

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**КУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ
ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ**

Препринт WP18/2012/04

Серия WP18

Права человека в современном мире

Москва
2012

УДК 342.7(4)
ББК 67.400.7(4)
К90

Редактор серии WP18
«Права человека в современном мире»
А.Л. Рябинин

К 90 **Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Латинской Америке** : препринт WP18/2012/04 [Текст] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 48 с. – 150 экз.

В работе рассматривается Латиноамериканский регион. Представлен анализ культурных аспектов и правоприменительной практики в области прав человека в странах Латинской Америки. Рассматривается комплекс подходов и вопросов, связанных с латиноамериканским пониманием концепта прав человека.

УДК 342.7(4)
ББК 67.400.7(4)

Обсуждение препринта состоялось 15 июня 2012 г. на семинаре «Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Латинской Америке» под руководством заведующего кафедрой всеобщей и отечественной истории проф. А.Л. Рябинина.

**Издание серии препринтов
«Права человека в современном мире»
осуществляется при поддержке
Фонда Фридриха Науманна (Германия)**

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

Вступительное слово

А.Ю. Сунгуров

Латинская Америка, бесспорно, является весьма небезынтересным регионом. Особенно в контексте прав человека. При этом напрашивается немало аналогий с Россией. В этой связи показательна история семьи Красновых. Отец, генерал Краснов, боровшийся против советской власти, а после бежавший из России, был осужден в 1944 г. после выдачи в СССР. Его сын, Мигель Краснов, также боролся с коммунистами после прихода к власти в Чили А. Пиночета, но после свержения последнего был осужден, как и его отец. Это лишь один из примеров, показывающих, что истории России и стран Латинской Америки сильно пересекаются.

Еще один важный аспект, который стоит упомянуть, – *transitional justice* (правосудие переходного периода). Идея заключается в том, что все, кто виновны в нарушении, скажем, прав человека в прежние годы, должны нести наказание за совершенные преступления. Даже несмотря на то, что при переходе от одного типа режима к другому были заключены «иммунитетные» соглашения. Именно в рамках *transitional justice* многие африканские народы требовали компенсацию за годы рабства. Только в Латинской Америке правосудие переходного периода распространяется на 10–20 лет, а в Африке на 100 и более. Поэтому этот вопрос имеет немаловажное значение, особенно для региона Латинской Америки, где такого рода процессы развиты довольно-таки сильно. Ведь именно здешние ученые разработали данную концепцию, которая может быть вполне применима для всех стран мира, в том числе и для России.

Глава I. Военные преступления эпохи «Плана Колумбия»

А.А. Эльчан

Статья посвящена проблеме нарушений прав человека, связанных с деятельностью нелегальных вооруженных формирований в Колумбии в начале XXI в. Главная задача автора заключается в том, чтобы показать трансформацию ситуации, выделить основные проблемы и найти ключевые факторы, которые привели к актуальной ситуации. Иными словами, к тому, что в рассматриваемый период, т.е. как раз тогда, когда при поддержке США осуществлялся так называемый «План Колумбия», нацеленный на «мир и процветание» страны, это государство заняло лидирующие позиции по количеству политических убийств, что, впрочем, не мешает ряду аналитиков и высокопоставленных чиновников положительно оценивать План.

В конце 1990-х годов в Колумбии сложилась непростая социально-экономическая и политическая обстановка. В связи с этим возникла необходимость поиска новых путей решения острых, накопившихся вопросов, и в 1998 г. было положено начало разработке «Плана для мира, процветания и укрепления государственности», или, в усеченной форме, «Плана Колумбия»¹. Президент Колумбии Андрес Пастрана впервые представил его в декабре 1998 г.² и подписал в 1999 г., План вступил в силу в 2000 г. Основные задачи формулировались следующим образом: борьба с наркоторговлей и с вооруженными группировками, связанными с культивацией, производством и транспортировкой наркотиков; реструктуризация и модернизация вооруженных сил и полиции; реформа судебной системы и борьба с коррупцией; укрепление государственного управления в департаментах, в которых активно выращивалась кока; улучшение положения в социально-экономической сфере, в области образования и здравоохранения; улучшение ситуации в области прав человека; со-

¹ *Neumann V.B.* The (In)Coherence of U.S. Foreign Policy in Colombia «Disentangling the Maze of Drug Control: IS Plan Colombia the Panacea?» [Electronic resource] // Doctoral Thesis, Graduate Institute of development Studies. Geneva 2004. URL: http://doc.rero.ch/record/3636/files/these_NeumannV.pdf.

² Ley 588 de 1999 Plan Nacional de Desarrollo «Cambio para Construir la Paz». Hacia la Calidad: Necesidad para el Proximo Milenio [Recurso electrónico] // Biblioteca virtual de desarrollo sostenible y salud ambiental [Sitio oficial]. URL: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/acodal42/ley.pdf>.

действие устойчивому развитию. По мнению А. Пастраны, поставленные задачи должны были решаться через укрепление безопасности в стране и централизацию власти. Однако укрепление армии и полиции, посредством которых эта цель могла быть достигнута, привело к резкому росту правонарушений со стороны этих структур. К этому моменту в стране уже бесчинствовали различные группировки, от партизанских до бандитских, занимающиеся нелегальной культивацией и транспортировкой наркотиков. Еще одной неотъемлемой особенностью Плана стало то, что он предусматривал в качестве основного источника финансирования средства, выделенные Конгрессом США. Это было неоднозначно воспринято колумбийским обществом и даже вызвало серьезное сопротивление со стороны населения, которое восприняло это как попытку интервенции во внутренние дела Колумбии.

На данный момент, по мнению ученых, активное участие США в политике Колумбии привело к эскалации внутреннего конфликта и увеличению числа нарушений прав человека³, тогда как американские и колумбийские чиновники настаивают на том, что США помогли установлению в Колумбии верховенства закона и приоритета прав человека⁴. Такая разница в оценках обуславливает необходимость рассмотрения последствий принятия и осуществления Плана.

Одним из направлений «Плана Колумбия» было улучшение социального положения населения страны. Однако вплоть до 2008 г. на социальные нужды в среднем выделялось лишь 20% от общего бюджета Плана, что придавало ему преимущественно военно-политический характер. В условиях плохого контроля над расходованием средств оказание военной помощи поставило страну на грань гуманитарной катастрофы. За первые пять лет после принятия Плана Колумбия оказалась в числе государств с самым высоким показателем нарушений прав человека сразу по нескольким направлениям.

Основной проблемой стал рост числа и укрупнение ультраправых вооруженных формирований «парамилитарес», крупнейшим из которых являлись «Объединенные силы самообороны Колумбии» (ОССК), и ин-

³ *Barry J.* From Drug War to Dirty War: Colombia and the U.S. Role in Human Rights Violations // Mama Coca. URL: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/en/doc/barry_drug_war_to_dirty_war_en.htm.

⁴ *Joining Efforts for Colombia*, speech by Marc Grossman, Under Secretary of State for Political Affairs, at Georgetown University // US Embassy of Colombia [Official website]. June 24, 2002. URL: <http://bogota.usembassy.gov/plancolombiaspeeches1.html>.

тенсификация их деятельности. Предшественниками «парамилитарес» были «отряды крестьянской самообороны», завоевавшие популярность еще в первой половине 1960-х годов. Они представляли собой плохо вооруженные группы «честных тружеников», охранявшие свои селения и скот крупных землевладельцев и пользовавшиеся поддержкой армии. Основной причиной их возникновения стала слабость властей, неспособных эффективно защитить население от произвола левых партизан и уголовных элементов. Однако к концу 1980-х годов «парамилитарес» привлекли к себе внимание наркомафии, которая начала использовать их для охраны посевов наркосодержащих культур и лабораторий по их переработке. Уже в 1990-е годы в своих действиях «парамилитарес» неоднократно прибегали к различным актам насилия и массовым казням среди сельского населения: так, на них возлагают ответственность за три четверти всех убийств в Колумбии, совершенных по политическим мотивам между 1995 и 2001 г., 52% массовых убийств за 1998 г. (партизаны же виновны только в 20%) и 49% вынужденных переселений за 1999 г. (за 29% несут ответственность геррияс). По словам журналиста британской газеты «Guardian» Джорджа Монбайта, «за последние 10 лет (с 1993 по 2003 г. – А. Э.) «парамилитарес», с которыми активно сотрудничает колумбийская армия, убили около 15 тыс. человек. Их жертвами стали члены профсоюзов, крестьяне, лидеры индейских общин, правозащитники, сторонники земельной реформы, левоцентристские политики и их сторонники»⁵. Кроме того, они преследовали всех, кого подозревали в связях с партизанами.

«Парамилитарес» пользуются довольно широкой поддержкой среди военных – их даже называют иногда «шестой дивизией национальной армии»⁶. Во многом это тесное сотрудничество делало безрезультатными все попытки властей покончить с «отрядами самообороны». Однако любая информация об этом сотрудничестве отвергалась как армией, так и правительством до тех пор, пока в 2006 г. не вспыхнул скандал «парapolитики», суть которого сводилась к обнародованию связей ряда политиков высшего звена с «эскадронами смерти»⁷.

⁵ Monbiot G. A War of Terror [ElectronicResource] // February 4. 2003. URL: <http://www.monbiot.com/2003/02/04/a-war-of-terror/>.

⁶ The «Sixth Division» Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia [Electronic Resource] // Human Rights Watch [Official website]. September 2001. URL: <http://www.hrw.org/legacy/reports/2001/colombia/6theng.pdf>.

⁷ Op. cit.

Связи органов безопасности страны с группами «парамилитарес» носят разноплановый характер. В некоторых случаях речь идет о сотрудничестве на личном уровне: так, военные беспрепятственно пропускают «парамилитарес» через пункты контроля между департаментами, снабжают оружием и разведанными. «Отряды самообороны» пользуются также широкой поддержкой полиции, местной элиты и владельцев промышленных предприятий, заинтересованных в защите своей территории и готовых за это платить.

Основные источники финансирования «парамилитарес» – доходы от торговли наркотиками (70% от общей суммы)⁸, от контроля над нефтепроводами и от конфискации земли у беднейших фермеров (от 4 до 6 млн га), в особенности афроколумбийцев и других социально незащищенных слоев населения и ее последующей эксплуатации⁹.

В финансирование групп «парамилитарес» были вовлечены и американские корпорации. Самым известным случаем оказалось дело крупнейшей компании, производящей бананы, Chiquita Brands International, которая признала, что в период с 1997 по 2004 г. перечислила ОССК 1,7 млн долларов. Отметим, что 10 сентября 2001 г. госдепартамент США внес ОССК, наряду с РВСК, в список террористических организаций¹⁰; дальнейшее сотрудничество с «парамилитарес» грозило корпорации уголовным преследованием¹¹, однако контакты не были прерваны. Всего было произведено сто платежей структурам «парамилитарес» в регионе Ураба и Санта Марта. Часть из них была сделана через сеть Парагайо Convivir, которая объединяла сотни частных охранных предприятий. Их возглавляли местные военные командиры, которые вели с правительством совместную разведывательную деятельность во второй половине 1990-х годов. Ключевым спонсором этой программы был тогдашний губернатор департамента Антиокии Альваро Урибе. Сеть «Paraguay

⁸ Colombia's New Armed Groups [Electronic Resource] // International Crisis Group [Official website]. Latin America Report No. 20. May 10. 2007. URL: <http://www.usatoday.com/money/world/international-crisis-group-report.pdf>.

⁹ Op. cit.

¹⁰ 2001 Report on Foreign Terrorist Organizations [Electronic Resource] // US Department of State [Official website]. Washington DC, 2001. URL: <http://www.state.gov/s/ct/rls/rpt/fto/2001/5258.htm>.

¹¹ Case United States of America against Chiquita Brands [Electronic Resource] // US District Court for the District of Columbia, Criminal No. 07-055, paragraph 5, March 13. 2007. URL: <http://www.derechos.org/nizkor/corru/doc/indictment.html>.

Convivir» использовалась «парамилитарес» как посредник в связях с бизнесом.

Более того, некоторые сотрудники «Chiquita Brands International» обвиняются в нелегальной контрабанде на своих кораблях оружия, предназначенного для «парамилитарес» в регионах Ураба и Кордоба. Позднее Колумбия потребовала их экстрадиции¹², однако корпорация настаивает на том, что платежи осуществлялись для обеспечения безопасности ее сотрудников¹³.

Впрочем, этот случай не единственный. Американский конгрессмен Уильям Делахант заявил, что «Chiquita Brands International» оказалась лишь «вершиной айсберга» в финансировании ОССК. После ряда встреч с лидерами «парамилитарес» Сальваторе Манкусо, Диего Фернандо Мурильо, Эктором Велозой и Родриго Товаром Пупо конгрессмен выразил обеспокоенность масштабами участия американских корпораций в их деятельности¹⁴. Среди иных подобных случаев заслуживает упоминания скандал с «Кока-Колой» в 2001 г. Тогда профсоюз работников пищевой промышленности «Sinaltrainal» (Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario) подал на компанию жалобу в американский суд. Истец настаивал на том, что компания Panamco, изготавливавшая бутылки для «Кока-Колы», участвовала совместно с «парамилитарес» в убийстве нескольких членов профсоюза.

В 1997 г. «Международная амнистия» заявила, что война против наркотиков – это миф, поскольку колумбийские органы безопасности тесно сотрудничали с группами «парамилитарес», крупными землевладельцами и наркоторговцами, для того чтобы нанести удар по политической оппозиции и лидерам индейских общин, медицинским работникам и правозащитникам, студентам и крестьянам. По данным этой правозащитной организации, в 1995 г. почти все убийства мирных жителей были совершены из оружия, поставленного из США¹⁵. Учитывая, что объемы по-

¹² Chiquita's Board Members: Total Identification [Electronic Resource] // Jose Alvear Restrepo Lawyers' Collective, July 23, 2008. URL: http://www.colectivodeabogados.org/article.php3?id_article=1364.

¹³ Evans M. «Para-politics» goes Bananas [Electronic resource] // The Nation [Official website]. April 4, 2007. URL: <http://www.thenation.com/article/para-politics-goes-bananas>.

¹⁴ Demócrata Delahunt: Caso Chiquita Brands en Colombia es la punta del iceberg [Recurso electrónico] // TeleSUR. 15 de enero 2008. URL: <http://www.aporrea.org/tiburon/n107566.html>.

¹⁵ AI Campaigning Manual [Electronic Resource] // Amnesty International [Official website]. London, January 1, 1997. URL: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT10/002/1997/>

ставок оружия в последующее десятилетие только увеличивались, можно смело утверждать, что число жертв, убитых из него, также росло, так как никаких механизмов контроля над его распространением так и не было введено.

В связи с «эскадронами смерти» косвенно оказалась вовлечена и армия США. Дело в том, что в рамках «Плана Колумбия» американские подразделения проводили совместные учения, разрабатывали и осуществляли боевые операции с 24-й бригадой колумбийской армии, дислоцированной в департаменте Путумае и частично финансировавшейся США¹⁶. Ее офицеры, по данным правозащитной организации «Human Rights Watch», регулярно получали платежи от «парамилитарес» за руководство батальонами, боровшимися с торговлей наркотиками.

В 1999 г. госдепартамент США констатировал, что правительственные силы Колумбии продолжают совершать многочисленные серьезные нарушения, включая казни без суда¹⁷. Несмотря на единичные случаи привлечения к ответственности, офицеры органов безопасности и полиции, нарушившие права человека, как правило, остаются безнаказанными. Например, по данным правозащитных организаций, так и не была расследована гибель семерых детей в результате удара, нанесенного по деревне Санто-Доминго эскадрильей военно-воздушных сил Колумбии 13 декабря 1998 г.¹⁸ Соединенные Штаты не приостановили предоставление помощи этой эскадрилье, хотя это противоречит закону 1998 г.

В 1997 г. Конгресс США принял предложенную сенатором Патриком Лехи поправку («Leahy Provision») к действующему закону об оказании помощи другим странам (Foreign Operations Appropriations Act), которая запрещает предоставлять военную помощь органам безопасности, обвиняемым в каких-либо нарушениях прав мирного населения до тех пор, пока виновные не будут наказаны или отстранены от деятельности¹⁹. Раз-

en/6d896394-e90d-11dd-be8c-cfcbdfcd668/act100021997en.html.

¹⁶ The Pastrana-Bush Summit // Human Rights Watch [Official website]. February 2001. URL: http://www.hrw.org/legacy/background/america/pastrana_bush.html.

¹⁷ U.S. State Department Country Reports on Human Rights Practices [Electronic source] // Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor [Official website]. February 23, 2000. URL: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/1999/380.htm>.

¹⁸ The «Sixth Division» Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia [Electronic Resource] // Human Rights Watch [Official website]. September 2001. P. 97. URL: <http://www.hrw.org/legacy/reports/2001/colombia/6theng.pdf>.

¹⁹ Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations 2001 [Electronic Resource] // Section 563; Public Law 106-429. 106th Congress. November 6, 2000. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ429/pdf/PLAW-106publ429.pdf>.

личные интервью с сотрудниками госдепартамента США и отчеты этого ведомства показывают, что американские чиновники знали о ситуации, сложившейся в Колумбии, однако не стремились ее исправить. Когда 22 августа 2000 г. Конгресс попытался внести поправки к действующему закону PL 106-246, которые бы ужесточали условия предоставления военной помощи Колумбии и связывали ее напрямую с ситуацией в области прав человека, президент США Билл Клинтон отказался предъявлять претензии Колумбии в связи с допущенными нарушениями, несмотря на то, что это противоречило позиции демократов, традиционно уделявших особое внимание ситуации с правами человека. С одной стороны, такие действия можно объяснить прагматичными интересами американского правительства, для которого приоритетным направлением оставалась борьба с наркоторговлей. С другой стороны, очевидно, что такие действия дают колумбийской армии и связанным с ней бандформированиям почву для маневра²⁰. Изначально закон подразумевал только создание совместных антинаркотических батальонов, но потом в него были включены положения о проведении международных учений, финансировании армии другой страны и др.

Широкое распространение получили и случаи вхождения отставных военных и полицейских в ряды ОССК. В интервью газете «Washington Post» лидер «парамилитарес» Карлос Кастаньо сообщил, что в отрядах числятся 35 бывших высокопоставленных военных, более сотни отставных офицеров армии и полиции и как минимум тысяча бывших профессиональных солдат и полицейских²¹. Важно отметить, что все они сохраняют и активно используют широкую сеть контактов с бывшими сослуживцами.

С 2003 по 2006 гг. в Колумбии проходила демобилизация ОССК, договоренность о которой стала одним из ключевых результатов переговоров между администрацией президента Урибе и лидерами «парамилитарес», проходивших в 2002 г. По инициативе А. Урибе в 2005 г. был принят закон «Справедливость и мир», который максимально снизил сроки заключений для «парамилитарес». Всего за период с 2003 по 2006 г. было

²⁰ The «Sixth Division» Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia [Electronic Resource] // Human Rights Watch [Official website]. September 2001. URL: <http://www.hrw.org/legacy/reports/2001/colombia/6theng.pdf>.

²¹ *Wilson S.* Interview with Carlos Castano, Head of the United Self-Defense Forces of Colombia [Electronic Resource] // Washington Post [Official website]. March 12. 2001. URL: <http://www.latinamericanstudies.org/colombia/castano-interview.htm>.

демобилизовано около 30 тыс. членов вооруженных группировок и бандформирований, активно велось следствие по их правонарушениям. Соединенные Штаты поддержали этот процесс, выделив финансовую помощь в размере 20 млн долларов²². Согласно принятому Конгрессом США закону «Appropriations Act for 2006», она предназначалась преимущественно для демобилизованных членов «парамилитарес». Им предлагалась программа интеграции в гражданскую жизнь, предусматривавшая помощь в трудоустройстве, выплату пособий и т. д.

Однако, несмотря на демобилизацию боевиков, во многих районах Колумбии наблюдаются рецидивы «парамилитаризма» – люди, привыкшие зарабатывать на жизнь с помощью оружия и насилия, предпочитают продолжать заниматься этим и сегодня. В ряде случаев они налаживают тесные связи с наркокартелями, что создает серьезную угрозу государственной безопасности страны. Этот феномен, в полной мере проявившийся в конце 2000-х годов, свидетельствует о том, что в сельской местности сохраняется высокий спрос на частные охранные предприятия. В некоторых регионах, например, в Медельине, количество убийств за последние годы увеличилось в два раза²³. Отметим, что ситуация в области наркоторговли в последние годы также усложнилась: после устранения трех крупнейших картелей – Меделлинского, Кали и Норте дель Вале – возникло множество мелких, деятельность которых труднее контролировать. Конкуренция между ними вылилась в кровопролитные столкновения²⁴. По данным колумбийской полиции, в новых образованиях состоит около 4 тыс. человек; неправительственные организации оценивают их численность в 10 тыс. человек²⁵. Выделяют восемь основных группировок: Urabeños, Rastrojos, ERPAC, Paisas, Machos, Organización Nueva Generación, Magdalena Medio и **Renacer**. В СМИ часто упоминаются и другие группировки, причастные к совершению преступлений, на-

²² Understanding Colombia Series: Paramilitary Demobilization [Electronic resource] // U.S. Office on Colombia [Official website]. URL: http://www.usofficeoncolombia.org/understanding_colombia/pdf/paramilitary_demobilization.pdf.

²³ Colombia Paramilitaries' Heirs; The New Face of Violence in Colombia [Electronic resource] // Human Rights Watch [Official website]. February 2010. URL: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia0210webwcover_1.pdf.

²⁴ *Felbab-Brown V.* Reducing Urban Violence: Lessons from Medellín, Colombia [Electronic resource]

²⁵ Brookings Foreign Policy Trip Reports, Number 20. February 14, 2011. URL: http://www.brookings.edu/opinions/2011/0214_colombia_crime_felbabbrown.aspx.

²⁶ Qué son las Águilas Negras? [Recurs o electrónico] // Semana [Sitio oficial]. 18 de agosto. URL: <http://www.semana.com/nacion/aguilas-negras/105663-3.aspx>.

пример, *Aguilas negras* и *Las Vacrim*. Масштабы деятельности этих организаций таковы, что неправительственный фонд «Идеи ради мира» («*Ideas para la Paz*») заявил о появлении третьего поколения «парамилитарес»²⁶.

Помимо «парамилитарес», с середины 1960-х годов в Колумбии появились и стали вести активную деятельность несколько повстанческих групп: Революционные вооруженные силы Колумбии, Армия народного объединения и др. Изначально, многие из них появились как политические силы левого толка, противостоящие несправедливости буржуазии, монополизации власти и земель, неоимпериализму, а также иностранному вмешательству. Из нескольких тысяч к 2004 г. численность Революционных вооруженных сил Колумбии достигла, по различным оценкам, 15–20 тыс. боевиков. РВСК контролировали к тому времени до 40% территорий Колумбии и превратились в крупнейшую нерегулярную армию в мире. В своем противостоянии властям партизанские группировки пользовались и такими средствами, как похищение людей с целью выкупа или обмена на других партизан. Эта практика продолжалась до конца 2011 г., когда РВСК официально отказались от нее. Однако самым известным случаем за 2000-е годы стало похищение юриста Клары Рохас и кандидата в президенты Ингрид Бетанкур. Они провели в плену 6 лет и были освобождены в июле 2008 г. в результате спасательной операции. Однако помимо успешной борьбы властей с партизанами, имели место и многочисленные скандалы, в ходе которых были убиты невинные люди. Крупнейший из скандалов такого рода получил название «*Falsos Positivos*». На языке военных «positivo» означает положительный исход операции, а «falso» – ложный, т.е. речь идет о преступных действиях, которые колумбийская армия пытается выдать за успехи в борьбе с партизанами. Начиная с 2006 г. на этой почве в Колумбии разгораются все новые скандалы. Дело в том, что в ноябре 2005 г. в рамках провозглашенной А. Урибе политики «Демократической безопасности» Министерство безопасности Колумбии выпустило Директиву 29, в которой речь шла о мерах, необходимых для успешной борьбы с партизанами²⁷. В их число входило денежное вознаграждение за убитых партизан, повышение по службе

²⁶ La tercergeneración [Recursoelectrónico] // Fundación Ideas para la Paz, Siguiendo el conflicto, no. 25, 12 de agosto 2005. URL: http://www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto25.pdf.

²⁷ Directiva Ministerial Permanente [Recurso electrónico] // Ministerio de Defensa Nacional [Sitio oficial]. 17 de noviembre de 2005. URL: http://www.lasillavacia.com/sites/default/files/media/docs/historias/Directiva_29_2005-comentado.pdf.

или предоставление дополнительного отпуска за хорошую службу. В результате получили широкое распространение случаи, когда Вооруженные силы нанимали гражданских лиц на работу, убивали их и выдавали за партизан, погибших в ходе вооруженных операций. Действовали колумбийские военные наспех и неумело: погибшие были обуты в военные ботинки на несколько размеров больше, у левшей оружие оказывалось в правой руке, многие погибшие постоянно проживали не там, где были обнаружены²⁸. Масштаб преступлений позволяет говорить о системном характере этого явления. Жертвами военных становились и бездомные больших городов. Ни в одном из спорных случаев государство не смогло предоставить прямые доказательства того, что убитые были как-либо причастны к партизанским группировкам (в основном, к РВСК)²⁹. Максимальное число таких случаев было зарегистрировано в 2008 г. Сначала колумбийское правительство всячески отрицало эти преступления, но затем было вынуждено их признать. В 2008 г. около 30 высших офицеров были отправлены в отставку³⁰, а в 2009 г. виновными были объявлены 67 солдат и еще 400 арестованы. В настоящее время в колумбийских судах рассматриваются 2547 таких дел³¹.

Активная деятельность «парамилитарес» и партизанских групп, постоянное насилие в аграрных районах Колумбии и в бедных районах крупных городов заставляет людей покидать свои дома. Вынужденные перемещения – одно из главных последствий политического насилия. По этому показателю с начала 2000-х годов Колумбия прочно занимает второе место в мире после Судана. Группы правозащитников приводят такие цифры: только в 2000 г. свои дома были вынуждены покинуть 317 тыс. человек, из них 15 тыс. бежали в соседние государства. Всего за период президентства А. Пастраны около 600 тыс. человек подверглись насиль-

²⁸ *Line M.* Trying to End Colombia's Battle With FARC [Electronic Resource] // Foreign Affairs [Official website]. March 27, 2012. URL: http://www.foreignaffairs.com/articles/137354/milburn-line/trying-to-end-colombias-battle-with-farc?cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-032912-trying_to_end_colombias_battle_3-032912.

²⁹ The 'False Positives' Scandal [Electronic Resource] // Justice for Colombia [Official website]. URL: <http://www.justiceforcolombia.org/about-colombia/#false-positives>.

³⁰ El Mindefensa reconoce ejecuciones extrajudiciales [Recurso electrónico] // El Espectador [Sitio oficial]. 4 de noviembre de 2008. URL: <http://www.elespectador.com/articulo88049-el-mindefensa-reconoce-ejecuciones-extrajudiciales>.

³¹ *McDermott J.* Toxic Fallout of Colombian Scandal [Electronic Resource] // BBC News [Official website]. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8038399.stm>.

ственному перемещению³². На сегодняшний день в Колумбии насчитывается 4 млн насильственно перемещенных лиц и 15 тыс. пропавших без вести³³.

Проблему перемещенных лиц, остающуюся на сегодняшний день одной из наиболее острых, усугубляет поощряемая США борьба с выращиванием коки и мака. Распыление химикатов в 21 из 32 департаментов страны в рамках «Плана Колумбия» уничтожило посевы не только коки, но и кукурузы и других сельскохозяйственных культур, а также нанесло большой ущерб окружающей среде. В период между 2001 и 2006 г. было подано 6 тыс. жалоб на ошибочное уничтожение посевов, но только в 28 случаях фермеры получили компенсацию ущерба. Многочисленные исследования подтвердили, что химикаты наносят тяжелый ущерб здоровью людей³⁴. Сельское население теряет единственный источник дохода и мигрирует, поскольку не видит другого выхода из сложившегося положения. Так, за два года интенсивного уничтожения посевов в департаменте Путумае количество уехавших выросло на 10%. Оставшиеся жители становятся потенциальными новобранцами для различных группировок и бандформирований. Соединенные Штаты оказывали поддержку внутренним мигрантам: например, 37,5 млн из 860 млн долларов, предоставленных в качестве помощи в 2000 г., предназначались вынужденным переселенцам. Однако международные неправительственные организации считают эту сумму недостаточной³⁵: на каждого выделенного переселенца приходится всего 10 долларов, тогда как на каждого демобилизованного члена ОССК – 50 тыс. долларов.

Тем не менее если в отношении правых сил власти проявили лояльность, то в отношении левых – социалистов, правозащитников – такая сдержанность не прослеживается. Как показывает статистика, Колумбия занимает первое место в мире по числу убийств правозащитников и ли-

³² The Pastrana-Bush Summit [Electronic Resource] // Human Rights Watch [Official website]. February 2001. URL: http://www.hrw.org/legacy/background/america/pastrana_bush.html.

³³ Колумбийцы вышли на марш протеста против насилия [Электронный ресурс] // Известия [Официальный сайт]. 6 марта 2008. URL: <http://www.izvestia.com/news/420136>.

³⁴ Understanding Colombia Series: Fumigations [Electronic resource] // U.S. Office on Colombia [Official website]. URL: http://www.usofficeoncolombia.org/understanding_colombia/pdf/fumigation.pdf.

³⁵ Understanding Colombia Series: IDP's – Colombians Uprooted War [Electronic resource] // U.S. Office on Colombia [Official website]. URL: http://www.usofficeoncolombia.org/understanding_colombia/pdf/idps.pdf.

деров профсоюзов. Одну из причин столь высокого уровня преступлений можно назвать – это публичная критика властями профсоюзов и правозащитников, которые автоматически причисляются к тем, кто поддерживает и защищает партизан. В период президентства А. Пастраны, по данным Колумбийской комиссии юристов, пользующейся в стране высоким авторитетом, по сравнению с 2002 г. среднее число политических убийств за сутки выросло с 14 до 20. В 2010 г. погибло 49 членов профсоюзов, что больше, чем во всем остальном мире³⁶. Высокий уровень политического насилия является серьезным препятствием на пути ратификации договора о зоне свободной торговли с Соединенными Штатами³⁷. Администрация Андреса Пастраны пыталась создать видимость борьбы с нарушениями прав человека, однако предпринятые меры не привели к заметным результатам. Так, созданная в январе 2001 г. комиссия по расследованию политических убийств фактически бездействовала, как и другие подобные ведомства, которые должны были бороться с беззаконием “парамилитарес”. Большинство заявлений А. Пастраны относительно правонарушений в стране носили пропагандистский характер³⁸. Правительство перекладывало ответственность за положение в стране на партизан, утверждая, что они несут ответственность за 80% всех убийств и правонарушений³⁹. Более того, федеральное правительство сократило финансирование исследований в области защиты прав человека. В 2000 г. в своем итоговом докладе Генеральный прокурор сообщил, что бюджетные сокращения, наложенные президентом Пастраной, грозят парализовать работу правозащитников. Многие организации были вынуждены приостановить работу, а свидетелям пришлось искать убежища в других странах, поскольку средств на обеспечение их безопасности не хватало⁴⁰.

³⁶ Worldwide Survey: Repression of Union Rights and Economic Freedoms Across the Globe [Electronic Resource] // International Trade Union Confederation [Official website]. June 8. 2011. URL: <http://www.ituc-csi.org/worldwide-survey-repression-of.html?lang=en>.

³⁷ US-Colombia Free-Trade Agreement Tied to Human Rights [Electronic resource] // Human Rights Watch [Official website]. August 1, 2007. URL: <http://www.hrw.org/news/2007/08/01/us-colombia-free-trade-agreement-tied-human-rights>.

³⁸ The «Sixth Division» Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia [Electronic Resource] // Human Rights Watch [Official website]. September 2001. URL: <http://www.hrw.org/legacy/reports/2001/colombia/6theng.pdf>.

³⁹ Op. cit.

⁴⁰ The Pastrana-Bush Summit [Electronic Resource] // Human Rights Watch [Official website]. February 2001. URL: http://www.hrw.org/legacy/background/america/pastrana_bush.html.

С приходом к власти А. Урибе ситуация никак не изменилась. Так, по данным Национальной профсоюзной школы (Escuela Nacional Sindical), занимающейся защитой прав трудящихся, с 2002 г. в Колумбии было убито около 400 членов профсоюзов⁴¹. Под давлением Соединенных Штатов колумбийское правительство принимает некоторые меры по поиску виновных в убийствах членов профсоюзов. Однако, как правило, они оказываются недостаточными для устранения насилия, направленного против трудящихся. Кроме того, нужно учитывать, что США могли оказывать давление по этому вопросу до тех пор, пока договор не вступил в силу (например, принятие предварительного «Колумбийского Плана действий по правам трудящихся»⁴²); однако существуют опасения, что ситуация может вернуться в прежнее состояние⁴³.

Ситуация в области прав человека в Колумбии сегодня – это следствие, во-первых, гражданского конфликта, который длился более 50 лет, во-вторых – деятельности различных политических сил и акторов, в-третьих – отсутствия единой правовой базы для всех граждан Колумбии. Более того, когда колумбийскими властями была предпринята попытка укрепить армию и полицию, это привело к превышению полномочий со стороны силовых ведомств, и в результате еще более осложнило положение рядовых граждан. Однако в последние два года наметилась положительная динамика, свидетельствующая о том, что власти предпринимают определенные попытки найти виновных в правонарушениях, а также реформировать колумбийское законодательство и обеспечить социально незащищенное население широкими правами.

⁴¹ US: Reject Colombia Free Trade Deal [Electronic resource] // Human Rights Watch, April 7. 2008. URL: <http://www.hrw.org/news/2008/04/06/us-reject-colombia-free-trade-deal>.

⁴² Colombian Action Plan Related to Labor rights [Electronic resource] // Office of the United States Trade Representative [Official website]. April 7. 2011. URL: http://www.ustr.gov/webfm_send/2787.

⁴³ Letter to Speaker Nancy Pelosi on Colombia Free-Trade Agreement [Electronic resource] // Human Rights Watch, November 20. 2008. URL: <http://www.hrw.org/news/2008/11/20/letter-speaker-nancy-pelosi-colombia-free-trade-agreement>.

Глава II. Соотношение неравенства, гражданского общества и демократических институтов в Латинской Америке

Т.Е. Ворожейкина

В рамках данной статьи предполагается осветить несколько большую тему, нежели проблему прав человека в Латинской Америке: соотношение неравенства, гражданского общества и демократических институтов. Прежде всего в контексте социального гражданства и гражданства политического. Таким образом, речь пойдет о социальных факторах: во-первых, характере, динамике и типе распределения доходов, а во-вторых – о характеристике и динамике бедности и их воздействии на устойчивость демократических институтов в Латинской Америке. Сразу следует отметить, что прямой зависимости здесь нет. Часто встречающееся определение, согласно которому чем меньше бедность и неравенство в распределении доходов, тем более устойчивы демократические институты, в реальности должно быть подвергнуто ряду оговорок. На примере некоторых латиноамериканских стран будут показаны разные варианты влияния неравенства распределения доходов на демократические институты.

Проблема соотношения социального гражданства и гражданства политического является «проклятой» проблемой всей Латинской Америки в XX в. История XX в. в Латинской Америке – это история того, как разные по своей природе режимы пытались с различной долей успеха включить большинство населения или его часть в социальные, экономические, политические институты. До 30-х годов XX столетия, в период олигархических демократий, большинство населения было «выключено» из политических институтов. Данная тематика дважды на протяжении прошлого века становилась причиной падения слабых демократических институтов. В первый раз это произошло в 30–40-е годы, когда возникли популистские режимы в Латинской Америке. Во второй раз – в 60–70-е годы, когда устанавливаются авторитарно-демократические режимы (по классификации г. О’Донела).

Так, популистские авторитарные режимы – Перона в Аргентине, Карденаса в Мексике и Варгаса в Бразилии – совершили прорыв в области социальной модернизации своих стран. Она выражалась в перемещении широких масс сельского населения в города и их адаптации к городским

условиям жизни. Экономическая основа этого процесса заключалась в импортозамещающей индустриализации. Одновременно с этим популистские режимы вели активную перераспределительную социальную политику: постоянно росли заработные платы, была введена «пионерная» для Латинской Америки система социального обеспечения, в Аргентине получили распространение программы субсидирования жилья и т.д. Все это не только улучшило положение городских низов и городского среднего класса, но и впервые дало огромной массе людей ощущение социального гражданства, их принадлежности к обществу. Преимущественно эти программы затрагивали городское население и только в Мексике подобные программы распространялись в 30–40-е годы в том числе и на сельское население. Социальное и политическое действие этих масс не было независимым. Оно было канализировано через созданные режимом корпоративные государственные организации (партии, профсоюзы и т.п.). В этом смысле популистские режимы создали феномен этатистского социально-политического контроля над массами, который являлся важнейшей чертой популизма.

Стоит отметить, что народный сектор, который был создан популистскими режимами, большинство их пережил – в 40–50-е годы режимы Варгаса, Перона и другие пали, но феномен остался. И этот новый социальный фактор (так называемый народный сектор) становится важнейшим фактором, определяющим социально-политическую политику периода демократического популизма в 40–50-е годы XX в. Сила этого сектора со второй половины 1950-х годов начала входить во все большее противоречие с меняющейся экономической моделью развития, которая требовала не перераспределения, а наоборот, концентрации доходов на верхнем полюсе в связи с углублением процессов индустриализации, создания собственных средств производства и перехода к тяжелой фазе индустриализации. Таким образом, конфликт между сильным народным сектором и тем, что правящие группы переориентировались на иную, исключительную, в отличие от популистских режимов, экономическую модель, приводит к серии переворотов в наиболее развитых странах континента, начиная с Бразилии в 1964 г., после чего последовали Чили и Уругвай в 1973 г., и наконец в 1976 г. подошла очередь Аргентины.

Все правоавторитарные режимы были режимами социального исключения. Для них в 60–70-е годы было характерно углубление и без того неравномерного распределения доходов и их концентрация в верхних

20–30% населения, которые и составили рынок для таких товаров длительного пользования, как автомобили, бытовая техника и т.д. Соответственно правоавторитарные режимы разрушили социально-политические организации народного сектора. И в первую очередь были ликвидированы те политические институты, посредством которых этот сектор мог отстаивать свои экономические интересы. В то же время в период диктатур происходит ослабление этатистского контроля над народным сектором, который заменяется контролем репрессивным. На месте старых корпоративистских организаций возникают новые, более сильные организации: например, в Бразилии появляются новые профсоюзы на автосборочных предприятиях в Сан-Паулу, где на их основе возникла уникальная для континента левая партия – Партия трудящихся, ныне правящая партия Бразилии.

В 80-е годы начинается возвращение демократических режимов в Латинскую Америку: в 1983 г. – в Аргентине, в 1985 г. – в Бразилии и в 1990 г. – в Чили. Здесь стоит отметить, что демократия после периода диктатур, длящихся от 6 до 21 года, стала восприниматься как самоценность. Огромную популярность получили слова мексиканского историка Э. Крауза «демократия без эпитетов». Таким образом, население государств Латинской Америки абстрагировалось от тех «проклятых» проблем, которые обуславливали в течение полувека неустойчивость демократических режимов. Иначе говоря, формальные демократические институты не являлись эффективными каналами для выражения социальных требований низов общества, а когда выступали – вступали в противоречия с экономическими интересами правящих и господствующих групп. Однако, несмотря на попытки абстрагироваться, проблема сохранялась и заключалась в том, в какой мере демократические режимы эффективны для отстаивания экономических интересов? Именно эта проблема стала центральной для судеб латиноамериканских демократий на протяжении последних 25 лет их существования.

С чем это связано? Прежде всего с тем, что экономическая политика режимов, осуществлявших политическую демократизацию и экономическую либерализацию в 90-е годы, представляла собой (за исключением Чили) политику неолиберального урегулирования, которая обуславливала уход государства не только из экономики, но и из сферы обеспечения социального производства. Иными словами, все те слои, которые существовали за счет субсидий государства (как правило, скрытых) или просто работали в госсекторе, в одночасье лишились этой поддержки.

Везде, кроме Бразилии, это привело к углублению неравенства в распределении доходов. В Бразилии – стране с наибольшим уровнем неравенства в распределении доходов – правительство Кардозу пыталось это смягчить за счет целого ряда мероприятий, однако безрезультатно. Таким образом, ситуация, когда первое десятилетие существования демократических режимов приводило к углублению социального неравенства, вызвала естественный ответ – «левый поворот», т.е. приход к власти левоцентристских, или левопопулистских, режимов в течение 2000-х годов.

Под термином «левый поворот» понимаются две близкие и одновременно далекие группы режимов. Во-первых, приход к власти режимов социал-демократической или левопопулистской ориентации, которые действовали строго в рамках сложившихся демократических институтов и конституции. Они в рамках данных институтов (и с их помощью) осуществляли активную перераспределительную политику, которая выступала как реакция на углубление неравенства в 90-е годы. Это прежде всего относится к политике Лулы да Силвы в Бразилии (2003–2011 гг.), социалистической партии в Чили (2006–2010 гг.) и левой коалиции в Уругвае.

Ко второй группе режимов относятся те, которые также осуществляли активную перераспределительную политику, прибегнув при этом к коренным реформам, которые были направлены либо на использование существующих демократических институтов в свою пользу, либо на их уничтожение. Наиболее очевидный пример последнего – правительство Уго Чавеса в Венесуэле, который выигрывает выборы 1998 г. и до сих пор остается президентом, выдвинув свою кандидатуру в третий раз на выборах осенью 2012 г.

Что происходит в Венесуэле с точки зрения судьбы демократических институтов? Во-первых, Чавес полностью подчиняет законодательную власть исполнительной. Делает он это с лёгкостью, так как демократические институты в предшествующие годы были практически разрушены. Во-вторых, Чавес изменил Конституцию, дополнив ее некоторыми авторитарными элементами, среди которых ключевую роль играет бессрочное президентство. Выборы при этом приобретают плебисцитарный характер. Также было осуществлено ограничение прав оппозиции, однако не столь сильно, как в России в 2000-х годах. Наконец, Чавес ограничил свободу слова посредством введения контроля над телевидением и радио. Таким образом, период правительства Чавеса является перио-

дом деинституционализации, ослабления и исчезновения демократических институтов, которые призваны по логике режима быть компенсированными тем социальным перераспределением и социальной поддержкой низов, которые до этого не были включены в данную систему.

Однако режимы Чавеса в Венесуэле, Эво Моралеса в Боливии, Фернандо Луго в Парагвае и Даниеля Ортега в Никарагуа сильно друг от друга отличаются. Нельзя говорить о том, что все они копия режима Чавеса (являющегося скорее экстремумом). Все, что их объединяет, это факт изменения под себя предыдущих институтов представительной демократии.

Теперь взглянем на отношение к демократии на протяжении 2000-х годов, по данным «Латинобарометра». Самое высокое число сторонников демократии в 2010 г. было зафиксировано в Аргентине, Чили, Уругвае и Коста-Рике, т.е. в странах (за исключением Аргентины) с устойчивыми демократическими традициями. В то же время сторонников демократии в Венесуэле в 2010 г. было 84%. Также высокий показатель был зафиксирован и в других странах «второй» модели: Боливии и Эквадоре.

С другой стороны, обращает на себя внимание низкое число сторонников демократии в таких странах, как Бразилия и Мексика (в районе 50%). Иными словами, если обратиться к поставленному вначале вопросу о соотношении устойчивых демократических институтов с социальным неравенством, то можно отметить, что в странах с относительно устойчивыми демократическими институтами число сторонников демократии может быть как высоким, так и низким. В Венесуэле, пережившей демократическую деинституционализацию, самое высокое число сторонников демократии в 2010 г. Это означает не только то, что под демократией понимаются абсолютно разные вещи, но то, что понятие социальных прав или отношение к демократии как средству достижения социальной справедливости определяет значительную часть общественного мнения.

Еще один важный вопрос можно сформулировать следующим образом: «Является ли демократия предпочтительным в сравнении с другими способом правления?». Если с начала 2000-х годов доля населения, положительно отвечавшая на данный вопрос, росла, то под влиянием кризиса в 2010 г. наметился спад данного показателя. Спад 2011 г. показывает, что среди тех, кто ушел от бедности, нарастает ощущение, что их социальный подъем замедлился и стал более трудным.

Теперь сопоставим отношение к демократии по странам с распределением доходов в Латинской Америке. Как известно, рассматриваемый регион характеризуется крайне неравномерным распределением доходов: более половины доходов распределяется в пользу верхних 20% населения. Обратимся, к примеру, к Аргентине, представляющей промежуточный вариант. До 2003 г. и прихода к власти правительства Киришнера, которого можно охарактеризовать как левопопулистского, отмечалось нарастание неравенства в распределении доходов (даже по сравнению с уровнем 1980-х годов). Более того, 2002–2003 гг. стали для Аргентины (самой богатой страны континента) периодом социальной катастрофы: 20% по международной черте и свыше 50% по национальной. Это было связано с крахом неолиберальной политики и кризиса 2001 г. Популистский курс, который осуществляет Киришнер, а потом его жена и вдова, направлен на перераспределение: снижение на 6 процентных пунктов доли верхних 10% и 20% населения, а также улучшение в середине распределения в 2009 г. Эта политика пользуется поддержкой среди населения: на выборах в 2011 г. Кристину Киришнер поддержали 54% проголосовавших в первом туре. Таким образом, можно отметить, что Аргентина находится между двумя группами левоцентристских и левопопулистских режимов, поскольку, с одной стороны, демократические институты не были затронуты, но с другой – у правительства Кристины Фернандес был нарастающий конфликт с центральной газетой. Ее правительство разгромило существовавший статистический институт и возбуждает иски против тех независимых институтов, которые публикуют реальные цифры инфляции в стране. В свою очередь, журнал «The Economist» перестал публиковать официальный уровень инфляции в стране, считая его не соответствующим действительности¹.

С другой стороны, Бразилия, где произошло снижение неравенства: в 1992 г. 61% доходов концентрировался в верхних 20% населения. Правительство Кардозу с 1994 г. начало реализовывать ряд мероприятий, связанных прежде всего с проведением образовательной реформы (в Бразилии к тому моменту сложился порочный круг, когда дети вынуждены были уходить из школ, дабы помочь своим родителям). После этого распределение доходов улучшилось. Продолжилась тенденция к сокращению неравенства и при Луле да Силве, главная заслуга которого заключалась в уменьшении количества бедности в два раза с 2003 г. Таким об-

¹ Реальный уровень инфляции около 25%, в то время как официальный 8–9%.

разом, то что оформлялось при Кардозу на уровне эксперимента, при Луле да Силве начало действовать в масштабе всей страны. Например, так называемый «семейный кошелек», когда бедные семьи получают стабильные субсидии, если они держат своих детей в школе и дети получают прививки. Успех самого популярного демократического президента Бразилии, Лулы да Силвы, связан с тем, что он продемонстрировал высокую эффективность демократических каналов для осуществления социальных требований. Иными словами, впервые в Бразилии проходимость демократических каналов для требований низов и социальных прав стала не противоречить, а лежать в основе устойчивости демократических институтов. То же самое можно сказать о Чили и о Мексике.

Теперь обратим внимание на Венесуэлу – страну с изначально не самым неравномерным распределением доходов в Латинской Америке. Здесь динамика сокращения бедности превышает бразильскую, но в Венесуэле при Чавесе ситуация с неравенством улучшается, но не сильно (если не брать бедность). Квентильное перераспределение здесь сопоставимо с бразильским, но достигнуто оно не с помощью демократических институтов, а посредством их разрушения.

Таким образом, можно подытожить, что если и возможно выявить зависимость между устойчивостью демократических институтов и динамикой социального неравенства, то она не абсолютна. С одной стороны, страны с очень неравномерным распределением доходов дают относительно устойчивые демократии (Бразилия и Чили), с другой – страны с относительно равномерным по континентальным меркам распределением доходов дают наименьшую устойчивость демократии (Венесуэла, Перу, Боливия). Здесь немаловажную роль начинает играть сила гражданского общества: все страны с устойчивыми демократическими институтами обладают сильным гражданским обществом. Именно организации гражданского общества выступают важнейшими каналами включения социально исключенных. Если ассоциации гражданского общества, которые входят в социально исключенные, удастся встроить на равных в общую плюралистическую систему гражданского и политического представительства, где они чувствуют, что могут эффективно отстаивать свои интересы, то общество обретает стабильность, сочетающуюся с расширением представительного характера демократических институтов. Если же этого не удастся, если патерналистские тенденции социальных низов смыкаются с авторитарными течениями в политической системе, то это приводит к разрушению институционального опосредования между гражданами.

данским и политическим обществом. И Венесуэла является поразительным примером того, как обрушение старой непроницаемой для социальных низов политической системы в условиях очень слабого гражданского общества приводит к становлению демократическим путем авторитарного режима, который сводит на нет, выхолащивает представительный характер демократических институтов и их способность адекватно транслировать интересы общества, в том числе их протест, в политическую сферу.

Глава III. Подходы Бразилии к вопросу защиты и обеспечения прав человека

А.Ю. Борзова

Проблема обеспечения и защиты прав человека стала актуальной в Бразилии, самой крупной стране Латинской Америки, после падения военного режима и перехода к демократической форме правления. Новая конституция, принятая 5 октября 1988 г., признает фундаментальные права и свободы в качестве основы демократического принципа верховенства прав человека и подчеркивает важность для государства обеспечения соблюдения прав человека каждого гражданина Бразилии как в стране, так и за ее пределами. В текст Конституции страны включен перечень основных прав человека и признано многообразие групп населения, проживающих на территории Бразилии. Признание принципа верховенства прав человека и формирования правового государства привело к пересмотру всей системы правового регулирования в Бразилии.

В 1990-е годы правительство страны ратифицировало основные международные договоры по защите прав человека и инициировало процесс подготовки законодательства по данному вопросу.

В 1996 г. в стране принимается первая Национальная программа в области прав человека (PNDHI), в основу которой был положен принцип обеспечения соблюдения гражданских и политических прав. В 2002 г. принимается вторая программа PNDHII, в которую были включены экономические, социальные и культурные права с указанием на их неделимость и взаимозависимость. В 2008 г., когда отмечалось 60-летие Всеобщей декларации прав человека, в стране началась подготовка третьего варианта Национальной программы в области прав человека¹.

Поправка, вступившая в силу 1 января 2005 г., внесла существенные изменения в Конституцию в плане защиты прав человека. В стране работает Специальный секретариат по правам человека при президенте республики (SEDH/PR, с 2003 г.), который активно взаимодействует со структурами на федеральном и муниципальном уровнях, включая законодательную, исполнительную и судебную власть и неправительственные общественные организации.

¹ URL: http://www.upr-info.org/IMG/pdf/brazil_NR_R.pdf.

Исполнительные структуры SEDH/PR включают субсекретариат по правам детей и подростков, субсекретариат по содействию защите прав человека, субсекретариат по пропаганде защиты прав человека и национальный координационный комитет по социальной интеграции лиц с ограниченными возможностями (Corde).

В дополнение к этим исполнительным структурам Специальный секретариат при президенте (SEDH/PR) имеет и другие коллегиальные органы, такие как Совет по защите прав индивидуума (CDDPH), Национальный совет по правам детей и подростков (Conanda), Национальный совет по борьбе с дискриминацией (CNCD), Национальный совет по правам лиц с ограниченными возможностями (Conade) и Национальный совет по правам пожилых людей (CNDI). В последнее время появились дополнительные комитеты: Национальный комитет по искоренению рабского труда, Национальный координационный орган по программе защиты правозащитников, Постоянный комитет против пыток и другие структуры, контроль над деятельностью которых осуществляется с участием представителей гражданского общества².

В 2003 г. в рамках федеральной исполнительной власти было создано три специальных секретариата со статусом министерств, которые также разрабатывают и реализуют программы, касающиеся прав человека:

- специальный секретариат по правам человека;
- специальный секретариат по программам поощрения расового равенства;
- специальный секретариат по политике в отношении женщин.

Только с 2003 по 2006 г. в стране было проведено 40 национальных конференций по разным аспектам социальных вопросов, которые раньше не рассматривались правительством.

В 2007 г. в Бразилии начали обсуждать создание Национальной системы показателей в области прав человека, которая могла бы давать объективную картину проблем в этой сфере.

В 2008 г. Бразилия представила в Совет по правам человека ООН Национальный доклад в соответствии с п. 15 а) Приложения к Резолюции 5/1 Совета, где был сделан обзор ситуации с правами человека в стране, дающий представление о проблемах в этой области и реализуемых пра-

² Human Rights, the Brazilian Experience and the International Scenario (<http://www.china.org.cn/english/features/bjrenquan/190894.htm>).

вительством программам по защите прав человека и некоторых итогах³. Среди множества программ, которые реализуются в стране, можно выделить следующие:

- Национальная политика по поощрению расового равноправия.
- Национальный пакт по борьбе с насилием в отношении женщин.
- Программа борьбы с голодом (Fome Zero).
- Национальная программа по аграрной реформе, направленная на демократизацию доступа к земле и обеспечение экономической, социальной и экологической устойчивости.
- Национальная программа укрепления семейных сельхозпредприятий.
- Программа повышения уровня грамотности (Brasil Alfabetizado) и бюджетного финансирования образования (Bolsa Educacao).
- Программа семейных пособий для борьбы с бедностью (Bolsa Familia).
- Национальная программа по борьбе со СПИДом и другими болезнями.
- Программа по защите земель индейцев.
- Программа обеспечения интеграции инвалидов в социальную среду.
- Национальная программа обеспечения общественной безопасности при соблюдении гражданских прав⁴.

Так появляется новый государственный лозунг: «Права человека – это новое название свободы и демократии».

Для осуществления этих программ в стране были приняты Органический закон о продовольственной безопасности и обеспечении питанием (2006 г.), План развития образования на 2007–2010 гг., а также начала совершенствоваться единая система здравоохранения и единая система общественной безопасности (национальная статистическая система в области общественной безопасности и уголовного правосудия), стал функционировать Национальный фонд индейцев и комитет по разработке политики в интересах коренных народов и т.д.

³ Совет по правам человека в 2006 г. появился вместо Комиссии по правам человека при ООН. Предполагается, что каждая страна должна один раз в четыре года представлять в Совет доклад о ситуации с правами человека.

⁴ Anjos Fontes Grazielle. Analise Historica do Sistema de Protecao Brasileiro do Direitos Humanos Fundamentais, 2007 (<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1813>).

Специальная комиссия по расследованию политических убийств и исчезновений в период диктатуры изложила основные результаты своей 11-летней работы в докладе «Право на память и истину», что вызвало широкий общественный резонанс.

В Бразилии проделана огромная работа по защите прав человека и совершенствованию в этой области, однако власти признают наличие серьезных проблем и пробелов в этой работе, что находит отражение в неправомерных действиях полиции, в коррупции, жестоком обращении с заключенными, насилием в отношении женщин и детей, дискриминации индейцев и т.д.⁵ На это и обращают внимание государства растущие неправительственные организации (НПО) страны, такие как Viva Rio, Instituto Criar, Viva Cazuza, занимающиеся программами социальной, медицинской помощи, социализацией молодежи из групп риска.

Бразилия уделяет большое внимание защите прав своих граждан за рубежом. Итамарати (МИД Бразилии) и Совет представителей бразильцев за рубежом разработали План действий на 2011–2012 гг., включающий ряд мероприятий, направленных на обеспечение интересов большой зарубежной диаспоры бразильцев и находящихся на территории Бразилии иностранцев. «План действий» определяет направления деятельности правительства страны и структуры, ответственные за реализацию основных положений плана (консульские услуги, информационное сопровождение, социальная поддержка, защита прав иностранных граждан в Бразилии, формирование положительного имиджа бразильцев за рубежом и т.д.)⁶.

При реализации программ, направленных на продвижение и обеспечение защиты прав человека, Бразилия ориентируется на соответствие принципам ООН, на цели и задачи, обозначенные на Конференциях 1992 г. (Рио-де-Жанейро) и 2002 г. (Йоханнесбург) по проблемам устойчивого развития, и на Декларацию тысячелетия.

На международной арене Бразилия выступает за повышение эффективности деятельности Совета по правам человека в ООН, в рамках ОАГ ведет активный диалог с Межамериканской системой защиты прав человека и Межамериканским судом по правам человека, поддерживает укрепление и институционализацию этих органов.

⁵ 2008 Human Rights Report: Brazil. URL: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/wha/119150.htm>.

⁶ Brasileiros no mundo. URL: http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt/plano_de_acao_mre-crbe_para_o_bienio_2011-1012.xtm.

В МЕРКОСУР Бразилия принимает активное участие в деятельности Совещания комитетов высокого уровня и Секретариата по правам человека при МЕРКОСУР (с 2004 г.), который занимается координацией политики и сотрудничества по защите прав человека в регионе. С 2006 г. регулярно осуществляются встречи на высшем уровне стран членов МЕРКОСУР по социальным вопросам.

Бразилия была избрана в Совет по правам человека в ООН большинством голосов стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

Во время празднования 60-летия Всеобщей декларации прав человека в 2008 г. Бразилия занималась подготовкой резолюции относительно целей в области прав человека, которые международное сообщество обязалось достичь к 70-летию Декларации. Обязательства охватывают, в частности, борьбу с голодом и нищетой, всеобщую ратификацию международных документов, направленных на соблюдение и защиту юридических и политических прав человека, создание национальных институтов по правам человека⁷.

Бразилия придала большое значение Конференции ООН по борьбе с расизмом (2009, Женева; Дурбан II), где ее делегация стремилась работать конструктивно и гибко, добиваясь консенсуса различных точек зрения, избегая предвзятости и избирательности. В принятой Декларации рассматриваются вопросы, представляющие большой интерес для Бразилии, такие как защита лиц африканского происхождения, коренных народов, мигрантов, женщин и детей.

С. Аморим, министр иностранных дел в правительстве экс-президента Лула да Силвы, отмечает: «Очень важно, чтобы международное сообщество приняло конкретные меры, чтобы экономический спад не поставил под угрозу ценности прав человека, демократии и мира... В некоторых странах выполнение целей в области развития находится под угрозой. Ужесточение законодательства ряда стран по вопросам миграции наносит опасный удар по международному праву и по защите прав человека⁸.

Бразилия, наряду с Китаем, Индией, Россией (странами БРИКС) и Африканскими странами, активно содействовала проведению 10-й специальной сессии Совета по правам человека, посвященной воздействию глобального финансового и экономического кризиса на эффективное осу-

⁷ URL: <http://www.unu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-direitos-humanos/>.

⁸ URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/direitos-humanos-e-temas-sociais/o-brasil-e-os-direitos-humanos-em-busca-de-uma-agenda-positiva/view>.

шествление прав человека, стремясь обеспечить тесное сотрудничество стран Юга в этом вопросе и укрепление роли Совета по правам человека.

Практический опыт, накопленный Бразилией в процессе участия в гуманитарных миссиях в таких странах, как Гвинея-Бисау, Мозамбик, Восточный Тимор, Гаити, позволяет ей оказывать техническое содействие государственным органам ряда стран в осуществлении международных норм прав человека как в экономической, социальной и культурной сферах, так и в гражданских и политических правах⁹.

Бразилия поддержала позицию Африканской группы в Совете по правам человека по предотвращению гуманитарной катастрофы в районе Африканского Рога, активно содействовала сближению позиций европейских и африканских делегаций по Дарфуру, участвовала в подготовке специальной сессии по ситуации с правами человека в Шри-Ланке (2009 г.), выступала координатором проекта по работе комиссии по поддержанию мира в Гвинее-Бисау, уделяет особое внимание ситуации в Бурунди, Гаити, Либерии, Демократической Республике Конго.

В 2004 г. Бразилия в штаб-квартире ООН объявляет о начале «акции против голода и нищеты», призвав расширить финансирование для достижения целей развития, обозначенных в Декларации тысячелетия. Первым конкретным результатом стало создание в 2006 г. Международного комитета по закупке лекарственных средств (International Drug Purchase Facility, UNITAID) для борьбы с болезнями (СПИДом, туберкулезом и малярией), которые сопровождают голод и нищету. Бразильское правительство выделило 6 млн долларов для UNITAID в 2006 г., а с 2007 г. планировало выделять по 12 млн долларов, в то время как общий бюджет составляет около 300 млн долларов¹⁰.

Нью-Йоркская Декларация, призывавшая страны к поиску новых механизмов финансирования борьбы с голодом, была подписана представителями более чем 100 делегаций. Отдельные ее положения с подачи Бразилии были внесены в Резолюцию ООН № 883. Позднее была создана новая рабочая группа из 44 стран, которая вместе с ВОЗ, UNICEF, UNAIDS занималась обеспечением развивающихся стран лекарствами и содействовала снижению цен на лекарства на мировом рынке. Важной дипломатической победой страны стало назначение на должность главы

⁹ URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/direitos-humanos-e-temas-sociais/o-brasil-e-os-direitos-humanos-em-busca-de-uma-agenda-positiva/view>.

¹⁰ *Atkinson A.B.* New Sources of Development Finance. Oxford University Press, 2005.

Комиссии ООН по продовольствию и сельскому хозяйству бывшего министра бразильца Жозе Грасиано да Сильваэса¹¹.

В Бразилии открывается штаб-квартира Международного политического центра всестороннего роста (International Policy Center for Inclusive Growth, IPC-IG), деятельность которого тесно связана с созданным в рамках группы ИБСА «Академическим форумом» («Academic Forum: a policy Dialogue») и с Группой изучения бедности в Бюро содействия развитию при ООН («Poverty Group of the Bureau for Development Policy»). Создание этого Центра стало реализацией совместного проекта Программы развития ООН (ПРООН) и Бразилии для исследования проблем бедности и неравенства в развивающемся мире и выработки рекомендаций по их сокращению. Центр регулярно публикует результаты своих исследований по отдельным странам мира в журнале «Бедность в фокусе» («Poverty in Focus»).

Для стран Африки бразильским центром была подготовлена масштабная программа по социальной политике («The Brazil-Africa Cooperation Program on Social Development»), а также комплексный обзор по социальной политике в период кризиса («Social Policies in a Period of Crisis»)¹².

Ресурсы, которыми располагает МИД Бразилии для оказания международной гуманитарной помощи, определяются согласно Ежегодному закону о бюджете (Lei Orçamentária Annual, LOA). А по Декрету от 21 июня 2006 г. в Бразилии была создана Межведомственная рабочая группа по оказанию гуманитарной помощи (GTI-AHI), которая координирует эту помощь и следит за ее эффективностью. С июня 2006 г. по июнь 2009 г. более 35 стран, пострадавших от природных катаклизмов, получили гуманитарную помощь от правительства Бразилии, среди них Боливия, Суринам, Эквадор, Гаити, Китай, Мьянма и др.¹³

Только в 2008–2009 гг. на гуманитарную помощь страна выделила более 2 млн долларов¹⁴. Общий объем этого содействия составляет более 1,2 млрд долларов, включая 25 млн долларов в виде добровольных взносов в ПРООН и 300 млн долларов, выделяемых на Всемирную продо-

¹¹ Sanchez W.A. An Easy Way to Improve U.S.-Latin American Relations (Washington, DC: Foreign Policy In Focus, July 28. 2011).

¹² URL: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper76.pdf>.

¹³ URL: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/assistencia-humanitaria>.

¹⁴ IPEA (2010), Objetivos de Desenvolvimento do Milenio, Relatório de acompanhamento, Brasília.

вольственную программу, 10 млн долларов – Сектору Газа, 350 млн долларов – на помощь Гаити¹⁵.

Бразилия реализует более 200 проектов технического сотрудничества в 46 странах Африки, Азии и Латинской Америки, большинство из которых в социальной сфере, что находится в прямой связи с Целями Развития Тысячелетия, принятыми ООН¹⁶, а в 2009 г. общее число проектов составило 413, в сравнении со 181 проектом в 2007 г.¹⁷

Однако, как отмечает министр иностранных дел страны А. Патриота, политические изменения, новые вызовы международному сообществу, рост внимания к защите гражданского населения свидетельствуют об ограниченности военной акции как средства достижения стабильности. В связи с этим в своем выступлении в ООН в феврале 2012 г. он подчеркивал, что в год своей 60-й годовщины ООН принимает концепцию «ответственности по защите» («responsibility to protect», «r2p»), которая устанавливает ответственность государства по защите своего населения от геноцида, военных преступлений, этнической чистки и преступлений против человечества. В концепции четко определено, что эта ответственность должна осуществляться, прежде всего, посредством использования дипломатических, гуманитарных и других мирных средств, и только в том случае, когда этих средств оказывается недостаточно, можно рассматривать возможность принудительных мер¹⁸.

В своей внешнеполитической линии Бразилия начинает подвергать критике концепцию гуманитарной интервенции, к которой прибегают США и другие страны НАТО.

Отметив, что использование силы всегда содержит риск причинения больших потерь, насилия и нестабильности, А. Патриота напомнил о выступлении Д. Руссефф на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2011 г., где президент Бразилии указала на тяжелые последствия военных интервенций, которые привели к усугублению существующих конфликтов, вызвали новые витки насилия и увеличили уязвимость граж-

¹⁵ *Bruno Ayllón Pino*. Brazilian Cooperation: a model under construction for an emerging power (ARI), p. 8. URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari143-2010.

¹⁶ OECD (2010), Development Cooperation Report 2010, Paris.

¹⁷ *Bruno Ayllón Pino*. Brazilian Cooperation: a model under construction for an emerging power (ARI), p. 7. URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari143-2010.

¹⁸ URL: <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-CSNU-briefing-peacekeeping-operations.html>.

данского населения. Предложенная бразильским лидером концепция ответственности в процессе защиты («responsibility while protect», «rwp») должна дополнять существующую концепцию ответственности по защите («r2p»), основываясь на том, что лучшая политика – превентивная дипломатия, сокращающая риск вооруженного конфликта и человеческих жертв¹⁹. Такое предложение лежит в русле инициативы Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна объявить 2012 г. годом превентивной дипломатии.

Бразилия выдвинула еще одну инициативу – «Сторонники посредничества», (Friends of Mediation). Среди множества ее положений отмечается, что использование силы должно нести как можно меньше насилия и нестабильности, а в случае использования силы действия должны быть законными, пропорциональными и соответствовать целям, установленным СБ ООН²⁰.

А. Патриота, выступая в СБ ООН 22 сентября 2011 г., подчеркнул, что в современном мире наблюдается тенденция к принуждению, санкциям и поспешному военному вмешательству, однако другими инструментами для предотвращения конфликта должны стать превентивная дипломатия и миротворческие операции, включающие три элемента: предотвращение конфликта, миротворчество и миростроительство. Комиссия по миростроительству (The Peacebuilding Commission), наряду с уважением международного права, может играть важную роль в предотвращении рецидива конфликта.

При этом министр иностранных дел Бразилии обратил внимание на необходимость более тесного взаимодействия с местным населением, подготовки миротворцев и укрепления их дисциплины. Миротворцы будут более эффективными, если наладят взаимодействие с местным населением. Разоружение и уничтожение оружия массового уничтожения также увеличивают возможность предотвращения конфликта. Президент Д. Руссефф в своем выступлении в ООН 22 сентября 2011 г. отметила, что волна изменений, потрясая Северную Африку, только подтверждает необходимость удовлетворения чаяний палестинского народа о создании собственного государства. Это одно из направлений превентивной дипломатии, и существование двух государств (Израиля и Палестины)

¹⁹ URL: <http://www.un.int/brazil/speech/11d-mlrv-CSNU-briefing-peacekeeping-operations.html>.

²⁰ URL: <http://www.un.int/brazil/speech/11d-aap-CSNU-High-Meeting-Preventive-Diplomacy.html>.

должно разрядить напряженность и нестабильность на Ближнем Востоке²¹.

Следует отметить, что в рамках развития превентивной дипломатии еще в 2005 г. в Рио-де-Жанейро был открыт Центр по подготовке миротворцев (Centro-de Instrução Operações de Paz (CIOpPaz). С тех пор в CIOpPaz прошли обучение более 15 тыс. военнослужащих, из которых 2300 находятся на действительной военной службе. Все они являются добровольцами, успешно прошедшими сложную программу обучения. Их знание и опыт Бразилия использует не только в миротворческих миссиях, но и у себя в стране при решении проблем с уличными преступными группировками в городских кварталах бедняков.

Именно Бразилия предложила в СБ ООН дискуссию по проблеме безопасности и развития, в которой приняли участие Франция, Япония, Турция, Уганда и другие страны. Впервые эта проблема была поставлена в 1997 г. в связи с конфликтными ситуациями в Африке. В результате был подготовлен отчет, содержащий конкретные рекомендации СБ ООН в отношении источников конфликтов в Африке, пути предотвращения и решения этих конфликтов, и подготавливающий основу для прочного мира и экономического роста после их разрешения. Доклад Генерального секретаря о «причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке» (A/52/871-S/1998/318) должен был стать основополагающим документом для решения взаимосвязанных вопросов мира и безопасности и развития²².

В итоге на заседании 6479 Совета Безопасности, состоявшемся 11 февраля 2011 г. в связи с рассмотрением вопроса «Поддержание международного мира и безопасности», Бразилия как председатель СБ подготовила заявление, в котором отмечалась зависимость между безопасностью и развитием, взаимосвязь между экономическими, политическими, социальными аспектами урегулирования конфликта, между миротворчеством и укреплением мира, шагами к устойчивому развитию. В заявлении отмечалось, что Совет Безопасности призывает к тесному сотрудничеству в рамках ООН с региональными, субрегиональными и другими организациями на местах и в штаб-квартире для того, чтобы

²¹ Statement by H.E. Antonio De Aguiar Patriota, Minister of External Relations of the Federative Republic of Brazil. High Level Meeting of the Security Council on Preventive Diplomacy. 22 September 2011. URL: <http://www.un.int/brazil/speech/11d-aap-CSNU-High-Meeting-Preventive-Diplomacy.html>.

²² См.: <http://www.un.int/brazil/book/interdependence.html>.

участвовать в урегулировании конфликтных и постконфликтных ситуаций в соответствии с Уставом ООН, и подчеркивает важность тесного сотрудничества в соответствии со ст. 65 Устава ООН²³.

Таким образом, Бразилия уделяет пристальное внимание проблеме защите прав человека не только в своей стране, но и на международной арене.

²³ URL: <http://www.un.int/brazil/book/11d-presidencialdeclaration-peace.html>.

Глава IV. Культурные права в Бразилии

Н.С. Константинова

Учитывая, что Декларация прав человека стала в значительной степени ориентиром для выработки юридических норм во многих странах, входящих в ООН, сразу стоит отметить, что она самым существенным образом повлияла на формулировки бразильской Конституции, принятой в 1988 г. и дополненной множеством поправок в последующий период.

Бразильские правоведы часто пишут о том, что Основной закон их государства можно с полным основанием назвать «Культурной конституцией», поскольку текст этого документа изобилует тематикой, связанной с культурой. И действительно, практически во всех его разделах имеются прямые или косвенные ссылки на культуру. И это помимо специальной, целиком посвященной ей **ст. 215**, которая гласит:

Государство всем без исключения в полном объёме гарантирует осуществление культурных прав и доступ к источникам национальной культуры, поддерживает и стимулирует деятельность в сфере культуры, а также оказывает помощь в популяризации культурных достижений.

§ 1. Государство обязуется защищать достижения индейской, афробразильской народной культуры, а также культуры других этнических групп, участвующих в национальном цивилизационном процессе.

§ 2. Законодатель устанавливает в календаре праздничные и прочие торжественные даты, имеющие особое значение для различных этносов, составляющих нацию.

§ 3. Законом устанавливается разработка перспективного Общенационального плана развития культуры, имеющего целью культурное развитие страны и консолидацию усилий общества, направленных на:

I – защиту и выявление значимости бразильского культурного наследия;

II – создание, пропаганду и распространение культурных ценностей;

III – подготовку квалифицированных кадров для деятельности в области культуры во всех её многочисленных проявлениях;

IV – демократизацию доступа к богатствам культуры;

V – пропаганду этнического и регионального культурного разнообразия.

Когда речь заходит о правовом поле, связанном со сферой культуры, особое внимание бразильские законодатели уделяют проблеме терминологии, справедливо ссылаясь при этом на полисемантичесность самого понятия «культура» и множества других дефиниций, в которых оно фигурирует. Во избежание терминологического хаоса они выделяют три основных концепта в рамках данного семантического поля. Это так называемый *юридический культурализм*, *мультикультурализм* и *культурные права*.

Первое словосочетание имеет исключительно широкое содержательное наполнение и подводит базу под теорию, которая трактует любое право через призму культуры, рассматриваемой в ее антропологическом измерении.

В свою очередь *мультикультурализм* – это некая деривация юридического культурализма применительно к конкретным территориям, с помощью которого защищается право на сосуществование народов, общин и этнических групп, опирающихся в своей самоидентификации на различные культурные паттерны и системы ценностей. Другими словами, речь идет о праве на культурное разнообразие. Поскольку в Бразилии вопросы мультикультурализма стоят не столь остро, как, скажем, в современной Европе, акцент делается на защите фундаментальных прав коренного индейского населения.

И наконец, в отличие от первых двух дефиниций, понятие *культурные права* более конкретизировано и в данном случае культура понимается как совокупность составляющих ее компонентов, среди которых в первую очередь фигурируют искусство, коллективная память и приток знаний.

Комментируя указанную выше триаду, бразильские исследователи поясняют, что *юридический культурализм* – это теория, *мультикультурализм* – идеология, а *культурные права* – практика (*praxis*). Одновременно они подчеркивают разные степени «широты» этих дефиниций, призывая не путать юридический культурализм и мультикультурализм с культурными правами, поскольку широкий смысл двух первых может нивелировать более узкое, конкретное содержание третьего понятия.

В своем стремлении внести еще большую ясность бразильские правоведы призывают различать еще две, исключительно близкие по фонетическому звучанию дефиниции: *право на культуру* (*direito à cultura*) и *культурное право* (*direito da cultura*). Первая относится к общим, онтологическим аспектам человеческого существования, поскольку речь идет

о декларировании права на культуру в самом широком плане, о прерогативе каждого члена социума участвовать в культурной жизни. Таким образом, право на культуру подразумевает защиту от любых ограничений, в том числе в случаях пеницитарной или иной сегрегации.

В поддержку своей точки зрения бразильские авторы ссылаются на известного испанского специалиста по культурному праву – Хесуса Прието Педро, который пишет, что «право на культуру контекстуализируется в культурных правах в качестве одной из главных их составляющих, а культурные права, в свою очередь, в правах человека».

Второе словосочетание – «культурное право» – регулирует непростые отношения между различными элементами культурного универсума, а также культурную политику.

Ключевыми в бразильском дискурсе о культурных правах являются слова: *доступ, поддержка, стимулирование, валоризация, распространение*.

В числе основных культурных прав Конституция Бразилии гарантирует своим гражданам:

- право на свободу творчества (включая научное, техническое и художественное);
- право на доступ к источникам национальной культуры;
- право на распространение культурных продуктов;
- право на свободу форм культурного выражения;
- право на свободу проведения культурных манифестаций;
- право на формирование и защиту национального культурного наследия и культурных ценностей.

Декларируя культурные права, государство тем самым априори берет на себя функцию обеспечения условий для их исполнения. В связи с этим невольно возникает вопрос о роли государства в культуре. В условиях демократии речь идет прежде всего о границах его компетенции. Разброс общественного мнения по этому вопросу в Бразилии колеблется от признания необходимости практически безраздельной роли государства в сфере культуры до его полного устранения из нее.

Бразильские правоведы, в свою очередь, не устают повторять, что роль государства в разных случаях может сводиться как к непосредственному участию в управлении культурой через соответствующие структуры и учреждения, так и к неучастию, которое нередко фигурирует в бразильских текстах как «фигура отсутствия».

Наиболее взвешенная точка зрения сводится к тому, что когда речь идет о предоставлении культурных свобод, то со стороны государства рекомендуется неучастие. Если же внимание сфокусировано на обеспечении равных возможностей для творчества и распространения культурных продуктов, необходимы конкретные действия со стороны государства. В особенности это касается сферы бюджетного финансирования, а также стимулирования (в частности, налоговых льгот частному сектору, инвестирующему в культуру), включая контроль за правомерным использованием финансовых средств. Эта функция должна осуществляться непосредственно государством, строго в рамках Конституции. Поскольку речь и в том, и в другом случае идет об общественных средствах, естественно, необходим соответствующий контроль во избежание их нецелевого использования.

Оценивая нормативную институционализацию культурного права Бразилии в целом, надо отметить, что до недавнего времени этот процесс развивался достаточно стихийно, в результате чего одни законы и нормы нередко противоречили другим, усложняя или делая полностью невозможным их исполнение. В результате они часто оставались на бумаге и постепенно морально устаревали. В поисках выхода из сложившегося порочного круга возникла идея создания единого правового документа, относящегося к сфере национальной культуры, – своего рода Конституции по культуре, или Культурного кодекса. На сегодняшний день эта идея находится в стадии разработки, которая сопровождается острой полемикой из-за отсутствия консенсуса между представителями разных взглядов, в том числе политических.

Пристальное внимание к проблеме «культурных прав», при всех своих плюсах, имеет и определенный недостаток, поскольку создает иллюзию, что юридические отношения в данной области регулируются исключительно правами. Возникает ошибочное представление о несуществовании «культурных обязанностей» со стороны общества, поскольку они приписываются исключительно государству. На это обращают внимание бразильские правоведы, напоминая, что в юриспруденции существует базовое положение, известное даже несведущим, а именно, что права неизменно соотносятся с обязанностями, причем когда речь идет о культурных правах, эти обязанности распространяются не только на государство и подведомственные ему структуры и учреждения, а на общество в целом. «Помимо государства, ответственных за культуру множество», – утверждает бразильский культуролог Силва.

В последнее десятилетие в Бразилии было предпринято немало попыток составить исчерпывающий перечень культурных прав, чтобы «познакомить» с ним общество и одновременно обеспечить право пользоваться им. Но в научном плане, как оказалось, эти попытки опирались на устаревшие социальные модели, когда динамика социальной жизни была не столь «сверхскоростной».

В связи с этим в бразильском правоведении возобладали две тенденции:

- 1) «правовой динамизм» в отношении создания, расширения и модификации культурных прав;
- 2) разработка отдельных норм для конкретных сфер культуры и культурной деятельности.

Что касается первого аспекта, то в настоящее время бразильские законодатели обладают властью в любой момент изменить соответствующие правовые документы, исключив из него неработающие клаузулы, заменив их на новые. Такой правовой динамизм имеет и прагматическую цель: при разработке новых норм культурного права предоставляет возможность адаптировать их к конкретным политическим программам.

На самом деле, по мнению специалистов, не столь важна «инвентаризация» прав, как их дифференциация, как это происходит в некоторых западных странах. Анализируя конституции стран Европы, итальянский исследователь Петер Хаберли ссылается на такие, часто встречающиеся в них словосочетания, как «свобода научной практики и искусства», «свобода образования», «право на обучение», «свобода действия культурных объединений», «защита интеллектуальной собственности», «алфабетизация взрослого населения», «защита исторического и художественного наследия» и т.д.

Очевидно, что сама по себе констатация культурных прав, будь то их подробное перечисление или типологизация, не является самоцелью. Главная задача – воплощение культурных прав в правоприменительной практике. Следует отметить, что в Бразилии (как, впрочем, и во многих странах мира, включая Россию) относительно легко нормативно признать новые права и намного труднее осуществить их выполнение, так же как и обеспечить правообладателям гарантии и возможности беспрепятственного пользования этими правами. Только тогда произойдет переход от мира слов, содержащихся в юридических текстах, к миру фактических действий.

Несомненно и то, что гарантии культурных прав, фигурирующие в юридическом дискурсе, должны экстраполироваться вовне, так как их природа одновременно и социально-политическая.

Осознание «слабых мест» правового поля культуры вылилось во внесение двух важных поправок в Конституцию Бразилии, а именно в раздел, посвященный культуре. Речь идет о поправках № 42/2003 и № 48/2005, которые вместо того, чтобы следовать традиции создания новых прав, направлены на оптимизацию уже существующих. Вторая из поправок учреждает долгосрочный период «Национальный план культуры», цель которого состоит в содействии дальнейшему культурному развитию страны и интеграции усилий государства и общества в этом направлении, а также обеспечении непрерывности и преемственности культурной политики.

В свою очередь, поправка № 42/2003, согласно которой штатам Бразилии и Федеральному округу дается право использовать из своих фондов до 50% налоговой прибыли на культуру, в частности на финансирование культурных программ и проектов. Тем не менее реальность такова, что только юридические гарантии недостаточны для реализации поставленных целей, поскольку, даже получив такого рода разрешение, ни один штат, ни Федеральный округ не спешат использовать свои финансовые средства на культурную сферу.

В числе непростых задач, которые призвана решить новая культурная политика страны, фигурирует вопрос о правах коренного населения Бразилии, которые ощущают себя ущемленными в своем стремлении сохранить культурную идентичность, свой способ видения мира. Значительная часть бразильской интеллигенции отстаивает права автохтонных народов. В этом смысле резкой критике подвергается государственная культурная политика и соответствующие структуры, которые порой предпочитают делать вид, что подобной проблемы не существует. Как справедливо отмечает профессор Университета штата Рио-де-Жанейро Мария Тереза Торибио, «в условиях глобализации открывается широкая дорога для массовой, потребительской культуры. В результате традиционная народная культура предается забвению и уничтожается как “немодная”. Необходимо признать гетерогенный характер нашего общества как фактор, который нельзя не учитывать в культурной политике, чтобы эта политика стала действительно инклюзивной».

В заключение попытаемся синтезировать все вышесказанное.

В трактовке бразильских правоведов понятие «культурные права» нельзя путать с двумя другими, часто употребляемыми понятиями: «юридический культурализм», являющимся теорией, и «мультикультурализм», являющимся идеологией. В культурных правах на первом плане находится понимание и интерпретация общественных отношений через культуру, так же как и одновременное существование различных культурных матриц.

Понятие «культурные права» в Бразилии не синонимично понятию «право на культуру» – формулировка, связанная с антропологией, обладающая столь широким измерением, что практически невозможно его неисполнение в абсолютных терминах.

Государство выполняет множество ролей в своей ипостаси гаранта культурных прав, неся ответственность за обеспечение свободы творчества, равного доступа к культуре, обеспечение механизмов финансирования, предоставление товаров и услуг, ряд других, не менее важных ролей.

Культурные права неумолимо сопровождаются соответствующими культурными обязанностями, причем не только государства, но и множества социальных акторов.

Наилучшая форма детерминации культурных прав и обязанностей – это не создание их «описи», а интерпретация их сути.

Не менее важно, чем идентифицировать культурные права, разработать механизмы и инструменты, способные гарантировать их обеспечение.

Использование позитивных результатов законодательной деятельности в правоприменительной практике в сфере культуры создаст оптимальные условия не только для пользования культурными правами в полном объеме, но и для полноценного развития человеческой личности.

В качестве послесловия добавлю, что в Бразилии с 2007 г. в Университете г. Форталеза (*Unifor*) преподается отдельная дисциплина «культурные права», позволяющая получить титул бакалавра, магистра и доктора в этой относительно новой области бразильской юриспруденции.

Глава V. Права личности и народов или «права человека»?

А.Г. Сулейманян

Теоретические основания

1. Каждое понятие имеет содержание и объем, поэтому необходимо договориться о единой трактовке тех или иных терминов. Понятие «права человека» в западной цивилизации возникает в эпоху Просвещения в условиях расколотого общества, характеризовавшегося непрекращающейся «войной всех против всех» (в терминах Т. Гоббса) или «классовой борьбой» (в концепции К. Маркса). Психологический смысл этого феномена состоит в перманентном конфликте личности и группы, а также различных социальных групп.

Существовали и существуют культуры, в которых бытуют иные представления о главных принципах организации общества. Так, понятие «права», например, в русской цивилизации имеет общий корень со словом «правда» и потому имеет в первую очередь не утилитарное значение, выражающееся формулой «разрешено все, что не запрещено (имеется в виду законом, принятым с соблюдением всех юридических норм), а духовный (или, как принято сейчас выражаться в психологической литературе, экзистенциальный) смысл. Суть этого мировоззрения заключена в словах одной старой русской крестьянки, которая в бытность мою студентом МГУ на «картошке» как-то сказала, что «судить надо не по закону, а по правде»! И если глубоко вникнуть, то в ее словах нет никакого противоречия или «правового нигилизма», как выразился бы модный либеральный вития. Потому что законы устанавливаются властью или обществом, но власть может быть несправедливой, а общество порочным, а закон правды запечатлен в сердцах Творцом, как сказали бы верующие, или есть один из существенных принципов естественного права для тех, кто предпочитает научный взгляд на мир.

2. Закон и право носят не абстрактный характер, а являются средством проведения той или иной идеологии. Когда сейчас говорят о так называемых «правах человека» (понятие сугубо идеологическое и введенное в практику адептами либерализма), имеется в виду два аспекта: требования законодательно защитить права меньшинства (будь то религиозного, этнического, политического или имеющего противоестественные

взгляды на взаимоотношения мужчин и женщин), отвергающего или не принимающего ценности большого общества с той или иной степенью конфликтности, включая войну, как это показывают недавние примеры с восстанием ливийских сенуситов (между прочим, движение по идеологии близкое к ваххабизму!?) и противников Асада в Сирии; во-вторых – право так называемого «мирового сообщества» через так называемые «неправительственные организации» вмешиваться во внутренние дела наций, изменение политического устройства которых выгодно лидерам так называемого «цивилизованного мира».

3. Необходимо при рассмотрении проблематики, имеющей отношение к правам отдельных лиц и групп, учитывать психологические и связанные с ними цивилизационные аспекты. Если предельно кратко выразить суть понимания «прав человека» в современном либеральном сознании, то оно состоит, во-первых, в противопоставлении личностью или группой своей системы ценностей большинству; во-вторых, – тенденции законодательно принудить большинство принять систему ценностей меньшинства: при этом не имеет значения предмет конфликта: от права ношения хиджаба до запрета на всякое публичное исповедование той или иной религии.

В Латинской Америке в картине мира преобладает естественное право. Подобная точка зрения, как ни парадоксально, во многом схожа с основными положениями «Декларации независимости США» и конституциями СССР. Поэтому под неотъемлемыми правами, имеющими безусловный характер, прежде всего понимают право на землю (люди без земли обречены), труд, образование и защиту собственной идентичности. Вот где человек в Латинской Америке видит угрозы и проблемы.

Поэтому мы предлагаем отказаться в данном случае от понятия «права человека» в его либеральном понимании и поставить во главу угла два вопроса: что нужно сделать, чтобы личности и нации развивались в современном мире, и что препятствует развитию? Наше выступление будет посвящено иллюстрации этих тезисов, в том числе мы воспользуемся и нашими собственными наблюдениями, сформировавшимися во время многочисленных путешествий.

Что надо человеку в Латинской Америке?

Право на землю. В Асунсьоне – столице Парагвая – на одной из главных площадей уже несколько лет в настоящем, а не «карнавально-

оранжевом» палаточном лагере живут индейцы, согнанные со своих земель. Причина в том, что на территории их общин есть ценные породы, и кампании, получившие лицензии, осуществляют сплошную вырубку. Очевидно, что племена, сохранившие традиционный жизненный уклад, без земли обречены на необратимую люмпенизацию. На их плакатах – единственное требование: вернуть землю.

Аналогичное событие произошло в Парагвае 16 июня 2012 г., вызвавшее отставку президента. По официальным данным, произошло стихийное столкновение крестьян с полицией, закончившееся кровопролитием. Скорее всего, это была спланированная акция.

«Завершающая стадия операции ЦРУ и Госдепа по смещению Фернандо Луго с поста президента Парагвая началась 16 июня. Во владения латифундиста Бласа Рикелме, близ границы с Бразилией в районе Куругуати, были направлены силы правопорядка, чтобы «выдворить» крестьян, самовольно захвативших участки земли.

Полицейских встретили выстрелами. Первыми жертвами стали шестеро агентов Группы специальных операций (ГЕО), включая её командира Эрвена Ловеру и его заместителя Санчеса Диаса. Стрельба велась профессионально, с большого расстояния, пулями, пробивавшими бронжилеты. Полицейским, которые имели инструкции по мирному урегулированию проблемы, пришлось открыть ответный огонь. Одиннадцать крестьян погибли, еще несколько десятков были ранены».

Независимо от сценария, в данном случае суть противостояния в требовании неотъемлемого естественного права крестьянина на землю.

Право на труд и образование. На остров Амантани посреди озера Титикака сейчас можно добраться на туристическом катере. На острове нет электричества и ни одного автомобиля. Нет и гостиниц, поэтому всех распределяют по домам индейцев. Из разговора с Хустиниано – хозяином дома – выяснилось, что посредники берут себе «львиную долю» из той суммы, которую платят туристы, хотя основную часть работы выполняют общины кечуа, живущие на острове. Я осмотрел его хозяйство. Хустиниано держит несколько овец и у него есть курятник. Мясо он ест только один раз в год, когда его дочь приезжает на Рождество в отчий дом из Лимы, поскольку на острове нет рабочих мест. Для него это праздник и он режет барана, чтобы приготовить асадо. Простодушно, как ребенок, он сказал мне: «Знаешь, он такой вкусный!». Курицу он режет раз

в два месяца. Все остальное время он и семья едят киноа¹. На вопрос, может ли его внук получить образование, он ответил отрицательно, посетовав, что это очень дорого². Бедные индейские общины даже сообщают не могут платить за электроэнергию, и тем более дать молодежи высшее образование.

Право на сохранение идентичности. Примеры маргинализации столь обширны и очевидны, что мы, не называя конкретных примеров, укажем основные источники угроз. Во-первых, появился такой феномен, как «голливудские деревни», в которых жители живут как в реалити-шоу. Ежедневный доход от туристов – своего рода «троянский конь», так как самотытная культура превращается в развлекательный балаган.

Унифицированы и товары во всех магазинах, за исключением небольших индейских рынков. В частности, теряются многие редкие местные сорта сельскохозяйственных культур. Происходит макдональдизация молодежи: в городах, как и во всем мире, формат массовой культуры оставляет от традиционного искусства только экзотическую «оболочку», превращая, например, народную музыку в «этномузыку».

Заключение

В последнее время активно обсуждается идея универсализации «прав человека». На основе какой картины мира универсализация? Либерального или естественного права? Еще раз подчеркнем один из наших основных тезисов, что российский и латиноамериканский культурно-исторические типы в психологическом смысле строятся на фундаменте естественного права.

Поэтому в заключение мы бы поставили следующие вопросы, имеющие универсальное значение для обсуждаемых проблем:

- 1) На каком фундаменте следует обосновывать права личности и групп: позитивного или естественного права?
- 2) В каких случаях меньшинство имеет право на законодательную защиту своей системы ценностей?

¹ Хлебный злак, выращиваемый на склонах Анд.

² Главная причина, на мой взгляд, почему к российским гражданам в Латинской Америке в большинстве случаев относятся хорошо, состоит в том, что мы в советскую эпоху учили их детей. Этот вывод я сделал по итогам многочисленных бесед во время путешествий.

- 3) В каких случаях общество, используя для этого государственные институты, имеет право законодательно ограничить права меньшинства?
- 4) В каких случаях третья сила имеет право вмешиваться во внутренние дела других наций?

Препринт WP18/2012/04
Серия WP18
Права человека в современном мире

Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Латинской Америке

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 3,1
Усл. печ. л. 2,8. Заказ № . Изд. № 1527

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»