
А.Н.Пятаков

Социальные миссии Венесуэлы: национальный и международный аспекты

Социальная политика современной Венесуэлы в отечественной латиноамериканистике изучена еще слабо. Это одна из информационных лакун, без фактологического и аналитического заполнения которой невозможно вполне понять процесс Боливарианской революции. Уникальность венесуэльской государственной политики в социальной сфере состоит также в процессе ее международного воплощения в рамках Боливарианского альянса (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA).

Ключевые слова: Венесуэла, бедность, социальные миссии, боливарианская интеграция, ALBA.

ФЕНОМЕН СОЦИАЛЬНОЙ ИСКЛЮЧЕННОСТИ И АЛЬТЕРНАТИВА ЕМУ

В основополагающем документе Боливарианского альянса для народов нашей Америки (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) — Совместной декларации о создании этого блока, подписанной Венесуэлой и Кубой 14 декабря 2004 г., подчеркивается, что «в центре внимания ALBA находится борьба с бедностью и социальной исключенностью»¹.

Зачастую при рассмотрении интеграции в рамках ALBA сосредотачиваются на политических и экономических аспектах, особенно энергетической составляющей, учитывая ведущую роль Венесуэлы с ее нефтяными богатствами. Социальный аспект нередко упускается из виду или ему не уделяется должного внимания. С нашей же точки зрения он составляет один из центральных моментов боливарианской интеграции.

Главный феномен, вокруг которого разворачивается социальная интеграция в рамках ALBA, выражается понятием «**социальная исключенность**». «Исключенность» («exclusión») — широко и давно применяемый в Латинской Америке термин. Он был введен в середине 70-х годов во Франции, а в Латинской Америке стал использоваться в рамках «теологии освобождения» («Teología de la liberación»), а впоследствии получил широкое

Андрей Николаевич Пятаков — кандидат политических наук, старший научный сотрудник центра политических исследований ИЛА РАН (anpyatakov@yandex.ru).



Добровольная сдача оружия в рамках миссии по обеспечению безопасности

распространение в общественных науках и политической идеологии. Он обозначает положение той части населения, жизнь которой даже при позитивной динамике макроэкономических показателей (росте производства, увеличении ВВП в целом и на душу населения) не улучшается, и в этом смысле данные социальные слои «исключены из развития». Массовую базу политических режимов большинства стран ALBA в значительной мере составили именно те общественные группы, которые до начала XXI в. были обречены на «социальную исключенность». Поэтому закономерно, что и сам термин является центральным в социальной политике блока.

Характерно, что данный термин не стоит в одном ряду с традиционными и привычными для экономического дискурса понятиями, характеризующими неблагоприятное социальное положение (бедность, нищета, безработица, недоедание, голод, безграмотность и т.д.), но является интегральным. В данном общественно-экономическом контексте все вышеперечисленные общественные недуги выступают как различные аспекты, проявления феномена социальной исключенности. Наиболее близкий к рассматриваемому понятию термин традиционной социологии — «маргинализация», также предполагающая и бедность, и безработицу, и недоедание, и низкий уровень образования и медицинской помощи. Испанский словарь по общественным наукам определяет исключенность как «процесс, посредством которого индивид или группа индивидов полностью или частично исключены из общества, в котором живут»².

С нашей точки зрения, частным случаем социальной, а точнее, общественной исключенности является политическая исключенность, т.е. недостаточная развитость механизмов политического представительства, посредством которых граждане могли бы так или иначе влиять на принятие

управленческих решений; это частный случай невозможности для них повлиять на изменение своего положения и социальных условий в целом. Однако социальная исключенность не может быть преодолена только развитием и усовершенствованием демократических институтов, электоральных процедур и технологий.

В качестве альтернативы социальной исключенности в ALBA реализуется стратегия стимулирования противоположного процесса, а именно **социальной вовлеченности** («inclusión»). В качестве примера одного из низовых механизмов социального вовлечения населения, предполагающего условия для активной общественной деятельности, является попытка создания в Венесуэле территориальных коммун. Надо признать, что эти организации, призванные обеспечить участие народа в принятии решений, зачастую носят формальный характер. Основным инструментом деятельности таких коммун — так называемый «партисипативный бюджет», однако в большинстве случаев вынесение на обсуждение населения вопроса о целевой направленности распределения финансов носит не обязательный, а консультативный характер.

ВЕНЕСУЭЛЬСКИЙ ПУТЬ — СОЦИАЛЬНЫЕ МИССИИ

Прежде чем перейти к венесуэльскому образцу рассмотрим вкратце и проведем типологию видов социальной политики внутри Боливарианского альянса. По степени самостоятельности в проведении социальной политики страны — члены ALBA можно разделить на две группы. В первой — Боливии, Никарагуа, Эквадоре, Доминиканской республике и других карибских странах — часть социально-экономических программ реализуется на основе венесуэльского финансирования и кубинского материально-технического и «человеческого» содействия в области образования и медицины, а часть — с опорой на собственные силы. Социальная политика этих стран представляет собой не столько систему, сколько совокупность мер в указанной сфере, темпы и глубина осуществления которых зависят от внутренней политической и экономической конъюнктуры.

В другую группу входят политические лидеры ALBA — Венесуэла и Куба. Их социальная политика представляет собой сложную многоуровневую систему мер. При этом большая часть медицинских программ Венесуэлы проводится кубинскими специалистами. Поэтому в плане обеспеченности человеческими и техническими ресурсами социальная политика Венесуэлы носит «подчиненный» характер по отношению к Кубе, но возможности Кубы в свою очередь зависят от общеэкономической, прежде всего, нефтяной поддержки Венесуэлы.

Подход Кубы и Венесуэлы к социальной политике можно охарактеризовать как системный. Он предполагает структурные преобразования экономики, вследствие которых создаются новые рабочие места, повышается средний уровень жизни и т.д. Такая социальная политика в силу самого своего содержания носит долгосрочный характер, поэтому не способна принести быстрые политические дивиденды и оперативно разрядить социальную напряженность в обществе. Кроме того, она неизбежно ущемляет интересы значительной части экономически господствующих слоев, заинтересованных в прямой эксплуатации «социально исключенных» в качест-

ве дешевой рабочей силы, рекрутов «частных армий», бойцов организованной преступности, потребителей наркотиков и т.п., а также в поддержании традиционного бесправия и пассивности народных масс, обусловленной маргинальным положением значительной их части и боязнью остальных оказаться на дне. Все это ограничивает возможности системного подхода при проведении социальных мер в большинстве стран региона.

В XXI в. наиболее яркая попытка проведения системных социальных реформ была предпринята в Венесуэле в форме так называемых **социальных миссий**. Термин «миссия», с нашей точки зрения, выбран далеко не случайно. Семантически он многоаспектен, и каждое из его смысловых значений по-своему связывает сегодняшнюю социальную практику с определенной историко-культурной традицией, наполняя последнюю новым содержанием.

С политологической точки зрения, понятие «миссия» употребляется в международном контексте для обозначения одной из форм внешнеполитической или внешнеэкономической деятельности государства. Например, говорят о дипломатической, торговой миссии, т.е. о представительстве и деятельности одного государства на территории другого. Применение термина с такой внешнеполитической коннотацией к явлению внутривнутриполитического порядка весьма инновационно и символично, но, с нашей точки зрения, оправдано. За годы неолиберализма в общественном сознании страны сложилось ощущение отчужденности государства от общества. Социальные миссии Венесуэлы, призванные преодолеть эту пропасть, являются своего рода миссиями государства в обществе. Тем самым власть стремится показать гражданам страны, что не чужда им, а, напротив, служит их интересам.

В этическом контексте термин «миссия» принято употреблять в значении «миссия доброй воли». И здесь это значение органично сочетается с первым — международным. Обозначением социальных программ термином «миссия» венесуэльские власти как бы хотят показать, что это миссии доброй воли, не преследующие корыстных интересов.

В религиозном аспекте венесуэльские социальные миссии являют собой своеобразное продолжение традиции миссионерства, особенно актуализировавшейся в рамках «теологии освобождения», популярной несколько десятилетий назад в Латинской Америке. Кстати, в начале XXI в. эта концепция снова вошла в политический и теологический дискурс. Особенно часто к ней обращался в своих выступлениях Уго Чавес. Проблематика «теологии освобождения» обсуждается на международных социальных форумах и конференциях, а с избранием на ватиканский престол Папы Франциска усиливается ее влияние в католической церкви³. С данной точки зрения «миссии» Венесуэлы, ориентированные на социально исключенные, беднейшие слои — жителей городских трущоб и сельской глубинки, — можно рассматривать как оригинальную форму практического воплощения основного принципа теологии освобождения. Речь идет о «выборе в пользу бедных» («opción por los pobres»), который рассматривался многими теологами и философами как главный в латиноамериканском общественном сознании. К этому примыкает и еще один аспект понятия «миссии» — индейский: под этим названием еще в колониальные времена, в том числе и в Венесуэле, католическими орденами создавались поселки для коренных

жителей с целью их христианизации и интеграции в иберо-американское общество. При всей неоднозначности этого опыта, с ним были связаны первые в Латинской Америке социальные утопии, у истоков которых в XVI в. стоял знаменитый доминиканец Бартоломе де Лас Касас (1484—1566), лично возглавлявший одну из первых миссий.

Наконец, термин «социальные миссии» косвенно указывает на кубинский опыт в проведении социальных программ, и в частности на имеющие мировую известность интернациональные медицинские миссии Кубы. Эта связь становится особенно очевидной, если принять во внимание тот факт, что среди персонала медицинских и образовательных социальных миссий Венесуэлы 70—80% составляют кубинские специалисты.

Миссии проводятся на базе договора ALBA, но последний сам основан на двустороннем венесуэльско-кубинском соглашении о сотрудничестве, в соответствии с которым многие инициативы начали осуществляться еще до образования ALBA. Их можно определить как государственные проекты, направленные на решение неотложных социальных проблем с целью повышения уровня человеческого развития страны.

По замыслу президента Чавеса, главной целью миссий была и остается борьба с бедностью. Представляется, что венесуэльский подход более адекватен проблеме, нежели популярная ныне в регионе практика денежных субсидий бедным семьям. Если бразильская программа «Голод к нулю» («Hambre zero»), да и большинство аналогичных по всей Латинской Америке, свелась в основном к единовременным выплатам бедным семьям, то миссии, осуществляемые в Венесуэле, проводятся с учетом системного характера проблемы бедности. Они воздействуют на социальную ситуацию комплексно и многомерно — не только в отношении пособий беднякам, но и, главным образом, в плане обеспечения занятости, доступа к здравоохранению, образованию. В итоге они выходят далеко за рамки решения проблемы бедности, создавая по сути новую социальную инфраструктуру и преобразуя социальную сферу общества в целом. При таком подходе оценка уровня бедности не сводится к размерам индивидуального дохода, но включает в себя многогранные социальные условия и степень соблюдения прав человека.

Миссии охватывают практически все секторы социальной сферы. Первые шесть, провозглашенные У.Чавесом в октябре 2003 г., стартовали в сложнейшей ситуации после затяжной забастовки нефтяной отрасли, лишившей страну 24% ВВП (для сравнения, США за время Великой депрессии потеряли 29% ВВП)⁴. К концу 2014 г. проводилось уже 37 миссий⁵. В период правления Чавеса (1999—2013) было введено в действие 28, остальные — уже в президентство Николаса Мадуро.

Пять образовательных миссий — «Робинзон-I» («Robinson-I»), «Робинзон-II» («Robinson-II»), «Рибас» (Ribas), «Сукре» («Sucre») и «Альма Матер» («Alma Mater») — охватывают все уровни образования: от ликбеа до высшего университетского образования. Шесть медицинских миссий — «Внутри квартала-I», -II, -III, -IV, («Bario Adentro»), «Чудо» («Misión Milagro») и «Улыбка» («Sonrisa») — направлены на решение таких задач, как обеспечение первичного медобслуживания, создание институциональной и технической инфраструктуры здравоохранения в целом, а также решение конкретных медицинских задач в области офтальмологии и стоматологии. Миссии «Повернитесь лицом» («Vuelvan Caras»), «Че Гевара»

(«Che Guevara») и «Самора» («Zamora») обеспечивают занятость населения путем создания кооперативов мелких и средних предприятий, в том числе и в сельской местности. Миссия «Меркаль» («Mercal») ориентирована на продуктивное обеспечение населения. Юридические миссии «Идентичность» («Identidad») и «Справедливость» («Justicia») — на обеспечение гражданского правового поля. Миссия «Гуайкаипуро» («Guayaipuro») ⁶ имеет целью обеспечение зафиксированных в Конституции гражданских прав индейских народов (в 2295 общинах живет 33 автохтонных народности — более полумиллиона человек).

Рассмотрим некоторые из социальных миссий Венесуэлы.

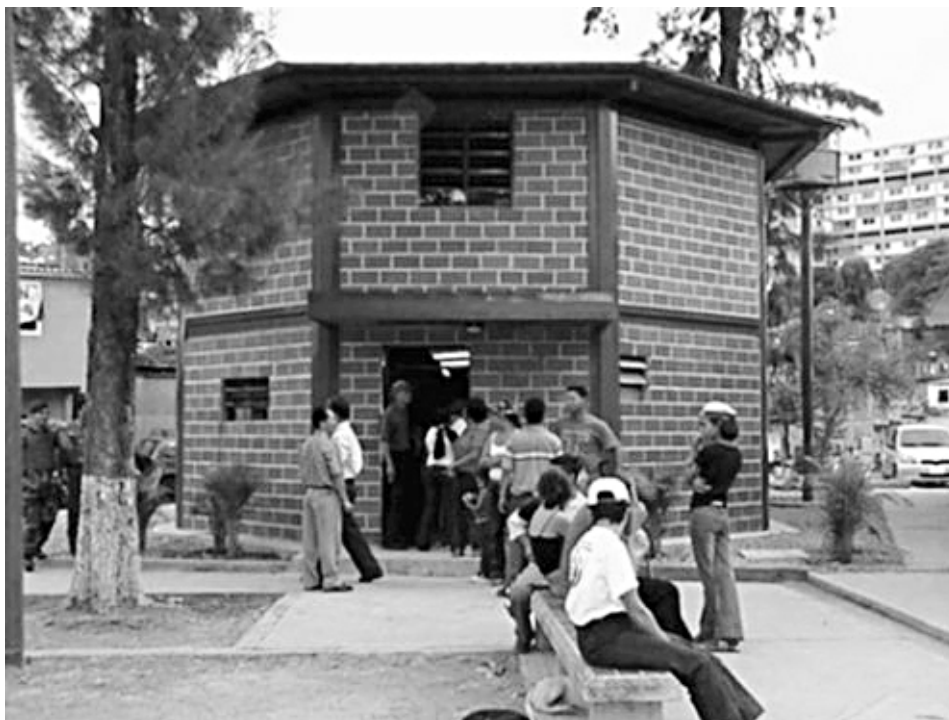
Миссия «Внутри квартала», осуществляемая при содействии кубинских врачей, прошла несколько этапов. Первый («Внутри квартала-I») был ориентирован на первичную медицинскую помощь в основном в бедных кварталах и труднодоступных районах, где подчас вообще отсутствовала элементарная медицинская помощь. Емкость миссии (т.е. скольким людям может быть оказана помощь) составляет 18 млн человек (из 26 млн населения).

На начальном этапе миссия столкнулась с рядом трудностей. Так, Ассоциация медиков Венесуэлы враждебно отнеслась к работе кубинских врачей и подала судебный иск, ссылаясь на отсутствие у них лицензий, предусмотренных законодательством. Когда в июле 2003 г. суд принял этот иск, министр здравоохранения заявил, что здоровье граждан есть высшая ценность государства, более высокая, чем юридические требования, и что правительство отклоняет иск ⁷. В итоге за десять лет сотрудничества кубинцы, помимо врачебной помощи, содействовали развитию социальной инфраструктуры. При помощи Кубы в Венесуэле построено 35 высокотехнологичных исследовательских медицинских центра, 560 диагностических центра и около 7 тыс. медпунктов шаговой доступности, в которых трудятся кубинские медики. Всего в Венесуэле работает около 40 тыс. кубинских специалистов. В кубинских университетах обучается около 14 тыс. студентов из Венесуэлы.

Многие критики Кубы упрекают ее в том, что она расплачивается за нефть людьми, тем самым нарушая права человека и т. д. ⁸. Если уж ставить вопрос оплаты, то скорее Венесуэла платит нефтью за врачей, ведь практика международных медицинских миссий велась Кубой в бедных странах «третьего мира» задолго ⁹ до сотрудничества с Венесуэлой и в подавляющем большинстве случаев бесплатно ¹⁰. Куба никогда не расплачивалась миссиями, она просто их осуществляла, насколько позволяли силы и средства, в том числе и в Венесуэле (достаточно вспомнить кубинскую помощь в ноябре 1999 г., когда от проливных дождей пострадали 215 тысяч венесуэльцев ¹¹).

Второй этап — «Внутри квартала-II» — носил образовательный и инфраструктурный характер. Миссия стартовала в июне 2005 г. В ее рамках профессионально подготовили 40 тыс. врачей и 5 тыс. специалистов по высоким технологиям в медицинской сфере. Для этого было построено 35 Центров высокой технологии, 600 Центров интегрального диагноза и 600 Залов реабилитации.

Целью третьего этапа («Внутри квартала-III») стало технологическое обновление и смена модели управления и работы во всех больницах государственной сети. Строительство велось с опорой на активность масс: коммунальные советы и территориальные сообщества граждан сами планировали бюджет строитель-



Модуль медицинской миссии «Внутрь квартала»

ства того или иного объекта и несли за это ответственность. Наконец, в июле 2007 г. запущена миссия «Внутрь квартала-IV», ориентированная на строительство общих и специализированных госпиталей.

Надо отметить, что медицинские миссии пересекаются с образовательными. На базе медицинских центров в рамках миссии «Внутрь квартала» проводится обучение студентов. По поводу этого факта Фидель Кастро сказал: «Внутрь квартала» превратилась в гигантский университет по всей Венесуэле. Это нечто совершенно новое в истории человечества и единственный способ подготовки врачей, в которых нуждается «третий мир»...»¹².

В сфере образования также осуществляется несколько последовательных миссий, каждая из которых предполагает обучение на одном из образовательных уровней.

Миссия «Робинзон-I», названная в честь учителя Симона Боливара — Симона Родригеса по прозвищу «Робинзон», — была начата 1 июля 2003 г. и направлена на ликвидацию безграмотности и формирование навыков чтения и письма у полутора миллионов венесуэльцев по кубинскому методу «Я могу»¹³. В начале XXI в. уровень безграмотности в стране составлял 7% (в среднем по латиноамериканскому региону — 11%). В первые два года проведения программы навыкам чтения и письма обучились 1,4 млн венесуэльцев. К 2013 г. по кубинской методике обучено уже 2,6 млн. В 2005 г. страна была объявлена ЮНЕСКО второй в ЛА после Кубы¹⁴ «зонай, свободной от безграмотности»¹⁵. Миссия «Робинзон-II», запущенная 28 октября 2003 г., ставила целью обучение до 6-го класса начальной шко-



Магазин миссии «Меркаль», где продаются товары по субсидируемым государством ценам

лы, а также закрепление полученных знаний 1,5 млн учащихся, 617 тыс. из которых прошли обучение в рамках Миссии «Робинзон-И».

Миссия «Рибас»¹⁶ (начало — 17 ноября 2003 г.) направлена на получение полного среднего образования. Осуществляется параллельно двум предыдущим. Предусматривает двухгодичный срок обучения. Основная форма обучения — занятия в теле- и видеоклассах под руководством учителей. Закончившим курс обеспечивается дальнейшая занятость, в первую очередь в энергетическом секторе. Координаторами миссии являются PDVSA и электрическая кампания CADAPE, куратором — министр энергетики и добывающей промышленности. Вышеуказанные миссии действуют и по сей день.

Миссия «Сукре» (начало — 3 ноября 2003 г.) ставит целью развитие высшего образования. В нее включились полмиллиона венесуэльцев. 100 тыс. студентов из наиболее бедных семей получают стипендии, равные \$100 в месяц. Поначалу миссия была подвергнута критике. В частности, ректор Центрального Университета Венесуэлы говорил, что университетская система страны не сможет обеспечить обучение 400 тыс. студентов (именно такое число вначале изъявило желание включиться в миссию) по причине недостатка площадей. Для решения проблемы был создан новый Боливарианский Университет с широкой сетью филиалов; им широко используется система дистанционного обучения — так называемых телеуроков.

В сфере занятости основной программой является миссия **«Поверните лицо»**. Начало ей было положено 12 марта 2004 г. Миссия проводится с целью «обеспечения участия творческой силы народа в производстве товаров и услуг»¹⁷ путем создания кооперативов и оказания образовательной, технической и материальной помощи 700 тыс. трудоспособных

граждан¹⁸. Если до прихода Чавеса к власти в Венесуэле было 800 кооперативов, то к настоящему моменту их число увеличилось в 50 раз и достигло 40 тыс. Особый упор делается на сельское хозяйство, туризм и строительство, обладающие наибольшим потенциалом занятости.

В первой половине 2004 г. началась миссия «Идентичность». Цель ее — обеспечить удостоверениями личности 5,76 млн жителей, включая иммигрантов (600 тыс. коренных венесуэльцев и постоянно живущих в стране лиц иностранного происхождения на протяжении многих лет не могли получить паспорт). Миссия позволила им стать полноправными гражданами с правом участия в электоральном процессе. Министерство внутренних дел и юстиции берет на себя расходы по государственной регистрации документов. Куба в рамках соглашения ALBA обеспечивает техническую помощь Венесуэле в печати и выдаче удостоверений личности и паспортов. К 2013 г. новые паспорта получили в Венесуэле более 6 миллионов человек¹⁹.

Оппозиция видит в миссии «Идентичность» очередное проявление популизма, подчиненное политическим целям. Дело в том, что миссии было положено начало в момент подготовки оппозицией референдума в 2004 г. о продлении срока полномочий президента. Успешный для властей исход референдума был в какой-то мере определен деятельностью миссии, в рамках которой за три месяца удалось обеспечить удостоверениями личности, а следовательно, и правом участия в референдуме, 4,6 млн незарегистрированных жителей Венесуэлы. Во время референдума миссия была приостановлена, но затем продолжилась.

В апреле 2006 г. началась миссия «**Матери квартала**» («*Madres del Barrio*») или «Матери бедных районов», имеющая целью оказание материальной помощи одиноким женщинам, находящимся в бедственном положении без экономической поддержки и имеющим на руках стариков и детей. Ежемесячная материальная помощь соответствует 80% минимальной заработной платы. Для реализации этих планов создан «Женский банк» («*Banmujer*») или «*Banco de Desarrollo de la Mujer*»). Миссия охватила 200 тыс. женщин и содействовала их вовлечению в общественную и экономическую жизнь.

Миссия «**Гуайкаипуро**» имеет целью обеспечение зафиксированных в Конституции гражданских прав индейских народов. Законодательной основой политики государства в отношении коренного населения является Органический Закон Народов и Индейских Общин Венесуэлы (LOPCI). Миссия началась 12 октября 2003 г., в международный День индейского сопротивления. Сначала осуществление этой задачи взяло на себя Министерство окружающей среды и природных ресурсов, позже было создано Министерство индейских народов.

В феврале 2011 г. были запущены миссии «**АгроВенесуэла**» («*AgroVenezuela*») и «**Жилье**» («*Vivienda*»). Цель первой — привлечь мелких фермеров и крестьян к обработке заброшенных земель. Запуску этой программы способствовала волна экспроприаций неиспользуемой земельной собственности, прокатившаяся по Венесуэле в конце 2010 г. Миссия направлена на создание новых рабочих мест и решение продовольственной проблемы.

Цель миссии «Жилье» состоит в преодолении дефицита жилищного фонда, который, по оценкам, составляет 2,2 млн квартир, поскольку проводимые ранее миссии «Жилая среда» («*Hábitat*») (с 2003 г.) и «Новоселье»

(«Villanueva») (с 2007 г.) не принесли ощутимых результатов. В период с 2011 по 2019 г. запланировано построить 3 млн жилищ. Параллельно идет процесс переселения из трущоб в благоустроенные новостройки. К середине 2014 г. было построено 600 тыс. квартир и порядка 200 тыс. находились в процессе строительства²⁰. В реализации этой амбициозной цели оказывают содействие специалисты из Беларуси, Турции, Португалии, Бразилии, Кубы, Китая и России.

Рассмотрим подробнее самую масштабную программу в сфере обеспечения безопасности, инициированную еще при Чавесе в июне 2012 г. и активно продолженную новым правительством президента Мадуро. Ее официальное название — «Большая социальная миссия «Венесуэла — каждой жизни»» («Gran Misión A Toda Vida Venezuela»). Это целевая программа, ориентированная на профилактику преступности. На реализацию этой миссии, рассчитанной на два года, правительство выделило 6 млрд боливаров (1,4 млрд долл).

Проведение многоуровневой миссии включало несколько этапов. На первом этапе были приняты поправки в уголовный кодекс, вошедшие в силу 1 января 2013 г. Это уже четвертая реформа кодекса (ранее аналогичные процедуры проводились в 2001, 2006, 2008 и 2009 гг.). В 2012 г. в числе главных нововведений фигурировало создание нового уровня судебной системы — муниципальных судов, в компетенцию которых входит рассмотрение и принятие решений по преступлениям, предполагающим срок лишения свободы до 8 лет. Новые судебные инстанции созданы в 79 муниципиях, где сосредоточено 80% населения страны. Кроме того, созданы механизмы общественного контроля за судебным делопроизводством со стороны местных органов самоуправления — коммун²¹. В целом реформа направлена на оптимизацию судебной системы с целью упрощения и ускорения процедуры судебного разбирательства. До проведения реформы, по официальным данным, лишь 15% дел об убийстве заканчивались вынесением приговора в суде, что тесно связано с проблемой коррупции.

В рамках этой же миссии введен в действие план под названием «Безопасная родина» («Plan Patria Segura»). Он включает серию мер, направленных на предотвращение преступности. В отличие от предыдущих программ безопасности, нынешняя осуществляется преимущественно вооруженными силами, а полиции отведена второстепенная роль. Кроме того, организовано ночное патрулирование улиц городов силами граждан и территориальных коммун. Чтобы попытаться направить социальную энергию молодежи не в агрессивное, а в созидательное русло, в криминогенных районах систематически проводятся массовые культурные мероприятия.



Новостройки, возведенные в рамках миссии «Жилье»

По словам нового министра внутренних дел Мигеля Торреса, благодаря комплексности миссии, в 2013 г. число убийств удалось сократить на 17%, а количество похищений людей — на 51%²².

МИССИИ: ТРУДНОСТИ И УСПЕХИ

Главная проблема, с которой сталкиваются социальные миссии, — это противоречие между их заявленным всеобъемлющим характером и реальным довольно ограниченным охватом и вовлечением населения в поле их деятельности. Например, согласно опросам общественного мнения, 76% населения старше 15 лет не участвовали ни в одной образовательной миссии²³. Имеет место уменьшение количества обращений в модули миссии «Внутрь квартала», обеспечивающей первичное медобслуживание. Кроме того, если в начале проведения этой миссии медицинские центры работали круглосуточно, то впоследствии, с 2009 г., в некоторых штатах прием населения стал осуществляться только четыре часа в сутки, причем существенно сократились сложность и спектр предоставляемых медицинских услуг. В подобном нерегулярном режиме работает около 70% медцентров миссии²⁴.

Помимо этого, в условиях «нефтяного шока», пережитого миром в целом и Венесуэлой в частности на рубеже 2014—2015 гг., можно ожидать снижения финансирования миссий. Главным спонсором программ выступает государственная нефтегазовая корпорация PDVSA и созданный ею фонд FONDESPA (фонд экономического и социального развития страны). Уже в 2013 г. на фоне экономической нестабильности имело место снижение финансирования миссий на 21%²⁵. К чему приведет падение цен на нефть — остается только гадать. По оценкам оппозиции, сокращение бюджета миссий в 2015 г. может составить от 50 до 90%²⁶.

Вместе с тем нельзя пройти и мимо цифр, иллюстрирующих явные достижения в социальной сфере. Например, именно благодаря образовательным миссиям число обучающихся в школах с 1998 по 2006 гг. увеличилось в 9 раз. Думается, что миссии внесли существенный вклад в снижение уровня бедности в период с 1999 по 2014 гг. — с 43,9% до 28%, а уровень нищеты за тот же период снизился с 10,8% до 5,4%²⁷. В сентябре 2014 г. коэффициент Джини — показатель социального неравенства — достиг исторического минимума для Венесуэлы и составил 0,382²⁸.

Социальные миссии одобряются общественным мнением Венесуэлы. Ярчайшим подтверждением этого можно считать их принятие оппозицией. Политические противники атакуют правительство буквально по всем направлениям, однако миссии, ставшие органичным элементом общественной жизни Венесуэлы, если и критикуют, то с осторожностью, а в электоральные периоды стараются присвоить их символический капитал. Например, Мануэль Росалес — основной политический соперник Уго Чавеса — во время предвыборной кампании в 2006 г., стараясь опереться на широкие социальные слои, обещал в случае избрания поддержать проводимые в стране социальные миссии. А в 2013 г. соперник уже Николаса Мадуро — оппозиционный кандидат в президенты Энрике Каприлес — обещал «сохранить и улучшить» все государственные программы в социальной сфере, ориентированные на помощь низшим слоям общества, при этом избежав излишней их политизации. В частности, говоря о миссии «Жилье», он

обещал увеличить темпы строительства и привлекать в качестве работников только коренных венесуэльцев²⁹.

Особый вопрос — юридическо-правовой статус миссий, имеющий давнюю историю и разрешенный уже при Н.Мадуро. Напомним, в августе 2007 г. правительство объявило о проведении референдума с целью внесения поправок в Конституцию. Одним из предложений было закрепить в Конституции существование миссий. Тогда власть на референдуме потерпела единственную до тех пор неудачу. Но в отношении миссий то, чего не смог добиться Чавес, осуществил его преемник. В ноябре 2013 г. Национальная ассамблея Венесуэлы большинством голосов одобрила закон о предоставлении президенту особых полномочий (*Ley Habilitante*) сроком на один год. В ноябре 2014 г., уже на исходе дополнительных полномочий президента, был принят Органический закон о социальных миссиях³⁰. Специфика «Органических законов» состоит в том, что они имеют высший правовой приоритет и обладают статусом статей Конституции. Таким образом, миссии фактически введены в конституционное правовое поле. Кроме того, если при Чавесе миссии не были непосредственно представлены во властной структуре, то Мадуро в октябре 2013 г. создал в администрации президента специальный орган, курирующий соцпрограммы, и пост вице-министра по общественному благополучию (*Viceministerio para la Suprema Felicidad Social*)³¹.

Некоторые авторы видят в социальных миссиях новую форму клиентелизма, когда государство-патрон обслуживает интересы общества-клиенты в обмен на электоральную поддержку как основной инструмент легитимации власти³². По нашему мнению, это довольно схематичная и односторонняя интерпретация. Дело в том, что миссии не являются исключительно прерогативой и, так сказать, вотчиной государства. Хотя активную роль в их проведении играют армия и госаппарат, большую активность в их осуществлении проявляют и представители гражданского общества, низовых структур общества, иными словами, простые люди. Например, кубинским врачам в первые годы проведения миссии «Внутри квартала» помогали примерно 800 венесуэльцев, из них половина — те, кто с началом проведения миссии стал получать медицинское образование, т.е. студенты, добровольно присоединившиеся к врачам для получения практики, а половина — не имеющие даже элементарного медицинского образования. Вторая группа — это в основном волонтеры и сочувствующие миссиям жители, они работают не по принуждению, а добровольно, по собственной инициативе, получая при этом зарплату из фондов PDVSA — около 103 боливаров ежемесячно (половину средней зарплаты в Венесуэле). Второй пример также связан с началом проведения этой миссии: на тот момент у государства не было возможности предоставить кубинским медикам жилье, тогда власти обратились к населению, и семьи, у которых была возможность разместить кубинцев, приняли их.

Таким образом, социальные миссии Венесуэлы — это пересечение двух инициатив: сверху (государства) и снизу (общества). Миссии носят государственно-общественный характер. И если попытаться концептуализировать эту модель отношений между государством и обществом, то наиболее подходящей для ее адекватного теоретического описания представляется модель патерналистско-партисипативного взаимодействия. В рамках такой

модели патерналистская политика государства в отношении общества опирается на партисипативную демократию (демократию участия), одобряемую и осуществляемую самим обществом.

ОПЫТ ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИИ ВЕНЕСУЭЛЬСКИХ СОЦИАЛЬНЫХ МИССИЙ И ALBA

Ведущими тенденциями в общеблоковой социальной политике ALBA являются, во-первых, процесс интернационализации социальных миссий, во-вторых, создание совместных (так называемых, крупнонациональных) предприятий в социальной сфере.

Социальные миссии постепенно обретают многонациональный характер. Более или менее интернационализированы (т.е. действуют в той или иной форме и степени за пределами Венесуэлы) шесть: «Внутри квартала», «Робинзон», «Наука» («Ciencia»), «Культура» («Cultura») (научные и культурные проекты), «Идентичность» («Identidad»), миссия им. Хосе Грегорио Эрнандеса («Misión José Gregorio Hernández») (помощь недееспособным и инвалидам). Хронологически первые миссии «Внутри квартала» и «Робинзон», запущенные в 2003 г., были интернациональными уже с момента возникновения, поскольку в них с самого начала принимали участие кубинские специалисты.

Своеобразным образцом в плане интернационализации социальных программ, безусловно, является всемирно известная офтальмологическая миссия «Чудо» («Misión Milagro»). Эта самая масштабная международная кубинско-венесуэльская миссия солидарности была запущена 10 июля 2004 г. Название миссии, вероятно, происходит от названия комплекса специализированных здравниц, где лечат детей Чернобыля, — «Город Чудес» («Ciudad-Milagros»), на базе которого создана первая клиника для лечения латиноамериканцев с болезнями глаз.

Первоначально миссия «Чудо» была двусторонней, однако уже через полтора года — 5 декабря 2005 г. — она начала действовать за пределами двух государств, быстрее всех остальных. В настоящее время ее представители работают не только в странах — членах ALBA, но и в большинстве государств Латинской Америки (Сальвадоре, Гватемале, Перу, Коста-Рике, Колумбии, Чили, Парагвае, Доминиканской Республике, Мексике, Аргентине, Бразилии, Пуэрто-Рико, Уругвае. Перечень дан в порядке убывания количества пациентов, охваченных миссией). В Европе миссия «Чудо» охватила Португалию и Италию.

Вначале планировалось оперировать около 5 тыс. человек в год, но, когда стало понятно, что этого недостаточно и что возможности двух стран гораздо больше, была поставлена масштабная цель — за 10 лет восстановить зрение 6 млн. человек по всему континенту (по данным Всемирной организации здравоохранения, в мире 37 млн человек слепнут от излечимых (!) болезней глаз, из них 5 млн в Латинской Америке и полмиллиона в странах Карибского бассейна).

Первые интенции распространить опыт кубино-венесуэльского сотрудничества (помимо миссии «Чудо») в другие страны ALBA появились на рубеже 2006—2007 гг. Министр здравоохранения Венесуэлы Франсиско Армада заявил: «Мы полагаем, что принципы миссии «Внутри квартала»

применимы в других странах, но мы должны действовать адекватно различным потребностям [государств]»³³. Тогда же, после присоединения к ALBA Боливии, было предложено начать проведение этой миссии в андской стране, однако что-то помешало планам, и инициатива не реализована до сих пор. В марте 2006 г. группа венесуэльских учителей выехала в Боливию с целью ликбеза не только на испанском, но и на индейских языках — кечуа, аймара и гуарани, положив начало Международной миссии «Робинзон».

Для иллюстрации процесса интернационализации миссий можно привести следующие примеры. В рамках миссии «Идентичность» в Боливии при венесуэльском содействии была проведена программа под названием «Есть я — есть и Боливия» («Existo yo, existe Bolivia»), направленная на регистрацию индейского населения, а также выдача удостоверений личности³⁴. В рамках ALBA планируется проведение миссии «Идентичность» в региональном масштабе, что предполагает введение единого паспорта «Наша Америка» («Nuestra América»). Это должно способствовать борьбе против нарушений прав трудящихся-мигрантов.

В 2010 г. Эквадор принял решение провести реформу здравоохранения по венесуэльскому образцу. В частности, ведется модернизация системы первичного медицинского обслуживания с использованием опыта миссии «Внутрь квартала»³⁵. На протяжении нескольких лет в ALBA функционирует «Misión Robinsón Internacional» — международный вариант миссии «Робинзон».

На Первой иберо-американской встрече кооперативов (ноябрь 2005 г., Каракас) была отмечена необходимость международного сотрудничества в сфере занятости. 21 марта 2006 г. началась Международная миссия «Повернитесь лицом»: 127 венесуэльских специалистов выехали в Бразилию, Колумбию, Никарагуа, Кубу и Иран с целью передачи опыта.

Социальная политика Венесуэлы и ее партнеров по ALBA находит международную поддержку даже за пределами Западного полушария. В июне 2011 г. во Вьетнаме по инициативе Национальной академии по изучению вопросов политики и государственного управления прошел международный семинар по теме «Миссии — наивысшее социальное достижение Боливарианской революции». Официальные представители Вьетнама не исключили того, что венесуэльский опыт будет использован Ханоем при проведении социальных программ³⁶.

Боливарианская социальная политика была положительно оценена и таким транснациональным институтом, как Всемирный Банк (ВБ). Так, в ходе визита в Венесуэлу в марте 2006 г. исполнительный директор ВБ Луис Марти заявил, что она осуществляет программы по укреплению социальных секторов и у ВБ «складывается убежденность, что возможно сотрудничество с этой страной». По словам венесуэльского представителя во ВБ Хосе Конде, руководство банка отмечает достижения правительства У.Чавеса в социальной области. В 2005 г. ВБ безвозмездно предоставил Венесуэле 50 млн долл. на проведение ряда социальных программ³⁷. Впрочем, данный прецедент не повторялся. Результаты образовательных миссий признаются таким авторитетным органом ООН, как ЮНЕСКО. В 2013 г. специалисты этой организации в результате мониторинга высшего образования признали за Венесуэлой второе место в Латинской Америке и пятое в мире по охвату моло-

дежи высшим образованием (в 2013 г. здесь обучалось около 2,6 млн молодых людей, рост по сравнению с 1999 г. составил 216%)³⁸.

Принципы социальной политики, проводимой в рамках ALBA, соответствуют «Общественной Хартии Америк»³⁹. Ее идея была впервые выдвинута Чавесом в марте 2001 г., с 2004 г. документ обсуждается Организацией американских государств (ОАГ) и апробирован на XXXVII Генеральной Ассамблее ОАГ в июне 2007 г.⁴⁰. Хартия призвана гарантировать социальные, экономические, культурные, экологические права граждан, в том числе индейцев, она дополняет и расширяет Межамериканскую демократическую хартию (выдвинута США и одобрена ОАГ в 2001 г.), защищающую главным образом политические права и свободы.

Заметное место в рамках социального направления ALBA занимает информационно-культурная составляющая. Можно выделить два наиболее ярких интеграционных проекта, направленных на сохранение самобытности латиноамериканской культуры⁴¹.

Первый — телевизионный канал «Telesur» («Телеюг») — межгосударственное предприятие с участием 6 государств. 24 мая 2005 г. «Telesur» начал пробную, а уже 24 июля⁴² — полноценную трансляцию. Он призван обеспечить информационную независимость стран континента. Развитие «автохтонных» СМИ является условием самостоятельного развития региона, где менее трети телеканалов имеет латиноамериканское происхождение, из 70% импортируемого телеэфира 62% транслируется медийными транснациональными корпорациями североамериканского происхождения⁴³.

Второй проект — Культурный Фонд ALBA, который Венесуэла и Куба создали 13 февраля 2006 г. в ходе XV Международной книжной ярмарки. В рамках Фонда ведется выпуск кинокартин, документальных фильмов, музыкальных компакт-дисков. Создано издательство «ALBA» — смешанное венесуэльско-кубинское предприятие; оно имеет целью издание книг по латиноамериканской тематике и двух журналов: политико-культурного и детского.

Правые СМИ и ученые консервативного толка характеризовали политику У.Чавеса как популистскую во многом из-за проводившихся как внутри страны, так и за рубежом социальных программ. Но популизм есть политика, ориентированная на удовлетворение сиюминутных интересов и требований масс с целью получения электоральных или иных политических дивидендов. Программы и проекты Венесуэлы в области здравоохранения, образования, занятости и культуры, на наш взгляд, нельзя назвать популистскими, поскольку они направлены на развитие того, что называют «человеческим фактором» или «человеческим капиталом»; их можно и нужно рассматривать в качестве важного фактора регионального развития и охарактеризовать как патерналистско-партиципативные.

Безусловно, процесс интернационализации социальных миссий развивается медленно, что обусловлено рядом тормозящих факторов как внутриполитического, так и международного характера. В их числе — и непростая внутренняя ситуация в Венесуэле и некоторых других странах, и нестабильность на мировом нефтяном рынке, и консерватизм и бюрократическая инертность части местных элит, и давление со стороны США, подвергающееся коллективной критике в ряде документов Unasur, CELAC и других региональных и международных организаций.

Если странам боливарианского союза удастся преодолеть экономические и политические испытания, а межгосударственная структура блока устоит под натиском внешних сил, социальный опыт миссий может найти еще более эффективное практическое применение среди участников ALBA и в других странах.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Совместная декларация о создании ALBA, подписанная Венесуэлой и Кубой. — <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/rus/d141204r.html>

² Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo (1995). — <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/96>

³ Подробнее см.: Т.Б.К о в а л ь. Новый Свет Папы Франциска. — Латинская Америка, № 7, 2013.

⁴ B. A l v a r e z Н е г г е r a. Como ha ayudado Chávez a los pobres. — Foreign Affairs Latinoamerica, Vol. 87, 2008, № 4, p. 194.

⁵ Полный список миссий: — <http://www.informeonline.com/2013/09/09/lista-completa-y-actualizada-de-misiones-y-grandes-misiones-en-venezuela/>

⁶ Гуайкаиупуро — вождь индейцев Венесуэлы, оказавших упорное сопротивление конкистадорам в середине XVIв.

⁷ Juan Carlos Marcano Barrio adentro: fortaleciendo la estrategia de atención primaria de salud en la República Bolivariana de Venezuela. — <http://www.monografias.com/trabajos62/barrio-adentro-atencion-salud/barrio-adentro-atencion-salud2.shtml>

⁸ См., например.: М.О j i t a. Médicos cubanos son negocio lucrativo y arma ideológica.. — El Nuevo Herald, 17.VIII.2008; J.M.F e i n s i l v e r. Médicos por petróleo. La diplomacia médica cubana. — Nueva Sociedad, № 216, VII-VIII.2008.

⁹ Первая интернациональная бригада врачей была отправлена Кубой 24 мая 1963 г. в освобожденный от французской зависимости Алжир.

¹⁰ Подробнее см.: А.Н.П я т а к о в. Международная деятельность Кубы в сфере здравоохранения. — Латинская Америка, № 11, 2012.

¹¹ Médicos cubanos continúan en Vargas. — El Universal, 31.I.2001.

¹² Выступление Президента Республики Куба Ф.Кастро на церемонии вручения Международной премии «Хосе Марти» Президенту Венесуэлы У.Чавесу. 3.02.2006. — <http://www.che.in.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=293>

¹³ Метод обучения «Я могу» («Yo sí puedo») разработан кубинским педагогом Леонела Релис Диас. Метод состоит в том, чтобы отталкиваться от уже имеющихся знаний (цифры), познавая то, что еще не известно (буквы), и исходить при этом из личного опыта обучаемых. Этот метод является комплексным и включает 3 этапа: прививание навыков, обучение чтению и письму и закрепление пройденного. К настоящему времени этим методом уже обучено грамоте почти 2 млн человек в Венесуэле, Мексике, Мозамбике, Эквадоре и Новой Зеландии. В настоящее время более двух миллионов человек в мире участвуют в реализации этой программы, дающей возможности не только быстрого обучения грамоте, но и продолжения образования на среднем и высшем уровне. Действует международный фронт поддержки этого метода; в июне 2006 г. фронт обратился к ЮНЕСКО с просьбой признать «Я могу» глобальной программой образования.

¹⁴ Куба была провозглашена территорией, свободной от безграмотности, 22 декабря 1961 г.

¹⁵ Формулировка «зона, свободная от безграмотности» содержит противопоставление социально ориентированной политики Кубы и Венесуэлы неолиберальной внешнеэкономической политике США и ряда других стран, в частности, их подходу к заключению договоров о «Зонах свободной торговли».

¹⁶ Хосе Феликс Рибас (1775-1815) участвовал во многих сражениях Войны за независимость, но самой важной стала битва под Викторией (февраль 1814 г.), когда малочисленные отряды набранных Рибасом студентов и семинаристов героически противостояли роялистским войскам Хосе Бовеса.

¹⁷ M. B a l i v o. Misión Vuelvan Caras. — <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=28767>

- ¹⁸ Подробнее о социальных миссиях Венесуэлы и Кубы см. на официальном сайте. — <http://www.misionvenezuela.gov.ve>
- ¹⁹ SAIME: 63% incrementó la emisión de pasaportes en el 2013. — <http://www.aporrea.org/actualidad/n249126.html>
- ²⁰ Misiones sociales son instrumento fundamental para erradicar la pobreza extrema en Venezuela. — <http://www.avn.info.ve/contenido/misiones-sociales-son-instrumento-fundamental-para-erradicar-pobreza-extrema-venezuela>
- ²¹ Se aprueba en Venezuela nuevo Código Orgánico Procesal Penal. — www.telesurtv.net, 12.06.2012.
- ²² Cultura y prevención del delito son las bases del Plan Patria Segura — www.telesurtv.net, 22.04.2014.
- ²³ T.M a i n g o n. Política social en Venezuela: un acercamiento al resultado de su desempeño (1998—2008). — http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAE3219_59.pdf
- ²⁴ En crisis el programa Barrio Adentro, modelo de gestión de salud integral en Venezuela. — <http://medicinacubana.blogspot.ru/2013/07/en-crisis-el-programa-barrio-adentro.html>
- ²⁵ 21% se redujo el aporte de Pdvsa a las misiones en 2013. — <http://www.eluniversal.com/economia/140701/21-se-redujo-el-aporte-de-pdvsa-a-las-misiones>
- ²⁶ Misiones del Gobierno sufrirán reducción presupuestaria de 90%? — *La Nación*, 5.II.2015.
- ²⁷ Ramírez destaca avances sociales de Venezuela en Comisión de Desarrollo Social de la ONU. 10.02.2015. — <http://www.correodelorinoco.gob.ve/politica/ramirez-destaca-avances-sociales-venezuela-comision-desarrollo-social-onu/>
- ²⁸ Ibidem.
- ²⁹ Capriles promete mantener y mejorar las misiones sociales. — <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/elecciones-2013/130410/capriles-promete-mantener-y-mejorar-las-misiones-sociales>
- ³⁰ Maduro promulgó ley orgánica de misiones. — http://www.el-nacional.com/politica/Maduro-promulgo-ley-organica-misiones_0_518948322.html
- ³¹ Misiones sociales pasaron a la administración directa de la Presidencia de la República. — <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2013/10/24/misiones-sociales-pasan-a-la-administracion-directa-de-las-presidencia-de-la-republica-9972.html>
- ³² http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20060713/pags/20060713202541.html
- ³³ Ministerio de Salud tiene previsto llevar Barrio Adentro a Bolivia. — *Agencia Bolivariana de Noticias*, 22.I.06.
- ³⁴ <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html#>
- ³⁵ Barrio Adentro será modelo para reformar Sistema de Salud en Ecuador. — *Agencia Bolivariana de Noticias*. 25.I.10.
- ³⁶ En Vietnam misiones sociales de Venezuela despiertan interés. — *Granma*. Habana, 2011.VI.25.
- ³⁷ ИТАР ТАСС. Пульс планеты. 29.III.2006. AM-11.
- ³⁸ Las misiones fueron el mayor legado social del Gobierno de Hugo Chávez. — www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/misiones-fueron-mayor-legado-social-gobierno-hugo-chavez/
- ³⁹ Полный текст Хартии см.: www.alternativabolivariana.org
- ⁴⁰ Aprobada Carta Social de las Américas en XXXVII Asamblea General de la OEA. — *ABN*, 05.VI.2007.
- ⁴¹ Подробнее о других культурных проектах альянса см.: О.П.Д е м я ш е в а. Успехи и трудности Боливарианского альянса. — *Латинская Америка*, № 2, 2015.
- ⁴² Запуск канала «Telesur» был приурочен к 222-й годовщине со дня рождения С.Боли-вара.
- ⁴³ El Informe Mundial para el Desarrollo de Naciones Unidas. — Naciones Unidas. Human Development Report, 1999, Globalization with a Human Face, Capitulo 1, p. 10.