



## КОМИТЕТ ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Тридцать шестая сессия

Рим, 11-14 и 16 октября 2010 года

### КРУГЛЫЙ СТОЛ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ ОТСУТСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ ЗАТЯЖНЫХ КРИЗИСОВ: ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

## Содержание

|                                                                                                                                               |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ КВПБ                                                                                                                 | Страница 1   |
| I. ВЫЗОВЫ                                                                                                                                     | Пункты 1 - 3 |
| II. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ                                                                                                                          | 4 - 23       |
| <i>Смена источников средств к существованию в условиях затяжных кризисов</i>                                                                  | 5 - 6        |
| <i>Гендерные вопросы в условиях затяжных кризисов</i>                                                                                         | 7 - 9        |
| <i>Роль местных институтов при затяжных кризисах</i>                                                                                          | 10 - 12      |
| <i>Поставки помощи странам, находящимся в затяжных кризисах</i>                                                                               | 13 - 15      |
| <i>Гуманитарная продовольственная помощь при затяжных кризисах</i>                                                                            | 16 - 18      |
| <i>Обеспечение социальной защиты при затяжных кризисах</i>                                                                                    | 19 - 21      |
| <i>Способы краткосрочного реагирования для обеспечения долгосрочного восстановления в сельском хозяйстве и продовольственной безопасности</i> | 22 - 23      |
| III. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПОЛИТИКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ                                                                                                  | 24 - 25      |

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям КВПБ размещено в Интернете по адресу: [www.fao.org/cfs](http://www.fao.org/cfs). Делегаты получают копии всех документов в электронном виде при регистрации.



### Вопросы для рассмотрения КВПБ

- Поддержать рекомендации, содержащиеся в настоящем справочном документе
- Оказать поддержку организации форума экспертов высокого уровня по вопросам затяжных кризисов не позднее 2012 года для обсуждения имеющихся у заинтересованных сторон знаний и опыта с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов и определения будущих действий. Группа экспертов высокого уровня будет играть ключевую роль в подготовке форума высокого уровня
- Разработать новую программу действий для обеспечения продовольственной безопасности в странах, находящихся в затяжных кризисах. В программе действий будут содержаться принципы и условия эффективного и действенного удовлетворения конкретных потребностей этих стран в области продовольственной безопасности. Ход разработки программы действий будет отслеживаться в рамках межсессионного процесса Комитета.

## I. ВЫЗОВЫ

1. Вопрос затяжных кризисов и их последствий для продовольственной безопасности не получил должного отражения в повестке дня в области развития. В докладе этого года «О положении дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире» основное внимание уделяется странам, находящимся в затяжном кризисе, и ключевые выводы этого доклада представлены в настоящем документе. Затяжные кризисы были определены как *«условия, при которых значительная часть населения в течение длительного периода времени подвергается серьезной угрозе гибели, заболеваний и потери средств к существованию»*<sup>1</sup>. Не все затяжные кризисы похожи друг на друга, хотя они могут иметь следующие общие характеристики<sup>2</sup>:

- a) длительность или продолжительность
- b) наличие локального конфликта
- c) слабость системы управления или институтов государственной власти
- d) отсутствие стабильных источников средств к существованию и неудовлетворительное положение дел в области продовольственной безопасности
- e) ненадлежащее функционирование местных институтов.

2. На основании нескольких измеряемых критериев (например, продолжительность кризиса, характер поставок внешней помощи с учетом реальных объемов гуманитарной помощи и включение страны в список ФАО стран с низким уровнем дохода и дефицитом

---

<sup>1</sup> J. Macrae and A. Harmer. 2004. Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. *HPG Report* 18, page 1. Overseas Development Institute, London.

<sup>2</sup> D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. Submitted to *Proceedings of the National Academy of Science*.

продовольствия) 22 страны в настоящее время отнесены к странам, находящимся в условиях затяжного кризиса. Уровень недоедания в этих стран по имеющимся оценкам более чем в три раза превышает этот показатель в остальных развивающихся странах (за исключением Индии и Китая), и этому явлению подвержены приблизительно 166 млн. человек. В этой связи основной напрашивающийся вывод заключается в том, что в рамках глобальных усилий, направленных на сокращение масштабов голода и недоедания, следует уделять особое внимание странам, находящимся в затяжном кризисе, и что надлежащие меры, принимаемые для этих стран, должны отличаться от мер, требуемых в условиях краткосрочного кризиса или в некризисных ситуациях в области развития.

3. Действительно, до настоящего времени, в основном из-за во многом не определенного и некорректно понимаемого положения стран, находящихся в затяжном кризисе, международное сообщество сталкивалось с трудностями в налаживании сотрудничества с этой группой стран и оказании им адекватной поддержки. Эти трудности связаны с двумя ключевыми вопросами:

- a) восприятие (и неправильное восприятие) затяжных кризисов
- b) управление поставками помощи, оказываемой по причине затяжных кризисов (так называемая «архитектура помощи»).

## II. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

4. В результате нескольких тематических исследований был выявлен ряд взаимосвязанных вопросов, включающих процесс изменения источников средств к существованию, влияние кризиса на гендерные вопросы и роль, которую местные институты могут сыграть в смягчении последствий кризиса, в особенности с точки зрения продовольственной безопасности. Также были проанализированы не менее важные вопросы, такие как способы реагирования на национальном и международном уровне на затяжные кризисы, в том числе поставки помощи странам, находящимся в затяжном кризисе, обеспечение продовольственной помощи, вызовы и роль, которую социальная защита и помощь в восстановлении сельского хозяйства играют в обеспечении продовольственной безопасности.

### *Смена источников средств к существованию в условиях затяжных кризисов*

5. В условиях затяжных кризисов люди вынуждены менять способы получения средств к существованию, реагируя на изменившиеся обстоятельства, и такие изменения носят краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный характер. К позитивной стороне таких изменений можно отнести тот факт, что они являются отражением стойкости и адаптивности человека, как, например, в случае со скотоводами в Дарфуре, которые изменили свои торговые маршруты в обход опасных районов. К негативной стороне этих изменений можно отнести то, что многие из них могут приносить вред или носить неустойчивый характер, в особенности когда речь идет о продолжительных периодах времени. Например, в Нубийских горах Судана традиционные способы ведения фермерского хозяйства оказались под угрозой из-за конфликта. Традиционное земледелие на равнинах прекратилось, и фермеры перешли к чрезмерному использованию более безопасных, холмистых районов региона, что принесло долгосрочные негативные последствия для окружающей среды. Очень часто в условиях затяжных кризисов методы, которые изначально берутся на вооружение на ближайшее время в качестве реагирования на кризис, приобретают долгосрочный характер или становятся частью постоянного образа жизни. Очень часто в ситуациях затяжного кризиса значительная часть населения перемещается из сельских районов в городские, что приводит к переизбытку рабочей силы на рынках труда и впоследствии приводит к тому, что люди становятся зависимыми от таких источников средств к существованию, которые наносят серьезнейший ущерб окружающей среде, помимо других негативных последствий.

6. Зачастую изменение способов получения средств к существованию, которое имеет ключевое значение для обеспечения продовольственной безопасности в долгосрочном плане, почти не учитывается при оказании внешней помощи, в особенности если последняя рассчитана на долгий срок. С учетом важности задачи по защите и содействию обеспечению средств к существованию можно выделить три широких вида необходимой помощи:

- a) *Обеспечение средств к существованию*, которое направлено на удовлетворение неотложных базовых потребностей и защиту жизни людей
- b) *Защита источников средств к существованию*, к которой относится помощь, направленная на защиту и поддержку имущественного положения населения, а также на предотвращение дальнейшего ухудшения возможностей получения средств к существованию
- c) *Содействие появлению источников средств к существованию*, которое направлено на улучшение стратегий и способов получения средств к существованию, а также на поддержку ключевых направлений политики и институтов, которые могут способствовать существенному улучшению возможностей получения средств к существованию.

Что касается программ помощи, то особое беспокойство вызывает время, которое проходит до начала подготовки программ обеспечения средств к существованию в тех случаях, когда кризисы носят затяжной характер. При этом в тех случаях, когда разработка таких программ все же ведется, большинство из них носят краткосрочный характер и направлены лишь на обеспечение средств к существованию или, в лучшем случае, на защиту источников средств к существованию. Гуманитарные организации должны учитывать и быть готовыми отреагировать на потребности более долгосрочного характера, которые возникают или обостряются в ходе затяжных кризисов. Такой подход осложняет краткосрочное планирование, характерное для подготовки гуманитарных программ, но способствует оказанию более адекватной помощи, обеспечивающей переход к посткризисному периоду.

#### *Гендерные вопросы в условиях затяжных кризисов*

7. Как острые, так и затяжные кризисы по-разному влияют на положение мужчин и женщин с точки зрения продовольственной безопасности, и это особенно заметно проявляется в трех ключевых явлениях:

- сексуальной эксплуатации и гендерном насилии
- доступе (или его отсутствии) к социальным услугам, таким как медицинское обслуживание и образование
- стрессовом воздействии на стратегии обеспечения средств к существованию и механизмов выживания или приспособления.

В условиях вооруженных конфликтов различия в положении полов проистекают в том числе и из-за неодинакового доступа мужчин и женщин к ресурсам, экономическим возможностям, услугам, кризисной помощи и процессу принятия решений.

8. В дискуссиях на тему продовольственной безопасности в чрезвычайных гуманитарных ситуациях и в условиях затяжных кризисов гендерные вопросы, как правило, игнорируются. Во многих случаях мало что известно о динамике гендерной ситуации до кризиса, что ограничивает возможности анализа как на краткосрочную, так и на долгосрочную перспективу. Эта нехватка знаний еще более усугубляется разбросанностью не скомпонованных по гендерному признаку данных о бедности и уязвимости населения в условиях затяжного кризиса.

9. Чтобы не упускать из виду гендерные вопросы при решении проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов, необходимо уделить внимание четырем ключевым областям:

1. проведению более тщательного анализа различных уязвимых мест, возникших в результате кризисов, и последствий кризиса
2. улучшению программ на местах таким образом, чтобы они учитывали гендерную проблематику и были направлены на устранение не только существующего неравенства, но и гарантировали наличие и восстановление ресурсной базы, расширяющей возможности для жертв кризисов (например, путем обеспечения надежного и безопасного доступа к земле, денежным средствам и другим производственным ресурсам для женщин и молодежи)
3. гуманитарному реагированию, которое бы целенаправленным образом способствовало учету в деятельности соответствующих институтов гендерной проблематики, отражающей потребности и права женщин и мужчин
4. постоянному улучшению доступа к медицинскому обслуживанию и образованию, в особенности для женщин, с последующим долгосрочным позитивным эффектом для социального и экономического развития общин, затрагиваемых затяжными кризисами.

#### *Роль местных институтов при затяжных кризисах*

10. Учет роли местных институтов и оказание им поддержки является важной задачей для успешного решения вопросов продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов. В случаях, когда институты, действующие в масштабе всей страны, не функционируют должным образом, часто именно местные институты вынуждены решать имеющиеся проблемы. Эти институты обладают необходимым потенциалом, чтобы играть ключевую роль в решении проблемы затяжных кризисов, но они слишком часто игнорируются в программах оказания помощи (особенно, в программах внешней помощи). Как явствует из данных, полученных из Сьерра-Леоне, Либерии, южного Судана и Демократической Республики Конго (ДРК), устойчивость местных институтов перед лицом конфликта достойна восхищения. Это означает, что кризисы ведут не только к негативным последствиям, но и могут способствовать важным позитивным институциональным и социальным изменениям, включающим повышение осведомленности политических кругов об имеющихся проблемах и рост самоорганизации на основе коллективных действий. В восточных районах Демократической Республики Конго население предпочло использовать свои собственные институты для решения проблемы доступа к земле, ставшей источником конфликта. Были созданы так называемые «советы по вопросам мира», в которые входили люди старшего поколения. Этим советам было поручено изучать земельные споры и находить компромиссные решения для всех заинтересованных фермеров. В Либерии неформальные институты сыграли важнейшую роль для выживания и обеспечения продовольственной безопасности местного населения в ходе гражданской войны, продолжавшейся с конца 1980-х годов до 2003 года, а местные «ассоциации развития» сыграли ведущую роль в воссоздании постконфликтных механизмов управления, обеспечении социальной защиты, восстановлении инфраструктуры и обеспечении продовольственной безопасности и средств к существованию. Для устранения источников конфликта и предотвращения его негативного воздействия на возможности получения средств к существованию создавались родовые общины и членские организации или «ассоциации развития». Эти организации принимали меры по социальной защите уязвимого населения и лиц, не имеющих надежного доступа к продовольствию, разрешали конфликты и развивали социальную и физическую

инфраструктуру, такую как медицинские клиники, дороги, рыночные ассоциации и общественные центры.

11. Как показывает прошлый опыт, гуманитарные организации и учреждения, занимающиеся вопросами развития, часто игнорируют важную роль местных институтов. Если оказание внешней помощи не основано на правильной информации, то возникают реальные риски использования этой помощи местными элитами в своих корыстных интересах. Использование таких механизмов требует тщательного анализа ситуации и мониторинга, с тем чтобы обеспечить правильную направленность усилий по обеспечению благосостояния широких слоев населения. Опыт ряда стран показывает, как инвестиции правительства, гражданского общества и учреждений, занимающихся вопросами развития, могут сочетаться с местными социальными и институциональными изменениями и способствовать им (см. врезку ниже).

#### **Инициатива создания фермерских полевых школ в Сьерра-Леоне**

Инициатива создания фермерских полевых школ в Сьерра-Леоне является хорошим примером того, как инвестиции, направленные на поддержку местных институтов и сельских инициатив, помогают решать некоторые структурные проблемы, связанные с продовольственной безопасностью, и преодолевать последствия конфликта. Правительство вместе со своими партнерами по развитию приступило к реализации этой инициативы сразу же после окончания войны в 2002 году. Основными целями программы были: восстановление доверия между членами сельских общин, серьезно пострадавших от гражданской войны, и обучение фермеров, многие из которых были молоды и не имели опыта базовой практической работы в области сельскохозяйственного производства, переработки и сбыта. Одна из задач также заключалась в повышении подотчетности поставщиков услуг для фермерского сообщества как из числа государственных предприятий, так и представляющих организации гражданского общества. Она рассматривалась как способ укрепления и децентрализации государственных институтов, которые, уже будучи слабыми до войны, подверглись дальнейшему ослаблению в ходе войны<sup>3</sup>.

Фермерские полевые школы также предоставили уникальную возможность молодым людям, которые никогда не проходили какое-либо формальное обучение в годы войны, стать хорошими фермерами. С начала реализации инициативы около 75 тысяч фермеров из приблизительно 3000 сельских групп стали выпускниками таких полевых школ, курируемых Министерством сельского хозяйства, лесного хозяйства и продовольственной безопасности или программами НПО по распространению знаний. В полевых школах, получавших финансирование по программам ПРООН с 2004 года по 2007 год, 60 процентов обучающихся составляла молодежь. Большинство выпускников вернулось на работу в существующие предприятия или создали новые фермерские предприятия в своих общинах.

12. Чрезвычайно важно, чтобы в будущем гуманитарные организации и учреждения, занимающиеся вопросами развития, основывали свою деятельность в ходе и после окончания конфликта на оценке, которая не только учитывает срочные гуманитарные потребности, но и содержит анализ изменяющегося местного социально-экономического и институционального контекста.

---

<sup>3</sup> ФАО/Министерство сельского хозяйства и продовольственной безопасности Сьерра-Леоне (2002 год). Специальная программа Сьерра-Леоне для продовольственной безопасности. Распространение знаний и наращивание потенциала в общинах. План действий. Рим: Отдел ФАО инвестиционного центра/Министерства сельского хозяйства и продовольственной безопасности Сьерра-Леоне.

*Поставки помощи странам, находящимся в затяжных кризисах*

13. Несмотря на то что между 2000 и 2008 годами объемы поставок гуманитарной помощи и помощи в целях развития в целом возросли во всем мире, общие объемы официальной помощи в целях развития (ОПР) – особенно финансовой помощи в целях развития – странам, находящимся в условиях затяжного кризиса, остаются на исключительно низком уровне в пересчете на душу населения по сравнению с помощью, оказываемой другим наименее развитым странам, особенно в свете проблем, стоящих перед этими странами. Для стран, находящихся в затяжном кризисе, гуманитарная помощь составляет значительную долю от общего объема получаемой ОПР, и поэтому не удивительно, что это один из критериев, определяющих их принадлежность к странам, находящимся в затяжном кризисе. Относительно низкие объемы помощи в целях развития и архитектура этой помощи представляют собой острую проблему, которую необходимо решить, с тем чтобы не только обеспечить удовлетворение неотложных потребностей, но и добиться надлежащих результатов с точки зрения долгосрочного развития и продовольственной безопасности. Кроме того, распределение помощи среди стран, находящихся в затяжном кризисе, происходит неравномерно.

14. Сельское хозяйство и экономика сельских районов являются ключевыми секторами, обеспечивающими продовольственную безопасность в условиях затяжных кризисов, так как на сельское хозяйство приходится около трети внутреннего валового продукта стран, находящихся в затяжном кризисе, и именно в сельском хозяйстве занято две трети работающего населения. Средства к существованию, связанные с сельским хозяйством и сельскими районами, имеют критически важное значение для тех слоев населения, которые больше всего страдают от затяжных кризисов. Несмотря на это, в сельскохозяйственный сектор направляется только четыре процента гуманитарной официальной помощи в целях развития, оказываемой странам, находящимся в затяжном кризисе, и всего три процента ОПР на цели развития.

15. Необходимо самым серьезным образом рассмотреть возможность изменения этой тенденции - низких объемов ОПР странам, находящимся в затяжном кризисе - учитывая, что покрытие существенной части их государственных расходов на нужды бедного населения для большинства из них по-прежнему в значительной степени зависит от внешней помощи. В то же время, оказание гуманитарной помощи, объемы которой очень быстро растут и которая является основным видом помощи в течение длительных периодов времени, должно лучше сочетаться с оказанием помощи в целях развития, учитываться в долгосрочной политике и механизмах планирования, и в конечном итоге, способствовать сокращению времени, требуемого для перехода от оказания чрезвычайной помощи к развитию.

*Гуманитарная продовольственная помощь при затяжных кризисах*

16. Гуманитарная продовольственная помощь является важным фактором в условиях затяжного кризиса. Наибольшая часть поставок, выделяемых в ответ на призывы ООН отреагировать на чрезвычайные ситуации во всем мире, представляет собой именно продовольственную помощь, которая включает продовольственную помощь в натуре, денежные выплаты для закупки продовольствия на региональном и местном уровне, направляемые напрямую получателям помощи продовольственные карточки и денежные средства (3,1 млрд. долл. США из 7 млрд. долл. США, которые ООН призвала выделить на гуманитарные цели в 2009 году). Нередко она становится наиболее ценным ресурсом для регионов, не имеющих надлежащих услуг, находящихся в отдалении от центра и зачастую переживающих затяжной кризис. Переход Всемирной продовольственной программы (ВПП) от стандартной продовольственной помощи к использованию различных инструментов продовольственной помощи, включая денежные средства и карточную систему, позволил адаптировать поставки гуманитарной помощи к потребностям конкретного региона. Гуманитарная продовольственная помощь не только позволяет

спасать жизни, но и способствует сохранению человеческого капитала, который является необходимой основой для продовольственной безопасности и развития страны в будущем.

17. Чрезвычайная продовольственная помощь, оказываемая в целях обеспечения питания матерей и детей младшего возраста, может стать надежной основой для долгосрочного развития, так как если маленькие дети не получают надлежащего питания в течение всего нескольких месяцев, то это может иметь необратимые негативные последствия для их здоровья, способности к обучению и производительности труда, которые будут сказываться в течение всей жизни<sup>4</sup>. В случае чрезвычайной ситуации или затяжного кризиса организация школьного питания позволяет привлечь детей в школы и обеспечить ее регулярное посещение, так как при условии регулярного посещения занятий они получают возможность обеспечить продовольствием других членов семьи. В посткризисный или переходный периоды программы школьного питания могут способствовать оживлению сектора образования, посылая таким образом важный сигнал о нормализации обстановки и давая надежду на улучшение внутренне перемещенным лицам и беженцам, содействуя тем самым их безопасному возвращению, что и произошло в сельских районах Либерии после окончания войны. Так как в слабых государствах школьное питание зачастую остается одной из немногих социальных услуг, оно представляет собой важный инструмент, который посредством использования местных ресурсов позволяет достигать различных целей в сфере образования, гендерного равенства, питания, миростроительства и экономики в более широком плане, а также служит важной основой для восстановления и развития<sup>5</sup>. Социальные программы продовольственной помощи могут предусматривать и организацию производственной деятельности (например, посредством выделения продовольствия или денежных средств в обмен на выполненную работу), позволяющей восстановить ресурсную базу общин, сохранить средства к существованию и повысить устойчивость домашних хозяйств. В Гаити организация работ в обмен на продовольствие или денежные средства используется для удовлетворения неотложных потребностей населения в условиях отсутствия продовольственной безопасности, что позволяет общинам восстанавливать жизненно важные экономические и социальные ресурсы, которые повысят устойчивость домашних хозяйств в случае будущих катаклизмов.

18. Не следует недооценивать трудности оперативного и стратегического характера при работе в условиях современных затяжных кризисов. Безопасность сотрудников гуманитарных учреждений подвергается все большему риску, преднамеренные нападения на них становятся все более частыми. Мнимая или реальная связь с субъектами политики (военными, государственными службами), которые могут обеспечить доступ к уязвимым слоям населения, может отрицательным образом сказаться на эффективности работы учреждений с соответствующими группами населения. В последние годы ВПП и другие гуманитарные организации работают над тем, чтобы в деятельность по оказанию продовольственной помощи была включена функция защиты, позволяющая в том числе обеспечить баланс между необходимостью удовлетворять неотложные потребности населения в продовольствии и соблюдать гуманитарные принципы нейтральности и независимости. Требуется продолжать разработку инновационных и принципиально иных подходов и программ для решения проблем, связанных с деятельностью в условиях затяжного кризиса.

#### *Обеспечение социальной защиты при затяжных кризисах*

19. Системы социальной защиты закладывают необходимый фундамент для восстановления жизни общества, находящегося в условиях затяжного кризиса. Как

---

<sup>4</sup> Во многих странах потери ВВП от ненадлежащего питания оцениваются в 2-3 процента. Всемирный банк, 2006 год. *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action*.

<sup>5</sup> Всемирный банк и ВПП, 2009 год. *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector*. Вашингтон: Всемирный банк.

правило, они предусматривают принятие мер в сфере социального обеспечения, страхование, регулирование рынка труда и обеспечение доступа к социальным услугам. Интерес гуманитарных организаций к более широкому использованию мер социальной защиты растет впечатляющими темпами. Тем не менее, многие страны, находящиеся в затажном кризисе, сталкиваются со значительными трудностями в обеспечении баланса между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития. К ним относится и необходимость нахождения возможного компромисса между широкомасштабными мерами, направленными на повышение производительности, и мерами по уменьшению неравенства; а также между необходимым краткосрочным внешним финансированием и долгосрочным устойчивым внутренним финансированием. Однако существуют инновационные методы, позволяющие снять остроту этих проблем.

20. В сложных ситуациях меры социальной поддержки, представляющие собой, как правило, выделение денежных средств или поставки продовольствия, являются основой социальной защиты. Меры социальной поддержки могут улучшать питание детей, их интеллектуальное развитие, результаты школьного обучения и способствовать повышению потенциальной производительности труда, тем самым расширяя возможности для заработка в будущем. Например, в Гватемале улучшенное питание детей младшего возраста привело к тому, что их заработная плата во взрослом возрасте, по оценкам, была приблизительно на 46 % больше, чем зарплата тех, кто не был охвачен такими мерами<sup>6</sup>. Схожим образом, в Зимбабве доходы тех, кто в детском возрасте серьезно пострадал в результате засух 1980-х годов, были ниже почти на 14% в течение всей жизни<sup>7</sup>. Меры социальной поддержки также могут способствовать принятию решения в пользу более рискованных и потенциально более доходных источников заработка и уменьшить негативные последствия в случае сбоев в функционировании рыночных механизмов. В Танзании в результате того, что бедные домохозяйства предпочитали выращивать менее доходные сельскохозяйственные культуры по причине меньшего риска, доход с единицы площади домохозяйств, находящихся в самом низкодоходном квинтиле, был на 20% по сравнению с домохозяйствами, находящимися в самом доходном квинтиле<sup>8</sup>.

21. Инициативы в области социальной защиты могут предоставить возможность перейти от гуманитарной помощи, направленной на удовлетворение хронических потребностей, к прогнозируемой и рассчитанной на долгий срок деятельности в целях развития. Однако меры социальной защиты зачастую не скоординированы, носят краткосрочный характер, основаны на внешнем финансировании и не предусмотрены в стратегиях, направленных на обеспечение продовольственной безопасности и сокращение масштабов нищеты. Для достижения большей эффективности необходимо признать наличие серьезных проблем в политике и программах в сфере социальной защиты и решать их в рамках программ развития при ведущей роли государства.

#### *Способы краткосрочного реагирования для обеспечения долгосрочного восстановления в сельском хозяйстве и продовольственной безопасности*

22. Реагирование на затяжные кризисы в основном носит гуманитарный характер, ограничивая возможности более скоординированного и всестороннего воздействия на различные источники кризиса. Подробные тематические исследования, проведенные в Афганистане, на Западном берегу и в секторе Газа, в Таджикистане и Гаити демонстрируют, каким образом объединение краткосрочного и долгосрочного

---

<sup>6</sup> Hoddinott, J., Maluccio, J., Behrman, J., Flores, R., & Martorelli, R. (2008) "Effect of a nutrition intervention during early childhood on economic productivity in Guatemalan adults". *The Lancet* 371(9610): 411-416.

<sup>7</sup> Alderman, H., Hoddinott, J. & Kinsey, B. (2006) "Long term consequences of early childhood malnutrition". *Oxford Economic Papers* 58(3): 450-474.

<sup>8</sup> Vargas Hill, R., & Torero, M. (2009) "Innovations in insuring the poor: overview". Вашингтон, Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики.

реагирования на затяжные кризисы, сопряженное с принятием мер, воздействующих на структурные причины кризиса, может способствовать долгосрочному восстановлению возможностей получения средств к существованию в сельскохозяйственном секторе и в сельских районах, а также обеспечению продовольственной безопасности. Надлежащие меры реагирования включают повышение доступности продовольствия, восстановление местных рынков, развитие городского садоводства, улучшения в области землепользования и управления природными ресурсами, повышение доступности продовольствия посредством внедрения почвозащитного земледелия и предоставления сельскохозяйственных средств производства для укрепления потенциала частного сектора в области производства семян. Эта деятельность должна осуществляться на основе синергии, с участием как гуманитарных организаций, так и учреждений, занимающихся вопросами развития, с тем чтобы обеспечить принятие максимально эффективных мер и добиться устойчивых результатов.

#### **Кластер глобальной продовольственной безопасности**

«Кластерный подход» является ключевым элементом обзора системы реагирования на гуманитарные кризисы, проведенного в 2005 году по поручению Управления по координации гуманитарных вопросов ООН, и принятой впоследствии реформенной инициативы, направленной на улучшение эффективности, повышение предсказуемости и отчетности в деятельности по международному реагированию на чрезвычайные гуманитарные ситуации. ФАО и ВПП с самого начала были полноправными участниками этого процесса: ВПП играла ведущую роль на глобальном уровне в кластерах материально-технического обеспечения и телекоммуникаций в условиях чрезвычайных ситуаций, а также играла ведущую роль в оказании продовольственной помощи на страновом уровне, в то время как ФАО на глобальном уровне возглавляла кластер сельского хозяйства.

ФАО и ВПП уже давно взаимодействуют в рамках кластеров странового уровня или координационных механизмов обеспечения продовольственной безопасности. Например, в конце 2009 года ФАО и ВПП уже возглавляли совместную работу в рамках кластеров по вопросам безопасности в 11 странах и в еще пяти странах возглавляли работу, сотрудничая с другими партнерами. В завершенной Межучрежденческим постоянным комитетом ООН в конце 2007 года оценке кластеров в рамках этапа 1 содержится предложение, чтобы ВПП и ФАО рассмотрели возможность совместно возглавить работу в рамках глобального кластера по продовольственной безопасности в сотрудничестве с другими партнерами. В предварительном докладе, подготовленном в рамках оценки кластеров по этапу 2, содержится рекомендация приступить к осуществлению этой деятельности. Схожим образом, проведенная в 2008 году конференция «Переосмысление подходов к продовольственной безопасности в рамках реагирования на гуманитарные кризисы», призвала ФАО, ВПП и ключевых партнеров продолжать работу по созданию такого глобального кластера. С февраля 2010 года ВПП и ФАО приступили к структурированному процессу создания глобального кластера по продовольственной безопасности.

23. Для надлежащего реагирования на ситуации затяжных кризисов соответствующие политика и программы должны быть направлены на обеспечение более устойчивого и продолжительного производства продовольствия и доступа к продовольствию в условиях неопределенности и нестабильности. Как подчеркивается в других положениях доклада, слишком часто в условиях затяжного кризиса реагирование направлено на принятие мер краткосрочного характера, вызванных и определяемых ненадлежащей архитектурой помощи и конкурирующими программами. Одним из способов преодоления такой ситуации является использование кластерного подхода (см. врезку) к обеспечению продовольственной безопасности в условиях затяжных гуманитарных кризисов, который создает основу для укрепления взаимосвязи между срочными мерами гуманитарного

характера и помощи, направленной на долгосрочное развитие и устранение глубинных структурных проблем, ограничивающих возможности получения средств к существованию. Эти усилия могли бы получить дальнейшую поддержку на более глобальном уровне при использовании схожих механизмов и объединении усилий основных национальных и международных партнеров, занимающихся вопросами продовольственной безопасности.

### **III. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПОЛИТИКИ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

24. Одной из самых серьезных проблем при оказании помощи странам, находящимся в затяжном кризисе, является преодоление ошибочного представления о том, что кризис представляет собой всего лишь совокупность однократных преходящих явлений. Это далеко от реального положения стран, находящихся в затяжном кризисе, для которых он не является досадной помехой на пути их развития, а представляет собой реальную непрерывную и длительную катастрофическую ситуацию, которая угрожает не только жизни людей, но и их источникам средств к существованию, способности обеспечивать себя и возможности вести достойный образ жизни.

25. В частности, существует необходимость обеспечить лучшее понимание и широкое согласие в отношении вопросов продовольственной безопасности в странах, находящихся в затяжном кризисе, и в отношении последствий кризисов для принятия мер на национальном и международном уровне. В приведенных ниже рекомендациях предлагается провести дальнейший анализ и улучшить понимание вопросов продовольственной безопасности в условиях затяжного кризиса, уделяя особое внимание источникам средств к существованию и местным институтам, а также необходимости пересмотреть сложившуюся архитектуру помощи. В более конкретном плане рекомендуется, чтобы КВПБ организовал форум высокого уровня по вопросам затяжных кризисов, в рамках которого можно было бы разработать новую программу действий в условиях затяжных кризисов для надлежащего удовлетворения неотложных потребностей стран, находящихся в затяжном кризисе.

- 1. Поддержать проведение дальнейшего анализа и улучшить понимание источников средств к существованию и механизмов приспособления, используемых населением в условиях затяжных кризисов, с тем чтобы повысить их устойчивость и улучшить эффективность программ помощи**
- 2. Оказать содействие защите, возникновению и восстановлению источников средств к существованию, а также институтам, обеспечивающим средства к существованию в странах, находящихся в затяжном кризисе**
- 3. Провести обзор архитектуры внешней помощи, предоставляемой в условиях затяжных кризисов, с тем чтобы она соответствовала потребностям, вызовам и институциональным ограничениям на местах.**