



# Коренные народы Латинской Америки

Политическое влияние коренных народов усиливается, а их отставание сохраняется

Джиллет Холл и Хэрри Энтони Патринос

**В** декабре 1994 ГОДА Организация Объединенных Наций провозгласила 1995–2004 годы Международным десятилетием коренных народов мира. В Латинской Америке — где коренные народы составляют примерно 10 процентов населения — это десятилетие совпало с резким подъемом движений коренных народов, которые оказывают политическое влияние новыми и более действенными способами. В 1994 году в мексиканском штате Чьяпас произошло восстание Запатисты. В Эквадоре группы коренных народов пять раз выходили на улицы, результатом чего стали переговоры с правительством и, в конечном итоге, изменение конституции; аналогичные демонстрации в Боливии привели к падению правительства Санчеса де Лосады в 2003 году. В Гватемале, на родине Нобелевского лауреата Ригоберты Менчу, коренного майя, ожесточенная гражданская война закончилась в 1996 году подписанием мирных соглашений, которые включали соглашение о самобытности и правах коренных народов. В Перу в 2000 году был избран первый президент-представитель коренного народа Александр Толедо.

Однако в экономической сфере ощутимые изменения происходили более медленно. В 1994 году в докладе Всемирного банка («Psacharopoulos and Patrinos») была представлена первая региональная оценка уровня жизни коренных народов, с помощью которой были выявлены систематические доказательства того, что их социально-экономические условия намного хуже условий населения в среднем. Десятью годами позже в проведенном Всемирным банком новом крупном исследовании на эту тему (Hall and Patrinos, 2005) был сделан вывод о том, что несмотря на принятие программ, призванных улучшить доступ коренных народов к здравоохранению и образованию, среди коренных народов повсеместно преобладает хроническая бедность. Столь медленный прогресс создает серьезное препятствие для многих стран в решении одной из задач Целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРТ), которая заключается в сокращении уровня бедности к 2015 году вдвое по сравнению с уровнем 1990 года.

Что представляют собой коренные народы Латинской Америки? Несмотря на огромные различия между группами, они обладают определенными

общими характеристиками, такими как собственный язык (даже если многие уже не говорят на нем свободно), культура и привязанность к земле, — все эти черты обусловлены происхождением этих народов, берущих свое начало от коренного населения региона в доколумбову эпоху. Оценки численности коренных народов колеблются от 28 до 43 миллионов человек. В пяти странах с наибольшей численностью коренных народов — Боливии, Гватемале, Мексике, Перу и Эквадоре — они составляют значительную часть населения (в Боливии они являются большинством). Существуют буквально сотни различных групп коренных народов. В одной только Мексике признано 56 групп коренных народов и 62 живых языка.

## Зияющая пропасть

В докладе Всемирного банка от 1994 года были представлены убедительные доказательства слабости человеческого капитала (в плане образования и здоровья населения), являющейся главной причиной высокого уровня бедности, в сочетании со свидетельствами социального отчуждения путем дискриминации на рынке труда и ограниченного доступа к

Индейцы штата Потоси в Боливии.



услугам государственного образования и здравоохранения. Какова ситуация в настоящее время?

**Бедность.** В пяти странах с наибольшей численностью коренного населения уровень бедности среди коренных народов за последнее десятилетие практически не изменился, а если и снизился, то в меньшей степени, чем в среднем по стране (см. график). В трех случаях, в которых было отмечено снижение национального уровня бедности (Боливия, Гватемала и Мексика), его снижение для коренных народов было меньшим или вообще отсутствовало. В Эквадоре и Перу общий уровень бедности повысился, но для коренного населения мало изменился. Такая динамика позволяет предположить, что макроэкономические тенденции, как положительные, так и отрицательные, оказывают меньшее воздействие на коренные народы, — хотя данные по Эквадору показывают, что даже в том случае, когда неблагоприятное влияние кризиса на домашние хозяйства коренных народов невелико, им требуется более длительное время, чтобы преодолеть последствия этого кризиса. Глубина бедности (средняя разница между доходами малоимущих и чертой бедности) среди коренных народов также больше, и в течение рассматриваемого десятилетия она сокращалась медленнее по сравнению с аналогичными показателями для некоренного населения.

**Образование.** Образование является одним из главных факторов, помогающих людям преодолеть бедность, однако продолжительность обучения для коренных народов по-прежнему меньше, чем для некоренного населения. В Боливии продолжительность обучения детей, не относящихся к коренным народам, составляет 10 лет по сравнению с 6 годами для представителей коренных народов; в Гватемале эти показатели равны 6 и 3 годам, соответственно. Положительным моментом является то, что в 1990-е годы во всех странах произошло сокращение разрыва в продолжительности обучения, что соответствует тенденциям предыдущих десятилетий. С другой стороны, среднее увеличение дохода в результате каждого дополнительного года обучения (частная норма прибыли на каждый год обучения) в случае коренного населения несколько ниже — в Боливии она составляет 9 процентов для некоренных и 6 процентов для коренных народов. Кроме того, на более высоких ступенях обучения этот разрыв увеличивается. Чем это вызвано? Вполне возможно, что причина — в качестве образования, которое получает коренное население. Последние стандартизированные

тесты, проведенные в регионе, показывают, что учащиеся из числа коренного населения получают значительно более низкие оценки — на 7–27 процентов ниже — на экзаменах по чтению и математике.

**Здравоохранение.** Коренные народы, особенно женщины и дети, по-прежнему имеют более ограниченный доступ к базовым услугам здравоохранения. Вследствие этого сохраняются существенные различия в показателях здоровья между представителями коренных и некоренных народов, начиная с материнской смертности и заканчивая долей детей, родившихся в медучреждениях, и охватом вакцинацией. Во всех пяти странах охват медицинским страхованием остается сравнительно низким и не превышает 50 процентов населения. В трех из пяти стран (Боливии, Гватемале и Мексике) охват коренных семей существенно отстает от охвата остального населения. Сильный разрыв возможен и ввиду того, что среди детей коренного населения сохраняются крайне высокие показатели недоедания, даже в странах, в которых по другим группам населения эта проблема практически ликвидирована. В Мексике всего 6 процентов всех детей в стране имеют недостаточный вес, по сравнению с почти 20 процентами детей коренного населения.

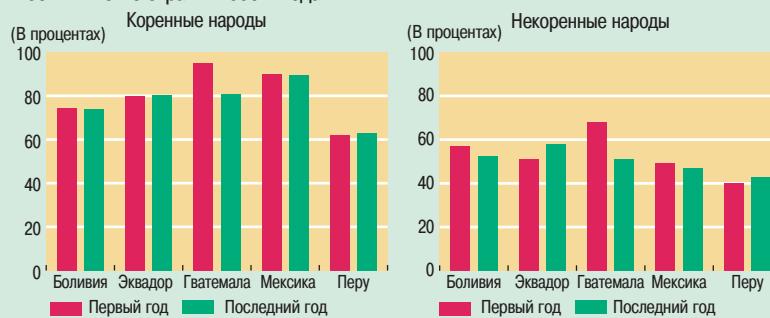
**Труд.** Существуют веские доказательства того, что во всех странах региона коренные народы сталкиваются с очень невыгодными условиями на рынке труда. В конце 2004 года «необъясненная» часть разницы в заработке между представителями коренных и некоренных народов — возможно, вследствие дискриминации или иных неустановленных факторов — составляла от четверти до половины всей разницы, при том что в среднем она была равна примерно 42 процентам. Это означает, что хотя примерно на половину разницы в заработке могут влиять улучшения в человеческом капитале (образование, навыки и способности, с которыми представитель коренного народа выходит на рынок труда), другая половина может объясняться дискриминационной практикой рынка труда или иными факторами, которые практически не зависят от конкретного человека.

### Первые успехи

За прошедшее десятилетие произошли значительные политические преобразования и изменения в политике, которые, вероятно, повлияли на показатели бедности и развития человеческого потенциала среди коренных народов. Диапазон этих изменений — от конституционных мандатов и более широкого политического представительства до увеличения социальных расходов и роста числа дифференцированных программ, например, программ двуязычного обучения. Но несмотря на некоторое улучшение показателей развития человеческого потенциала, особенно в сфере образования, эти изменения еще не привели к столь необходимому сокращению бедности среди коренных народов, в частности из-за низкого качества образования, слабой защиты здоровья детей и ограниченных перспектив на рынке труда, с которыми столкнутся современные дети по достижении трудоспособного возраста. Несмотря на возросшее за последние десятилетия политическое представительство групп коренных народов, они продолжают указывать на отсутствие поддержки и невосприимчивость к их обращениям со стороны органов государств-

### Десятилетие разочарования

Несмотря на значительное изменение общего уровня бедности, доля коренного населения, проживающего в бедности, не претерпела существенных изменений в большинстве стран в 1990-х годах.



Источник: Hall and Patrinos (2005).

Примечание. Данные о численности малоимущих представлены за следующие годы: Боливия — 1997 и 2002 годы; Эквадор — 1994 и 2003 годы; Гватемала — 1989 и 2000 годы; Мексика — 1992 и 2002 годы; Перу — 1994 и 2000 годы.



венного управления как на важную причину сохраняющейся бедности.

Учитывая вышесказанное, какой должна быть модель будущей политической программы действий? Полученные нами результаты указывают на то, что она должна быть достаточно широкой и охватывать такие проблемы, как права на землю, трудовое законодательство и доступ к кредиту. Что касается развития человеческого потенциала, то мы хотели бы предложить следующее.

Во-первых, *расширение охвата качественным образованием*. Необходимы функциональные программы двуязычного обучения, в том числе школы, в которых учителя говорят на одном языке коренной народности с учениками; учителя получают подготовку к преподаванию в двуязычной аудитории; а родители и община участвуют в составлении учебных материалов. Тщательно разработанные, правильно реализуемые и строго контролируемые программы могут принести значительную отдачу. В Гватемале среди детей коренного населения, учащихся в двуязычных школах, обычно отмечаются более высокие показатели посещаемости и перехода в следующий класс и более низкие показатели повторения курсов обучения или прекращения посещения школ. Двуязычное обучение, несмотря на более высокие затраты, связанные с подготовкой учителей и разработкой учебных материалов, может привести к экономии средств за счет меньшего числа случаев повторения курсов и, следовательно, более низких удельных затрат и большего числа мест для новых учащихся. В 1996 году экономия затрат в Гватемале оценивалась в 5 млн долларов США, что эквивалентно стоимости начального образования для 100 000 учеников. Разработчики политики должны также прилагать большие усилия к полному охвату детей школами, используя для этого такие стимулы, как, например, программы денежных трансфертов. Начиная с 1997–1999 годов мексиканская программа денежных трансфертов — *Oportunidades* (прежнее название *Progresa*) — привела к улучшению показателей посещаемости школ среди коренных народов и значительному сокращению разрыва в знаниях между детьми коренного и некоренного населения.

Во-вторых, *улучшение здравоохранения*. Необходимо сосредоточить усилия на преодолении устойчиво высоких уровней недоедания и связанных с этим высоких показателей детской смертности, подверженности заболеваниям и низких результатов обучения. Меры политики должны способствовать созданию равных возможностей для коренных народов — то есть необходим своего рода рывок — в том числе в рамках программ охраны материнского и детского здоровья и планирования семьи. В некоторых случаях может быть необходимо обеспечить применение в рамках национальных систем здравоохранения практикуемых коренными народами методов целительства, доказавших свою эффективность. В Эквадоре, например, в порядке эксперимента предлагается комбинированное обслуживание, которое предоставляет возможность выбора между современной и традиционной медициной. Может также потребоваться обучение квалифицированных поставщиков услуг на языках коренных народов и с учетом культурных традиций.

В-третьих, *более качественное социальное обслуживание*. Наблюдавшееся в 1990-е годы существенное улучшение некоторых вводимых ресурсов, формирующих человеческий капитал, — например, качества школьных и медицинских услуг, — в случае коренных народов, по-видимому, не оказалось заметного влияния на доходы по причине недостаточных возможностей коренного населения высказывать свое мнение по вопросам предоставления услуг. Поэтому может возникнуть необходимость рассмотреть стратегии, направленные на

усиление прямого влияния получателей услуг на их поставщиков. Это может предусматривать расширение полномочий клиентов или рычагов воздействия родителями непосредственно на уровне школы в форме осуществляемого ими выбора или выражения их мнений. Еще один способ помочь решению этой задачи — сделать получателей услуг центральным звеном системы оказания услуг, что позволит им контролировать поставщиков услуг и быть услышанными в процессе разработки политики. Мексика уже реализовала эту идею на практике: программа компенсационного образования отводит коренным народам небольшую, но значимую роль в школьном управлении. Оценки воздействия указывают на эффективность этой программы (Shapiro and Moreno, 2004).

Кроме того, необходим более точный анализ условий жизни и потребностей коренных народов, в основе которого должны лежать меры, направленные на улучшение сбора данных. В настоящее время не существует систематического метода идентификации коренных народов в сплошных обследованиях или обследованиях домашних хозяйств. Поэтому следует разработать перечень стандартизованных вопросов для обследований, проводимых в разные годы и в разных странах. Он может включать вопросы о самоидентификации, языке (родной язык, общеупотребительный язык, язык общения в семье, второй язык), доминирующей группе в местной общине и родных языках родителей. Статистические ведомства должны также ввести модуль специального обследования, предназначенный для более глубокого анализа причин бедности и проблем, с которыми сталкиваются коренные народы, а также возможностей этих народов. Этот модуль может предусматривать изучение традиционной медицины, религиозной и общинной деятельности, вопросы собственности на землю и двуязычного обучения.

\* \* \* \* \*

Мы надеемся, что путем углубления изменений, наблюдавшихся в первую декаду коренных народов, следующее десятилетие будет для них более плодотворным — с точки зрения развития человеческого потенциала, материального благосостояния, а также соответствующих их культуре экономического и социального развития. Первый шаг заключается в определении реалистичных целей в области сокращения бедности и развития человеческого потенциала, начиная с детализации информации по показателям ЦРТ. Это облегчит мониторинг в течение десятилетия, на которое приходится кульминационный период ЦРТ в 2015 году. Наряду с определением целевых показателей, мониторингом и оценкой, необходимо, чтобы коренные народы — не только лидеры, но члены общин и семьи — участвовали в достижении этих важных целей.

В своей книге «Fire on the Andes» («Пожар в Андах»), вышедшей в 1934 году, журналист Карлтон Билз писал: «Неотрезанная пуповина будущего Южной Америки — это ее двойственность, которая по-прежнему является ключом к политическим потрясениям и национальной неудовлетворенности. До тех пор пока эта двойственность не преодолена, регион не сможет познать прочного мира и достичь реального подтверждения своей национальной жизни». Тот факт, что 70 лет спустя все так же приходится писать об этой же самой двойственности, указывает на огромную глубину неравенства и огромные масштабы стоящих задач. ■

*Джайлет Холл и Харри Энтони Патринос — экономисты Отдела стран Латинской Америки и Карибского бассейна в Департаменте развития человеческого потенциала Всемирного банка.*