

# Проблема отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов

## Обзор

---

Настоящий документ публикуется в порядке подготовки к проведению Форума экспертов высокого уровня по проблеме отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов. В нем представлен обзор основных определяющих характеристик стран, переживающих затяжные кризисы, а также последствий таких кризисов, прежде всего с точки зрения отсутствия продовольственной безопасности. В документе перечисляются ключевые проблемы, характерные для затяжных кризисов, и обращается внимание на тот факт, что именно затяжные кризисы, а не краткосрочные чрезвычайные ситуации, становятся нормой, а не исключением, как и необходимость решения вытекающей из них проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Сложившееся в таких странах положение привело к возникновению целого ряда проблем и последствий с точки зрения мер политики, которые будут вынесены на обсуждение ФЭВУ. В частности, предполагается обсудить необходимость переосмысления текущего, получившего широкое распространение подхода к оказанию чрезвычайной помощи и содействию развитию и соответствующих механизмов предоставления помощи, а также необходимость укрепления роли правительства там, где ощущается его слабость. К числу новых важных проблемных вопросов относятся, помимо прочего, уделение должного внимания проблематике продовольственной безопасности и затяжным кризисам в рамках прочих ключевых усилий по оказанию помощи, как, например, подписанный в Пусане "Новый курс на осуществление взаимодействия в нестабильных государствах", и углубление координации между сторонами, отвечающими за гуманитарные аспекты и развитие, с привлечением к этой работе негосударственных субъектов.

## История вопроса

Под странами и территориями, переживающими затяжные кризисы, понимаются "ситуации, в которых значительной части населения на протяжении длительного периода времени угрожают реальная гибель, заболевания и утрата источников средств к существованию. Структуры управления в таких условиях обычно весьма слабы, государство обладает ограниченным потенциалом реагирования на угрозы населению и их смягчения, либо обеспечения достаточного уровня защиты"<sup>1</sup>.

Затяжные кризисы могут возникать по различным причинам и приводить к различным последствиям, но проблема отсутствия продовольственной безопасности является общей для всех них<sup>2</sup>. В странах, переживающих затяжные кризисы, от недоедания страдает в три раза больше населения, чем в развивающихся странах в целом (37% и 13% соответственно)<sup>3</sup>.

---

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

<sup>2</sup> P. Pingali, L. Alinovi & J. Sutton. 2005. Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(S1): S5–S24.

<sup>3</sup> ФАО. 2010. *Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире в 2010 году: решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов*. Рим, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Всемирная продовольственная программа.

Помимо отсутствия продовольственной безопасности для затяжных кризисов характерны следующие черты:

- **Длительность:** кризис считается затяжным, если он длится несколько лет. Так, например, Афганистан, Сомали и Судан на протяжении почти трех десятилетий, начиная с 1980-х годов, находились в состоянии разного рода кризисов.
- **Множественность причин возникновения:** чаще всего причиной возникновения затяжных кризисов являются вооруженные конфликты, однако к ним могут также приводить климатические, экологические и экономические проблемы и потрясения. К тому же конфликт может быть как причиной возникновения, так и симптомом затяжных кризисов.
- **Слабость структур управления или государственной власти:** в условиях затяжных кризисов органы государственной власти зачастую не в состоянии справиться с различного рода ограничениями, потрясениями и стрессовыми ситуациями, что может являться следствием недостаточной представительности, легитимности или авторитета этих органов либо нехватки политической воли, необходимой для решения такой проблемы.
- **Распад местных институтов:** традиционные институциональные системы в условиях затяжных кризисов обычно деградируют, при этом государство зачастую оказывается неспособным заполнить образовавшуюся брешь.
- **Неустойчивость источников средств к существованию и продовольственных систем:** дестабилизация источников средств к существованию и продовольственных систем может быть как симптомом, так и фактором, сопутствующим затяжным кризисам и приводящим к возникновению конфликтов или усугублению уязвимости продовольственных систем и иным потрясениям (напр. климатическим явлениям, ценовым потрясениям), которые, в свою очередь, провоцируют возникновение кризиса.

**Страны, переживающие затяжные кризисы, по состоянию на 2010 год**

Афганистан	Гаити
Ангола	Ирак
Бурунди	Кения
Центральноафриканская Республика	Либерия
Чад	Палестинские территории
Конго	Сьерра-Леоне
Кот-д'Ивуар	Сомали
Корейская Народно-Демократическая Республика	Судан
Демократическая Республика Конго	Таджикистан
Эритрея	Уганда
Эфиопия	Зимбабве
Гвинея	

Источник: ФАО. 2010. *Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире в 2010 году: решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов*. Рим, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Всемирная продовольственная программа.

В докладе "Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире в 2010 году: решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов" (СОФИ 2010)<sup>3</sup>, ФАО и ВПП использовали три критерия для выявления стран, переживающих затяжные кризисы:

- в стране объявлен продовольственный кризис (страна внесена в перечень Глобальной системы информации и раннего предупреждения по проблемам продовольствия и сельского хозяйства [ГСИРП] ФАО) и страна нуждалась в помощи в течение 8 из 10 предыдущих лет;
- на долю гуманитарной помощи приходится не менее 10 процентов всей получаемой страной внешней помощи, начиная с 2000 года;
- страна включена ФАО в перечень стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия.

Затяжные кризисы становятся новой нормой, т.е. краткосрочные, острые кризисные ситуации представляют собой исключение, а не правило. В настоящее время число затяжных кризисов велико как никогда. Согласно данным ГСИРП ФАО в 1990 году продовольственный кризис испытывали 12 стран, при этом лишь в пяти из них он носил затяжной характер. В 2010 году продовольственный кризис испытывало уже 24 страны, и в 19 из них кризис длился не менее 8 из 10 предыдущих лет. Природа кризисов также меняется. В то время как в 1980-е годы большая часть кризисных ситуаций в Африке была вызвана природными причинами, к 2010 году причиной возникновения всех кризисов стали антропогенные факторы (конфликты или социально-экономические трудности) или сочетание природных и антропогенных факторов.

## Основные проблемы

Последствия затяжных кризисов не ограничиваются лишь текущими гуманитарными проблемами, которые привлекают первоочередное внимание СМИ и вызывают реакцию со стороны международного сообщества. По данным Всемирного банка гражданский конфликт "отбрасывает ВВП среднестатистической развивающейся страны примерно на 30 лет назад"<sup>4</sup>.

Все перечисленные в СОФИ 2010 страны столкнулись с чрезвычайными ситуациями (прежде всего, конфликтами) антропогенного характера, к тому же большинство из них также страдает от стихийных бедствий, таких как засуха, землетрясения или ураганы. Природные и антропогенные бедствия могут привести к политической дестабилизации (наприм., землетрясение на Гаити в 2010 году и вспышки голода в Эфиопии в 1970-х и 1980-х годах), особенно когда политическая обстановка уже хрупкая. Согласно данным Всемирного банка большинство стран, переживающих затяжные кризисы, действительно относятся к категории "нестабильных" или "несостоятельных" государств. В результате правительства таких стран не могут или не желают устранять причины и последствия затяжных кризисов, с которыми им пришлось столкнуться.

В силу своей продолжительности затяжные кризисы ведут к ослаблению или деградации многих учреждений и систем обеспечения, на которых зиждется общественный строй. Это, в свою очередь, зачастую ведет к росту напряженности между различными слоями общества, усугубляя кризисную ситуацию. Отношения внутри домохозяйств также могут влиять на доступность продовольствия для женщин и девочек с вытекающими из этого негативными последствиями. В северной Уганде в результате войны и перемещений многие женщины лишились мужей (женщины возглавляют одну треть всех домохозяйств), а дети - отцов. Учитывая, что ни государство, ни суды обычного права не могут обеспечить защиту законных прав женщин, многие вдовы, незамужние женщины, сироты и дети, оставшиеся без отцов, становятся жертвами бесконтрольного<sup>5</sup> захвата земель, что самым негативным образом отражается на их источниках средств к существованию и на продовольственной безопасности.

Кризис усугубляется по мере того, как население расходует продовольственные запасы и денежные и имущественные накопления и вынуждено переходить к использованию неустойчивых источников получения средств к существованию: рубке деревьев на дрова на малопродуктивных землях - с тем чтобы обеспечить краткосрочные нужды, что в свою очередь ведет к дальнейшим негативным последствиям для и без того уязвимой окружающей среды. Домохозяйства, которые раньше могли справиться с засухой или наводнением, не прибегая к внешней помощи, становятся уязвимыми, и малейшее потрясение может спровоцировать массовую нужду.

## Комплексные чрезвычайные ситуации, нестабильные государства и затяжные кризисы

Понятия "комплексные чрезвычайные ситуации", "нестабильные государства" и "затяжные кризисы" имеют некоторые схожие составляющие, поэтому крайне важно правильно классифицировать ситуацию, так как от этого в значительной степени зависят принимаемые меры политики и программы. Так например, в случае возникновения комплексной чрезвычайной ситуации на первый план выходят гуманитарные вопросы, и при оказании содействия международное сообщество уделяет основное внимание предоставлению экстренной продовольственной помощи. В случае, если речь идет о нестабильном государстве, акцент смещается на оказание такому государству содействия в наращивании потенциала по оказанию услуг собственным гражданам. И, наконец, в условиях затяжных кризисов основное внимание уделяется выявлению и устранению долгосрочных проблем и иных комплексных причин, приведших к возникновению затяжных чрезвычайных ситуаций.

---

Источник: L. Alinovi, G. Hemrich & L. Russo, eds. *Beyond relief: Food security in protracted crises*. Rugby, UK, Practical Action.

---

Одним из недавних примеров этому является Гаити. Многолетняя политическая нестабильность и кризис привели к разрушению государственных институтов и социальных структур в этой стране, а также полностью истощили ее ресурсы. Произошедшее в январе 2010 года землетрясение (7,0 баллов по шкале момента магнитуд, ШММ) привело эту страну на грань коллапса и еще более усугубило охвативший ее затяжной кризис. При этом Чили, где в феврале 2010 года произошло землетрясение еще большей силы (8,8 балла ШММ), смогла оперативно отреагировать на нужды населения и восстановить функционирование собственных институтов и служб в короткие сроки и без внешней помощи.

### **Борьба с затяжными кризисами**

Существует несколько проблем, осложняющих оказание эффективной помощи странам, переживающим затяжные кризисы.

Одна из них связана с тем, как правительства и международное сообщество понимают затяжной кризис и его взаимосвязь с процессом развития. По общепринятому мнению "развитие" - это постоянный прогресс общества по нарастающей, который является нормой и который время от времени прерывается вследствие возникновения стихийных бедствий или острых кризисных ситуаций, после чего "нормальное" развитие по нарастающей возобновляется. Однако в условиях затяжных кризисов невозможно предсказать тенденции на протяжении длительных периодов, причем необязательно резкое падение, как в острой чрезвычайной ситуации, но и подъем – по крайней мере, не на продолжительное время. Данные ГСИРП указывают на то, что затяжные кризисы становятся нормой, а не исключением. Все это требует радикального переосмысления нашего подхода к оказанию чрезвычайной помощи и развитию.

Еще один вопрос - это пути использования помощи при реагировании на затяжные кризисы.

Существующая система оказания помощи не отвечает в должной мере потребностям переживающих затяжные кризисы стран; эти потребности варьируются, начиная с борьбы с наиболее острыми проявлениями кризиса и заканчивая решением более широких вопросов в области миростроительства и развития. В рамках нынешней системы гуманитарная помощь используется для поддержки мер краткосрочного характера по преодолению прямых последствий кризиса, а помощь в целях развития - для поддержки мер долгосрочного характера (в том числе направленные на искоренение глубинных причин кризиса). В условиях затяжных кризисов требуется оказание как гуманитарной помощи, так и помощи в целях развития, однако существующая система этого не предусматривает. Однако зачастую к урегулированию затяжных кризисов привлекаются лишь гуманитарные организации (и средства, выделяемые на гуманитарные нужды), хотя потребности в помощи не ограничиваются лишь спасением жизней или годичными проектными циклами. В результате, направления деятельности, которые крайне важны для обеспечения долгосрочной устойчивости, миростроительства и развития (включая социальную защиту, институциональное строительство и уменьшение опасности), зачастую страдают от недофинансирования. Большинство стран, переживающих затяжные кризисы, получают меньший объем официальной помощи в целях развития, чем развивающиеся страны в среднем, причем инвестиции в сельское хозяйство и образование находятся на особенно низком уровне<sup>3</sup>. Данная проблема особенно остра в тех переживающих затяжные кризисы странах, о которых СМИ забывают и обходят своим вниманием.

Еще одна проблема связана с тем, как соответствующие партнеры и заинтересованные стороны подходят к урегулированию кризиса. Реагирование, особенно международное реагирование на затяжные кризисы, не всегда адекватно имеющимся проблемам, а применяемый подход недостаточно гибок для адаптации к меняющейся обстановке. Во многих случаях государственная машина пострадавшей страны ослаблена затяжным кризисом, оставляя без ответа вопрос о приоритетных направлениях действий: с чего следует начать: с укрепления или, как в некоторых случаях, с восстановления государственных институтов, либо с расширения или восстановления источников средств к существованию (что зачастую также включает укрепление местных органов власти, которые поддерживают усилия по восстановлению источников средств к существованию, в том числе негосударственных)?

Также встают вопросы о том, как наиболее эффективно сочетать усилия по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению с программами миростроительства и обеспечения безопасности, принимая во внимание, что жертвами затяжных кризисов обычно становятся "нестабильные" или "несостоятельные" государства. Необходимость в этом нашла отражение в разработанных Организацией экономического сотрудничества и развития "Принципах эффективного международного участия в нестабильных

государствах и условиях<sup>6</sup>" и "Новом курсе на осуществление взаимодействия в неустойчивых государствах", которые были представлены на четвертом Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, состоявшемся в Пусане, Республика Корея, в декабре 2011 года. В обоих документах основное внимание уделяется государственному строительству и миростроительству, как главным целям, и подчеркивается взаимосвязь между гуманитарными и политическими целями и целями в области развития и безопасности.

**"Новый курс на осуществление взаимодействия в нестабильных государствах" как новая возможность для нестабильных государств быть услышанными**

Существует достаточно свидетельств тому, что нестабильные государства крайне чувствительны к резким изменениям цен на ресурсы и сырьевые товары на глобальном уровне и в значительной степени зависят от импорта продовольствия. Кроме того, ряд стран, переживающих продовольственные кризисы, также страдают от конфликтов или нестабильности, которые продолжаются во многих из них более десятилетия. Зачастую структурная причина отсутствия продовольственной безопасности кроется в неадекватности государственных институтов.

Одна из основных проблем заключается в том, что в рамках международного диалога, в том числе по таким вопросам, как отсутствие продовольственной безопасности, к нестабильным государствам практически не прислушиваются, а их интересы представлены не в должной мере (ФАО, "Экономические и социальные перспективы", февраль 2010; ДМР 2010; ДМР 2011; ВПП 2011).

Благодаря "Международному диалогу по миростроительству и государственному строительству", "Группа 7 + нестабильных государств" и "Новому курсу на осуществление взаимодействия в нестабильных государствах", который был утвержден на прошедшем в декабре 2011 года в Пусане Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, у нестабильных государств появилась возможность быть услышанными. Был создан новый механизм, обеспечивающий эффективную поддержку усилиям по миростроительству и государственному строительству, а также налаживаются более тесные партнерские отношения между нестабильными государствами и международными партнерами, направленные на достижение конкретных результатов. Уделение большего внимания мнению нестабильных государств, вышеупомянутый механизм и партнерские связи могут значительно изменить подходы к решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

Предусмотренные "Новым курсом" пять целей области миростроительства и государственного строительства (МГС) призваны содействовать изысканию источников и распределению ресурсов на нужды приоритетных направлений работы в области миростроительства и государственного строительства на страновом уровне. Среди них безопасность, создание рабочих мест и расширение источников средств к существованию, а также наращивание потенциала, необходимого для оказания услуг на подотчетной и справедливой основе. Данные цели призваны дополнить ЦРТ и создать условия для их достижения. Прочие элементы "Нового курса" включают в себя механизм для проведения странами оценки уровня нестабильности, положения по сокращению волатильности помощи и повышения своевременности ее предоставления; кроме того, они направлены на привлечение внимания необходимости развития и использования местных институтов, потенциала и систем для обеспечения транспарентного распределения ресурсов и оказания услуг. Все эти элементы крайне актуальны для снижения остроты проблемы отсутствия продовольственной безопасности. И, наконец, в "Новом курсе" содержится призыв к налаживанию более тесных партнерских связей путем заключения договоров со странами, что позволит уделять больше внимания приоритетным для стран направлениям работы и обеспечить взаимную ответственность за достижение результатов.

## **Предстоящие задачи**

Для того чтобы понять, каковы наиболее эффективные пути урегулирования затяжных кризисов, еще предстоит проделать значительный объем работы. Главное в этом процессе - изучать каждую кризисную ситуацию в индивидуальном порядке, с тем чтобы глубже разобраться в таких вопросах, как источники средств к существованию, конфликты, гендерная динамика, социальный контекст, местные и национальные институты, а также в той роли, которую в них играют различные стороны. Кроме того,

<sup>6</sup> ОЭСР. 2007. "Принципы эффективного международного участия в нестабильных государствах и условиях". Париж, Организация экономического сотрудничества и развития.



требуется уделять больше внимания оценке результатов оказания помощи и определению наиболее эффективных подходов.

Что касается оказания помощи, то переживающие затяжной кризис страны нуждаются в поддержке международного сообщества при решении таких задач, как создание более устойчивых средств к существованию и продовольственных систем, внедрение программ социальной защиты и учет проблематики управления рисками и сокращения рисков при осуществлении социально-экономических программ и инвестиций. Подобная поддержка необходима как для того, чтобы помочь странам преодолеть кризис, так и для того, чтобы они не стали жертвами кризисов в будущем; это означает укрепление устойчивости их правительственных органов и институтов к внешним воздействиям и развитие потенциала, необходимого для прогнозирования кризисов и борьбы с ними. Достижение прогресса в этих областях возможно только в том случае, если меры по оказанию помощи в случае возникновения затяжных кризисов будут скорректированы таким образом, чтобы более эффективно реагировать как на актуальные потребности, так и на структурные причины возникновения затяжных кризисов. Необходимо обеспечить координацию усилий всех сторон, предоставляющих чрезвычайную помощь, помощь на переходном периоде, помощь в целях развития и на нужды миростроительства, а также задействованных на различных этапах обеспечения продовольственной безопасности и безопасности питания, уделяя при этом должное внимание соблюдению принципа ответственности стран за свое собственное развитие и за его эффективность.

Пример недавнего сотрудничества между ФАО, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программой в Сомали подтверждает, что при должной координации между международными учреждениями можно добиться много, однако это скорее исключение, чем правило. Учрежденный в декабре 2010 года Глобальный кластер по продовольственной безопасности<sup>7</sup> открывает возможность для дальнейшей консолидации связанной с обеспечением продовольственной безопасности гуманитарной деятельности; при этом вопросам оказания помощи и реагирования в долгосрочной перспективе требуется уделить дополнительное внимание. В последние годы правительства многих стран, переживающих затяжные кризисы, занимают все более конструктивную позицию в деле обеспечения продовольственной безопасности, переставая играть роль пассивных получателей помощи. Подтверждением этому служит представленный в Пусане "Новый курс на осуществление взаимодействия в нестабильных государствах".

Что касается расхождений между механизмами краткосрочного финансирования и долгосрочными потребностями, то существуют примеры программ, где эту проблему удалось обойти, увязав краткосрочное финансирование с долгосрочными стратегиями. Однако это лишь временная мера. Донорам следует предоставлять финансирование – и отчитываться за него – принимая во внимание предполагаемые потребности и разрабатываемые программы и предусматривая достаточный объем ресурсов для удовлетворения потребностей в условиях затяжных кризисов. В частности, в обязательствах по предоставлению финансирования необходимо учитывать, что для преодоления затяжных и зачастую забытых кризисов требуется длительный период времени.

Список рекомендуемой дополнительной литературы

Adoko J., Levine S. Land Matters in Displacement. The Importance of Land Rights in Acholiland and What Threatens Them; CSOPNU, December 2004.

[www.internal-displacement.org/.../Land+matters+in+displacement+final.pdf](http://www.internal-displacement.org/.../Land+matters+in+displacement+final.pdf)

Alinovi L, Hemrich G, Russo L (eds); Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises Evidence from Sudan, Somalia and the Democratic Republic of Congo; Practical Action, London 2008

Maxwell D., Russo L, Alinovi L.; Constraints to addressing food insecurity in protracted crises. Published online before print June 6, 2011, doi: 10.1073/pnas.0913215108 PNAS July 31, 2012 vol. [www.pnas.org/content/109/31/12321](http://www.pnas.org/content/109/31/12321).

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (2010), Доклад о положении дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире, 2010 год. Решение

---

<sup>7</sup> <http://foodsecuritycluster.net/>

проблемы отсутствия продовольственной безопасности в связи с затяжными кризисами (ФАО, Рим).  
[www.fao.org/publications/sofi/](http://www.fao.org/publications/sofi/)

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding; A New Deal for Engagement in Fragile States, 2011. [www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/35/50/49151944.pdf)

Levine S.; Livelihoods in protracted crises. Документ к совещанию Форума экспертов высокого уровня, 13-14 сентября 2012 года <http://www.fao.org/cfs/cfs-home/hlef/documents/en/>

Macrae J, Harmer A (2004) Beyond the continuum: Aid policy in protracted crises. HPG Report 18 (Overseas Development Institute, London). [www.odi.org.uk/resources/docs/279.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/279.pdf)

Pingali P, Alinovi L, Sutton J (2005) Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. Disasters 29(suppl 1):S5–S24. [www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf](http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf)

Доклад Всемирного банка о мировом развитии за 2011 год: конфликт, безопасность и развитие. Публикация Всемирного банка. [wdr2011.worldbank.org/fulltext/](http://wdr2011.worldbank.org/fulltext/)

UN Development Program (2012) Africa Human Development Report 2012 (UN Development Program, New York)  
<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Africa%20HDR/UNDP-Africa%20HDR-2012-EN.pdf>