

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Развитие и Африка

В.А. Картамышев*

В данной статье представлен анализ некоторых обязательств, принятых главами стран «Группы восьми» на саммите в Хайлигендамме (2007 г.) в отношении Африки, а также текущих проблем, с которыми сталкивается африканский континент на пути к построению устойчивых и развитых сообществ, которые бы не зависели от внешнего финансирования.

Проблема развития африканского континента давно перестала быть локальной. Преодоление крайней нищеты и борьба с инфекционными заболеваниями в Африке являются вызовом всему человечеству и понятно, что в одиночку африканские страны не смогут справиться с этими проблемами. В данный момент очевидно, что большинство африканских стран не достигнут Целей развития тысячелетия (ЦРТ), согласованных 147 странами в 2000 г. Эти цели предполагают: избавление от голода и снижение вдвое уровня бедности, искоренение гендерного неравенства, улучшение систем образования и здравоохранения, а также водоснабжения, санитарных условий и окружающей среды.

Несмотря на стабильный рост на африканском континенте (в среднем 5,4% ВВП в год), достижение ЦРТ к 2015 г. остается пока призрачной мечтой для стран Африки (Рис. 1). Тем не менее цели были намечены не как недостижимые показатели, а как реалистичные достижимые качественные и количественные индикаторы, при условии, что страны-доноры, в том числе «Группа восьми», и страны получатели помощи проявят ответственность и выполнят взятые на себя обязательства. В частности, индустриально развитые страны обязались предоставить 0,7% ВВП на программы развития беднейших стран – это означает, что к 2010 г. уровень финансовой помощи бедным странам должен достичь 50 млрд долл., из этой суммы 25 млрд были обещаны Африке. Со своей стороны африканские правительства обязались бороться с коррупцией, обеспечивать прозрачность и мониторинг целевого исполь-

зования финансовой помощи. Тем не менее, по подсчетам ОЭСР, недостаток финансирования составит порядка 30 млрд долл., если тенденции международной помощи останутся прежними. Кроме того, глобальные процессы, такие как изменение климата и разразившийся в недавнем прошлом кризис продовольствия, в свою очередь усугубляют проблему развития африканского континента. Изменения климата ухудшают ситуацию с водоснабжением и санитарными условиями, а отсутствие чистой питьевой воды вызывает тяжелые формы диареи, от которой ежедневно погибают почти 5 тыс. детей.

Многие задаются вопросом: а эффективна ли поддержка, оказываемая развитыми странами Африке и другим бедным странам? Не являются ли некоторые страны Африки «черной дырой», в которую сколько ни вкладывай, результаты будут в лучшем случае минимальными, а денежные средства осядут на банковских счетах коррумпированных чиновников? Эти вопросы вполне естественны. Существуют неопровержимые доказательства того, что списание долгов беднейших стран и выделение финансовой помощи приводят к ощутимым и реальным положительным изменениям в жизни людей, живущих за чертой бедности. Списание долгов беднейших стран, возможно, наилучшая инициатива стран «Группы восьми», позволившая 23 странам избавиться от неприемлемо тяжелых выплат и использовать сбережения на увеличение социальных расходов для бедного населения. К примеру, когда в 2002 г. Танзании были списаны долги, правительство отменило оплату начального образования, и более 1,6 млн детей смогли впервые в жизни пойти в начальную школу. Такие инициативы следует поддерживать и продолжать – в настоящее время более 60 государств могут быть включены в список стран в рамках инициативы по списанию долгов «наиболее задолжавших бедных стран»¹, осуществляемой Всемирным банком. Большинство бедных стран Африки продолжа-

* Материал подготовлен координатором программ «Оксфам» (Великобритания) в Российской Федерации Виталием Александровичем Картамышевым, магистром международной экономики и международных отношений Университета Джон Хопкинс (Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, SAIS).

¹ Highly-indebted poor countries or HIPC initiative.

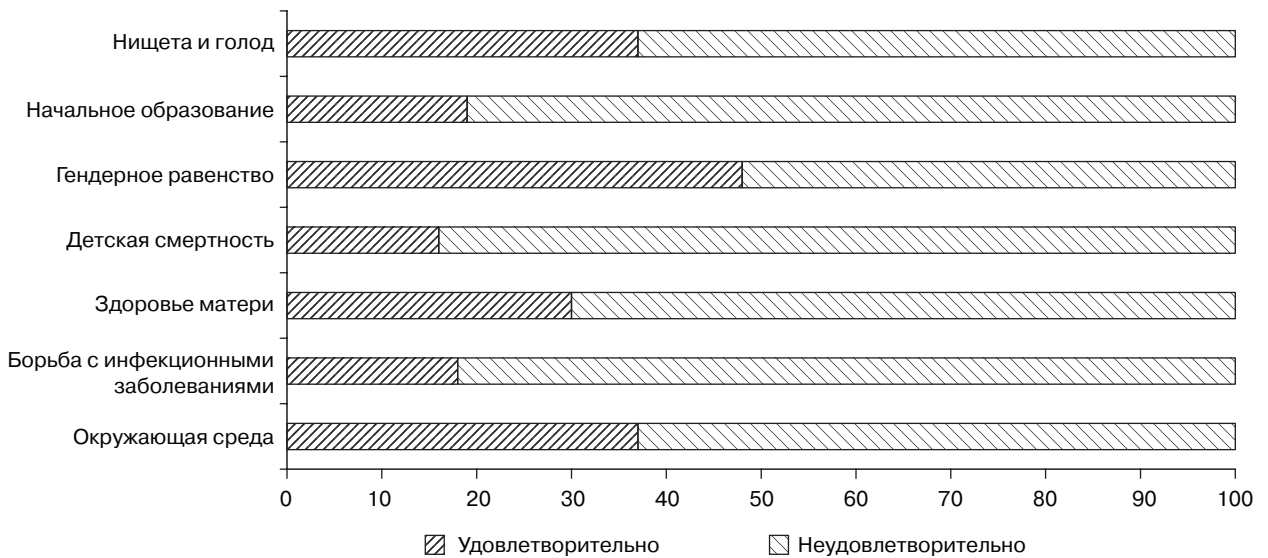


Рис. 1. Цели развития тысячелетия в Африке: медленный прогресс

ют выплачивать ежегодно миллионы долларов долгов кредиторам, в то время как они могли бы использовать эти деньги на улучшение систем образования и здравоохранения.

Анализ обязательств, принятых на саммите в Хайлигендамме в отношении Африки

Ключевым документом по вопросам развития Африки на саммите 2007 г. в Хайлигендамме является декларация «Экономический рост и ответственность в Африке».

Наиболее значимым и впечатляющим стало заявление лидеров «Группы восьми» о предоставлении 60 млрд долл. на борьбу с ВИЧ/СПИД, малярией и туберкулезом. Однако при более тщательном анализе этого заявления представителями международных благотворительных организаций, таких как «Оксфам», ActionAid и DATA, оно оказалось обманчивым. Если рассматривать это заявление в контексте ранее заявленных обязательств, то, во-первых, 60 млрд являются совокупной цифрой, учитывающей уже предоставляемые средства; во-вторых, эту сумму лидеры обязались выделить, не указав точные временные рамки; в третьих, эти финансовые средства будут направлены на достижение целей по борьбе с инфекциями не только в Африке, а глобально. В результате «Оксфам» подсчитал, что бюджет поддержки Африки в борьбе с распространением ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии составит примерно 2,4 млрд долл. дополнительного финансирования. Хотя такое увеличение мож-

но считать значительным вкладом в развитие Африки, это всего лишь 10% от обещанных к 2010 г. 25 млрд долл.

Следующей мерой по борьбе с ВИЧ-инфекцией стало обязательство обеспечить лекарственными препаратами 5 млн ВИЧ-инфицированных. Однако из декларации не ясно, будет ли это лекарственное обеспечение предоставлено пациентам в Африке или во всем мире. Если сравнивать с обязательством, принятым на саммите в Глениглсе (Великобритания) в 2005 г., в котором речь шла о всеобщем обеспечении медикаментами всех нуждающихся в антиретровирусной терапии, то обязательство, прозвучавшее в Хайлигендамме можно рассматривать как шаг назад. Согласно оценкам Программы ООН по борьбе с ВИЧ/СПИД², к 2010 г. в мире будет от 11 до 16 млн людей, нуждающихся в терапии. В Африке их число составит от 7 до 11 млн.

Обязательство по предотвращению малярии

На саммите в Хайлигендамме лидеры стран вновь призвали бороться с малярией, повторив обещание, данное в Глениглсе. К сожалению, в отличие от саммита 2005 г., в котором выделялось финансирование в размере 1,5 млрд долл., в 2007 г. никаких конкретных финансовых обязательств лидеры на себя не взяли. В декларации заявлено, что 85% нуждающихся получат доступ к профилактике и лечению от малярии к 2015 г. Кроме того, количество смертей от малярии снизится вдвое за тот же период. Со-

² UNAIDS.

гласно данным Глобального Фонда, требуемое финансирование на борьбу с малярией ежегодно составляет порядка 3,1 млрд долл.

Декларация не содержит никаких конкретных обязательств по дополнительному финансированию Глобального Фонда по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией, хотя и признает необходимость обеспечения долгосрочного ежегодного финансирования в размере 6–8 млрд долл. Обеспечение доступными лекарственными препаратами не получило должного внимания на саммите, а ведь зачастую негибкость мировой практики в сфере защиты интеллектуальных прав является серьезной преградой для беднейшего населения стран Африки к получению медикаментов по доступным ценам. И хотя можно отметить относительный прогресс в вопросе обеспечения бесплатными лекарствами ВИЧ-инфицированных, существуют и другие смертельно опасные заболевания – рак, туберкулез, гепатит и иные.

В целом можно сделать заключение, что в последние годы финансирование здравоохранения значительно увеличилось. С 2000 по 2005 г. предоставленная финансовая помощь бедным странам для реализации программ, связанных с охраной здоровья и борьбой с инфекциями, увеличилась с 6 до 14 млрд долл. В значительной степени это стало возможным благодаря успешной инициативе создания Глобального Фонда по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией – мера, предложенная японским правительством на саммите «Группы восьми» в Окинаве в 2000 г. Устойчивое финансирование Глобального Фонда, созданного по инициативе «Большой восьмерки», но в дальнейшем получившего широкую поддержку среди доноров, международных финансовых институтов и частных благотворительных фондов, таких как, например Фонд Билла и Мелинды Гейтс, является великолепным примером того, как страны «Группы восьми» могут обеспечить решение насущных проблем, с которыми сталкивается человечество. Именно в создании таких широкомасштабных, амбициозных, эффективных и в конечном счете популярных механизмов решения глобальных вызовов человечеству и видится уникальная роль такого форума, как «Группа восьми».

Тем не менее ситуация с системой здравоохранения в большинстве африканских стран продолжает оставаться катастрофической.

Быстрое распространение вертикальных инициатив по предотвращению развития инфекционных заболеваний, хотя и является положительным фактором, происходило без учета необходимости создавать условия для усиления национальных систем здравоохранения, основанных на конкретных потребностях каждой страны. К примеру, не достает финансирования для обучения и найма на работу более 2,25 млн медработников, а также финансирования первичного медицинского звена. Необходимо обеспечить бесплатное медицинское обслуживание для всех, нуждающихся в нем, а не только для людей, пострадавших от инфекций.

Образование для всех – инициатива ускоренного доступа к образованию³

Развитие стран невозможно без инвестиций в образование. В Африке эта проблема ощущается особенно остро. Вопросам образования, как начального, так и технического и профессионального, посвящен доклад ОЭСР «Обзор экономики Африки 2008 г.» Согласно данным отчета, Африка сталкивается с двойным вызовом: с одной стороны, 133 млн молодых африканцев неграмотны (это практически половина молодого населения континента). С другой стороны, 20% молодых людей в странах, расположенных к югу от Сахары, – безработные. Существующие программы повышения профобразования молодежи плохо скоординированы и испытывают недостаток финансирования. В результате страны Африки страдают от высокого уровня неграмотности населения и безработицы⁴.

Саммит в Хайлигендамме не выделил дополнительного финансирования на данную инициативу – было лишь сделано заявление о намерении «восполнить недостаток финансирования» инициативы доступа к образованию. В случае Африки речь идет о недостатке в 367 млн долл. для 19 стран.

Международная торговля

Условия международной торговли, если их сделать максимально благоприятными для африканского континента, позволили бы Африке в значительной мере преодолеть проблемы развития без внешней финансовой помощи. К примеру, в 1990 г. доля Африки в международной

³ Education for All Fast Track Initiative.

⁴ OECD Development Center http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_15162846_39963489_1_1_1_1,00.html.

торговле составляла 6%, к 2000 г. она сократилась до 2%. Если бы Африка могла увеличить свою долю в международной торговле на 1%, континент смог бы зарабатывать ежегодно 70 млрд долл. – эта сумма превышает потребности на развитие. Тем не менее коммюнике по Африке не содержит новых обязательств в отношении международной торговли.

Коммюнике повторяет обещание предоставить финансирование на программы развития и поддержки торговли для всех развивающихся стран в размере 4 млрд долл. Однако, согласно оценкам экспертов ОЭСР, Африке понадобится более 12 млрд долл. ежегодно.

Усиление принципов государственного управления, борьба с коррупцией и поддержание мира и безопасности

Декларация Хайлигендамма также не содержит новых обязательств по данным направлениям. В целом страны «Группы восьми» поддерживают механизм обзора прогресса африканских стран и инициативу прозрачности в промышленности полезных ископаемых⁵. В коммюнике, однако, не упоминается о продвижении принципов конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

В сфере сохранения мира и безопасности на континенте «Группа восьми» выразила поддержку африканской миротворческой миссии⁶ и готовность поддержать усилия по предотвращению конфликтов, реконструкции и развитию в странах, пострадавших от конфликтов.

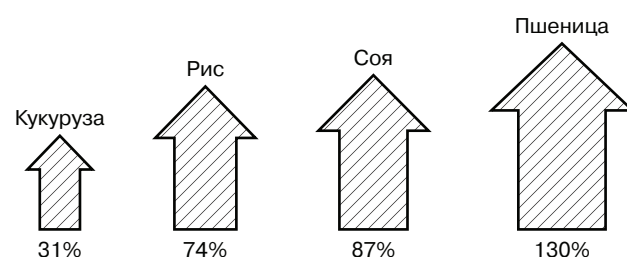
Коммюнике содержало отдельное заявление по ситуации в провинции Дарфур: была выражена озабоченность по поводу безопасности гражданского населения в Дарфуре и Чаде. Лидеры призвали правительства стран, вовлеченных в конфликт, к прекращению огня и преследованию гражданского населения.

Вызовы в развитии Африки и перспектива стран «Группы восьми» сделать весомый вклад в развитие процветающего и стабильного континента

Несмотря на относительный прогресс и некоторый осторожный оптимизм по поводу развития стран африканского континента, проблемы развития остаются поистине огромными

и утверждать, что Африке удастся их преодолеть, невозможно. Уровень бедности, определяемый как процент населения, живущего на 1 долл. и менее в день, в Африке составляет 44%. В настоящее время резкий рост цен на основные продукты питания⁷ может привести к тому, что более 100 млн человек, согласно оценкам Всемирного банка, вновь окажутся за чертой бедности, тем самым пополнив ряды 1 млрд людей, живущих на менее чем 1 долл. в день (Рис. 2). Изучение ситуации показывает, что мы имеем дело с необычным кризисом – рост потребности в зерновых в связи с развитием производства биотоплива в США и других индустриально развитых странах означает, что богатые позволяют себе сжигать продовольствие, в то время как нищие голодают. Кроме того, с повышением уровня жизни повысились и потребности в продуктах питания в таких густонаселенных странах, как Индия и Китай. Эффект в связи с изменением климата также имеет прямое воздействие на сельское хозяйство – в результате засухи и наводнений становятся меньше объемы пахотной земли и урожая.

Продовольственный кризис стал одной из основных тем саммита в Хоккайдо Тояко.



Источник: Bloomberg, except rice: FAO / Jackson Son & Co.

Рис. 2. Динамика роста цен, март 2007 – март 2008 г.

Рост цен на основные продукты питания повышает уровень инфляции, что в еще большей степени способствует росту уровня бедности: к примеру, в Эритрее с начала года уровень инфляции составил 25,2%, в Гвинее – 13,8%, в Эфиопии – 12%. Типичный образ питания в Африке, где население не имеет большого выбора продуктов и из-за нищеты вынуждено в основном питаться злаковыми и зерновыми (рис и пшеница), означает, что влияние инфляции еще более жестко отражается на жизнеобеспече-

⁵ African Peer Review Mechanism; Extractive Industries Transparency Initiative.

⁶ Africa Standby Force.

⁷ Согласно оценкам Всемирного банка, цены на основные продукты питания за последние 3 года выросли на 83% // www.worldbank.org.

нии семей, чем в странах, где население имеет возможность разнообразить базовую корзину питания. Таким образом, любой скачок цен на зерновые имеет больший непосредственный эффект на конечную стоимость продукта.

Африканские страны принимают различные односторонние меры для предотвращения негативных последствий продовольственного кризиса. В Зимбабве правительство пытается ввести контроль на рост цен. Эфиопия использует субсидии населению на покупку основных продуктов питания, в то время как Замбия и Египет ввели частичный или полный запрет на экспорт зерновых. Бенин, Ботсвана и Камерун с целью привлечения импорта снизили таможенные налоги на импорт продовольствия. К сожалению, понятно, что односторонние меры не являются решением данной проблемы.

Более действенными мерами могут стать улучшение и увеличение сельскохозяйственного производства (путем инвестиций в исследования и развитие); донорские организации могут помочь увеличить размеры государственных инвестиций в сельское хозяйство; развитие систем обеспечения продуктами питания наиболее уязвимых и маргинальных слоев населения (согласно исследованиям Всемирного банка, от резкого увеличения цен на продукты питания пострадали не только жители городов, но и сельское население, так как вынуждено потреблять больше, чем может произвести).

Изменения климата

Африка – наиболее чувствительный к климатическим изменениям континент. Несмотря на то что доля африканских стран в выбросе углекислых газов в атмосферу составляет всего лишь 3,5%⁸ от общего мирового уровня, ущерб экономике и населению наиболее ощутим именно в Африке. Все отрасли, от которых зависит благосостояние населения и которые активно развиваются в Африке, – сельское хозяйство, рыболовство, туризм – очень чувствительны к малейшим изменениям климата. Поэтому индустриально развитые страны, условно называемые «загрязнителями»⁹, имеют моральное обязательство перед беднейшими странами, которые наносят меньший ущерб окружающей среде, выплачивать значительную финансовую компенсацию с тем, чтобы последние хотя бы смогли «адаптироваться» к уже необратимым последствиям изменения климата.

Кроме того, требуются финансовые средства для повышения эффективного использования энергоносителей и развития так называемых «чистых технологий». Эти технологии позволяют производствам снижать уровень выбросов углекислых газов в атмосферу. Следует учесть, что финансовые средства в этом случае должны выделяться помимо обещанных сумм на программы развития и борьбы с бедностью. Важность этой темы для мирового сообщества нельзя недооценивать – именно поэтому тема изменения климата является приоритетной на саммите в Хоккайдо Тояко. 26 января 2008 г. на международном экономическом форуме в Давосе премьер-министр Японии Ясуо Фукуда выступил с инициативой¹⁰ предоставить 10 млрд долл. на осуществление мер, которые бы позволили постепенно снижать выбросы углекислорода в атмосферу и не допускать повышения температуры воздуха более чем 2°C.

Взгляд в будущее: укрепление позиций Индии и Китая и перспективы «Большой восьмерки» играть ведущую роль в развитии Африки

В Африке имеются огромные природные ресурсы – нефть, газ, алмазы, и не удивительно, что стремительно развивающиеся азиатские страны стремятся получить доступ к ним. В последнее время в особенности усилилась конкуренция между Китаем и Индией, причем обе страны проявляют готовность инвестировать в развитие континента на взаимовыгодных условиях.

Китай организовал первый в своей истории африканский саммит в 2006 г., пригласив 50 лидеров африканских стран в Пекин. Китайский лидер Ху Джинтао пообещал увеличить вдвое финансовую помощь Африке, включая миллиарды долларов до 2009 г. Китай готов помочь в создании инфраструктуры, необходимой для инвестиций и экономической активности и увеличения торгового оборота (к примеру, в 2005 г. 8% китайского товарооборота пришлось на долю Африки; у Индии этот показатель составил 2%). Кроме того, Китай начал предоставлять двустороннее финансирование на программы развития Африки без каких-либо условий, которые обычно сопровождают займы МВФ, Всемирного банка или стран – членов ОЭСР. В этом можно увидеть как положительные, так и отрицательные сто-

⁸ Согласно оценке Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

⁹ В английском языке используется термин “polluters” от английского pollute – загрязнять.

¹⁰ “Cool Earth Partnership” initiative // <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wef/2008/address-s.html>.

роны – финансирование некоторых политических режимов, проводящих политику геноцида, репрессий и нарушений прав человека, может поставить под сомнение моральную составляющую такой помощи.

Индия старается не отставать и в апреле 2008 г. Дели организовал свой первый африканский саммит. Правительство Индии предложило африканским гостям кредиты на сумму в 5 млрд долл. и 500 млн долл. в качестве грантов на развитие в течение 2008–2012 гг. Индия также намерена предоставить торговые преференции 34 африканским странам. Товарооборот Индии и Африки составил в 2007 г. 30 млрд долл. (хотя по сравнению с Китаем (60 млрд) он скромнее). Но ряд факторов указывает на то, что Индия стремится развивать полноценные партнерские отношения, например, инвестирует в профессиональное обучение местных работников. (Китайские фирмы привозят своих работников.) Кроме того, Индия демонстрирует готовность инвестировать в развитие коммуникационных технологий и поставлять дешевые медикаменты, заменяющие дорогие патентные. Индия предоставляет все большее количество мест в своих университетах студентам из Африки.

Следует отметить, что растущая роль Индии и Китая не может остаться незамеченной ведущими державами и словно в ответ на усиление активности в Африке 28 мая премьер Японии Ясуо Фукуда на открытии саммита Япония – Африка¹¹ выступил с амбициозной инициативой, объявив, что Япония предоставит 1,9 млрд долл. в качестве финансовой помощи

Африке в течение последующих 5 лет. Премьер заявил, что наиболее важным аспектом развития Африки являются инвестиции в развитие инфраструктуры континента, и пообещал выделить 4 млрд долл. в качестве займов на выгодных условиях. Многие аналитики расценивают активную конкуренцию между тремя азиатскими «тиграми» как соревнование за доступ к африканским ресурсам – нефти, сельскохозяйственной продукции и драгоценным металлам.

Заключение

Развитие Африки является вызовом всему мировому сообществу – уровень страданий, смертности, распространения инфекций на африканском континенте беспрецедентен. Миллионы людей умирают ежегодно от излечимых заболеваний из-за нехватки финансирования либо отсутствия поликлиник с квалифицированным персоналом. Для того чтобы избежать зависимости от внешней помощи, африканским странам очень важно увеличивать инвестиции в инфраструктуру и человеческие ресурсы. Развитие торговых связей и открытие рынков стран ЕС и Северной Америки для африканских товаров также очень важно. Принятые на саммитах «Группы восьми» решения в отношении Африки имеют важнейшие последствия для миллионов людей, живущих в нищете и ожидающих помощи. Но в нашем стремительно развивающемся мире постепенно набирают силу новые игроки, способные повлиять на состояние дел в Африке, будем надеяться – в лучшую сторону.

¹¹ TICAD IV (Tokyo International Conference on African Development) – is the fourth Japan – Africa summit since 1993 – held every four years by the World Bank, African Development Bank, government of Japan and African countries.