

ЛЕСНЫЕ ПОЖАРЫ в ИНДОНЕЗИИ в 2015 г.– ПРИЧИНЫ И СЛЕДСТВИЯ¹

Лесные пожары, охватившие значительную часть территории островов Калимантан и Суматра в Индонезии (в середине октября прошлого года было зафиксировано почти пять тыс. мест возгорания леса и торфяников), были признаны самым дорогостоящим стихийным бедствием в мире в 2015 г. По предварительным оценкам индонезийских экспертов, ущерб для страны оценивается в 47 млрд. долл. (для сравнения: пожары в 1997-1998 гг. обошлись региону в 9 млрд. долл.). Смог, образовавшийся в результате пожаров, накрыл и соседние страны – Сингапур, Малайзию и Таиланд, которые также понесли большие потери, главным образом, по причине снижения деловой активности, закрытия аэропортов и сокращения числа туристов, резкого ухудшения здоровья населения. Сутопо Пурво Нугрохо, глава индонезийского Агентства по борьбе со стихийными бедствиями, назвал этот природный кризис страшным преступлением против человечества, подчеркнув, таким образом, его транснациональный характер.

И на то есть веские основания: тропические леса Индонезии являются «легкими планеты» наряду с влажными лесами Конго и Амазонии и отличаются большим разнообразием животного и растительного мира (здесь произрастают 10% обнаруженных на планете растений и обитают 17% известных видов птиц). Остров Суматра является единственным местом в мире, где мирно уживаются носороги, тигры, слоны и орангутанги¹. По официальным данным, более 1,7 млн га этого уни-

¹ Статья выполнена в рамках Программы № III.10П «Дисбалансы современного миропорядка и Россия». Проект «Экономические и социальные дисбалансы в макрорегионах современного мира».

кального лесного массива на Суматре и Калимантане были уничтожены огнем².

Но какими бы значительными не были природные потери, самыми тяжелыми для Индонезии и соседних стран оказались социальные. Уровень загрязнения атмосферы в центральной части о. Калимантан превысил считающиеся опасными для здоровья населения нормы в пять раз. В зоне повышенного риска оказались более 20-25 млн индонезийцев. А по субрегиону в целом эта цифра составила 75 млн человек. Смог вызвал обострение респираторных и сердечно-сосудистых заболеваний, резко возросло число людей, страдающих аллергией и кожными заболеваниями. По данным министерства здравоохранения Индонезии, более 120 тыс. человек обратились за медицинской помощью. Но это далеко не полная цифра пострадавших, число которых может возрасти, учитывая долгосрочное воздействие неблагоприятной экологической ситуации на снижение продолжительности жизни населения, рост смертности. В группу особого риска попадают дети, у которых могут развиваться легочные заболевания и астма.

Экономические потери лесных пожаров выразились в вынужденном закрытии ряда предприятий, снижении производительности труда и потере трудовых часов, сокращении числа туристов и временном прекращении воздушного сообщения. Только в Индонезии из-за сильного смога в сентябре 2015 г. были закрыты 20 аэропортов. Немалые убытки понес и бизнес, связанный, с проведением мероприятий на открытом воздухе, в частности спортивных.

Казалось бы, Индонезии не привыкать к ежегодным лесным пожарам. Но на этот раз ситуация намного осложнилась исключительно жаркой погодой, установившейся в субрегионе в результате Эль Ниньо. И, тем не менее, основной причиной пожаров стало не это природное явление, а неистребимый для данного района подсечно-огневой метод сведения леса ради освобождения площади под сельское хозяйство, связанным, главным образом, с производством пальмового масла, мировой спрос на которое растет, начиная с середины 1990-х годов.

И когда в 1997-1998 гг. вспыхнули страшные пожары в Индонезии, то впервые заговорили об ответственности круп-

ных производителей пальмового масла, которые в целях расширения своих плантаций прибегали к самому дешевому способу расчистки лесных территории с помощью огня. Казалось бы, тогда и позже правительством страны были приняты необходимые меры, чтобы предотвратить повторение подобных стихийных бедствий: были заведены уголовные дела против компаний, причастных в поджогах (законодательно был запрещен этот метод расчистки леса), у других отняты лицензии, был введен мораторий на лесоразработки. Правительство Индонезии разработало систему устойчивого производства пальмового масла (Indonesian Sustainable Palm Oil –ISPO), которая предусматривала введение запрета на использование огня для расчистки площадей. Она должна была стать обязательной для всех компаний, начиная с конца 2014 г. И, наконец, в сентябре 2014 г. Индонезия подписала принятое ещё в 2002 г. Соглашение АСЕАН о трансграничном загрязнении атмосферы, подтвердив, тем самым, свое намерение и готовность активно участвовать в решении этой региональной экологической проблемы, вызывающей осложнение отношений между странами субрегиона Нусантара³, и критику со стороны международной общественности, озабоченной изменением климата и ролью Индонезии в этом процессе.

Казалось бы, правительство Д. Видодо должно было отреагировать сразу на угрозу возникших пожаров, но сделано это было с опозданием и только после того, как обеспокоенные смогом соседние страны стали настойчиво требовать от Индонезии принятия активных мер по борьбе с этих стихийным бедствием, которое впервые в истории страны вызвало и бурные протесты местного населения.

На тушение пожаров, уже распространившихся на большой территории страны, были мобилизованы 3,7 тыс. солдат и около 8 тыс. полицейских⁴. Однако попытки локализовать очаги возгорания не дали позитивных результатов. Ситуация стала выходить из-под контроля властей, грозя перерасти в региональный политический конфликт. Вице-премьер Малайзии даже выступил с заявлением о необходимости взыскать с Индонезии компенсацию за понесенные потери⁵. Однако Национальное агентство по борьбе со стихийными бедствиями долгое

время отказывалось признать лесные пожары как национальную катастрофу и настаивало на их исключительно местном характере. А Сингапур, в свою очередь, с возмущением отреагировал на выступление индонезийского вице-президента Юсуф Калла, заявившего о том, что соседние страны должны быть благодарны Индонезии за чистый воздух, и Джакарта не обязана извиняться за кризис.

На правительство страны «давила» и предстоящая конференция ООН по климату, намеченная на конец 2015 г., где Индонезия должна была официально подтвердить свою позицию по борьбе с выбросами двуокиси углерода, объем которых вырос в три раза из-за пожаров (превысил американский уровень в 1,62 млрд т двуокиси углерода в день). Индонезия по этому показателю переместилась с шестого места в мире на четвертый. А это грозило снижением привлекательности страны для международных инвесторов.

Задача, стоящая перед правительством Индонезии, была непростая. Надо было не только оперативно тушить лесные пожары, но и искоренять саму причину их возникновения. Но в отсутствии разработанного плана осуществляемые действия носили хаотичный характер: были предприняты попытки провести ревизию карт территорий, отведенных под концессии, увеличено число программ общинного управления лесным хозяйством, введен штраф в размере 25 млн долл. для компаний по производству пальмового масла, ответственных за возникновение пожаров. Были арестованы 72 человека, отнята лицензия у одной компании и приостановлены у 16-ти⁶.

И, тем не менее, пожары прекратились только с приходом муссонных дождей. По заявлению Д. Видодо, понадобится три года, чтобы положить конец лесным пожарам в стране. Но как это сделать, до сих пор не вполне ясно. Отсутствует четкое видение того, какие меры надо предпринять, чтобы предотвратить повторение подобного рода стихийного бедствия. Имеется только обещание премьер-министра восстановить в течение ближайших пяти лет 2-2,5 млн га деградированных в результате пожаров торфяников. Однако круг проблем, стоящих перед страной, намного шире.

Политические. Действия центральной власти по борьбе с пожарами осложняются в условиях сложившейся с 2001 г. системы децентрализованного управления государством, предоставившей большие полномочия местным элитам («регентам», известным как *«bupatis»*), которые используют их нередко в личных целях. А это порождает коррупцию, которая выражается в их «покровительстве» крупных компаний по производству пальмового масла. Следствием этого становится блокирование чиновниками выполнения государственных предписаний по запрету использования огня для расчистки лесных территорий. Местная власть, связанная личными и деловыми отношениями с плантаторами, покрывает их незаконную деятельность, а в качестве виновной стороны пытается выставить крестьян⁷.

Определенная доля правды в таких утверждениях есть. Часть ответственности за лесные пожары, действительно, лежит на простых индонезийцах, которые в условиях неотрегулированности земельных отношений, нередко прибегают к поджогам лесных территорий, чтобы заявить права собственности на эти земли и, получив их, затем продать свои новые наделы крупным компаниям. Согласно снимкам, полученным со спутника, каждый пятый очаг лесного пожара находился на территории концессии по производству пальмового масла. Но, по мнению экспертов CIFOR (центра международных исследований по проблеме леса), в поджогах участвовали не эти компании, а местные общины, земли которых находятся внутри концессий или вблизи их⁸.

Данные, собранные Global Forest Watch (GFW), международной группой, осуществляющей мониторинг леса, свидетельствуют о том, что большую часть поджогов осуществляют крестьяне, ведущие натуральное сельское хозяйство⁹. В Индонезии, где веками применяется метод подсечно-огневого земледелия, местным общинам разрешается расчищать до 2 га земли на семью. И это право открывает путь для земельных спекуляций. Сторонами сделки являются крестьяне, зарабатывающие 856 долл. на продаже 1 га земли, и компании (как правило, средние) по производству пальмового масла и целлюлозы.¹⁰ А посредниками в этих земельных спекуляциях выступают старосты деревень, главы общин и местные чиновники. Для легали-

зации этих сделок используются существующие «прорехи» в лесном законодательстве, согласно которому горелый лес считается «деградированной землей», на которую не распространяется введенный в стране запрет на вырубку девственных лесов. Соответственно, эти территории можно законным путем занять под плантации технических культур, экономя немалые средства: расчистка леса с помощью огня обходится в 20 раз дешевле, чем его рубка.

Д. Видодо в интервью Bloomberg в феврале 2016 г. заявил о том, что намерен создать детальную карту территорий концессий в каждой провинции Индонезии. Но это поможет в будущем избежать поджогов ради захвата новых земель только в том случае, если одновременно не будет создана база данных по общинным землям.

Экономические. С 2006 г. Индонезия, обогнав Малайзию, стала мировым лидером по производству пальмового масла и поставила перед собой цель его удвоить с сопутствующим увеличением посевных площадей на миллионы гектаров. Эти планы диктуются значительной ролью данного сектора экономики в повышении темпов её роста, учитывая сложившуюся благоприятную конъюнктуру на мировых товарных рынках на данную продукцию. В 2014 г. доход страны от его продажи составил 21 млрд долл. Развитие этого сектора экономики, привлекающего иностранные инвестиции, в том числе из соседних стран Малайзии и Сингапура, имеет стратегическое значение для страны. Это во многом объясняет двойственность позиции её руководства по отношению к крупным компаниям, которых, с одной стороны, надо поддерживать, а с другой, наказывать за лесные пожары.

Организационные. Борьба с тушением пожаров выявила отсутствие координации между различными службами, задействованными в этой деятельности на местах, – пожарными, лесничими, МЧС, а также военными, полицейскими и волонтерами. Это осложняло осуществление оперативных мер и мешало налаживанию взаимодействия с местным населением, которое при возникновении пожаров не знало, к кому обратиться за помощью в условиях организационной неразберихи.

Правовые. Сведение леса с помощью огня запрещено законом, несоблюдение которого карается штрафами и тюремным заключением. Однако эти меры осуществляются редко и не только по причине сложной процедуры сбора необходимой информации о виновных в поджогах, которая требуется для открытия судебного дела. Его рассмотрение наталкивается на сопротивление крупных компаний, вину которых трудно доказать в отсутствие должной компетенции местных судебных инстанций и политической воли местных чиновников. К тому же, некоторые крупные компании предпочитают заплатить штраф, чем потратиться на создание системы предупреждения пожаров. Однако сегодня эта ситуация меняется. Для компании, работающих на мировых рынках, прежде всего европейском, где действуют жесткие экологические требования к качеству товара и процессу его производства, обвинение в их причастности в поджогах становится вопросом делового риска. Именно это объясняет их стремление доказать свою непричастность к пожарам и их готовность принять на себя обязательства в рамках складывающейся в мире системы социальной ответственности предпринимательства. Однако возможность её использования в Индонезии в качестве инструмента воздействия для предпринимательства ограничена в условиях, когда на местном рынке работают многочисленные мелкие и средние предприятия, освобожденные от своей социальной ответственности.

Региональные. Предотвращение пожаров предполагает расширение регионального сотрудничества, которое предусмотрено рамками Соглашения АСЕАН о трансграничном загрязнении атмосферы. Однако Индонезия предпочитала долгое время действовать в одиночку, не прибегая к помощи соседей даже, несмотря на их предложения о содействии¹¹. Сингапур держал наготове команду сил гражданской обороны и самолеты для отправки в соседнюю страну и предложил предоставить снимки со спутника.

В ожидании ответных противопожарных мер в Индонезии Сингапур инициировал кампанию по привлечению к ответственности пяти индонезийских компаний (включая и транснациональную Asia Pulp and Paper (APP), обвиняемых в поджогах леса в соответствии с сингапурским Законом о трансграничном

загрязнении¹². Закон гласит, что, если компания своими действиями вызывает загрязнение атмосферы в Сингапуре (смог), то она становится объектом судебного расследования¹³. Сингапур рассчитывал на помощь Индонезии в предоставлении необходимых доказательств. По соглашению АСЕАН о трансграничном загрязнении его участники должны обмениваться соответствующей информацией¹⁴.

Однако Индонезия, несмотря на свое присоединение к соглашению, не торопилась его выполнять. Когда правительство Малайзии обратилось к Индонезии с запросом о получении доступа к информации о территориях, занятых под концессии, то получила отказ на том основании, что возникли правовые сложности в предоставлении подобных данных даже на государственном уровне¹⁵.

Только после того, как пожары вышли из-под контроля, Д. Видодо принял иностранную помощь в их тушении, которую предоставили Сингапур, Малайзия и Россия.

Проблема создания действенной системы регионального сотрудничества в предотвращении лесных пожаров выходит сегодня в число приоритетных для стран АСЕАН, которые планируют создать к 2020 г. в ЮВА зону, свободную от пожаров. Как заявил на саммите ООН по устойчивому развитию осенью 2015 г. Вивьян Балакришман нынешний министр иностранных дел Сингапура, ранее занимавший пост министра охраны окружающей среды, «для решения проблемы трансграничного загрязнения требуется укрепить сотрудничество между странами. Страны в индивидуальном порядке решают эту проблему, однако нужна более тесная региональная и международная кооперация для использования средств юридического и коммерческого давления в целях предотвращения лесных пожаров», что, по оценкам экспертов, обойдется Индонезии, Малайзии и Сингапуру в 10 млрд долл.¹⁶

Лесные пожары в Индонезии является самой острой региональной экологической проблемой и, если АСЕАН действительно собирается стать сообществом, то страны должны начать действовать сообща как одно целое и отказаться от части своего национального суверенитета в интересах предотвращения региональной угрозы.

¹http://www.earthisland.org/journal/index.php/elist/eListRead/the_high_cost_of_indonesias_fires/

²Centre for International Forestry Research
<http://blog.cifor.org/37016/clearing-the-smoke-the-causes-and-consequences-of-indonesias-fires?fnl=en> 30 Oct 2015

³ Историко-культурное понятие, обозначающее область расселения народов австронезийской языковой семьи – Малайские и Филиппинские архипелаги, полуостров Малакка, некоторые районы Индокитая, Океании, островов Мадагаскар и Тайвань.

⁴ <http://www.thejakartapost.com/news/2015/10/06/neighbors-turn-heat-indonesia-over-forest-fires.html#sthash.UubP0veo.dpuf>

⁵<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/30/indonesia-needs-three-years-solve-haze-problem-says-president-joko-widodo.html#sthash.QxUTCEa4.dpuf>
September 30 2015,

⁶<http://www.thejakartapost.com/news/2015/10/06/singapores-largest-retailer-among-firms-yet-sign-haze-free-declaration.html#sthash.gaAv55XZ.dpuf>

⁷ <http://nbc.com/2015/11/03/why-indonesia-cant-stamp-out-fires-that-have-cast-a-haze-over-south-east-asia>

⁸Centre for International Forestry Research 30 Oct 2015/<http://blog.cifor.org/37016/clearing-the-smoke-the-causes-and-consequences-of-indonesias-fires?fnl=en>

⁹ The Jakarta Post. October 01 2015.

¹⁰<http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-10-01/world-s-oldest-rainforests-burn-as-jokowi-scales-back-promises>

¹¹<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/30/indonesia-needs-three-years-solve-haze-problem-says-president-joko-widodo.html#sthash.QxUTCEa4.dpuf>.September 30 2015,

¹² <http://atimes.com/> 26.09. 2015.

¹³ По сингапурскому Закону о трансграничном загрязнении атмосферы 2014 г., если местная или иностранная компания своей деятельностью вызывает смог в стране, превышающий безопасные для здоровья населения нормы, то её можно оштрафовать на сумму от 100 тыс. до 2 млн сингапурских долл. за каждый день нанесенного ущерба

¹⁴Raman Letchumanan. *Southeast Asia's Recurring Smoke Haze Crisis: What Can Be Done? RSIS Commentary No. 210/2015 dated 8 October 2015.*

¹⁵ The Straits Times. October 09, 2015, 'Forest fires: Jakarta panel wants names'<http://www.straitstimes.com/>

¹⁶<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/29/more-international-cooperation-needed-tackle-haze-says-spore-minister.html#sthash.9OS6z5c6.dpu>