

Катализаторы перемен: возможности и вызовы в сфере политики и управления

История вопроса

Затяжные кризисы, независимо от того, спровоцированы они действиями людей или же стали результатом череды стихийных бедствий, характеризуются неэффективным управлением, слабостью институтов и высоким уровнем насилия. Эти обстоятельства могут усугубить отсутствие продовольственной безопасности затормозить усилия, направленные на поиск ответных мер технического или неполитического характера. Зачастую государства располагают ограниченными возможностями для того, чтобы ответить на угрозы для населения и смягчить их, обеспечить достаточный уровень защиты или даже принять помощь и использовать ее таким образом, чтобы ликвидировать глубинные причины кризиса.

Такие характеристики управления, как "нестабильное" или "слабое" позволяют охватить весьма широкий спектр ситуаций. В условиях затяжных кризисов слабое управление может стать результатом структурных недостатков, ограничивающих способность государственных институтов реагировать на угрозы для населения или смягчать их, однако она может быть и отражением социальной и политической разрозненности, отсутствия подотчетности или разрывом социального контракта между государством и его гражданами¹. В такой ситуации зачастую отсутствует безопасность, службы функционируют плохо, несрабатывание механизмов правосудия и подотчетности приводит к захвату ресурсов элитой или иным формам коррупции. Поэтому обеспечение продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов требует тонкой настройки инструментов с учетом уникального характера каждой ситуации и различной степени слабости управления, с пониманием того, как эти меры отразятся на средствах существования и продовольственных системах, а также с соответствующей адаптацией стратегий и инвестиций, имеющих целью обеспечение продовольственной безопасности.

Основные проблемы управления

Вооруженные конфликты и слабое управление

Полтора миллиарда человек живут в районах, страдающих от нестабильного правления, вооруженных конфликтов или широкомасштабного насилия². В лучшем случае развитие в этих районах находится в застое. Лишь одна из стран с низким уровнем доходов, нестабильной ситуацией или пострадавших от конфликтов, достигла одной из целей развития, провозглашенных Декларацией тысячелетия. Если раньше конфликты происходили в основном между странами или в виде гражданской войны, то сейчас во многих странах и регионах стран наблюдаются повторяющиеся циклы насилия, слабости управления и нестабильности. Весьма часто ситуация обостряется именно в тех странах, которые уже пережили конфликт. Девяносто процентов гражданских войн в последние десятилетия произошли в тех странах, где в последние тридцать лет уже была гражданская война. Даже в тех случаях, когда странам удавалось преодолевать ожесточенные политические конфликты, для них обычным явлением становился высокий уровень преступности, причем зачастую возникала связь между местными и международными конфликтами, с одной стороны, и организованной преступностью – с другой. Страны, переживающие затяжной кризис, страны с нестабильной ситуацией и страны, пострадавшие от конфликтов, – это совсем необязательно одни и те же страны, однако часто бывает именно так. Так, 19 из 22 стран, переживающих затяжной кризис, которые были названы в докладе "Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире, 2010: решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов" (СОФИ, 2010) были также классифицированы в 2011 году Всемирным банком как "нестабильные страны"³. И наоборот: характеристики "нестабильные страны" – слаборазвитые институты, неэффективное управление, недостаточно диверсифицированная торговля, доступность стрелкового оружия, политическая нестабильность, продолжающееся насилие или наследие прошлого насилия, – в значительной степени совпадают с характеристиками затяжных кризисов, описанных в докладе СОФИ 2010.

Отсутствие продовольственной безопасности зачастую является и причиной, и следствием затяжных кризисов: снижение уровня продовольственной безопасности может привести к беспорядкам, а иногда и к вооруженным конфликтам, которые в свою очередь лишь еще более снижают уровень продовольственной безопасности.

¹ (A.Harmer and Macrae).

² Всемирный банк. 2011. Доклад о мировом развитии 2011: Конфликты, безопасность и развитие. Вашингтон, ОК, Всемирный банк.

³ [http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY11_\(Oct_19_2010\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1269623894864/Fragile_Situations_List_FY11_(Oct_19_2010).pdf)

Вооруженные конфликты сопровождается гибелью людей, болезни и перемещение, разрушается физический и социальный капитал, наносится ущерб окружающей среде, сокращаются инвестиции в социальную и экономическую сферу (цит. Brinkman и Hendrix, WFP Occasional Paper). Это нарушает функционирование рынков и любую нормальную экономическую деятельность, в частности производство продовольствия, разрушает инфраструктуру, нарушает снабжение продовольственными товарами, которое зачастую используется как инструмент подавления повстанческих движений. Так, в Южном Судане конфликт прямо или косвенно способствовал расширению масштабов бедности, привел к повышению уровня детской смертности и увеличению числа случаев опасных для жизни заболеваний⁴.

Хотя отсутствие продовольственной безопасности редко является непосредственной причиной насилия, весьма часто оно многократно усиливает опасность возникновения вооруженных конфликтов, особенно когда сочетается с другими факторами, мешающими установлению мира, такими как большое число безработной или не имеющей полноценной работы молодежи, высокий уровень социально-экономического неравенства, сегрегационная политика (особенно привязанная к этнической принадлежности и идентичности), недобросовестное управление государственными ресурсами, земельные споры и несправедливость⁵. Хотя эти конфликты и очаги напряженности не новы, динамика и масштабы вооруженных конфликтов изменились в результате распространения огнестрельного оружия, возрастания роли негосударственных структур, включая транснациональные сети организованной преступности, неэффективное управление и смену альянсов в животноводческих районах⁶. Возникает порочный круг, при котором насилие приводит к отсутствию продовольственной безопасности, которая в свою очередь подпитывает это насилие.

Подписание мирного договора само по себе отнюдь не обязательно приводит к улучшению управления. Известны случаи, когда правительства использовали ресурсы, предназначенные на цели развития, включая иностранную помощь, в качестве инструмента политических репрессий или поддержки правящей элиты⁷. Такая слабость правления как минимум подрывает доверие общественности к государству, а в худшем случае подпитывает конфликт, не только вызывая или усиливая недовольство, но и подрывая социальные основы и нормы, а также эффективность национальных институтов и доверие к ним.

Независимо от того, идет речь о продолжающемся конфликте и насилии или же управленческих просчетах более общего характера, это приводит лишь к тому, что уязвимые, живущие в условиях отсутствия продовольственной безопасности люди оказываются совершенно незащищенными. Соблюдение норм международного гуманитарного права и международного законодательства в области прав человека в условиях затяжных кризисов может быть неполным или вообще не обеспечиваться, ослабевает правопорядок, притом что пострадавшие от кризиса люди обладают отнюдь неравными возможностями обращаться к формальным и неформальным институтам правосудия.

Управление природными ресурсами и его связь с уязвимостью и насилием

Причиной многих конфликтов стали конкуренция за природные ресурсы и другие экологические потрясения. И хотя они редко бывают единственной причиной конфликта, доказано, что их роль ощущается на всех фазах: от начала до перехода в затяжную фазу и ухудшения перспектив мирного урегулирования⁸. В некоторых ситуациях вооруженные конфликты разгораются вокруг таких ценных ресурсов как лес, алмазы, золото и нефть. В некоторых других случаях насилие, возникающее из-за конкуренции за контроль над дефицитными ресурсами, такими как плодородные земли и вода, обостряется в связи с ослаблением традиционных институциональных систем, обеспечивающих возможность существования за счет сельского хозяйства. Вооруженные конфликты в свою очередь могут нанести ущерб окружающей среде, включая дальнейший распад институтов и механизмов управления, которые традиционно ограничивают чрезмерную эксплуатацию природных ресурсов и защищают здоровье, жизненный уклад и безопасность.

⁴ UNDP. 2012. Community Consultation Report: Warrap State, South Sudan. South Sudan Peace and Reconciliation Commission (May 2012).

⁵ Cullen Hendrix and Henk-Jan Brinkman. 2012. *Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks*. Документ подготовлен для Форума экспертов высокого уровня по вопросам решения проблем отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов, Рим, Италия, 13-14 сентября 2012 года.

⁶ World Bank. 2011. World Development Report 2011: Conflict, security and development. Washington, DC, World Bank. Timothy R. Frankenberger and Kimberly A. Deni. 2012. Can Food Assistance Promoting Food Security and Livelihood Programmes Contribute to Peace and Stability in Specific Countries? Документ подготовлен для Форума экспертов высокого уровня по вопросам решения проблем отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов, Рим, Италия, 13-14 сентября 2012 года.

⁷ International Crisis Group (<http://www.crisisgroup.org/>), Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/>), Amnesty International (www.amnesty.org.uk/).

⁸ UNEP. 2009. From Conflict to Peacebuilding. The Role of Natural Resources and the Environment. Nairobi, United Nations Environment Programme. C.S. Hendrix and I. Salehyan. 2010. Climate Change, Rainfall Triggers, and Social Conflict in Africa. Working paper, University of North Texas.

Даже в тех случаях, когда имеется или была восстановлена политическая стабильность, неспособность снизить риск или смягчить последствия воздействия экстремальных стихийных бедствий, разрушающих жизненный уклад и продовольственные системы, имеет причинно-следственную связь с ненадлежащим управлением природными ресурсами. Механизмы управления, которые оказываются в не состоянии успешно интегрировать меры по подготовке к стихийным бедствиям и адаптации к изменению климата в общенациональные меры и инвестиции, связанные с продовольственными системами, еще более страдают в случае новых климатических явлений и потрясений.

Вызовы управления в сфере международной помощи

Усилия, направленные на обеспечение продовольственной безопасности с помощью гуманитарных мер и мер по содействию развитию, сами по себе время от времени становятся источником конфликтов и напряженности, нарушая функционирование рынков, подавляя местное производство или усугубляя неравенство. Склонность агентств по оказанию помощи применять технические решения иногда может привести к тому, что при принятии мер не учитываются важные политические аспекты, что играет на руку тем, кто, используя свои политические или военные возможности, захватывает непропорционально большую долю ресурсов⁹. В некоторых случаях оказание продовольственной помощи или участие в ее распределении воспринимались так, как будто предпочтение отдавалось каким-то определенным группам, или как будто определенные группы получали политическое преимущество. Временами создавалось впечатление, что гуманитарные учреждения берут на себя роль и функции государственных и традиционных институтов, связанных с оказанием социальных услуг и защитой народа, что может подорвать усилия по развитию местного потенциала и привести к зависимости от помощи.

И хотя в некоторых случаях меры по оказанию чрезвычайной помощи и по содействию развитию оказывались полезными в качестве средства погашения конфликта, международные структуры порой возлагают слишком большие надежды на помощь как инструмент погашения конфликта, и недостаточное внимание уделяют политико-дипломатическим решениям. Усилия по ликвидации затяжных кризисов обычно ориентированы на меры на микроуровне или на уровне местного населения, поскольку в этом случае легче обеспечить и продемонстрировать действенность такого рода мер. Эти усилия предполагают, что создание стабильных источников средств существования может быть достаточным для того, чтобы восстановить привычный уклад и противостоять будущим потрясениям, однако они не устраняют глубинные причины кризиса. Такой подход, как правило, не учитывает изменение баланса сил, интересы и функции высокопоставленных политических игроков, участие которых необходимо для решения глубинных проблем управления¹⁰. Аналогичным образом игнорирование успешно функционирующих неформальных или традиционных механизмов управления и искусственное отделение их от формальных механизмов создает угрозу маргинализации и игнорирования чаяний и нужд населения, которым по-прежнему руководят эти системы. За некоторыми исключениями помощь в переселении внутренне перемещенных лиц и беженцев, как правило, отделена от мер по установлению мира. В результате, помощь и развитие, как правило, смягчают кризисы, но не устраняют их. Поэтому требуется более комплексный подход, предполагающий интеграцию миростроительства в меры, программы и проекты по оказанию гуманитарной помощи и содействию в развитии.

Достижение гендерного равенства как инструмент улучшения управления

Во время конфликтов роли и обязанности женщин радикально отличаются от того, чем им приходится заниматься в обычное время. Поскольку мужчины перебираются в города в поисках работы, их призывают в армию или вовлекают в иные вооруженные формирования, с тем чтобы не допустить их призыва в вооруженные силы, женщины гораздо чаще становятся основными кормильцами и главами семейств. Однако существующая система управления и институциональные структуры во многих случаях не обеспечивают женщинам нормального доступа к имуществу и возможностям, которые необходимы им для того, чтобы эффективно выполнять эту роль. Поэтому может оказаться необходимым обеспечить гендерное равенство для "амортизации" влияния конфликтов на продовольственную безопасность. Во многих случаях не менее важно перейти на более устойчивые и стабильные модели использования природных ресурсов, жизнеобеспечения и сельскохозяйственного производства. Внешние структуры, вмешивающиеся в затяжные кризисы, обязаны решать гендерные вопросы при оценке институциональной и управленческой среды, а также при разработке

⁹ David Keen. 2012. Aid and development in the context of conflict: some problems and pitfalls. Paper prepared for the High Level Expert Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises, Rome, Italy, 13-14 September, 2012.

¹⁰ Simon Levine and Sara Pavanetto. 2012. *Rules of the range: Natural resources management in Kenya–Ethiopia border areas*. HPG Policy Brief 45. London, Overseas Development Institute.

мер, направленных на расширение прав и возможностей женщин и повышение их роли в обществе, а в более широком плане – на достижение гендерного равенства.

Трудности предстоящего периода

Проблемы управления, включая проявления насилия в условиях затяжных кризисов, представляются весьма существенными и сложными. Инвестиции, направленные на обеспечение продовольственной и пищевой безопасности, должны сопровождаться национальными и международными усилиями, такими как Международный диалог по вопросам миростроительства и государственного строительства¹¹. Выход на первый план (нестабильных) государств, входящих в группу g7+, включая государства, которые предложили себя для реализации Нового курса по обеспечению международного участия в нестабильных государствах, открывает возможности для оказания странам, выходящим из затяжных кризисов, целостной и стабильной поддержки с учетом взаимосвязи между различными аспектами пяти Целей миростроительства и государственного строительства¹² и продовольственной и пищевой безопасностью в национальных по своей сути планах.

И в докладе СОФИ 2010, и в "Докладе о развитии в мире" (ДРМ 2011) отмечается необходимость оказания прямой поддержки институтов, как неформальных, так и формальных, для выхода из затяжных кризисов. В докладе SOFI 2010 отмечается, что эффективное управление является одним из факторов, которые в наибольшей степени влияют на продовольственную безопасность. В докладе ДРМ 2011 подчеркивается, что укрепление "**легитимных** институтов и управления, имеющих целью обеспечение безопасности граждан, правосудия, рабочих мест и социальных служб, является жизненно важными для того, чтобы разорвать замкнутый круг насилия".

Повышение внимания к анализу обстоятельств и самого конфликта

Мерам по оказанию гуманитарной помощи и содействию развитию весьма способствовал бы более детальный анализ конфликта и политической ситуации, позволяющей установить глубинные причины кризисов и определить те институты и механизмы управления, которые уже существуют и функционируют. Неформальные и традиционные институты, включая институты, отвечающие за социальную защиту, разрешение споров и правосудие, зачастую сохраняются или появляются для того, чтобы восполнить серьезные пробелы, возникающие тогда, когда не срабатывают государственные институты. В некоторых случаях они обладают потенциалом, позволяющим им играть основную роль в ликвидации затяжных кризисов. Однако внешние игроки зачастую пренебрегают такими институтами или недооценивают их. И наоборот, внешние структуры могут предпочитать работать с местными институтами гражданского общества, а не с формальными институтами, связанными с государством, что подрывает местное самоуправление и стимулирует формирование параллельных систем управления. Для того чтобы избежать таких ошибок, международным структурам следует лучше понимать расклад политических сил, интересы и механизмы управления в страдающих от кризиса странах или регионах, с тем чтобы принимаемые меры не подрывали существующие формальные и неформальные структуры, которые уже успешно работают под надлежащим контролем. Такого рода оценки следует проводить на самых разных уровнях: от домашнего хозяйства до общества в целом, а также учитывать гендерные роли и отношения.

Обеспечение сбалансированности целей и принципов в гуманитарной сфере, в сфере развития и миростроительства

Меры по обеспечению продовольственной и пищевой безопасности, включая программы социальной поддержки и меры по наращиванию потенциала, в соответствующих случаях должны быть вписаны в общие цели миростроительства и государственного строительства или в общенациональные планы выхода из кризиса. Новые или циклические потребности, связанные с сохранением жизни и источников средств существования, скорее всего сохранятся даже, если страны или отдельные регионы этих стран выйдут из затяжного кризиса. Принципы беспристрастного, нейтрального и независимого оказания гуманитарной помощи и защиты не всегда совместимы с теми аспектами целей стабилизации или укрепления мира, которые касаются политики, безопасности и развития. Более того, стремление многих структур как можно скорее увидеть окончание кризиса может привести к поспешной поддержке мер по стабилизации или укреплению мира иногда за счет

¹¹ <http://www.oecd.org/international%20dialogue/>

¹² Легитимная политика, безопасность, правосудие, экономические основы и доходы, услуги

удовлетворения сохраняющихся гуманитарных потребностей, а иногда и независимо от тех угроз, которым по-прежнему подвергаются уязвимые группы населения (цит. Keen).

Оживление репрезентативных, обеспечивающих широкое участие местного населения институтов как элемент интегрирования миростроительства в меры по обеспечению продовольственной безопасности

Выводы, сделанные на основе опыта многих стран, показывают, что выстраивание системы помощи на длительную перспективу на базе существующих или возрожденных местных институтов дает больше всего оснований надеяться на длительную стабильность и реальное укрепление продовольственной безопасности при условии, что эти институты являются репрезентативными, обеспечивают участие широких слоев населения и пользуются авторитетом у местного населения (т.е. признаны эффективными). Так, на востоке Демократической Республики Конго *chambres de paix* (местные советы мира) были единственной организацией, занимающейся местными земельными спорами, а в Мозамбике традиционные власти служили одним из столпов процесса земельных реформ. Однако необходима постоянная бдительность, чтобы принимаемые меры не благоприятствовали (или не воспринимались в качестве таковых) какой-либо конкретной политической или социальной группе и не усугубляли напряженность и конфликты. В целом местные институты и управляющие ими структуры следует рассматривать и понимать как один из элементов управленческой среды, в которой и должны осуществляться принимаемые меры. Соответственно, агентства помощи и развития должны работать с этими институтами и структурами, полностью сознавая политический, а не только технический характер своего участия. Исключительно важен широкий подход, позволяющий привлекать гражданское общество и местное население к разработке, реализации, мониторингу и оценке.

Эти усилия должны быть увязаны с более широкими политическими процессами, направленными на построение основ мира, такими как осуществляемый организацией "Корпус милосердия" в Эфиопии проект "Укрепление институтов во имя мира и развития". Этот проект направлен на формирование эффективного и стабильного институционального потенциала, а также установление партнерских отношений на основе сотрудничества с целью предотвращения и ликвидации напряженности, на укрепление мира, улучшение понимания и применения контекстно-зависимых подходов к миростроительству и принципов "не навреди"; на поддержку инициатив по формированию гармоничных отношений и сотрудничества со всеми государствами региона, а также снижение напряженности посредством поддержки инициатив, позволяющих установить мир и устранить глубинные причины напряженности за счет мер по содействию развитию и повышению уровня жизни. Сотрудничество с целью рационального использования общих природных ресурсов открывает новые возможности для укрепления источников средств существования и миростроительства, заставляя при этом структуры, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи и содействием развитию, со всей прямотой признавать вопросы, которые во многих случаях и стали причиной затяжных кризисов (начиная, например, установить причины, по которым до сих пор не удавалось организовать совместное управление общими природными ресурсами). Однако, хотя относительно маломасштабные меры и могут в определенной степени улучшить отношения между общинами и поддержать благоприятные для экономического оживления условия, следует признать, что их потенциал в плане ускорения решения конфликтов и миростроительства, а также формирования среды, благоприятствующей установлению безопасности в широких масштабах, может быть весьма ограниченным. Следует как можно более реально оценивать то, в какой степени инвестиции, осуществляемые с целью обеспечения продовольственной безопасности и другие технические решения могут сами по себе устранить глубинные причины затяжных кризисов без привлечения мощных институтов, политической воли и признания взаимозависимости с другими инвестициями (например, в сфере безопасности, правосудия).

Инвестиции в общественную инфраструктуру, в частности в школы и дороги, также рассматриваются как весьма эффективный инструмент укрепления мира, достижения стабильности и оказания странам и регионам помощи в выходе из затяжных кризисов. Они могут способствовать повышению доверия населения и сплочению общества, а также повысить уровень безопасности и облегчить доступ к рынкам, как в случае дорог, а в сочетании с инвестициями в другие сферы – открыть рыночные возможности, сформировать сельскохозяйственный и человеческий капитал (учителя, полиция, работники здравоохранения).

Механизмы социальной защиты, такие как школьное питание, денежные пособия, организация работы за еду и выдача купонов могут дать положительные результаты как на ближайшую, так и на более отдаленную перспективу, поскольку они способствуют предоставлению основных услуг, стимулируют рынки посредством закупки распределяемого в качестве помощи продовольствия на местных рынках или через "денежные" схемы, а также позволяют устранить разрыв между традиционной гуманитарной помощью и ориентированной на более отдаленную перспективу помощью в целях развития.

Такие подходы реализуются не просто. Точная адресация помощи, начиная с определения оптимальных пунктов ввоза и типов помощи, весьма зависит от места и конкретного контекста и требует детальной оценки. Все это требует времени и неизбежно затягивает реализацию конкретных мер, что может оказаться политически неприемлемым. Более того, местные структуры, как правило, располагают весьма ограниченными возможностями для реализации соответствующих мер, и даже многосторонним и межправительственным учреждениям и неправительственным организациям может оказаться непросто набрать и сохранить достаточно квалифицированный персонал для эффективной разработки и реализации программ по обеспечению нормального уклада жизни.

Долгосрочные инвестиции

Прежде всего следует признать, что, даже в случае успеха, все это потребует времени. Совершенствование управления и развитие стабильных институтов – это длительный процесс. Опасность заключается в том, что продолжительность программ, направленных на преодоление затяжных кризисов, иногда определяется бюджетными возможностями, а не тем, создан в местных органах власти и институтах потенциал, позволяющий взять на себя ответственность за подготовку к чрезвычайным ситуациям и реагирование на них, или нет.

Список рекомендуемой дополнительной литературы

Brinkman H., Hendrix C. 2012 Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks. Paper proposed for High Level Expert Forum.

Levine S. 2012, Livelihoods in protracted crises. Paper proposed for High Level Expert Forum.

Keen D. 2012 Aid and development in the context of conflict: some problems and pitfalls. Paper proposed for High Level Expert Forum.

Lautze S., Leaning, Raven-Roberts A., Kent R., Mazurana D. 2014, Assistance, protection, and governance networks in complex emergencies, The Lancet, Volume 364, Issue 9451, Pages 2134 - 2141.

Biong Deng L. Confronting civil war: the case of risk managing strategies in South Sudan in the 1990s, Luka, Kush Inc, Paper proposed for High Level Expert Forum.