



## Международное сотрудничество на перепутье

Помощь, торговля и безопасность в мире неравенства

Каждый час более  
1,2 тыс. детей  
умирает, не привлекая  
внимания СМИ

Две тысячи четвертый год завершился событием, которое продемонстрировало разрушительную мощь природы и возрождающую силу человеческого сострадания. Волны цунами, прокатившиеся из конца в конец Индийского океана, унесли жизни более 300 тыс. чел. Многие миллионы людей остались без крова. В считанные дни после цунами в ответ на одно из самых страшных стихийных бедствий в новейшей истории человечества развернулась крупнейшая в мире международная акция по оказанию гуманитарной помощи, которая показала, чего можно добиться на основе всемирной солидарности, когда международное сообщество берет на себя масштабные обязательства.

Цунами — очевидная и непредсказуемая трагедия, которую в значительной степени невозможно было предотвратить. Другие трагедии менее заметны, банально предсказуемы, и их вполне можно предотвратить. Ежечасно более 1,2 тыс. детей умирает, не привлекая внимания средств массовой информации. Эта цифра эквивалентна трем цунами в месяц, удар которых направлен против самой уязвимой группы жителей Земли — ее детей. Причины смерти различны, однако в подавляющем большинстве случаев они объясняются одним и тем же «заболеванием» — бедностью. В отличие от цунами эту беду можно отвести. При современной технологии, финансовых ресурсах и накопленном объеме знаний человечество в состоянии предотвратить крайние проявления нищеты. И все же мы как международное сообщество позволяем бедности губить человеческие жизни в масштабах, по сравнению с которыми последствия цунами выглядят незначительными.

Пять лет назад, в начале нового тысячелетия, правительства стран мира объединились, чтобы дать жертвам мировой бедности замечательное обещание. Сбравшись в ООН, они подписали Декларацию тысячелетия, торжественную клятву «освободить наших собратьев — мужчин, женщин и детей — от унижительных и бесчеловечных условий крайней бедности».

В Декларации содержится смелая программа, основанная на коллективной приверженности всеобщим правам человека и социальной справедливости и подкрепленная ясными целями на обозримую перспективу. Эти цели — Цели ООН в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), — предусматривают сокращение вдвое крайней нищеты, резкое снижение детской смертности, предоставление образования всем детям мира, обращение вспять инфекционных болезней и создание нового всемирного партнерства для достижения результатов. Срок достижения этих результатов истекает в 2015 г.

Задачи развития человека не ограничиваются реализацией ЦРДТ. Тем не менее эти цели представляют собой важнейший показатель прогресса на пути к созданию нового, более справедливого и менее опасного мира, в котором не так широко распространена бедность. В сентябре 2005 г. правительства стран мира вновь соберутся в ООН, чтобы дать оценку тому, что было сделано с момента подписания ими Декларации тысячелетия, и наметить путь на десятилетие до 2015 г.

Поводов для ликования немного. С момента подписания Декларации тысячелетия достигнут определенный прогресс по ряду направлений развития человека. Бедность сократилась, а социальные показатели улучшились.

Настало время показать,  
что Декларация  
тысячелетия — это  
не только обещание на  
бумаге, но и руководство  
к действию

Главным объектом внимания международного сообщества стали ЦРДТ, благодаря которым проблемы развития и борьбы против нищеты заняли в международной повестке дня такое место, которое еще 10 лет назад казалось немислимым. Год 2005-й был ознаменован проведением беспрецедентной всемирной кампании, направленной на то, чтобы оставить нищету в прошлом. Эта кампания способствовала прогрессу в решении вопросов помощи и облегчения долгового бремени, обсуждавшихся на саммите «восьмерки» крупнейших индустриальных держав. Вывод: убедительные аргументы, подкрепленные мобилизацией общечеловечности, способны изменить мир.

И все же, в то время как правительства готовятся к саммиту ООН 2005 г., общие показатели прогресса приводят в уныние. Большая часть стран отклонилась от курса реализации большинства ЦРДТ. В некоторых важных областях развитие человека нестабильно, а существующее значительное неравенство углубляется. Можно пользоваться дипломатическими формулировками и вежливыми терминами для того, чтобы охарактеризовать отставание в области развития человека от целей, намеченных в Декларации тысячелетия. Однако нельзя допускать, чтобы эта фразеология маскировала простую истину: обещание, данное беднякам мира, нарушается.

Год 2005-й знаменует собой перепутье. Правительства стран мира стоят перед выбором. Они могут воспользоваться моментом и добиться того, чтобы 2005 г. стал первым годом «десятилетия развития». Если освоить инвестиции и осуществить меры, необходимые для достижения ЦРДТ, сегодня, то еще хватит времени на выполнение обещания, сформулированного в Декларации тысячелетия. Однако время уходит. Саммит ООН предоставляет уникальную возможность для принятия смелого плана действий, необходимого не только для того, чтобы вернуться на путь реализации целей 2015 г., но и чтобы преодолеть глубокое неравенство, разделяющее народы мира, и разработать новую, более справедливую модель глобализации.

Другой вариант — продолжать делать все «как всегда» и превратить 2005 г. в год срыва

обязательств, содержащихся в Декларации тысячелетия. Существует серьезная опасность, что нынешнее поколение политических лидеров войдет в историю как не выполнившее своих обещаний. Вместо того чтобы принести с собой решение проблем, саммит ООН может стать очередным раундом для произнесения высокопарных деклараций, когда богатые страны будут выступать с новыми заявлениями и при этом ничего не делать. Подобный исход будет иметь самые определенные последствия для бедняков всего мира. Однако в условиях, когда риски и благоприятные возможности оказываются все теснее связанными между собой, это, кроме всего прочего, нанесет в долгосрочной перспективе ущерб всемирной безопасности, миру и процветанию.

Саммит 2005 г. предоставляет правительствам, подписавшим Декларацию тысячелетия, уникальную возможность продемонстрировать, что их слова не расходятся с делами и что они способны перестать вести себя «как всегда». Настало время показать, что Декларация тысячелетия — это не только обещание на бумаге, но и руководство к действию. Настало время мобилизовать инвестиционные ресурсы и разработать оборонительный план, способный остановить цунами всемирной нищеты. Для этого необходима политическая воля, позволяющая действовать на основе программы, которую они наметили пять лет назад.

## **Доклад о развитии человека 2005**

Речь в настоящем Докладе идет о масштабах вызова, перед которым стоит мир в начале десятилетия, оставшегося до наступления 2015 г. Основное внимание уделено тому, что именно могут сделать правительства богатых стран для выполнения своей части обязательств по сделке о глобальном партнерстве. Из этого не следует, что на правительствах развивающихся стран не лежит никакой ответственности. Напротив, на них возложена важнейшая ответственность. Какими бы ни были масштабы международного сотрудничества, оно не может компенсировать бездействия правительств, неспособных отдавать приоритет развитию

человека, относиться с уважением к правам человека, бороться с неравенством или искоренять коррупцию. Однако без обновленного сотрудничества на основе обязательств, подкрепляемого практическими мерами, ЦРДТ не будут достигнуты, а Декларация тысячелетия войдет в историю как очередное пустое обещание.

Мы уделяем основное внимание трем «опорам» сотрудничества, каждая из которых нуждается в срочном обновлении. Первая «опора» — это содействие развитию. Международная помощь — важнейший вид инвестиций в развитие человека. Прибыль от этой инвестиции может быть измерена человеческим потенциалом, который высвобождается благодаря тому, что людям удалось избежать предотвратимых болезней и смертей, дать всем детям образование, преодолеть гендерное неравенство и создать условия для устойчивого экономического роста. Помощь на цели развития страдает из-за двух проблем: хронического недостатка финансирования и низкого качества. На обоих фронтах наблюдаются улучшения. Однако предстоит еще многое сделать для устранения дефицита финансирования ЦРДТ и повышения отдачи от вкладываемых средств.

Вторая «опора» — это международная торговля. При надлежащих условиях она может служить мощным катализатором развития человека. Начавшийся в 2001 г. Доха-раунд (или «Раунд развития») Всемирной торговой организации (ВТО) предоставил правительствам богатых стран благоприятную возможность создать эти условия. Однако четыре года спустя не достигнуто никаких существенных результатов. Торговая политика богатых стран продолжает лишать бедные страны и бедное население справедливой доли во всемирном процветании и идет вразрез с Декларацией тысячелетия. Торговля в еще более значительной мере, чем помощь, способна увеличить долю беднейших стран и народов мира во всемирном процветании. Ограничение этого потенциала путем проведения несправедливой торговой политики несовместимо с привержен-

ностью ЦРДТ. Больше того, это нечестное и лицемерное занятие.

Третья «опора» — это безопасность. Конфликты с применением насилия отравляют жизнь сотням миллионов людей. Они являются источником систематических нарушений прав человека и препятствием на пути прогресса в достижении ЦРДТ. Характер конфликтов изменился, и возникли новые угрозы для коллективной безопасности. В мире, который становится все более взаимозависимым, эти угрозы, возникающие из-за неспособности предотвратить конфликт или использовать благоприятные возможности для установления мира, неизбежно распространяются через государственные границы. Повышение эффективности международного сотрудничества, создающее условия для ускоренного развития человека и подлинной безопасности, способствовало бы устранению препятствий на пути достижения ЦРДТ, возникающих в результате конфликтов с применением насилия,

Обновление каждой из «опор» международного сотрудничества должно происходить одновременно. Неудача в любой из областей подрвет основы будущего прогресса. Использование более эффективных правил международной торговли мало что даст в странах, где насильственный конфликт блокирует возможности участия в торговле. Увеличение объемов помощи без введения более справедливых правил торговли не принесет оптимальных результатов. Если же отсутствует перспектива улучшения благосостояния людей и сокращения бедности, которые могут быть достигнуты благодаря предоставлению помощи и развитию торговли, то мир будет оставаться непрочным.

### **Ситуация в области развития человека**

В первом *Докладе о развитии человека*, вышедшем в свет пятнадцать лет назад, выражалась надежда на то, что в предстоящее десятилетие будет происходить стремительный прогресс. «Девяностые годы, — с оптимизмом утверждалось в нем, — формируются как де-

Существует реальная опасность, что предстоящие 10 лет, как и прошедшие 15, принесут для развития человека гораздо меньше того, что было обещано

десятилетие, благоприятное для развития человека, ибо редко удавалось достигнуть подобного консенсуса в отношении реальных целей стратегии развития». Сегодня, как и в 1990 г., также существует консенсус в отношении развития. Этот консенсус ярко отразился в докладах Проекта тысячелетия ООН и спонсируемой Великобританией Комиссии для Африки. К сожалению, на основе этого консенсуса пока не были приняты конкретные меры, и налицо зловещие предзнаменования на новое десятилетие. Существует реальная опасность, что предстоящие 10 лет, как и прошедшие 15, принесут для развития человека гораздо меньше того, что обещает новый консенсус.

С момента публикации первого *Доклада о развитии человека* достигнуто многое. В среднем жители развивающихся стран стали более здоровыми, лучше образованными и менее бедными, а вероятность того, что они будут жить в условиях многопартийной демократии, повысилась. С 1990 г. ожидаемая продолжительность жизни в развивающихся странах увеличилась на два года. Ежегодно в этих странах умирает на три миллиона детей меньше, и на 30 млн детей больше посещает школу. Свыше 130 млн чел. избежали крайней нищеты. Эти успехи в области развития человека не следует недооценивать.

Однако их не следует и переоценивать. В 2003 г. в 18 странах с совокупной численностью населения 460 млн чел. был зарегистрирован более низкий, чем в 1990 г., Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), что свидетельствует о беспрецедентном регрессе. В условиях все большего процветания мировой экономики каждый год 10,7 млн детей не доживает до пяти лет, а более 1 млрд чел. живет в условиях ужасающей бедности — менее чем на 1 долл. в день. Воздействие на этот наиболее масштабный регресс в развитии человека оказала пандемия ВИЧ/СПИДа. В 2003 г. она унесла 3 млн жизней, а еще 5 млн чел. было инфицировано. Миллионы детей остались сиротами.

В результате происходящей в мире интеграции углубляется взаимосвязь стран. В экономическом отношении расстояния между людьми и странами стремительно сокраща-

ются по мере того, как торговля, технология и инвестиции связывают между собой все страны сетью взаимозависимости. Что касается развития человека, то в пространстве между странами наблюдается глубокое и в некоторых случаях усиливающееся неравенство доходов и жизненных возможностей. Пятая часть человечества живет в странах, где многие люди не задумываясь тратят 2 долл. в день на кофе капучино. Такая же часть человечества выживает менее чем на 1 долл. в день в странах, где дети умирают только потому, что их кровать не оснащена простой антикомариной прикроватной сеткой.

В начале XXI в. мы живем в разделенном мире. Масштабы этого раздела определяют собой фундаментальный вызов, брошенный мировому человеческому сообществу. Этот вызов имеет отчасти морально-этический характер и смертельно опасен. Как заявил в 2005 г. Нельсон Мандела, «массовая бедность и постыдное неравенство являются столь ужасающими бедствиями нашего времени — времени, когда мир гордится головокружительными достижениями в науке, технике, промышленности и накоплении богатства, — что стоят в одном ряду с такими проявлениями социального зла, как рабство и апартеид». Двойному бедствию бедности и неравенства можно нанести поражение, однако прогресс на пути к этому неустойчив и неровен.

В изменении этой картины заинтересованы как богатые, так и бедные страны. Уменьшение вопиющего неравенства в богатстве и возможностях, разделяющего сообщество людей, — это не игра с нулевым результатом, в которой кто-то неизбежно должен проиграть, чтобы другие выиграли. Расширение возможностей, которое позволило бы людям в бедных странах жить долго, оставаясь здоровыми, дать своим детям достойное образование и избежать бедности, не уменьшит благосостояния людей в богатых странах. Напротив, оно поможет добиться общего процветания и укрепит нашу коллективную безопасность. В нашем взаимосвязанном мире изобилие, построенное на фундаменте массовой бедности, экономически неэффективно, политически неразумно и морально несостоятельно.

Одно из самых главных неравенств — разница в уровнях ожидаемой продолжительности жизни. Сегодня у жителя Африки меньше шансов достигнуть возраста 30 лет, чем было у человека, родившегося в Англии в 1840 г., и это неравенство увеличивается. В основе проблемы — пандемия ВИЧ/СПИДа. В Европе сильнейший со времен «черной смерти» (эпидемии чумы в XIV в.) демографический шок пережила Франция в годы Первой мировой войны. Ожидаемая продолжительность жизни в тот период упала на 16 лет. Для сравнения: в Ботсване снижение ожидаемой продолжительности жизни, вызванное ВИЧ/СПИДом, составляет 31 год. Помимо прямых «человеческих» издержек, пандемия ВИЧ/СПИДа ведет к разрушению социальной и экономической инфраструктуры, от которой зависит восстановление страны. Эта болезнь пока неизлечима. Однако, если бы международное сообщество не дождалось, пока серьезная угроза превратится в полномасштабный кризис, уже сейчас миллионы жизней были бы спасены.

Ни один показатель не демонстрирует разницу в возможностях развития человека нагляднее, чем уровень детской смертности. Детская смертность в мире снижается, однако существует тенденция к замедлению темпов этого снижения, а отставание бедных стран от богатых увеличивается. Это область, в которой замедление тенденции уносит человеческие жизни. Если бы прогресс, наблюдавшийся в 1980-е гг., сохранился после 1990 г., в текущем году умерло бы на 1,2 млн детей меньше. На страны Африки к югу от Сахары приходится увеличивающаяся доля детской смертности: в данном регионе мира происходит 20% всех рождений и 44% детских смертей. Однако замедление прогресса в сокращении детской смертности распространяется и за пределы стран Африки к югу от Сахары. В некоторых странах, где «история успеха» глобализации проявилась особенно наглядно, — включая Индию и Китай — рост национального благосостояния и повышение уровня доходов не приводят к ускорению темпов снижения детской смертности. В основе этой проблемы лежит глубоко укоренившееся неравенство по уровню развития человека.

Продолжается ожесточенная полемика о тенденциях глобального распределения доходов. В меньшей степени открыт для обсуждения вопрос об абсолютном масштабе неравенства. Совокупные доходы пятисот самых богатых людей мира превышают совокупный доход беднейшей части населения земного шара, которая насчитывает 416 млн чел. Между этими двумя полюсами находятся 2,5 млрд чел., живущих менее чем на 2 долл. в день, — 40% населения мира, на долю которых приходится 5% мирового дохода. Для сравнения: на долю богатейших 10%, из которых почти все проживают в странах с высоким доходом, приходится 54%.

Естественным следствием крайнего неравенства в мировом масштабе является то, что даже ограниченное перераспределение сверху вниз способно радикально повлиять на бедность. По нашим оценкам, выполненным с использованием базы данных о распределении доходов в мире, для того чтобы поднять уровень жизни 1 млрд чел., живущих менее чем на 1 долл. в день, над порогом крайней бедности, требуется затратить 300 млрд долл. Эта сумма составляет 1,6% дохода богатейших 10% населения мира. Конечно, данная цифра отражает статическое перечисление финансовых средств. Обеспечение устойчивого сокращения бедности требует динамических процессов по выходу бедных стран и народов из состояния крайней нищеты. Но в нашем мире, где царит неравенство, стремление к большему равенству является мощным катализатором снижения бедности и реализации ЦРДТ.

Каково влияние нынешних мировых тенденций развития человека на ЦРДТ? Мы отвечаем на этот вопрос, используя страновые данные для прогнозирования того, каким станет мир к 2015 г. в плане соответствия некоторым основным ЦРДТ. Вырисовывается не слишком радужная картина. Если существующие в настоящее время тенденции сохранятся, возникнет значительный разрыв между задачами и практическими результатами достижения ЦРДТ. Этот разрыв может быть представлен в статистических выкладках; однако за этой статистикой — жизни и надежды простых людей. Хотя человеческие издержки никогда не смо-

Совокупные доходы  
пятисот самых богатых  
людей мира превышают  
общий доход беднейшей  
части населения  
земного шара, которая  
насчитывает 416 млн чел.

К 21015 г. показатель ЦРДТ по сокращению детской смертности будет «недовыполнен» на 4.4 млн детских смертей

гут быть выражены только в цифрах, наш прогноз на 2015 г. дает представление о масштабах этих издержек. Вот некоторые последствия, к которым продолжение нынешнего курса может привести развивающиеся страны:

- К 2015 г. показатель ЦРДТ по сокращению детской смертности будет «недовыполнен» на 4,4 млн детских смертей, что эквивалентно численности детского населения Лондона, Нью-Йорка и Токио в возрасте до пяти лет, умноженной на три. В следующие 10 лет разрыв между целевым показателем и существующей тенденцией увеличится более чем на 41 млн детей, которые умрут, не достигнув пятилетнего возраста, от болезни, которая легче всех других поддающейся лечению, — бедности. Этот результат никак не соответствует содержащемуся в Декларации тысячелетия обязательству защищать детей мира.
- Разрыв между показателем ЦРДТ по снижению вдвое крайней нищеты и прогнозируемыми результатами эквивалентен увеличению к 2015 г. численности лиц, живущих менее чем на 1 долл. в день, на 380 млн чел.
- Если нынешние тенденции сохранятся, то показатель ЦРДТ в области всеобщего начального образования не будет достигнут, и в 2015 г. 47 млн детей по-прежнему не будет посещать школу.

Это — простая проекция в будущее тенденций, существующих в настоящее время, а тенденции, как известно, не вечны. Как говорят на финансовом рынке, не следует судить о будущих результатах по тому, что было достигнуто в прошлом. Для ЦРДТ это, несомненно, обнадеживающая новость. Как заявил Генеральный секретарь ООН, «ЦРДТ могут быть достигнуты к 2015 г. — но только в том случае, если все, кто в этом участвует, оставят рутинный подход и значительно ускорят и расширят свои действия сейчас». Некоторые беднейшие государства мира, включая Бангладеш, Вьетнам и Уганду, показали, что быстрый прогресс возможен. Однако богатые страны должны оказать помощь в покрытии стартовых расходов, направленных на то, чтобы подтол-

кнуть вперед развитие человека в мировом масштабе.

В то время как правительства готовятся к саммиту ООН 2005 г., прогноз на 2015 г. является недвусмысленным предупреждением. Попросту говоря, мир по всем признакам движется к провалу в области развития человека, который выразится в не предотвращенной смертности, в том, что дети не будут ходить в школу, и в упущенных возможностях сокращения бедности. Эта катастрофа не только устранима, но и предсказуема. Рутинный подход к делу недопустим, если правительства всерьез намерены выполнять свои обязательства по достижению ЦРДТ. Саммит ООН 2005 г. позволяет наметить новый курс на предстоящее десятилетие.

### Почему неравенство имеет значение

Пробелы в развитии человека очевидны как внутри страны, так и между странами. Эти пробелы отражают неравенство возможностей: развитие людей сдерживается из-за их гендерной или групповой принадлежности, уровня благосостояния или места жительства. Подобное неравенство несправедливо. В экономическом отношении оно расточительно, а в социальном — чревато дестабилизацией. Преодоление структурных сил, которые порождают и увековечивают крайнее неравенство — один из наиболее эффективных путей к сокращению крайней бедности, повышению благосостояния общества и ускорению прогресса в достижении ЦРДТ.

Сами ЦРДТ являются жизненно важным выражением международных целей, коренящихся в приверженности основным правам человека. Эти права — на образование, гендерное равенство, сохранение жизни и здоровья в детстве и достойный уровень жизни — универсальны по своей природе. Вот почему прогресс в достижении ЦРДТ должен касаться всех людей, независимо от доходов домохозяйства, гендерной принадлежности или места жительства. Однако правительства измеряют прогресс на основе средних страновых показателей. Эти средние показатели могут отвлекать внимание от неравномерности темпов

прогресса, коренящейся в диспропорциях, основанных на уровне благосостояния, гендерной и групповой принадлежности, а также на других факторах.

Как показано в настоящем Докладе, неспособность решить проблему вопиющего неравенства приводит к замедлению темпов достижения ЦРДТ. По многим показателям ЦРДТ бедные и обездоленные отстают. Межстрановой анализ показывает, что темпы снижения детской смертности среди беднейших 20% населения более чем в два раза ниже среднемировой динамики. А поскольку беднейшим 20% населения принадлежит непропорционально высокая доля детской смертности, это замедляет общую динамику прогресса в достижении ЦРДТ. Создание условий, при которых бедняки смогут наравне с другими слоями населения продвигаться по пути развития человека, придавало бы динамичный новый импульс ЦРДТ. Оно также способствовало бы устранению одной из причин социальной несправедливости.

Многочисленные и взаимосвязанные виды неравенства ставят людей в невыгодное положение на протяжении всей их жизни. В странах, где живет более 80% населения мира, возрастает неравенство в доходах. Неравенство в этом аспекте имеет значение отчасти из-за того, что между моделями распределения благ и уровнями бедности существует взаимосвязь. В Бразилии, стране высокого неравенства и среднего дохода, средний доход втрое выше, чем во Вьетнаме, стране низкого неравенства и низкого дохода. Однако доходы беднейших 10% населения в Бразилии ниже, чем доходы беднейших 10% населения во Вьетнаме. Высокие уровни неравенства в доходах негативно влияют на экономический рост, они также замедляют темпы преобразования этого роста в сокращение бедности: они уменьшают размеры экономического «пирога» и размеры «куска», достигающегося беднякам.

Неравенство доходов взаимодействует с неравенством в других жизненных возможностях. Если человек рождается в бедной семье, это уменьшает для него возможности в жизни, в некоторых случаях даже в буквальном смысле. Вероятность умереть в возрасте

до пяти лет для детей, родившихся в беднейших 20% домохозяйств в Гане или Сенегале в 2—3 раза выше, чем для детей, родившихся в богатейших 20% домохозяйств. Столь же очевидно неравенство городских и сельских жителей. Менее вероятно, что женщины из неимущих слоев населения получают образование, а в период беременности — медицинскую помощь и уход. Менее вероятно, что их дети закончат школу или вообще останутся в живых; тем самым увековечивается цикл обездоленности, переходящий из поколения в поколение. Базовое неравенство жизненных возможностей не ограничивается бедными странами. Показатели состояния здоровья в США, богатейшей стране мира, отражают значительное неравенство, обусловленное имущественным положением и расовой принадлежностью. Другой источник неравенства — региональные диспропорции развития. Разрыв по показателям развития человека разделяет сельские районы от городских и бедные от богатых в одних и тех же странах. Некоторые из мексиканских штатов по уровню грамотности сопоставимы со странами с высоким доходом, тогда как в преимущественно сельскохозяйственных, населенных коренными народностями районах южного «пояса нищеты», таких, как штат Герреро, уровень грамотности женщин примерно такой же, как в Мали.

Одним из факторов, в наибольшей степени порождающих обездоленность является гендерная принадлежность. Особенно это касается стран Южной Азии. О масштабах проблемы свидетельствует значительное число «пропавших женщин» в этом регионе. Неблагоприятные условия начинаются с детства. В Индии уровень детской смертности в возрасте от одного до пяти лет среди девочек на 50% выше, чем среди мальчиков. Иными словами, 130 тыс. молодых жизней обрываются каждый год по той простой причине, что ребенок родился на свет с двумя X-хромосомами. В Пакистане обеспечение гендерного равенства в школах открыло бы возможность для получения образования двум миллионам девочек.

Уменьшение неравенства в распределении возможностей в сфере развития че-

130 тыс. жизней молодых индийцев обрывается каждый год по той простой причине, что дети рождаются на свет с двумя X-хромосомами

ловека изначально важно и представляет собой один из приоритетов государственной политики. Оно также служит одним из средств ускорения прогресса в достижении ЦРДТ. Ликвидация разрыва в уровнях детской смертности между богатейшими и беднейшими 20% населения позволила бы сократить детскую смертность почти на  $\frac{2}{3}$ , а тем самым спасти более 6 млн жизней в год и вернуть мир на путь достижения соответствующего показателя ЦРДТ.

Более равномерное распределение доходов могло бы стать мощным катализатором сокращения бедности. Мы используем результаты анализа доходов и расходов домохозяйств, чтобы смоделировать влияние последствий такой модели экономического роста, при которой люди, живущие в бедности, получали бы вдвое большую долю будущего роста по сравнению с их нынешней долей в национальном доходе. Для Бразилии этот вариант роста, ориентированный на улучшение положения бедных, мог бы на 19 лет, а для Кении — на 17 лет уменьшить период, необходимый для того, чтобы вдвое сократить бедность. Вывод: когда речь идет о сокращении бедности по доходам, распределение имеет такое же значение, как и экономический рост. Этот вывод в равной мере справедлив как для стран с низким доходом, так и для стран со средним доходом. Если не улучшить систему распределения доходов, странам Африки к югу от Сахары потребуются нереально высокие темпы экономического роста, чтобы наполовину сократить бедность к 2015 г. К этому можно добавить, что проявление приверженности к уменьшению неравенства в рамках широкомасштабной стратегии сокращения бедности способствовало бы расширению рядов сторонников помощи в странах-донорах.

Расчеты по страновому моделированию расширения масштабов деятельности с использованием глобальной модели распределения дохода демонстрируют потенциальную выгоду для сокращения бедности в мире, которая может быть достигнута в результате от уменьшения неравенства. Используя такую модель, мы задаем вопрос: что произойдет, если доля будущего экономического роста, до-

стающаяся тем, кто живет менее чем на 1 долл. в день, увеличится вдвое? Ответ: сокращение на  $\frac{1}{3}$  — или на 258 млн чел. — численности людей, живущих менее чем на 1 долл., к 2015 г.

Подобные подсчеты демонстрируют, какие результаты могут быть достигнуты. Однако для того, чтобы добиваться таких результатов, необходимы новые направления в государственной политике. Следует придавать гораздо большее значение расширению ассортимента, а также повышению доступности и экономической приемлемости государственных услуг для бедного населения. Не существует универсального рецепта, как улучшить результаты в распределении доходов. Многим государствам, включая страны Африки к югу от Сахары, необходимо принять меры для высвобождения производственного потенциала сельскохозяйственных и деревенских районов, населенных мелкими арендаторами. В более общем плане можно сказать, что одним из условий повышения равенства является образование. Жизненно важное значение имеет также социально мобильная финансово-бюджетная политика, которая обеспечивает неимущему населению безопасность и предоставляет ему необходимые средства, чтобы избежать нищеты.

Все это отнюдь не означает, что достигнуть большего равенства в сфере человеческого развития легко. Вопиющее неравенство коренится в структурах власти, которые не дают беднякам воспользоваться возможностями рынка, ограничивают их доступ к услугам и фактически лишают политического голоса. Эти недуги власти подрывают развитие, опирающееся на возможности рынка, и политическую стабильность и являются препятствием для достижения ЦРДТ.

### **Международная помощь: увеличить объем, повысить качество**

Международная помощь — один из самых эффективных видов вооружений в войне против бедности. Сегодня это оружие слабо используется, неэффективно нацеливается и нуждается в ремонте. Одним из основных требований, позволяющих вернуться на путь достижения

ЦРДТ, является реформирование системы международной помощи.

В богатых странах помощь иногда представляют себе как односторонний акт благотворительности. Эта точка зрения неверна. В мире, где угрозы и благоприятные возможности взаимосвязаны, помощь — это одновременно вложение средств и моральная необходимость. Средства вкладываются в совместное процветание, коллективную безопасность и общее будущее. Если значительные инвестиции не будут сделаны сегодня, завтра это приведет к издержкам.

Помощь на цели развития — основной элемент «нового партнерства» во имя развития, о котором говорится в Декларации тысячелетия. Как и в любом партнерстве, здесь существуют ответственность и обязательства для обеих сторон. Развивающиеся страны несут ответственность за создание условий, при которых помощь может дать оптимальные результаты. Богатые страны, в свою очередь, обязаны принимать меры на основе своих обязательств.

Существуют три условия, при которых помощь бывает эффективной. Во-первых, она должна предоставляться в объеме, достаточном для того, чтобы дать толчок развитию человека. Помощь предоставляет правительствам ресурсы, позволяющие осуществлять масштабные инвестиции в здравоохранение, образование и экономическую инфраструктуру, которые необходимы для того, чтобы прервать цикл обездоленности и поддержать оздоровление экономики, и эти ресурсы должны быть сопоставимыми с масштабом дефицита средств. Во-вторых, помощь должна предоставляться на предсказуемой основе, при низких операционных издержках и обеспечении отдачи от вкладываемых средств. В-третьих, для того чтобы помощь была эффективной, страна-реципиент должна иметь возможность свободно ею распоряжаться (так наз. принцип «национальной собственности»). Развивающиеся страны несут основную ответственность за создание условий, при которых помощь может дать оптимальные результаты. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в плане увеличения объема помощи и улучшения ее

качества, ни одно из перечисленных условий пока что не соблюдается.

Когда подписывалась Декларация тысячелетия, «стакан» помощи на цели развития был на три четверти пустым и вдобавок подтекал. На протяжении 1990-х гг. бюджеты помощи подверглись радикальным сокращениям: в частности, помощь странам Африки к югу от Сахары в расчете на душу населения сократилась на треть. Сегодня «стакан» финансирования помощи заполнен почти наполовину. Монтеррейская конференция по финансированию развития, состоявшаяся в 2002 г., ознаменовала начало восстановления объема помощи. После нее помощь в реальном исчислении стала увеличиваться на 4% в год, или на 12 млрд долл. (в постоянных ценах 2003 г.). Богатые страны сейчас совместно расходуют на цели помощи 0,25% своего валового национального дохода (ВНД) — меньше, чем в 1990 г., но больше, чем в 1997-м. Особенно обнадеживает обязательство Европейского союза достигнуть к 2010 г. порога в 0,51% ВНД.

Однако, даже если прогнозируемое увеличение помощи будет происходить в полной мере, сохранится значительный дефицит помощи для финансирования ЦРДТ. Этот дефицит увеличится с 46 млрд долл. в 2006 г. до 52 млрд долл. в 2010 г. Недостаток финансирования особенно значителен для стран Африки к югу от Сахары, где за пятилетний период необходимо удвоить потоки помощи, чтобы выйти на прогнозируемый уровень затрат по достижению ЦРДТ. Если этот недостаток финансирования помощи не будет ликвидирован, то правительствам нечем будет финансировать мероприятия в сфере здравоохранения, образования и инфраструктуры, необходимые для повышения благосостояния и поддержки экономического оздоровления в масштабах, дающих возможность достигнуть ЦРДТ.

Хотя богатые страны публично признают роль помощи, их действия пока что не соответствуют словам. «Восьмерка» ведущих индустриальных государств включает три страны — Италию, США и Японию — с самой низкой долей ВНД, затрачиваемой на помощь, из всех 22 стран — членов Комиссии ОЭСР по вопросам помощи. Более по-

«Связанная» помощь —  
одно из вопиющих  
злоупотреблений помощью  
в целях развития,  
предназначенной для  
борьбы с бедностью

зитивно то, что США — крупнейшая в мире страна-донор — с 2000 г. увеличили объем выделяемой помощи на 8 млрд долл. и в настоящее время являются основным донором стран Африки к югу от Сахары. Еще одним благоприятным фактором развития является выдвижение новых амбициозных целей. Вместе с тем доноры не достигли значительных результатов по основным целевым показателям помощи, а некоторые крупнейшие доноры не продвинулись от выдвижения целей к принятию конкретных бюджетных обязательств. Если страны мира все-таки намерены достигнуть ЦРДТ, следующее десятилетие ознаменуется явным прорывом по сравнению с прошедшими 15 годами. Рост процветания богатых стран, наблюдавшийся с 1990 г., мало способствовал повышению щедрости; доход на душу населения увеличился на 6070 долл., в то время как размер помощи на душу населения уменьшился на 1 долл. Эти цифры говорят о том, что в ходе глобализации победители не сделали своим приоритетом помощь проигравшим, хотя получили бы от этого выгоду.

В хроническом недофинансировании помощи находят отражение искаженные приоритеты государственных расходов. Коллективная безопасность все больше зависит от решения серьезных проблем бедности и неравенства. Тем не менее на каждый доллар, затрачиваемый богатыми странами на помощь, приходится 10 долл. на военные расходы. Если бы объем увеличения военных расходов, достигнутый с 2000 г., был вместо этого направлен на оказание помощи, этой суммы хватило бы, чтобы достигнуть давно намеченной ООН цели — выделения на цели помощи 0,7% ВВП. Неспособность государств понять, что безопасность людей не исчерпывается военным аспектом, отражается в недостаточном инвестировании средств в борьбу с одной из величайших угроз для жизни людей. В настоящее время расходы на борьбу с ВИЧ/СПИДом — болезнью, уносящей 3 млн жизней в год, — соответствуют трехдневным расходам на оборону.

Иногда спрашивают: посильны ли расходы на достижение ЦРДТ? В конечном счете

ответ на этот вопрос зависит от политических приоритетов. Однако необходимые инвестиции невелики в сравнении с ресурсами богатых стран. Сумма в 7 млрд долл. в год, необходимая, чтобы обеспечить в будущем десятилетии доступ к чистой воде для 2,6 млрд чел., меньше, чем европейцы тратят на парфюмерию, и меньше, чем американцы расходуют на косметическую хирургию. А ведь речь идет об инвестициях, которая могла бы спасти примерно 4 тыс. жизней в день.

Страны-доноры признали значение решения проблем качества помощи. В марте 2005 г. в Парижской декларации об эффективности помощи были сформулированы важные для стран-доноров принципы повышения эффективности помощи, а также цели в области наблюдения за прогрессом в применении нового опыта. Улучшается координация, меньше применяется обусловленная помощь, и всевозрастающее значение придается соблюдению принципа «национальной собственности». Однако эффективная практика значительно отстает от декларируемых принципов. Объем предоставляемой помощи по-прежнему отстает от обещаний, что ведет к подрыву финансового планирования в области сокращения бедности. В то же время специфические условия, которыми зачастую сопровождается оказание помощи, ослабляют принцип «национальной собственности» и способствуют дезорганизации потоков помощи. Нежелание доноров использовать национальные системы ведет к увеличению операционных издержек и ослабляет национальный потенциал.

«Связанная» помощь остается одним из наиболее явных злоупотреблений помощью в целях развития, предназначенной для борьбы с бедностью. Увязывая помощь в целях развития с предоставлением товаров и услуг, производящихся в стране-доноре, вместо того, чтобы позволить получателям помощи использовать свободный рынок, такая помощь умаляет принцип отдачи от вложенных средств. Хотя многие доноры уменьшают объем «связанной» помощи, эта помощь остается широко распространенной и не находит отражения в официальных отчетах. По нашим умеренным оцен-

кам, затраты на «связанную» помощь странам с низким доходом составляют 5—7 млрд долл. Страны Африки к югу от Сахары платят «налог на «связанную» помощь» в размере 1,6 млрд долл.

В некоторых областях «новое партнерство» по вопросам помощи, созданное на конференции в Монтеррее, по-прежнему выглядит подозрительно, как вариант старого партнерства «в новой упаковке». Сохраняется дисбаланс между ответственностью и обязательствами. От получателей помощи требуют формулирования задач по достижению ЦРДТ, выполнения бюджетных целей, которые ежеквартально контролируются МВФ, удовлетворения немыслимого количества условий, установленных донорами, и подчинения донорским процедурам, ведущим к повышению операционных затрат и снижению ценности помощи. Со своей стороны, доноры не устанавливают для себя никаких целей. Вместо этого они предлагают широкие, ни к чему не обязывающие обязательства по объему помощи (большинство из которых впоследствии игнорируется) и еще более широкие и неопределенные обязательства по улучшению ее качества. В отличие от получателей помощи, страны-доноры могут не выполнить своих обязательств, и им за это ничего не грозит. На практике «новое партнерство» — это улица с односторонним движением. Необходимо подлинное «новое партнерство», в рамках которого доноры, а также получатели помощи будут выполнять обязательства по принятию мер на основе Декларации тысячелетия.

Год 2005-й предоставляет возможность закрепить партнерство и определить новое направление в сотрудничестве по оказанию помощи в целях развития. Страны-доноры должны начать соблюдать, а затем и развивать обязательства, данные ими в Монтеррее. В ряду основных требований назовем следующие:

- *Принятие (и неуклонное осуществление) программы, выхода к 2015 г. на целевой показатель объема помощи в размере 0,7% ВНД.* Чтобы приблизить достижение этой цели, намеченной на 2015 г., донорам следует наметить бюджетные обязательства на 2010 г. на уровне не менее 0,5%.

- *Решение проблемы экономически неприемлемых долгов.* На саммите «большой восьмерки» в 2005 г. достигнут прорыв в вопросе о долгах бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК). Тем не менее ряд сложностей остается, а перед значительным числом стран с низким доходом по-прежнему стоят острые проблемы соблюдения долговых обязательств. Окончательное урегулирование долгового кризиса потребует расширения охвата стран и обеспечения, чтобы выплаты по погашению долга поддерживались на уровне, отвечающем требованиям финансирования ЦРДТ.

- *Обеспечение предсказуемого многолетнего финансирования правительственных программ.* В развитие принципов, сформулированных в Парижской декларации об эффективности помощи, донорам следует наметить более честолюбивые цели для обеспечения стабильных потоков помощи, работая на основе национальных систем и способствуя формированию потенциала. К 2010 г. не менее 90% объема помощи должно предоставляться на основе согласованных ежегодных или многолетних программ.

- *Ограничение обусловленной помощи.* Обусловленный характер помощи должен быть сосредоточен на фидуциарной ответственности и прозрачности отчетов на основе национальных систем; меньше внимания следует уделять широкомасштабным макроэкономическим целям и усилению обязательств по формированию институтов и национального потенциала.

- *Покончить со «связанной» помощью.* Есть очень простой способ борьбы с растратой средств по линии «связанной помощи» — прекращение такой помощи в 2006 г.

### **Торговля и развитие человека: укрепление связей**

Как и помощь, торговля может быть мощным катализатором развития человека. При надлежащих условиях международная торговля может придать мощный импульс ускорению

В отличие от получателей помощи, страны-доноры могут не выполнить своих обязательств, и им за это ничего не грозит

Самые высокие в мире  
торговые барьеры  
созданы для некоторых  
из беднейших стран

прогресса в достижении ЦРДТ. Проблема состоит в том, что потенциал содействия развитию человека, присущий торговле, уменьшается в результате совокупного воздействия несправедливых правил и структурного неравенства как внутри стран, так и в их взаимоотношениях.

Международная торговля является одним из наиболее мощных двигателей, приводящих в действие процесс глобализации. Модели торговли изменились. В мире стабильно увеличивается доля развивающихся стран в экспорте продукции обрабатывающей промышленности, и некоторые страны ликвидируют отставание в области технологий. Однако структурное неравенство сохраняется, а в некоторых случаях расширяется. Страны Африки к югу от Сахары во всевозрастающей степени оттесняются на обочину. Сегодня на долю этого региона (с численностью населения 689 млн чел.) приходится меньшая доля мирового экспорта, чем на долю Бельгии (численность населения которой 10 млн чел.). Если бы на долю стран Африки к югу от Сахары приходился тот же объем экспорта, что и в 1980 г., то выгода от внешней торговли в восемь раз превысила объем помощи, полученной в 2003 г. Многие страны Латинской Америки также отстают. В области торговли, как и в других областях, утверждения, что глобальная интеграция способствует конвергенции богатых и бедных стран, преувеличены.

С точки зрения развития человека торговля — не самоцель, а средство развития. Прирост экспорта, соотношение «торговля — ВВП» и либерализация импорта не являются замещающими показателями развития человека. К сожалению, их все больше воспринимают именно в этом качестве. Участие в торговле действительно создает реальные возможности для повышения уровня жизни. Однако некоторые из основных моделей «открытости» и прироста экспорта, — например, те, что применяются в Мексике и Гватемале, — не слишком способствуют ускорению развития человека. Успехи в экспорте не всегда приводят к широкомасштабному повышению благосостояния людей. Из опыта следует, что необходимо уделять больше внимания условиям, в

которых происходит интеграция стран в мировые рынки.

Здесь могло бы помочь установление более честных правил торговли, особенно в отношении доступа к рынкам. К большинству систем налогообложения применим простой принцип градации: чем больше вы зарабатываете, тем больше платите. В торговой политике богатых стран этот принцип поставлен с ног на голову. Самые высокие в мире барьеры созданы для беднейших стран: в среднем торговые барьеры для экспорта развивающихся стран в богатые страны мира втрое-вчетверо выше, чем для богатых стран, торгующих друг с другом. Извращенный принцип градации в торговой политике распространяется и на другие области. Например, обязательство Европейского союза способствовать открытию рынков для беднейших стран мира вселяет большие надежды. Однако применяемые Евросоюзом правила происхождения товаров, построенные на торговых преференциях, сводят на нет возможности для многих бедных стран.

Особую обеспокоенность вызывает ситуация в сельском хозяйстве. Две трети людей с доходом менее 1 долл. в день живут и работают в сельских районах; рынки, на которых они действуют, а также перспективы спасения их домохозяйств от нищеты напрямую зависят от правил торговли сельскохозяйственной продукцией. Основную проблему, которую следует рассматривать на переговорах в рамках ВТО по сельскому хозяйству, можно сформулировать тремя словами: субсидии богатых стран. На последнем раунде всемирных торговых переговоров богатые страны обещали сократить свои сельскохозяйственные субсидии. С тех пор они их увеличили. Сейчас они расходуют на помощь сельскому хозяйству в бедных странах немногим более 1 млрд долл. в год, притом что немногим менее 1 млрд долл. в день направляют на субсидирование перепроизводства сельскохозяйственной продукции у себя дома. Трудно представить себе более извращенную постановку приоритетов. В дополнение к этому субсидии богатых стран разрушают рынки, от которых зависят мелкие арендаторы в бедных странах, снижая цены на

их продукцию и лишая их справедливой доли прибылей, получаемых от международной торговли. Хлопководы из Буркина-Фасо конкурируют с производителями хлопка из ЕС, которые получают субсидии в объеме свыше 4 млрд долл. в год — сумма, превосходящая весь национальный доход Буркина-Фасо. Кстати говоря, экстравагантная Единая сельскохозяйственная политика ЕС подняла бурю на мировых рынках сахара, отказывая развивающимся странам в доступе на европейские рынки. Потребители и налогоплательщики богатых стран финансируют политику, разрушающую получение средств к существованию в некоторых беднейших странах мира.

В ряде регионов правила ВТО грозят систематическим усилением неравенства в отношении развивающихся стран и лишают их преимуществ от глобальной интеграции. Примером служит набор правил, ограничивающих способность бедных стран развивать активную промышленную и технологическую политику, необходимую для повышения производительности и достижения успеха на мировых рынках. В настоящее время режим ВТО ставит вне закона многие меры, позволившие странам Восточной Азии добиться быстрого успеха. Правила ВТО об интеллектуальной собственности создают двойную угрозу: на их основе повышаются затраты на передачу технологий и потенциально растут цены на лекарства, что создает угрозу для оказания государственного здравоохранения неимущему населению. На переговорах ВТО по услугам богатые страны стремились создать благоприятные возможности для банков и страховых компаний, ограничивая возможности экспорта бедных стран в той области, где они имеют явное преимущество, — в сфере временного экспорта рабочей силы. По имеющимся данным, небольшое увеличение потоков квалифицированных и неквалифицированных работников может принести выгоду в размере более 150 млрд долл. в год, что гораздо больше, чем можно получить от либерализации в других областях.

Раунд переговоров ВТО в Дохе дает возможность начать процесс соотнесения правил многосторонней торговли с обязательствами в области развития человека и ЦРАТ. Эта

возможность до сих пор упускалась. Через четыре года после начала переговоров не было достигнуто ничего существенного. В основе проблемы — несбалансированность их повестки дня и неспособность решить проблему сельскохозяйственных субсидий.

Вместе с тем даже самые оптимальные правила торговли не устранят некоторых основных причин неравенства в мировой торговле. Необходимо решить такие наболевшие проблемы, как слабая инфраструктура и ограниченный потенциал поставок. Богатые страны разработали программу помощи «в формировании потенциала». К сожалению, наблюдается нездоровое стремление концентрировать внимание на формировании потенциала в регионах, которые богатые страны считают стратегически полезными для себя. Некоторые давно существующие проблемы даже не фигурируют в международной торговой повестке дня. Глубокий кризис на сырьевых рынках, особенно на рынке кофе, может служить тому примером. В Эфиопии происшедшее после 1998 г. падение цен привело к снижению среднегодового дохода кофейных производителей примерно на 200 долл.

Появление новых торговых структур создает новые угрозы более справедливой торговле в сельском хозяйстве. Сети супермаркетов стали выступать в богатых странах в роли «привратников» рынка сельскохозяйственной продукции, связывая производителей в развивающихся странах мира с потребителями в богатых странах. Но в результате закупочной практики некоторых супермаркетов из нее исключаются мелкие арендаторы, что ослабляет связи между торговлей и развитием человека. Создание структур, облегчающих включение мелких фермеров в глобальную торговую сеть на выгодных условиях, могло бы предоставить частному сектору возможность играть важную роль во всемирной борьбе против бедности.

Укрепление связи между торговлей и развитием человека — длительный процесс. Раунд переговоров в Дохе создает возможность для того, чтобы инициировать эти усилия, добиться установления торговой системы, основанной на правилах, и укрепить

Объем поддержки сельхозпроизводителей в странах — членах ОЭСР, не должен превышать 5–10% стоимости продукции

доверие к ней. Если рассматривать этот раунд в более широком аспекте, можно сказать, что он слишком важен, чтобы можно было допустить его провал. Для общего процветания необходимы многосторонние институты, которые будут действовать во имя общественного блага и пользоваться уважением благодаря своей честности и сбалансированности.

Совещание ВТО на уровне министров, которое планируется провести в декабре 2005 г., предоставит возможность решить некоторые наиболее неотложные задачи. В то время как многие вопросы являются техническими, в практическом плане необходимы рамки, на основе которых правила ВТО принесут больше пользы и меньше вреда развитию человека. Было бы нереалистично ожидать, что на раунде в Дохе будут исправлены все дисбалансы этих правил, однако он может подготовить почву для будущих раундов переговоров с целью выдвижения проблемы развития человека в центр многосторонней системы. Среди точек отсчета, позволяющих дать оценку результатам раунда переговоров в Дохе, можно выделить следующие:

- *Радикальное сокращение правительствами богатых стран поддержки сельского хозяйства своих стран и запрет на экспортные субсидии.* Поддержка сельского хозяйства, измеряемая в показателях поддержки производителей стран — членов ОЭСР, должна быть уменьшена таким образом, чтобы она не превышала 5—10% стоимости продукции, при немедленном запрете прямых и косвенных экспортных субсидий.
- *Резкое снижение барьеров для экспорта из развивающихся стран.* Богатым странам следует устанавливать свои максимальные тарифы на импорт из развивающихся стран на уровне потолка, который превышал бы не более чем вдвое уровень их средних тарифов, равных 5—6%.
- *Компенсации для стран, лишившихся преференций.* В то время как преференции богатых стран в определенной степени обеспечивают совокупную прибыль, устранение этих преференций в некоторых случаях может привести к высокому уровню безработицы и «шоковым» последствиям

для платежного баланса. Следует создать адаптационный фонд, чтобы уменьшить издержки, связанные с необходимостью корректировки в уязвимых странах.

- *Защита «политического пространства» для развития человека.* Важно, чтобы многосторонние правила не включали обязательств, не совпадающих с национальными стратегиями уменьшения бедности. Эти стратегии должны включать в себя международный передовой опыт, приспособленный к местным условиям и быть сформированными в рамках демократических и партисипативных политических процессов. Правила ВТО должны уважать право развивающихся стран на защиту своих сельскохозяйственных производителей от субсидируемого экспорта богатых стран.
- *Обязательство избегать формулировок типа «ВТО плюс» в региональных торговых соглашениях.* В некоторых случаях региональные торговые соглашения навязывают обязательства, выходящие за рамки правил ВТО, особенно в таких областях, как инвестиции и интеллектуальная собственность. Важно, чтобы эти соглашения не ослабляли национальных мероприятий, разработанных в контексте стратегий сокращения бедности.
- *Перенесение в центр внимания переговоров вопроса о временных трансфертах рабочей силы, а не об услугах.* В ходе раунда переговоров, посвященного развитию, следует уделять меньше внимания стремительной либерализации финансового сектора и больше внимания — выработке правил, позволяющих расширить доступ рабочих из развивающихся стран на рынки рабочей силы богатых стран.

### Конфликты с применением насилия как препятствие прогрессу

В 1945 г. Госсекретарь США Эдвард Р. Стеттиниус назвал два основных компонента развития человека и определил их соотношение: «Битву за мир следует вести на двух фронтах. Первый фронт — это фронт безопасности, где

победа означает свободу от страха. Второй фронт — социальный и экономический, где победа означает свободу от нужды. Только победа на обоих фронтах может обеспечить прочный мир во всем мире». Именно на основе этого аргумента США сыграли одну из центральных ролей в создании ООН.

Шестьдесят лет спустя и более чем через десять лет после окончания «холодной войны», когда, по-видимому, началась новая мировая эпоха, соображения безопасности снова стали главными в повестке дня международного сообщества. Как сказано в докладе Генерального секретаря ООН «*При большей свободе*», мы живем в эпоху, когда опаснейшее сочетание бедности и конфликтов с применением насилия создает серьезные угрозы не только для тех, кто непосредственно становится их жертвами, но и для коллективной безопасности международного сообщества».

Для многих людей в богатых странах концепция глобального отсутствия безопасности связана с угрозами терроризма и организованной преступности. Это реальные угрозы. Тем не менее отсутствие «свободы от страха» максимально заметно во многих развивающихся странах. Опаснейшее сочетание бедности и конфликтов с применением насилия разрушает жизнь людей в широчайших масштабах и препятствует прогрессу в достижении ЦРДТ. Если безопасность людей не будет обеспечена путем ликвидации этого взаимодействия, эта проблема будет иметь последствия для всего мира. Во взаимозависимом мире угрозы, представляемые конфликтами с применением насилия, не останавливаются у национальных границ, как бы усиленно эти границы ни охранялись. Развитие в бедных странах — это линия фронта в борьбе за мир во всем мире и коллективную безопасность. Недостаток нынешнего плана борьбы за мир — в чрезмерной разработанности военной стратегии и недостаточной разработке стратегии безопасности людей.

Характер конфликтов изменился. Для XX в., самого кровавого в истории человечества, были характерны сначала войны между государствами, а затем опасения периода холодной войны по поводу возможного столкновения двух сверхдержав. Теперь на смену этим

опасениям пришли локальные и региональные войны, которые ведутся преимущественно в бедных странах, где государство является слабым или несостоятельным, а воюющие стороны предпочитают использовать легкое стрелковое оружие. Большая часть жертв сегодняшних войн — мирное население. В мире сейчас меньше конфликтов, чем в 1990 г., однако доля конфликтов, происходящих в бедных странах, возросла.

Издержки конфликтов с применением насилия для развития человека недостаточно оценены. В Демократической Республике Конго число людей, гибель которых прямо или косвенно вызвана конфликтами, превышает совокупные потери Великобритании в Первой и Второй мировых войнах. В суданском штате Дарфур почти 2 млн чел. стали перемещенными лицами в результате конфликта. Люди, ставшие непосредственными жертвами этих и других конфликтов, периодически оказываются в центре внимания международных средств массовой информации. Однако долгосрочные последствия конфликтов с применением насилия не столь очевидны.

Конфликты подрывают систему питания и государственное здравоохранение, разрушают получение средств к существованию и в перспективе сдерживают темпы экономического роста. Из 32 стран с низким уровнем развития человеческого потенциала в 22 после 1990 г. происходили конфликты. Государства, где происходили конфликты с применением насилия, с избытком представлены в группе стран, которые, согласно нашему прогнозу на 2015 г., будут отставать на пути к достижению ЦРДТ. В 30 из 52 стран, в которых не наблюдается прогресс в снижении уровня детской смертности или имеет место регресс, после 1990 г. происходили конфликты. Огромный масштаб этих издержек сам по себе является аргументом в пользу предотвращения и урегулирования конфликтов, а также послеконфликтного восстановления. В этом состоят три важнейших требования по обеспечению безопасности людей и ускорению прогресса ЦРДТ.

Отчасти причиной трудностей, создаваемых отсутствием безопасности для людей и конфликтами с применением насилия, яв-

ляется наличие слабых, хрупких и несостоятельных государств. Постоянной чертой государств, где существуют благоприятные условия для развития конфликтов, является очевидная неспособность защищать людей от рисков в области безопасности, обеспечивать их основные потребности и развивать легитимные политические институты. В некоторых случаях катализатором насилия становится глубокое «горизонтальное» неравенство между регионами или группами. Определенную роль играют также внешние факторы. «Банкротству» таких государств, как Афганистан и Сомали, отчасти способствовала готовность иностранных держав вмешаться в конфликт, преследуя собственные стратегические цели. Поддержанию и интенсификации конфликтов способствуют импорт оружия и узурпирование узкими группами интересов финансовых потоков от продажи природных ресурсов. Наличие политической воли в государствах, в которых существует почва для конфликтов, — необходимое, но не достаточное условие перемен. Правительства богатых стран также должны проявить политическую волю.

Необходимы, в частности, новые подходы к проблеме помощи. Слабые и хрупкие государства не только получают помощь, объем которой недостаточен по сравнению с возможностями ее эффективного освоения. Потоки этой помощи еще и крайне непредсказуемы. Опыт показывает, что потоки помощи на 40% ниже уровня, оправданного имеющимися институтами и политическими условиями. Последовательность в оказании помощи представляет собой еще одну проблему. Доноры слишком часто обязуются сделать многое в плане оказания гуманитарной помощи в периоды сразу после конфликтов, но не предпринимают должных усилий по поддержке экономического оздоровления в последующие годы.

Экспорт сырьевых и других природных ресурсов сам по себе не вызывает конфликтов, сопровождающихся применением насилия. Однако рынки природных ресурсов и легких стрелковых вооружений могут обеспечить финансовые средства для продолжения

насильственных конфликтов. Повсюду — от Камбоджи до Афганистана и стран Западной Африки — экспорт драгоценных камней и древесины помогает финансировать конфликты и ослабляет потенциал государств. Внедрение программ сертификации способно закрыть возможности для подобного экспорта, что продемонстрировал «Процесс Кимберли» по сертификации экспорта алмазов. В результате применения стрелкового оружия гибнет более 500 тыс. чел. в год, большинство — в беднейших странах мира. Тем не менее усилия международного сообщества по ограничению торговли этим смертоносным оружием привели лишь к ограниченным результатам. Проведение в жизнь принятых решений остается слабым, соблюдение кодексов передовой практики — добровольным, а из-за широких юридических лазеек значительная часть этой торговли не регулируется.

Один из самых эффективных способов, благодаря которым правительства богатых стран могут устранять угрозы для развития человека, создаваемые конфликтами с применением насилия, — это развитие потенциала предотвращения конфликтов на региональном уровне. Кризис в Дарфуре можно было минимизировать и даже предотвратить благодаря присутствию довольно большого и хорошо оснащенного контингента миротворческих сил Африканского союза, особенно если бы он имел четкий мандат на защиту мирного населения. Фактически в разгар конфликта там находилось 300 руандийских и нигерийских военнослужащих, которые наблюдали за тем, что происходит с 1,5 млн жителей Дарфура на территории, равной территории Франции. Для обеспечения безопасности людей в этих регионах неотложной потребностью остается укрепление потенциала на региональном уровне — от формирования эффективных систем раннего предупреждения до прямого вмешательства.

Если профилактические меры остаются наиболее рентабельным методом устранения угроз, создаваемых конфликтами с применением насилия, то на второе место после них следует поставить использование возможностей для восстановления. В 50% случаев мирное урегулирование является прелюдией к

возобновлению насилия, и война вспыхивает снова в течение ближайших пяти лет. Для того чтобы разорвать этот цикл, необходимы политические и финансовые обязательства по обеспечению безопасности, контролю за восстановлением и созданию условий для развития конкурентных рынков и осуществления инвестиций в частный сектор в долгосрочной перспективе. Опыт показывает, что такие обязательства принимаются далеко не всегда.

В то время как ЦРДТ объединяют в себе главные направления прогресса в достижении «свободы от нужды», у мира все еще нет последовательной программы расширения «свободы от страха». Как указывается в докладе Генерального секретаря ООН «*При большей свободе*», существует неотложная необходимость разработать рамки коллективной безопасности, выходящие за пределы военных ответов на угрозу терроризма, и перейти к признанию того, что бедность, социальный коллапс и гражданские конфликты являются основными компонентами глобальной угрозы безопасности. Среди ключевых требований по уменьшению этой угрозы назовем следующие:

- *Новый подход к оказанию помощи.* Переводить страны, где возможны конфликты, или страны в период после конфликта, «на голодный паек» в плане помощи представляется неоправданным; кроме того, это плохо скажется на безопасности в мире. В рамках более широкой потребности в достижении целевого показателя помощи в объеме 0,7% ВВП донорам следует дать обязательство увеличить помощь, повысив предсказуемость ее оказания на основе долгосрочных обязательств по финансированию. Донорам следует обеспечивать большую прозрачность условий размещения помощи и разъяснения причин уменьшения инвестиций в страны, где существует почва для конфликтов.
- *Повышение прозрачности в управлении ресурсами.* Транснациональным компаниям, которые участвуют в экспорте полезных ископаемых, действуют на рынках природных ресурсов, помогают финансировать конфликты и в некоторых случаях подрывают позиции подотчетных правительств,

следует обеспечить большую прозрачность. В качестве одного из приоритетов следует формировать международные правовые рамки, предложенные по инициативе Великобритании Комиссией для Африки, чтобы создать возможность расследования коррупционной практики транснациональных компаний, действующих за границей, что уже практикуется в американском законодательстве.

- *Прекращение притока стрелкового оружия.* Конференция по стрелковому оружию, которая состоится в 2006 г., предоставит возможность договориться о принятии всеобъемлющего Договора о торговле оружием, который позволит регулировать рынки и ограничивать поставки оружия в районы конфликтов с применением насилия.
- *Укрепление региональных потенциалов.* Для стран Африки к югу от Сахары безотлагательным и необходимым приоритетом является полное развертывание резервных миротворческих сил Африканского союза на основе финансовой, технической и тыловой поддержки.
- *Обеспечение последовательных международных действий.* В докладе Генерального секретаря ООН содержится призыв к созданию межправительственной Комиссии по миростроительству для формирования стратегических рамок интегрированного подхода к коллективной безопасности. В рамках этого подхода следует создать международный фонд для финансирования на долгосрочной и предсказуемой основе помощи в период сразу после конфликта и в переходный период к долгосрочному восстановлению.

\* \* \*

Изучая 2005 г., историки, занимающиеся развитием человека, будут воспринимать его как поворотный момент. У международного сообщества появилась беспрецедентная возможность принять на вооружение политику и ресурсы, благодаря которым следующее десятилетие может стать подлинным «десятилетием развития». Высоко установив «планку» Декларации ты-

Ограничение помощи странам, в которых возможны конфликты, пагубно скажется на безопасности в мире

сячелетия, правительства стран мира способны наметить курс изменения процесса глобализации, который даст новую надежду миллионам беднейших и находящихся в уязвимом положении людей мира и сформирует условия для совместного процветания и общей безопасности. Альтернативный вариант, — когда все будет делаться «как всегда», — приведет нас в мир, разделенный глубоким неравенством, омраченный массовой бедностью и перспективой отсутствия безопасности. Как в богатых, так и в бедных странах будущие поколения дорого заплатят за провалы политического руководства, допущенные на перепутье XXI в.

Настоящий Доклад служит основой для рассмотрения масштаба этих задач. Концентрируя внимание на трех «опорах» между-

народного сотрудничества, он демонстрирует ряд проблем, которые необходимо решить, а также показывает некоторые важнейшие компоненты успеха. Не подлежит сомнению факт, что все мы как глобальное сообщество располагаем достаточными средствами для искоренения бедности и преодоления глубокого неравенства, разделяющего страны и народы. Фундаментальный вопрос, на который необходимо ответить через пять лет после подписания Декларации тысячелетия, гласит: хватит ли у правительств стран мира решимости принять необходимые меры во исполнение обещаний, данных ими беднякам. Настал момент решительно проявить политическую волю и продвинуть вперед общие интересы человечества.