

Международное сотрудничество в целях развития: пример Бразилии

Бауманн Р., Шлейхер Р.

Бауманн Ренато — ведущий научный сотрудник Института прикладных экономических исследований (IPEA), Бразилия.

ORCID 0000-0003-1851-6796

Шлейхер Рафаэль — директор центра международной политики Института прикладных экономических исследований (IPEA), Бразилия, исследователь в Фонде Освальдо Круза, Бразилия.

ORCID 0000-0002-9737-7677

Для цитирования: Бауманн Р., Шлейхер Р. Международное сотрудничество в целях развития: пример Бразилии // Современная мировая экономика. Том 1. № 1 (1). Январь—март 2023.

Ключевые слова: международное сотрудничество, IPEA, сотрудничество Юг–Юг, Повестка-2030, Цели устойчивого развития.

Аннотация

Международную помощь развитию со стороны развивающихся стран часто связывают с концессионным финансированием и гуманитарными инициативами и интерпретируют как средство проявления «мягкой силы». Такая помощь обычно не предполагает прямых денежных взносов, а сосредоточена в основном на технической поддержке, образовательной и научной деятельности, гуманитарной поддержке, помощи беженцам, миротворческих операциях и других партнерствах, осуществляемых при поддержке международных и региональных агентств. Помощь развитию со стороны Бразилии характеризуется довольно значительными и возрастающими объемами задействованных ресурсов и разнообразием реализуемых инициатив. Бразильские процедуры учета международного сотрудничества тесно связаны с методологией TOSSD, а также с экспериментальным проектом ЮНКТАД по количественной оценке сотрудничества Юг–Юг в целях развития. Все методологии вращаются вокруг проблемы измерения прогресса в достижении Целей устойчивого развития. Большинство проектов приносят пользу странам Африки и Латинской Америки, в то время как другие инициативы, как это ни парадоксально, приносят пользу и лицам из развитых стран.

1. Введение

Один из малоизученных аспектов включения экономики в международную повестку — это продвижение инициатив по сотрудничеству с другими странами, особенно если их осуществление возможно за счет собственных ресурсов и бюджетных средств государства.

Инициативы по международному сотрудничеству чаще всего ассоциируются с предоставлением кредитов на дифференцированных условиях, а также с гуманитарными программами. С точки зрения внешней политики и национальных интересов целесообразность подобного рода инициатив обусловлена логикой «мягкой силы», как отмечает Джозеф Най (2004): государство может влиять на партнеров и в конечном итоге извлекать из этих отношений возможности для бизнеса без применения силы, при этом совместные проекты могут быть выгодны обеим сторонам.

Однако международные рамки, поддерживающие программу развития, предусматривают виды участия, как предполагающие, так и не предполагающие финансирование. Особенно если речь идет о партнерстве развивающихся экономик, когда сотрудничество, помимо прочего, может быть эффективным при использовании таких мер, как трансфер знаний и обмен практиками в технической, образовательной и гуманитарной сферах.

Сотрудничество развивающихся экономик, находящихся в схожих условиях, дает более плодотворные результаты, чем проекты, финансируемые промышленно развитыми странами. Помимо схожести контекста для политики обмена, страны глобального Юга сталкиваются с общими для них реалиями и видят одинаковые проблемы в структуре международной системы, что облегчает диалог и коммуникацию. В этом случае речь идет не о воздействии одной страны на другую, а скорее о партнерстве.

Международное сотрудничество как инструмент внешней политики — явление последних 70 лет. Идеологический конфликт, обострившийся с окончанием Второй мировой войны, вынудил двух главных соперников принять ряд мер для закрепления своих позиций: либо на основе структур власти, традиционно именовавшихся демократическими, либо исходя из приверженности принципам марксизма-ленинизма, которые стали фундаментом так называемого незападного мира. Строго говоря, некоторые развивающиеся страны воспринимали обе стороны конфликта как империалистов. Сотрудничество по линии Юг–Юг в качестве политического проекта возникло в 1950–1960-х годах как «третий путь» для продвижения собственных инициатив, дабы избежать неравноправных отношений с двумя государствами-гегемонами и бывшими европейскими метрополиями.

Хотя международное сотрудничество в целях развития стало следствием борьбы стран Юга за уменьшение неравенства в международной системе, в то же время оно служит каналом влияния развитых стран. Этот инструмент был задуман для поддержки экономического развития государств с низким уровнем доходов и поначалу заключался, по сути, в расширении субсидированного финансирования, что рассматривалось как часть невоенного влияния на развивающиеся страны, хотя и осуществлялось в открытую.

Уже несколько лет Бразилия реализует различные инициативы по международному сотрудничеству в целях развития, а в Министерстве иностранных дел этой темой занимается отдельное подразделение. С 2010 года Бразильское агентство по сотрудничеству (*Agência Brasileira de Cooperação, ABC*) тесно взаимодействует с Институтом прикладных экономических исследований (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA*), ставя своей задачей оценить и проанализировать вклад Бразилии в программу международного сотрудничества в целях развития. Партнерство двух государственных структур позволило увеличить объем знаний в области инициатив по международному сотрудничеству, которые были реализованы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Выражение «мягкая сила», похоже, не имеет особого смысла в случае Бразилии. Во-первых, бразильская дипломатия не стремится к господствующему положению ни в каком виде, а во-вторых, эта концепция была разработана для интерпретации линии поведения развитых стран. Однако, учитывая объем задействованных ресурсов, количество стран-бенефициаров и многообразие форм сотрудничества, можно утверждать, что случай Бразилии — инновационный с точки зрения стратегии обеспечения поддержки в различных секторах и сферах экономической деятельности.

Эта статья, посвященная бразильскому опыту международного сотрудничества в целях развития, состоит из шести разделов. Следующий раздел дает краткую историческую ретроспективу международного сотрудничества и показывает его эволюцию, произошедшую со временем. Развитие постепенно шло в сторону создания механизма сглаживания различий между индустриальными экономиками и менее развитыми странами и все в большей степени становилось инструментом технической взаимодополняемости развивающихся экономик.

Третий раздел посвящен основным форматам и практическим аспектам международного сотрудничества в целях развития — как напрямую между странами, так и при посредничестве международных институтов. Сама концепция международного сотрудничества со временем претерпела изменения.

Четвертый раздел представляет собой краткий анализ отношений между сторонами международного сотрудничества и обязательств в рамках Повестки-2030, принятой ООН. Создание системы мониторинга различных видов сотрудничества, соответствующих целям устойчивого развития, — главная тема дискуссий о деятельности стран-участниц.

В пятом разделе представлены основные данные по деятельности Бразилии в рамках международного сотрудничества в целях развития. Центральная тема здесь — немонетарные виды деятельности (за исключением финансовых вложений в многосторонние организации), а также показатели основных форм сотрудничества, которые продвигает Бразилия в дополнение к воздействию на определенные сектора экономики. В шестом, заключительном, разделе мы систематизируем ключевые аспекты бразильского опыта международного сотрудничества, акцентируя внимание на необходимых доработках и предлагая определенные стратегические меры.

2. Эволюция международного сотрудничества

В период после Второй мировой войны Соединенные Штаты направляли огромные ресурсы на восстановление экономик Западной Европы. Аналогичные шаги по тем же причинам предпринимал и советский блок. План Маршалла вызвал недовольство неевропейских стран, которые также участвовали в конфликте и тоже столкнулись с экономическими трудностями вследствие войны. Эти настроения были обращены в политический капитал в контексте провозглашения независимости рядом стран, а раскол на идеологические блоки усилил соперничество за реализацию инициатив, которые могли бы минимизировать экономические проблемы в развивающихся странах.

В 1950-1960-х годах возникла и укрепилась многосторонняя структура институтов, ответственных за предоставление официальной помощи и содействие развитию. Организация Объединенных Наций делала основной акцент на техническом содействии, что стало фундаментом для создания и функционирования нескольких специализированных многосторонних структур в те два десятилетия. В 1970-х появился скептицизм относительно правомерности сотрудничества богатых государств и развивающихся экономик. Подобного рода сотрудничество воспринималось как воспроизведение ситуации зависимости из-за структурного неравенства, а также из-за нередко навязываемых условий. В этих обстоятельствах появились и стали набирать обороты инициативы технического сотрудничества между странами Юга.

Сотрудничество по линии Юг–Юг возникло в 1940-х годах, а затем, в 1950-1960-х, укрепилось как политическое движение. Однако в 1970-х годах стал очевиден потенциал сотрудничества между странами Юга, а также были сформированы политические стратегии преодоления трудностей и экономические программы в сфере торговли и инвестиций. Именно в этом контексте страны Юга разрабатывали свои инициативы, которые в итоге в 1978 году воплотились в Буэнос-Айресский план действий (ВАРА). Для стран Юга был особенно важен обмен знаниями в области сельского хозяйства. В 1970-х произошел значительный рост цен на натуральные продукты в целом, сопровождавшийся кризисом поставок продовольствия в некоторых странах. Эта ситуация способствовала укреплению экономических и политических отношений между странами Юга.

Чтобы действовать в новых условиях, страны-доноры и международные организации начали обсуждать вопросы, связанные с сокращением бедности, неравенством доходов и доступом к материальным благам, а также проблемы демографического роста и миграции сельского населения в города. При этом особое внимание уделялось конкретному участию в содействии развитию и его эффективности. Приобрело значимость и финансирование менее масштабных проектов, особенно в сфере здравоохранения, образования, санитарии, а также увеличилось использование экспериментальных методик для количественной оценки проектов развития.

1980-е годы охарактеризовались кризисом в развивающихся экономиках, которые пострадали от скачков цен на нефтяном и других сырьевых рынках.

Всё это оказало существенное влияние на объем и значимость отношений между странами Юга в глобальном контексте. Вместе с тем стали гораздо более доступными статистические данные. Таким образом, появилась возможность детально проанализировать информацию о производстве, распределении доходов, структуре расходов и т.д.

С окончанием холодной войны политический компонент иностранной помощи утратил актуальность, ресурсов выделялось всё меньше, и этот аспект международной повестки отошел на второй план. Развитие теперь понималось как процесс выхода из зависимости, дающий возможность использовать производственный и творческий потенциал. Распространение более либеральных идеологий в крупных развитых экономиках привело к уменьшению роли государства и значительному сокращению бюджетных расходов, особенно это затронуло потоки международной помощи. Вторая половина 1980-х и начало 1990-х годов были отмечены жесткой обусловленностью и рыночными реформами, связанными с предоставлением официальной помощи на цели развития.

На фоне кризиса конца XX века возникла тема задолженности по долговым обязательствам ряда экономик, особенно небольших. Списание долгов стало одной из основных форм помощи в целях развития. Этот процесс осуществлялся при посредстве многосторонних институтов с рядом выдвигаемых условий, чей долгосрочный эффект оказался сомнительным. В повестку также были включены обязательства по борьбе с коррупцией и отмыванием денег.

С 2000-х годов международные институты, связанные с содействием развитию, стали активно заниматься вопросами окружающей среды, существовавшими со времен доклада Брундтланд (1987), и таким образом в центре дискуссий оказалась проблема устойчивого развития. Наследуя принципы инициативы ООН «Цели развития тысячелетия», Повестка-2030 и Цели устойчивого развития (ЦУР) представляют собой основополагающий элемент международного сотрудничества до 2030 года.

3. Что такое международное сотрудничество в целях развития?

Концепция международного сотрудничества в целях развития со временем претерпела ряд изменений, став более сложной с точки зрения количества и типов участников, источников финансирования, условий и целей реализации, а также структур управления. Отсутствие центрального глобального института придает политический аспект этому вопросу: всё зависит от действий государств и их взаимных интересов. Однако есть и практический аспект, связанный с вопросами справедливости и с минимальными стандартами существования, — это международное сотрудничество в целях развития (ИДЦ).

Упрощенно говоря, существуют две не исключаящие друг друга точки зрения на то, как должно осуществляться международное сотрудничество в целях развития: 1) посредством официальной помощи развитию (ODA); 2) посредством сотрудничества в целях развития по линии Юг–Юг (SSDC). Общее в этих подходах — акцент на техническом содействии / наращивании потенциала и их связь с 17-й

целью Устойчивого развития («Партнерство и средства реализации») Повестки-2030 ООН (ИРЕА, 2022).

Комитет содействия развитию ОЭСР определяет официальную помощь развитию (ODA) как государственное содействие с конкретными целями: экономическое развитие и социальное благополучие развивающихся стран. На содействие развитию идут ресурсы, предоставляемые на льготных условиях официальными ведомствами, включая центральные и региональные власти или их исполнительные органы. Льготный эквивалент определяется донором.

Обсуждение координации усилий по содействию развитию более состоятельные государства начали с создания Группы содействия развитию и с добавления слова «развитие» в название Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЕС) в 1960 году. В этом контексте одной из самых жизнеспособных концепций сотрудничества оказалась официальная помощь развитию, которая не менялась на протяжении 40 лет (1972–2012). Модернизация, начавшаяся в 2012 году, была нацелена на участие в международном сотрудничестве стран, не связанных с системой ODA-ОЕЕС, и благотворительных организаций, на усовершенствование возможностей и инструментов финансирования, а также на более четкое разделение между сотрудничеством в целях развития, гуманитарной деятельностью, международной безопасностью и списанием долгов.

Политические истоки сотрудничества по линии Юг–Юг лежат в инициативах по деколонизации народов Африки и Азии в середине 1940-х и в 1950-х годах. Отправной точкой принято считать Конференцию стран Азии и Африки 1955 года, получившую название Бандунгской конференции. Спустя шесть лет солидарность государств Юга удалось укрепить на Белградской конференции (1961), где зародилось Движение неприсоединения. Благодаря координации и организационным усилиям члены этого движения смогли создать в 1964 году «Группу 77» (G-77). Новый мировой экономический порядок упрочился, и основное внимание отныне уделялось защите экономик, использованию национальных ресурсов для развития местной промышленности, а также пересмотру условий международной торговли.

Важной вехой в разделении политической и экономической повестки, а также повестки развития стала первая конференция ООН по техническому сотрудничеству развивающихся стран, прошедшая в 1978 году в Буэнос-Айресе. В Буэнос-Айресском плане действий (ВАРА) были закреплены принципы технического сотрудничества в целях развития по линии Юг–Юг, такие как невмешательство во внутренние дела, автономия, солидарность и горизонтальность.

В 2009 году в Найробийской декларации были уточнены основные формулировки в рамках сотрудничества Юг–Юг. В 2018–2019 годах в Буэнос-Айресе была организована вторая конференция. Итоговый документ, в частности, рекомендует укрепить системы мониторинга и оценки сотрудничества, разработать методологии определения его влияния и эффективности. Кроме того, документ содержит призыв к странам участвовать в многосторонних и региональных форумах в целях развития (Schleicher et al. 2022).

4. Оценка сотрудничества по линии Юг–Юг в контексте Повестки-2030

Повестка-2030, принятая в 2015 году главами государств и правительств, собравшихся в честь 75-летия ООН, подразумевает комплексный подход к концепции развития. Более амбициозная, чем предыдущая, эта повестка включает 17 целей и 169 задач, распределенных по трем направлениям устойчивого развития – экономическому, социальному и экологическому.

План действий отражает концепцию, направленную на защиту интересов людей, планеты, мира, на процветание и глобальное партнерство. Определение задач начинается с признания того факта, что сокращение масштабов крайней бедности – это глобальный вызов и необходимое условие для достижения желаемого уровня справедливости в рамках повестки устойчивого развития. Мониторинг усилий по реализации повестки осуществляется по показателям, связанным с ее основными целями. Правительствам также рекомендуется разработать собственные национальные индикаторы по целям и задачам повестки.

При содействии Института прикладных экономических исследований (IPEA) Бразилия с 2010 года публикует статистику по сотрудничеству страны в целях развития в докладах под названием «Международное сотрудничество Бразилии в целях развития» (*Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, COBRADI*). С 2010-го по 2018 год институт выпустил пять докладов, впервые в истории Бразилии создав временной (динамический) ряд по этой теме.

В отличие от инициатив по сотрудничеству, предлагаемых развитыми экономиками, Бразилия не фокусируется на кредитах и трансферте бюджетных средств другим странам. В деятельности Бразилии главным образом преобладают инициативы нефинансового характера: техническое, образовательное, научное, технологическое сотрудничество и гуманитарная помощь, содействие иммигрантам и беженцам, расходы на миротворческие миссии ООН, участие в международных организациях и капитальные вложения в многосторонние банки.

Необходимость мониторинга реализации целей Повестки-2030 придала фундаментальное значение сбору общей и интегрированной статистики. Совокупная официальная помощь в целях устойчивого развития (TOSSD) – это попытка выстроить минимальную международную статистическую рамочную структуру для мониторинга сотрудничества с целью развития и оперативных мер, содействующих прогрессу в достижении целей устойчивого развития. Методология TOSSD разработана при поддержке ОЭСР и усовершенствована специальной группой экспертов из развитых и развивающихся стран, многосторонних организаций и институтов гражданского общества. Если говорить коротко, методологическая структура TOSSD учитывает: а) официальную помощь развитию; б) другие потоки официальных ресурсов; в) сотрудничество Юг–Юг; г) трехстороннее сотрудничество; д) расходы на международные общественные блага и е) частные ресурсы, мобилизованные посредством государственного вмешательства.

Поскольку подходы к мониторингу участия стран Юга в международном сотрудничестве в целях развития значительно различаются, была создана рабочая группа по

оценке содействия развитию в рамках Межведомственной экспертной группы по показателям достижения целей в области устойчивого развития (IAEG-SDG), которая разработала дифференцированные критерии по контролю и количественной оценке международного сотрудничества Юг-Юг в соответствии с Повесткой-2030, в частности показатель 17.3.1¹.

Благодаря обсуждениям в рамках рабочей группы, такие страны, как Бразилия, Мексика, Коста-Рика, Индия, Колумбия и другие, получили возможность предлагать методологические новации со своей позиции, а не только с точки зрения финансовых трансфертов развитых экономик. При таком подходе объем затраченных средств и количественные показатели немонетарных усилий принципиально важны для понимания сотрудничества по линии Юг-Юг. Еще одним следствием вовлечения некоторых развивающихся экономик в методологические дискуссии стало изменение списка потенциальных реципиентов в сторону их многообразия и большей приближенности к реальности.

Чтобы улучшить статистическую систему Бразилии по этой тематике, в 2020 году IPEA решил принять участие в дискуссиях целевой рабочей группы TOSSD. Речь шла не только о сближении методологий, но и об обязательстве предоставлять ОЭСР ежегодно и на регулярной основе расчетные показатели (Schleicher & Barros 2022).

Следуя традиции диалога и широкого партнерства со всеми странами и институтами, Бразилия также решила поддержать Конференцию ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) в разработке пилотного проекта по методологии количественной оценки сотрудничества по линии Юг-Юг. Бразилия стала одной из стран, которые помогали разрабатывать методологию в рамках IAEG-SDG. Ежегодное исследование по Международному сотрудничеству Бразилии в целях развития (COBRADI Survey), которое проводит IPEA, предоставляет информацию и в ОЭСР, и в ЮНКТАД, а также служит источником официального доклада Бразилии по международному сотрудничеству в целях развития (COBRADI Report).

5. Бразилия в актуальной повестке международного сотрудничества в целях развития

IPEA — это бразильский институт, ответственный за национальную статистику по международному сотрудничеству в целях развития. Поскольку институт занимается разработкой бразильских инициатив с 2005 года, можно проследить некоторые долгосрочные тенденции участия Бразилии в современном сотрудничестве в целях развития.

Структуру сотрудничества, осуществляемого Бразилией, в целом можно разделить на три составляющие. Это сотрудничество по линии Юг-Юг в целях двустороннего развития: здесь кооперация происходит напрямую между Бразилией и развивающейся страной. Трехстороннее сотрудничество может происходить: 1) между Бразилией и двумя развивающимися странами; 2) между Бразилией, развитой страной и развивающейся страной; 3) между Бразилией, международной

¹ Прямые иностранные инвестиции (ПИИ), официальная помощь в целях развития и сотрудничество Юг-Юг в процентном отношении к совокупному национальному бюджету.

организацией и развивающейся страной, когда сотрудничество осуществляется под эгидой региональной/субрегиональной организации или в рамках соответствующих договоренностей. Третья составляющая — это децентрализованное сотрудничество по линии Юг–Юг, которое происходит между субнациональными образованиями в Бразилии и в другой развивающейся стране.

Независимо от конфигурации, сотрудничество, осуществляемое Бразилией, может принимать разные формы — техническое, гуманитарное, образовательное, научное, а также миротворческие операции, помощь беженцам, участие в международных организациях и пр.

С точки зрения объема задействованных ресурсов основным компонентом международного сотрудничества Бразилии являются участие в различных международных организациях и вложения в международные финансовые институты. На них приходилось в среднем 68% общих годовых расходов по подсчетам за 2005–2021 годы. Значительная доля этих ресурсов связана с вложениями в структуры ООН и в международные финансовые институты. Ожидается, что в ближайшие годы доля этих вложений будет падать, поскольку охват статистической системы расширяется благодаря методологическим усовершенствованиям, продвигаемым IPEA с 2020 года.

Техническое сотрудничество чаще всего имеет двусторонний характер и главным образом осуществляется при помощи Бразильского агентства по сотрудничеству. Кооперация с партнерами Юга прежде всего сосредоточена на странах Латинской Америки, затем идет Африка южнее Сахары (в первую очередь португалоязычные страны) и некоторые азиатские государства, особенно с более низким уровнем дохода на душу населения. В то же время есть и единичные инициативы со странами с высоким доходом в Северной Америке, Западной Европе, на Ближнем Востоке и в Азии. Универсальный характер партнерства подтвержден данными: в среднем более чем в 100 странах/международных институтах зафиксирована та или иная форма сотрудничества с Бразилией. В период с 2019 по 2021 год на сотрудничество по линии Юг–Юг приходилось около 40% бразильских инициатив.

Еще одна характерная черта бразильского международного сотрудничества последнего времени — сосредоточенность на деятельности и проектах по развитию потенциала. В силу ли собственных возможностей продвигать сотрудничество или благодаря солидарности и горизонтальности — характеристикам, отличающим большинство проектов *SSDC*, обмен практиками и знаниями — это то, что в первую очередь готова предложить Бразилия. Можно сказать, что техническое сотрудничество Бразилии в основном характерно для партнерства Юг–Юг и оно вносит свой вклад в глобальные структуры управления. Тем не менее есть инициативы и в направлении Юг–Север с горизонтальной кооперацией с развитыми странами.

Основные бенефициары гуманитарного сотрудничества — это страны Латинской Америки, Карибского региона и Африки, что вполне ожидаемо, учитывая обязательства Бразилии по сближению с соседями и исторические связи с африканским континентом². Отправка продовольствия, лекарств, вакцин, оборудования и персонала

² Но не только эти регионы: например, в 2021 году помощь была направлена в Ливан, когда был взорван бейрутский порт.

для борьбы с последствиями чрезвычайных ситуаций — основной вид деятельности на этом направлении. Пандемия показала важность гуманитарного сотрудничества. По данным *IPEA* (2021), взаимодействие в гуманитарной сфере оказалось единственной формой сотрудничества из предлагаемых Бразилией, которая увеличилась по объемам в 2019-2020 годах — с 21 млн до 94 млн бразильских реалов, при этом общий объем сотрудничества за этот период упал с 2,6 млрд до 1,5 млрд реалов.

Еще одно направление, продемонстрировавшее значительные показатели, — это научно-техническое сотрудничество. Здесь также большая часть проектов осуществляется в странах Африки к югу от Сахары, в Латинской Америке и в Карибском регионе. Для этого вида сотрудничества типичны обмен знаниями в сфере производственных технологий и рекомендации по процессам госуправления. В 2021 году 90% бразильских инициатив касались сотрудничества в области науки и образования (*IPEA* 2022).

Бразильское международное сотрудничество также включает образовательное направление. На академическом уровне — от бакалавриата до докторантуры — главным инструментом здесь служат стипендии для иностранцев, что также включает оплату авиабилетов и участие в мероприятиях. Студенты приезжают не только из португалоговорящих стран, как можно было бы ожидать, но и из самых разных регионов планеты, в том числе из некоторых развитых стран.

Методология сбора информации об образовательном сотрудничестве была усовершенствована и расширена *IPEA* в 2021 году, когда напрямую были получены данные из федеральных и региональных государственных университетов, а также обработаны базы данных таких официальных структур, как Координационный совет по повышению квалификации сотрудников высшей школы (*CAPES*), Национальный совет по научно-техническому развитию (*CNPq*), Фонд поддержки научных исследований штата Сан-Паулу (*FAPESP*) и др.

Международное сотрудничество также может осуществляться на территории страны-поставщика, а не только за границей. Это касается, в частности, деятельности по поддержке беженцев и лиц, ищущих убежища на территории Бразилии. Размещение, медицинская помощь и предоставление продуктов питания по крайней мере на какое-то время — важные элементы, призванные обеспечить интеграцию этих людей в принимающей стране. В случае Бразилии бенефициарами этих инициатив стали представители нескольких десятков национальностей. Эта деятельность в основном ведется совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, а также путем передачи ресурсов конкретным НКО, обладающим опытом работы в этой сфере. В исследовании *COBRADI* за 2021 год число беженцев и лиц, ищущих убежища, оценивалось в 162 тыс. человек. В это число входят те, кто получает прямую помощь от бразильского государства и/или интегрированы в социальные и образовательные программы.

Деятельность в рамках международного сотрудничества также включает в себя участие Бразилии в миротворческих миссиях, координируемых ООН. Бразилия участвовала в большом количестве таких миссий в самых разных регионах. По данным исследования *COBRADI*, в 2021 году Бразилия выделила 260 тыс. долл. на поддержку миротворческих сил ООН в Ливане (*UNIFIL*).

ИРЕА (2022) дает наиболее полную на сегодняшний день оценку международного сотрудничества Бразилии, используя данные расширенного списка ведомств (федеральных и субнациональных), а также учитывая ранее не изучавшуюся информацию, в частности, относящуюся к сфере здравоохранения (услуги для нерезидентов), правовому сектору, и собирая подробнейшие данные по образовательной сфере, помимо различных других инноваций. В исследовании также стало учитываться международное сотрудничество субнациональных образований, где существенный вклад внесли штаты Сан-Паулу, Гояс, Минас-Жерайс и столичный федеральный округ.

Согласно оценкам, в 2021 году объем задействованных Бразилией ресурсов в международном сотрудничестве превысил 1,22 млрд долл. — это самый высокий показатель с начала исследований в 2005 году. Это рекорд, однако следует отметить, что показатель включает значительный взнос бразильского правительства в Новый банк развития (НБР, банк БРИКС) в размере 631 млн долл.; такая сумма в ближайшие годы вряд ли повторится. Таблица 1, приведенная ниже, иллюстрирует расходы по формам международного сотрудничества.

Таблица 1. Расходы и объем бразильских инициатив по международному сотрудничеству в целях развития, по формам (2021)

Форма международного сотрудничества	Всего потрачено (млн долл.)	Количество инициатив	Всего потрачено (%)
В — Финансовые вложения в программы и фонды	1062	231	86,36
С — Проекты международного сотрудничества	0,36	16	0,03
Д — Международное техническое сотрудничество	53,92	305	4,38
Е — Стипендии и расходы на студентов	55,33	6421	4,50
Г — Административные расходы	4,79	8	0,39
І — Поддержка беженцев и лиц, находящихся под защитой	18,66	2	1,52
Ж — Пожертвования в неденежной форме	23,95	228	1,95
К — Исследования и разработки	10,84	663	0,88
Всего	1230,71	7874	100,00

Источник: ИРЕА, 2022

Финансовые вложения в программы и фонды преобладали в расходах Бразилии на международное сотрудничество в целях развития в 2021 году. Но некоторые вложения, сделанные Бразилией в 2021-м, не попадают в категорию обязательных. Если не учитывать взнос в Новый банк развития, доля обязательных отчислений снизится до 65%, что близко к среднестатистическому показателю страны. Поскольку

обязательные взносы обусловлены международными обязательствами Бразилии, которые зависят от соглашений и одобрения Национального конгресса, этот показатель в общей структуре расходов страны на международное сотрудничество должен быть стабильным. Как уже отмечалось, с расширением изучаемой базы для сбора национальной статистики доля таких вложений в общем объеме расходов Бразилии на международное сотрудничество может сокращаться.

Вторая тенденция, которая может усилиться, — это доля расходов на образование, исследования и разработки. В 2021 году объем расходов на эти цели превысил средства, выделяемые на международное техническое сотрудничество, притом что Бразилия стала одной из стран, наиболее пострадавших от второй волны пандемии COVID-19 в первой половине означенного года.

В Таблице 2 приведены сведения о расходах и общем количестве инициатив по отраслям экономики и промышленности. Бразилия использует Международную стандартную отраслевую классификацию (ISIC) — статистическую систему, применяемую ООН для классификации экономических данных. В настоящее время Бразилия — единственная страна-участница целевой рабочей группы TOSSD, которая использует классификацию ООН.

Таблица 2. Расходы и объем бразильских инициатив по сотрудничеству в целях развития, по отраслям экономики (2021)

Отрасль экономики/промышленности	Всего потрачено (млн долл.)	Количество инициатив	Всего потрачено (%)
А — Сельское и лесное хозяйство, рыболовный промысел	8,009	26	0,65
В — Горнодобывающая промышленность	0,467	2	0,04
С — Промышленность и производство	0,627	5	0,05
Д — Энергетика, газ и электричество	0,253	5	0,02
Е — Водоснабжение и водоотведение	0,657	4	0,05
F — Строительство	41,288	2	3,35
Н — Транспорт и складское хозяйство	0,001	3	0,00
Ж — Информация и коммуникации	0,688	13	0,06
К — Финансы и страхование	726,270	46	59,01
М — Профессиональная и научно-техническая деятельность	12,900	713	1,05
Н — Административная деятельность и сопутствующие дополнительные услуги	0,247	9	0,02
О — Государственное управление и оборона	8,293	210	0,67
Р — Образование	58,828	6490	4,78
Q — Здравоохранение и социальное обеспечение	46,398	250	3,77

Отрасль экономики/промышленности	Всего потрачено (млн долл.)	Количество инициатив	Всего потрачено (%)
R — Искусство, развлечения и отдых	0,446	3	0,04
U — Деятельность экстерриториальных организаций и органов	325,33	93	26,43
Всего	1230,71	7874	100,00

Источник: IPEA, 2022

Финансы и страхование, а также деятельность экстерриториальных организаций и органов преобладают в общих расходах; суммарно на их долю пришлось 85,44% всех потраченных средств. Высокий показатель связан с платежами в банки развития, которые классифицируются как международные финансовые институты (IFIs). По сути, расходы в секторе К представляют собой вложение капитала в институты, такие как НБР, которые будут финансировать проекты развития в различных странах Юга.

Еще один важный показатель в расходах, хотя и не такой высокий, связан с деятельностью в сфере образования, а также с исследованиями и разработками; причины этого мы уже упоминали выше. Доля этих расходов, равно как и связанных с научно-технической деятельностью, вероятно, будет расти в предстоящих исследованиях с увеличением круга участников — высших учебных заведений и бразильских научно-исследовательских институтов.

В случае со здравоохранением и социальным обеспечением высокие показатели не должны удивлять: бразильская единая система здравоохранения (*Sistema Único de Saúde, SUS*) может служить образцом для подражания. Обмен практиками, трансфер знаний, предоставление медикаментов и оборудования стали регулярными видами деятельности Бразилии в рамках международного сотрудничества и отношений с партнерами по глобальному Югу (Buss & Burger 2021).

Одно из главных новшеств исследования *COBRADI 2021* — распределение данных по целям устойчивого развития (ЦУР). Данные касаются зарубежных расходов Бразилии в рамках продвижения ЦУР в других развивающихся странах. Соответствующее распределение расходов за 2021 год представлено в Таблице 3.

Расходы и инициативы по международному сотрудничеству в целях развития в Таблице 3 не выходят за рамки ожидаемого, учитывая, что расходы Бразилии в основном направлены на вложения в различные международные институты. Акцент на ЦУР 9 объясняется той же логикой, что и в отношении деятельности в сфере финансов и страхования: значительные выплаты в международные банки развития, главная задача которых — инвестиции в инфраструктурные проекты, в инновации и т.д. Аналогичная логика касается и ЦУР 17, связанной с реализацией целей устойчивого развития, которые ставят «всеохватную» задачу. Те же тенденции в сфере образования, которые мы обсуждали касательно данных Таблицы 1, прослеживаются и в контексте ЦУР 4.

Характерной особенностью данных по международному сотрудничеству Бразилии в целях развития является концентрация на трех определенных направлениях.

Первое — это социальное содействие, объединяющее расходы по ЦУР 2, 3 и 4. Второе направление тяготеет к ЦУР 8 и 9, в основном это вопросы экономического роста, труда и промышленности. Наконец, третье направление касается более широких вопросов управления/институтов (ЦУР 16) и партнерства в целях развития (ЦУР 17), расходы по ним превысили 1 млрд бразильских реалов.

Таблица 3. Расходы и количество бразильских инициатив по сотрудничеству в целях развития, по целям устойчивого развития (2021)

Цель устойчивого развития	Всего потрачено (млн долл.)	Количество инициатив	Всего потрачено (%)
ЦУР 01 — Ликвидация нищеты	1,913	7	0,16
ЦУР 02 — Ликвидация голода	34,778	41	2,83
ЦУР 03 — Здоровье и благополучие	66,185	260	5,38
ЦУР 04 — Качественное образование	69,490	6443	5,65
ЦУР 05 — Гендерное равенство	0,055	4	0,00
ЦУР 06 — Чистая вода и санитария	0,327	4	0,03
ЦУР 07 — Доступная и чистая энергия	0,326	5	0,03
ЦУР 08 — Достойная работа и экономический рост	63,722	71	5,18
ЦУР 09 — Промышленность, инновации и инфраструктура	740,985	677	60,21
ЦУР 10 — Сокращение неравенства	19,842	8	1,61
ЦУР 11 — Устойчивость городов и населенных пунктов	3,418	15	0,28
ЦУР 12 — Ответственное потребление и производство	0,391	3	0,03
ЦУР 13 — Борьба с изменением климата	0,740	7	0,06
ЦУР 14 — Сохранение морских экосистем	1,140	11	0,09
ЦУР 15 — Сохранение экосистем суши	1,709	12	0,14
ЦУР 16 — Мир, правосудие и эффективные институты	49,144	197	3,99
ЦУР 17 — Глобальное партнерство	176,541	109	14,34
Всего	1230,71	7874	100,00

Источник: IPEA, 2022

Основные усилия Бразилии в международном сотрудничестве в целях развития сосредоточены на образовании и здравоохранении, и это тоже неудивительно, учитывая относительный размер этих секторов в бразильской экономике и их значение в общественно-политической повестке. Неожиданным оказалось коли-

чество инициатив по ЦУР 9, поскольку крупные расходы связаны с несколькими инициативами по вложению капитала в международные финансовые институты. Объяснить это можно тем, что ЦУР 9 включает в себя различную финансовую поддержку международных проектов в области исследований и разработок, в которых участвует Бразилия.

6. Заключительные замечания об опыте Бразилии

Предыдущий раздел показал, какой значительный объем ресурсов Бразилия выделяет на международное сотрудничество в целях развития и каково многообразие форм этого сотрудничества. Кроме того, мы увидели, что эта деятельность способствует продвижению целей устойчивого развития.

Опыт, полученный с того момента, как стала проводиться количественная оценка международного сотрудничества Бразилии, дает нам основание полагать, что с расширением охвата данных — посредством включения сведений от образовательных и научных организаций и инициатив местных региональных властей — цифры будут существенно расти, подтверждая важную роль Бразилии в глобальном сценарии, связанном с сотрудничеством.

До недавнего времени инициативы международного сотрудничества, предложенные субнациональными органами власти, носили адресный характер, подпитывая то, что принято называть парадипломатией, т.е. инициативы субнациональных образований, имеющие международный эффект.

Однако в целом можно утверждать, что необходим формализованный механизм для сбора информации по всем инициативам международного сотрудничества. Это позволит расширить знания о различных проектах на всех трех уровнях государственного управления в Бразилии и получить более полное представление о том, какие инициативы предпринимаются в каждый конкретный момент.

В этом заключается не только исключительно академический интерес: систематизированная информация о международном сотрудничестве страны закладывает фундамент для определения возможностей по активизации экономических и политических отношений с другими государствами, а также формирует имидж страны, более соответствующий фактически предпринятым усилиям.

Параллельно с централизованной оценкой различных проектов должно произойти постепенное смещение от количественного анализа расходов, деятельности и поставок к изучению эффективности воздействия международного сотрудничества, продвигаемого Бразилией. Поскольку речь идет о государственных ресурсах, отслеживание эффективности их применения должно быть одним из основных условий. Этот вывод совпадает с рекомендациями ВАРА+40 о необходимости улучшать статистику и методы оценки эффективности сотрудничества по линии Юг–Юг.

На сегодняшний день собранные и обработанные данные о международном сотрудничестве Бразилии касаются проектов, разработанных структурами государственного сектора как на федеральном, так и на субнациональном уровне. Однако существуют некоторые инициативы частного сектора, которые можно

идентифицировать как международное сотрудничество в целях развития и которые полностью соответствуют идее многосекторного партнерства, закрепленной в Повестке-2030.

И последнее, но не менее важное. Полная картина должна отображать и возможные кредиты, предоставленные развивающимся странам по разным ставкам, при условии, что это не коммерческие транзакции, а сотрудничество в строгом смысле слова. То есть те инициативы, которые напрямую связаны с финансированием приоритетных направлений развития в странах-партнерах Бразилии на глобальном Юге.

Библиография

Buss P., Burger P. (orgs.). *Diplomacia da Saúde: Respostas Globais à Pandemia*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005–2009*. Brasília: IPEA; ABC, 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. 2d ed. rev. Brasília: IPEA; ABC, 2013.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Brazilian cooperation for international development: 2011–2013*. Brasília: IPEA; ABC, 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: levantamento 2014–2016*. Brasília: IPEA; ABC, 2018.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Dimensionamento de Gastos das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: COBRADI 2017–2018*. Brasília: IPEA; ABC, 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação internacional em tempos de pandemia: Relatório COBRADI 2019–2020*. Brasília: IPEA, 2022a.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ABC – Agência Brasileira de Cooperação. *A Cooperação Internacional e Científica Brasileira em Foco: Relatório COBRADI 2021*. Brasília: IPEA, 2022b (предварительный отчет).

Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, 2004.

Schleicher R., Barros P. *Medindo o Gasto Externo Brasileiro para a Implementação da Agenda 2030: O Novo COBRADI 2021–2024 // Boletim de Economia Política Internacional*. No 33. 2022. Maio–Agosto. Pp 139–157.

Schleicher R. T., Miranda M., Franco S. *Avaliação de efeitos da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil: um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa (PALOPs)*. Brasília: IPEA, 2022 (текст для обсуждения).