.
- PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Paris: OECD, 2014.
- Pobreza infantil en América Latina y el Caribe / CEPAL; UNICEF; LC/R.2168. [Santiago]: Naciones Unidas, CEPAL: UNICEF, 2010.
- Przeworski A.* What Makes Democracies Endure? // *Journal of Democracy*. 1996. Vol. 7. No. 1 (статья цит. в кн.: *Carrión J.F., Zárate P.* Cultura política de la democracia en Perú, 2010: Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Vanderbilt University, 2010).
- Przeworski A.* Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions // *British Journal of Political Science*. 2009. Vol. 39. No. 2. P. 291–321.
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J.A., Limongi F.* Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Рус. пер. (выдержки): *Пшеворский А., Альварес М.Е., Чейбуб Х.А., Лимонджи Ф.* Экономическое развитие и политические режимы // *Теория и практика демократии: Избранные тексты* / Центр исследований постиндустриального общества; пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. М.: Ладомир, 2006. С. 92–96; *Пшеворский А., Альварес М.Е., Чейбуб Х.А., Лимонджи Ф.* Политические режимы и экономический рост // Там же. С. 386–392.
- Przeworski A., Stokes S.C., Manin B.* Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Putnam R.D.* Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. Рус. пер.: *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала: Гражданские традиции в современной Италии / [пер. с англ. А. Захарова]. М.: Ad Marginem, 1996.
- Putnam R.D.* Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster, 2000.
- Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, 2014 / International Monetary Fund (IMF). Washington, DC: IMF, 2014.

- Regional Report on Education for All in Latin America and the Caribbean / OREALC; UNESCO. Santiago: Regional Bureau of Education for Latin America and the Caribbean OREALC/UNESCO, 2011.
- Revenue Statistics in Latin America / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC); Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT). Paris: OECD, 2012. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264183889-en-fr>>.
- Ribe H., Robalino D.A., Walker I.* From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank, 2012.
- Robles M., Cuesta J., Duryea S., Enamorado T., Gonzales A., Rodríguez V.* Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006–2008 Price Surge. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2008.
- Rose-Ackerman S.* Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1979.
- Rose-Ackerman S.* Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Рус. пер.: *Роуз-Аккерман С.* Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.Ф. Алякринского. 2-е изд. М.: Логос, 2010.
- Schmitter Ph.C., O'Donnell G., Whitehead L.* (eds). Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Schumpeter J.* Capitalism, Socialism, and Democracy. 2nd ed. New York: Harper, 1947. Рус. пер.: *Шумпетер Й.А.* Теория экономического развития; Капитализм, социализм и демократия / [пер. с англ. В.С. Автономова, Л. Громовой и др.]. М.: Эксмо, 2007.
- Sen A.K.* Development as Freedom. New York: Knopf, 1999. Рус. пер.: *Сен А.* Развитие как свобода / [пер. с англ. под ред. и с послесл. Р.М. Нуреева]. М.: Новое изд-во; Фонд «Либеральная миссия», 2004.)
- Sen A.K.* Democracy as Universal Value // The Global Divergence of Democracies / ed. by L. Diamond, M.F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.
- Skidmore Th.E., Smith P.H.* Modern Latin America. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2004.
- Social Agenda for Democracy in Latin America for the Next Twenty Years / Global Center for Development and Democracy (GCDD). Lima: GCDD, 2009.

- Soto H. de.* The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York: Basic Books, 2000. Рус. пер.: *Сото Э. де.* Загадка капитала: Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / [пер. с англ. Б. Пинскер]. М.: Олимп-Бизнес, 2001.
- Sperling G.B.* The Case for Universal Basic Education for the World's Poorest Boys and Girls // *Phi Delta Kappan*. 2005. Vol. 87. No. 3. P. 213–216.
- Stepan A.C., Linz J.J., Yadav Y.* The Rise of “State-Nations” // *Journal of Democracy*. 2010. Vol. 21. No. 3. P. 50–68.
- Stepan A.C., Robertson G.B.* An “Arab” More Than a “Muslim” Democracy Gap // *Journal of Democracy*. 2003. Vol. 14. No. 3. P. 30–44.
- Stokes S.C.* Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina // *American Political Science Review*. 2005. Vol. 99. No. 3. P. 315–325.
- The Governance of Natural Resources in Latin America and the Caribbean / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2014. <http://www.cepal.org/prensa/noticias/paginas/7/51947/ECLAC_RRNN.pdf>.
- The State of Food Insecurity in the World: Addressing Food Insecurity in Protracted Crises / Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome: FAO, 2011.
- Time for Equality / Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago: ECLAC, 2010.
- Toledo A.* Peru and Latin America in Crisis: How to Finance Growth. Lima: Instituto de Desarrollo Economico, Escuela de Administración de Negocios para Graduados, 1990.
- Toledo A.* Cartas sobre la mesa. 2nd ed. Lima: Instituto de Investigación para el Desarrollo, 2003.
- Toledo A.* Crecer para incluir: Lo hicimos juntos: 2001–2006: Cinco años en los que se sembró el futuro. [Growing for Inclusion: We Did It Together, 2001–2006. Five Years in Which We Planted the Future]. Lima, Perú: Planeta, 2014.
- Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment / United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Vienna: UNODC, 2012.
- Urdal H.* A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence // *International Studies Quarterly*. 2006. Vol. 50. P. 607–629.
- Vásquez E.* When Deprivation and Differences Do Matter: Multidimensionality of Poverty in Latin America and the Caribbean (Working Paper, Department of Economics, University of the Pacific, Lima, 2013).

- Vega J.R.M., Barros R.P. de, Chanduvi J.S., Giugale M., Cord L.J., Pessino C., Hasan A.* Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank, 2011.
- Watkins K.* The Oxfam Education Report. Oxford: Oxfam GB, 2000.
- Wilkinson R., Pickett K.* The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger. New York: Bloomsbury, 2011.
- Wodon Q., Yitzhaki Sh.* Evaluating the Impact of Government Programs on Social Welfare: The Role of Targeting and the Allocation Rules among Program Beneficiaries // Public Finance Review. 2002. Vol. 30. No. 2. P. 102–123.
- Working towards Sustainable Development: Opportunities for Decent Work and Social Inclusion in a Green Economy / International Labour Office (ILO). Geneva: ILO, 2012.

Об авторе

Алехандро Толедо — перуанский политик, экономист, президент Перу с 28 июля 2001 г. по 28 июля 2006 г. Первый демократически избранный южноамериканский президент индейского происхождения за последние 500 лет. Главной задачей своего пятилетнего президентского правления Толедо считал борьбу с бедностью посредством инвестиций в области здравоохранения и образования с целью повышения их качества. Благодаря устойчивому экономическому росту и продуманной социальной политике, направленной на нужды беднейших слоев населения, за пять лет уровень крайней бедности в стране снизился на 25%, а уровень занятости в 2004–2006 гг. рос в среднем на 6% в год. Среднегодовой темп роста экономики Перу в 2001–2006 гг. составил 6–7,5%, что позволило ей стать одной из самых развитых экономик в Латинской Америке.

Толедо родился в глухой деревушке в перуанских Андах на высоте 4000 м над уровнем моря, был одним из 16 детей в крайне бедной семье. Позднее его родители перебрались в деревню на побережье. В возрасте пяти лет Толедо был уличным чистильщиком обуви и продавал газеты и лотерейные билеты, чтобы помочь семье прокормиться. Благодаря счастливому стечению обстоятельств, и прежде всего помощи двух волонтеров из Корпуса мира, он сумел вырваться из нищеты и получил возможность обучаться в самых престижных учебных заведениях мира. Позже он стал одним из самых выдающихся демократических лидеров Латинской Америки и всего мира.

Толедо получил степень бакалавра в области экономики и управления бизнесом в Университете Сан-Франциско (Калифорния). Степень магистра по экономике, а также степень магистра и доктора (Ph.D.) по экономике человеческих ресурсов он получил в Высшей школе образования Стэнфордского университета. В течение своей академической карьеры доктор Толедо работал приглашенным преподавателем и исследователем в Гарвардском уни-

верситете и научным сотрудником в Университете Васэда в Японии.

До того как стать президентом, доктор Толедо работал во Всемирном банке и Межамериканском банке развития в Вашингтоне, а также в ООН в Нью-Йорке и Аргентине. Впервые на международной политической сцене он появился в 1996 г., сформировав и возглавив широкую демократическую коалицию, что в результате привело к падению в 2000 г. авторитарного режима Альберто Фухимори.

По окончании своего президентского срока Толедо вернулся в Стэнфорд, где проработал три года в качестве почетного научного сотрудника в Центре передовых исследований в области поведенческих наук, а также был почетным приглашенным преподавателем (по программе имени Франка и Артура Пэйнов) в Центре по вопросам демократии, развития и верховенства права при Институте Фримена–Спольи. Одновременно с этим доктор Толедо стал основателем и президентом Центра глобального развития и демократии (www.cgdd.org), который базируется в Латинской Америке, США и Евросоюзе. В 2009–2010 гг. доктор Толедо был почетным приглашенным исследователем в Высшей школе передовых международных исследований при Университете Джонса Хопкинса в Вашингтоне, а также старшим научным сотрудником в программах «Внешняя политика» и «Мировая экономика и развитие» в Институте Брукингса в Вашингтоне.

В последние годы научные интересы и публикации доктора Толедо связаны с выработкой политики, с такими вопросами, как экономический рост, инклюзивность и демократия. Недавно он возглавлял миссии по наблюдению за выборами от НДИ (Национальный демократический институт международных отношений) и Центра Картера в Никарагуа, Эквадоре и Тунисе.

Доктор Толедо читал лекции в более чем 45 странах по вопросам экономического роста, бедности, демократии, сокращения неравенства, а также выгод от инвестиций в человеческий капитал. Ведущие университеты Перу и всего мира присвоили ему 74 почетные докторские степени. Он получил Международную гуманитарную пре-

мию — 2015 от Калинганского Института социальных наук (Индия, штат Одиша) за вклад в сокращение неравенства во всем мире.

Алехандро Толедо входит в совет директоров различных фондов и компаний во многих странах. Он автор ряда книг, в числе которых «Экономический рост во имя социального включения: Пять лет, за которые мы заложили основы будущего. 2001–2006» (“Economic Growth for Social Inclusion: Five Years in Which We Planted the Future, 2001–2006”. Planeta Press, 2014) и «Социально сплоченное общество. Глобальные перспективы Латинской Америки» (“The Shared Society: A Vision for the Global Future of Latin America”. Stanford University Press, 2015) — эта книга стала бестселлером и переведена на 10 языков.

Научное издание

Алехандро Толедо

Социально сплоченное общество
Глобальные перспективы
Латинской Америки

Заведующая книжной редакцией

Елена Бережнова

Научный редактор перевода

Антон Рябов

Художник

Валерий Коршунов

Верстка

Светлана Родионова

Редактор-корректор

Ксения Заманская

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20,

тел.: 8 (495) 772-95-90 доб. 15285

Подписано в печать 20.12.2018

Формат 60×90/16. Гарнитура PT Serif

Усл. печ. л. 22,5. Уч.-изд. л. 16,9

Печать офсетная. Тираж 1000 экз.

Изд. № 2210. Заказ №

Отпечатано в АО «ИПК «Чувашия»

428019, г. Чебоксары, пр. И. Яковлева, 13,

тел.: (8352) 56-00-23