

2010



Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире

Решение проблемы отсутствия продовольственной
безопасности в условиях затяжных кризисов





Основные тезисы

Согласно оценкам, количество и относительная доля хронически недоедающих людей сократились, но эти цифры остаются неприемлемо высокими. После периода роста с 2006 по 2009 год в связи с высокими ценами на продовольствие и глобальным экономическим кризисом как число, так и доля голодающих в мире в 2010 году сократились по мере оздоровления мировой экономики и снижения цен на продовольствие относительно пикового уровня. Тем не менее, масштабы голода по-прежнему превышают докризисный уровень, что еще более осложняет выполнение задач по сокращению масштабов голода, намеченных на Всемирном продовольственном саммите и цели 1 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия.

Страны, затронутые затяжным кризисом, требуют особого внимания. Их отличают длительные или повторяющиеся кризисы и зачастую ограниченный либо минимальный потенциал реагирования, что обостряет проблему отсутствия продовольственной безопасности в этих странах. Необходимые меры реагирования поэтому отличаются от мер, принимаемых в условиях краткосрочных кризисов либо в ситуации бескризисного развития.

Укрепление продовольственной безопасности в периоды затяжных кризисов требует принятия мер, выходящих за рамки краткосрочного реагирования и направленных на защиту и развитие источников средств к существованию на более длительную перспективу. Люди, живущие в обстановке затяжных кризисов, часто вынуждены радикальным образом менять свой стиль жизни, что требует принятия мер более долгосрочного реагирования. Утрата традиционных источников средств к существованию и механизмов реагирования также имеет весьма различные последствия для мужчин и для женщин.

Поддержка институтов является ключевым элементом реагирования на затяжные кризисы. Затяжные кризисы, будь то вызванные деятельностью человека либо возникшие в результате повторяющихся стихийных бедствий, зачастую подрывают институты, необходимые для сдерживания кризисов и преодоления их последствий. При неадекватности национальных институтов эту важнейшую нишу заполняют имеющиеся либо новые местные институты, обладающие потенциалом, позволяющим им играть ключевую роль в реагировании на затяжные кризисы, но внешние участники часто не принимают их во внимание.

Сельское хозяйство и сельская экономика являются ключевыми секторами, поддерживающими источники средств к существованию в период затяжных кризисов, однако этот фактор должным образом не учитывается при распределении потоков помощи. Источники средств к существованию в сельском хозяйстве и в сельских районах чрезвычайно важны для групп населения, наиболее затронутых затяжными кризисами. В сельском хозяйстве создается треть валового национального продукта и две трети рабочих мест в странах, затронутых затяжными кризисами. При этом на сельское хозяйство приходится лишь 4 процента от гуманитарного компонента ОПР, получаемой странами, затронутыми затяжным кризисом, и 3 процента от ОПР, непосредственно идущей на нужды развития.

Нынешняя архитектура оказания помощи требует изменений с целью улучшения реагирования как на краткосрочные потребности, так и на структурные причины затяжных кризисов. Нынешняя система прибегает к гуманитарной помощи для поддержки мер краткосрочного характера по преодолению прямых последствий кризиса и к помощи в целях развития для поддержки мер долгосрочного характера по искоренению глубинных причин кризиса. Сферы деятельности, имеющие особое значение в затяжные кризисы (в том числе социальная защита и уменьшение рисков), часто не получают достаточного финансирования. В целом слабость структур управления в условиях затяжного кризиса влияет на предоставление помощи.

Продовольственная помощь способствует созданию основы продовольственной безопасности на долгосрочную перспективу, и она особенно важна для стран, затронутых затяжным кризисом. Гуманитарная продовольственная помощь не только спасает жизни, но и является вкладом в будущее страны, ибо она сохраняет и укрепляет человеческий капитал и источники средств к существованию, являющиеся основой будущей стабильности и развития. Использование широкого спектра средств оказания продовольственной помощи (например, продовольствие, наличные деньги или ваучеры), дополненное инновационными способами поставок продовольствия (включая местные закупки), способствует оказанию надлежащего содействия и увеличивает шансы того, что гуманитарная продовольственная помощь послужит прочной основой продовольственной безопасности в более долгосрочном плане.

Широкий спектр мер социальной защиты помогает странам преодолеть затяжные кризисы и заложить основу для восстановления на длительную перспективу. Основные меры в этой сфере включают создание сетей социальной защиты, страхование, где это целесообразно, и такие услуги, как здравоохранение и образование, служащие мостом к развитию на более длительную перспективу. Вместе с тем, страны в условиях затяжного кризиса обладают ограниченным финансовым, институциональным и оперативным потенциалом, в связи с чем программы социальной защиты в них обычно носят краткосрочный характер, направлены на оказание чрезвычайной помощи и финансируются за счет внешних источников.

Рекомендации

Рекомендация 1. Поддерживать проведение дальнейшего анализа и углубленное изучение вопроса об источниках средств к существованию и механизмов реагирования на затяжные кризисы с целью укрепления их устойчивости и повышения эффективности программ помощи и содействия.

Рекомендация 2. Поддерживать в странах, затронутых затяжным кризисом, процессы защиты, развития и восстановления источников средств к существованию и институтов, поддерживающих источники средств к существованию и создающих для них благоприятную среду.

Рекомендация 3. Проанализировать архитектуру внешней помощи в затяжных кризисах с тем, чтобы отражать потребности, вызовы и институциональные ограничения на местах. Это может включать организацию Форума высокого уровня по затяжным кризисам с последующей разработкой новой «программы действий» для стран, затронутых затяжным кризисом.

Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире

**Решение проблемы отсутствия продовольственной
безопасности в условиях затяжных кризисов**

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной продовольственной программы (ВПП) относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО или ВПП одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Используемые обозначения и представление материала на картах не означают выражения какого-либо мнения со стороны ФАО или ВПП относительно правового или конституционного статуса той или иной страны, территории или морского района или относительно делимитации границ.

ISBN 978-92-5-406610-9

Все права защищены. ФАО поощряет тиражирование и распространение материалов, содержащихся в настоящем информационном продукте. Разрешается их бесплатное использование в некоммерческих целях по представлению соответствующего запроса. За тиражирование в целях перепродажи или в других коммерческих целях, включая образовательные, может взиматься плата. Заявки на получение разрешения на тиражирование или распространение материалов ФАО, защищенных авторским правом, а также все другие запросы, касающиеся прав и лицензий, следует направлять по электронной почте по адресу: copyright@fao.org или на имя начальника Подотдела издательской политики и поддержки Управления по обмену знаниями, исследованиям и распространению опыта по адресу:

Chief
Publishing Policy and Support Branch
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension
FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

© ФАО 2010 г.

4 Предисловие

8 Недоедание в мире в 2010 году

- 8 Число хронически недоедающих людей сократилось, но остается неприемлемо большим
- 11 Недоедание по регионам

13 Страны, затронутые затяжным кризисом: каковы они и почему они заслуживают особого внимания?

- 13 Общие черты стран, затронутых затяжным кризисом
- 20 Как источники средств к существованию приспособляются к затяжным кризисам
- 25 Гендерные вопросы в условиях затяжных кризисов
- 28 Учиться на примерах мер реагирования со стороны местных сообществ

32 Национальные и международные меры реагирования на затяжные кризисы

- 32 Анализ потоков помощи странам, затронутым затяжным кризисом
- 38 Гуманитарная продовольственная помощь в затяжные кризисы
- 43 На пути к социальной защите в затяжные кризисы
- 48 Использование краткосрочных мер для поддержки более долгосрочного восстановления сельского хозяйства и продовольственной безопасности
- 53 Истории успеха: пример Мозамбика

55 На пути к обеспечению продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов: рекомендуемые меры

62 Техническое приложение

- 62 Таблица 1
Масштабы недоедания и результаты достижения целей, намеченных на Всемирном продовольственном саммите (ВПС), и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), в развивающихся странах
- 65 Таблица 2
Отдельные показатели развития и продовольственной безопасности для стран, затронутых продолжительным кризисом

66 Примечания

Число недоедающих людей в мире остается неприемлемо большим и практически достигает значения в один миллиард, несмотря на ожидаемое снижение в 2010 году впервые после 1995 года. Это снижение относят главным образом на счет недавнего ускорения экономического роста в 2010 году, особенно в развивающихся странах, и снижения мировых цен на продовольствие после 2008 года. В случае, если наметившийся в последнее время рост цен на продовольствие продолжится, возникнут дополнительные трудности в области борьбы за дальнейшее сокращение масштабов голода.

По оценкам, в 2010 году все еще недоедает 925 миллионов человек, что представляет почти 16 процентов всего населения развивающихся стран. Тот факт, что даже после завершения недавнего продовольственного и финансового кризиса в мире по-прежнему голодает почти миллиард людей, указывает на наличие более серьезной структурной проблемы и ставит под угрозу достижение целей по сокращению масштабов голода: первой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия (ЦРТ) и цели, поставленной на Всемирном продовольственном саммите (ВПС). Очевидно, что экономический рост, хотя и является значительным, сам по себе не достаточен для ликвидации голода в приемлемые сроки. Требуется более глубокое понимание взаимосвязи между ростом экономики и сокращением голода.

Настоящее издание доклада «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире» сфокусировано на людях, живущих в странах, в которых наиболее велики масштабы распространения и постоянство голода, и которые сталкиваются с особыми трудностями при реализации целей ВПС и ЦРТ – странах, затронутых затяжным кризисом. Эти страны характеризуются длительными или повторяющимися кризисами как природного, так и антропогенного происхождения и ограниченным потенциалом реагирования. В 22 странах, квалифицированных в настоящем докладе как страны, затронутые затяжным кризисом (или имеющие части территории, затронутые затяжным кризисом), согласно последним данным насчитывается более 166 миллионов недоедающих людей, что составляет почти 40 процентов населения этих стран и почти 20 процентов всех недоедающих людей в мире.

Эти недопустимо высокие масштабы голода объясняются действием множества факторов, включая вооруженные конфликты и стихийные бедствия, часто в сочетании со слабостью управления или государственной власти, скудными ресурсами, неустойчивыми системами источников средств к существованию и распадом местных институтов. Неудивительно, что перед лицом стольких препятствий затяжные кризисы могут превратиться в бесконечный порочный круг. Затяжные кризисы – это не серии разовых, краткосрочных явлений, они также не являются временными отклонениями, из которых страны могут легко вернуться на путь более долгосрочного развития. Скорее, они представляют постоянную и фундаментальную угрозу как для жизни людей, так и для источников средств к существованию, и выйти из них с течением времени становится все труднее.

Затяжные кризисы требуют специально разработанной и целевой помощи. Помощь, сконцентрированная на неотложных нуждах во имя спасения жизней, чрезвычайно важна как в затяжные кризисы, так и в краткосрочных чрезвычайных ситуациях, однако в затяжные кризисы также весьма важно нацелить помощь на решение глубинных причин и долгосрочные результаты. Эти причины могут включать конфликт, распад институциональных основ, оскудение ресурсов, утрату средств к существованию и вынужденное перемещение населения. Таким образом, в затяжные кризисы существует острая потребность в помощи для защиты не только жизней, но и источников средств к существованию, так как только таким образом можно помочь стране выйти на конструктивный путь восстановления.

Несмотря на эти дополнительные потребности, динамика помощи в целях развития дает повод для беспокойства: почти две трети стран, затронутых затяжным кризисом, получают меньше помощи в целях развития на душу населения, чем наименее развитые страны в среднем. Еще более значим тот факт, что сельское хозяйство получает лишь 3-4 процента средств помощи в целях развития и гуманитарной помощи странам, затронутым затяжным кризисом, несмотря на то, что в нем производится 32 процента валового внутреннего продукта, и он поддерживает источники средств к существованию 62 процентов населения этих стран.

Существует ряд мер, которые можно предпринять, чтобы изменить наш подход к затяжным кризисам и оказывать более эффективную и долговременную помощь людям, живущим в условиях затяжного кризиса. Уроки, полученные на опыте многих стран, показывают, что организация

деятельности по оказанию помощи в более долгосрочной перспективе в рамках существующих или обновленных институтов на местах имеет самые лучшие перспективы достижения устойчивости и реального укрепления продовольственной безопасности. Такие механизмы социальной защиты, как питание в школах, наличные средства или продовольствие в обмен на труд, а также ваучеры могут внести ощутимый вклад в долгосрочном плане. Продовольственная помощь способствует созданию механизмов социальной защиты за счет поставок продовольствия в рамках программ социальной защиты и стимулирования рынков благодаря закупкам продовольственной помощи на местных рынках или использованию денежных форм помощи. Это способствует уменьшению разрыва между традиционной гуманитарной помощью и помощью в целях развития в более долгосрочной перспективе. Усилия должны быть нацелены на достижение устойчивых, долгосрочных улучшений производственного потенциала уязвимых стран и одновременно укрепления их устойчивости к потрясениям. В основе всех таких мер расширенного реагирования должно лежать правильное понимание самой природы затяжных кризисов, представляющее важный шаг к решению конкретных проблем в этой сфере. Эти идеи, более подробно изложенные в докладе, являются основой для конкретных рекомендаций в поддержку углубленного понимания и, что еще более важно, более решительного и эффективного реагирования с тем, чтобы помочь людям, живущим в условиях затяжного кризиса, вырваться из порочного круга.

Издание доклада «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире» 2010 года вновь стало плодом тесного взаимодействия между нашими двумя организациями и другими партнерами. Опора на опыт и знания сотрудников обеих организаций позволила под новым ракурсом рассмотреть проблему отсутствия продовольственной безопасности в странах, затронутых затяжным кризисом, и обеспечила платформу для нового подхода, сочетающего сильные стороны гуманитарной помощи с помощью в целях развития более долговременного плана. Надеемся, что этот доклад поможет директивным органам на местном, национальном, региональном и международном уровнях найти решения, необходимые для укрепления продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов, а главное, послужит спасению человеческих жизней, укреплению местных сообществ и построению более перспективного и благополучного будущего, в котором люди сами смогут обеспечить себя всем необходимым.



Жак Диуф
Генеральный директор ФАО



Жозетт Ширан
Исполнительный директор ВВП

Доклад «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире в 2010 году» был подготовлен под общим руководством Хафеза Ганема, помощника Генерального директора, и в соответствии с указаниями руководства Департамента экономического и социального развития. Техническую координацию издания совместно осуществляли Костас Стамоулис и Кейт Вибе из Отдела экономики сельскохозяйственного развития, а функции технических редакторов выполняли Лука Алинови и Лука Руссо из этого же отдела и Ден Максвелл из Международного центра Файнштейна, Тафтский университет. Сотрудники Статистического отдела подготовили базовые данные по недоеданию.

Доклад уже второй год подряд готовится совместными усилиями ФАО и Всемирной продовольственной программы (ВПП). Николас Кроуфорд и Сара Лаутон из Отдела политики, планирования и стратегии ВПП были техническими координаторами вклада ВПП и оказали существенную помощь при рассмотрении проектов соответствующих текстов.

Глава «Недоедание в мире в 2010 году» была подготовлена Департаментом экономического и социального развития при существенном техническом вкладе со стороны Луки Алинови и Эрдгина Мане из Отдела экономики сельскохозяйственного развития.

В главе «Страны, затронутые затяжным кризисом: каковы они и почему они заслуживают особого внимания» раздел «Общие черты стран, затронутых затяжным кризисом» был подготовлен Деном Максвеллом с помощью Луки Алинови и Луки Руссо. Данные Глобальной системы информации и раннего предупреждения ФАО, использованные в этой главе для определения стран, затронутых затяжным кризисом, были предоставлены Кисаном Гунджалом из Отдела торговли и рынков. Раздел «Как источники средств к существованию приспосабливаются к затяжным кризисам» подготовили Марджи Бьюкенен-Смит, Сюзан Джесперс и Сара Пантулиано из Института развития зарубежных стран. Раздел «Гендерные вопросы в условиях затяжных кризисов» стал вкладом Габриэль Ругалемы и Либора Стлоукала при поддержке Карины Хирш и Джозефа Ссентонго из Отдела по гендерной проблематике, вопросам равенства и занятости в сельских районах. Раздел «Учиться на примерах мер реагирования со стороны местных сообществ» был написан Карелом Калленсом из Отдела поддержки разработки политики и программ, свой вклад также внесли Кевин Галлагер (Представительство ФАО в Сьерра-Леоне), Лука Руссо и Ориан Тьюро (Отдел экономики сельскохозяйственного развития) и Рене Салазар (SEARICE, Сьерра-Леоне).

В главе «Национальные и международные меры реагирования на затяжные кризисы» раздел «Анализ потоков помощи странам, затронутым затяжным кризисом» был написан Лукой Руссо и Вино Белл (Отдел экономики сельскохозяйственного развития), а Даниэль Копар и Асма Зубаири из «Деволупмент Инишиативз» предоставили статистические и аналитические данные и оказали необходимую поддержку. Раздел «Гуманитарная продовольственная помощь в затяжные кризисы» предоставили Николас Кроуфорд и Сара Лаутон, оба из ВПП, и дополнительный вклад от имени ВПП (текстовая вставка 6) внесли Саскиа де Пее, Мартин В. Блум и Тина ван дер Бриел. Раздел «Навстречу социальной защите в затяжные кризисы» был написан Уго Джентилини из Отдела политики, планирования и стратегии ВПП. Раздел «Использование краткосрочных мер для поддержки более долгосрочного восстановления в сельском хозяйстве и в продовольственной безопасности» был подготовлен Дженнифер Ниберг, Нилом Марслендом, Лучией Паломби и Диком Траншаром из Отдела по чрезвычайным операциям и восстановлению. Заключительный раздел «Истории успеха: пример Мозамбика» был представлен Карелом Калленсом (Отдел поддержки разработки политики и программ) совместно с Маргаридой Давид э Сильва и Кристофером Таннером (Представительство ФАО в Мозамбике).

Заключительная глава «На пути к обеспечению продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов: рекомендуемые меры» была подготовлена Лукой Алинови и Деном Максвеллом с помощью Луки Руссо. Дополнительный вклад в написание текстовой вставки 12 внесли Ник Хаан и Зоэ Дрюиле (Отдел экономики сельскохозяйственного развития).

Рикардо Сибриан при поддержке Чинции Черри и Сивалингума Рамасавми (Статистический отдел) и Эрдгина Мане (Отдел экономики сельскохозяйственного развития) подготовили таблицу 1 Технического приложения. Первоначальные расчеты предоставили Рафик Маджуби и Панагиотис Карфакис (Отдел экономики сельскохозяйственного развития). В процессе редактирования были получены бесценные комментарии, предложения и вклады со стороны Жана Балье (Отдел экономики сельскохозяйственного развития), Бубакера Бен-Бельхассена (Канцелярия Генерального директора), Андре Кроппенштедта (Отдел экономики сельскохозяйственного

развития), Дэвида Дейва (Отдел экономики сельскохозяйственного развития), Бенедикт де ла Бриер (Отдел экономики сельскохозяйственного развития), Цзияминь Гонга (Статистический отдел), Дэвида Халлама (Отдел торговли и рынков), Арифа Хусейна (ВПП), Анри Жозерана (Отдел торговли и рынков), Дэвида Маршалла (Статистический отдел), Стивена Вере Омамо (ВПП), Терри Рейни (Отдел экономики сельскохозяйственного развития), Александра Сарриса (Отдел торговли и рынков), Шахли Шапури из Экономической и научно-исследовательской службы Министерства сельского хозяйства США, Дика Траншара (Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению), Джефа Щирли (Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению) и Марсели Виллареаль (Отдел по гендерной проблематике, вопросам равенства и занятости в сельских районах). Читательность доклада значительно улучшилась благодаря Полю Ниту, обеспечившему редактирование текста на английском языке. Даниэла Фаринелли обеспечила блестящую административную поддержку на протяжении всего процесса, а Лавиния Антоначчи, Вини Белл, Марко д'Эрико, Эрдгин Мане и Дениз Мелвин занимались полезным поиском информации и поддержкой написания доклада.

Редакционную правку, графическое оформление и верстку обеспечила «Вижентайм». Переводы и издание были выполнены Службой программирования заседаний и документации Департамента корпоративного обслуживания, людских ресурсов и финансов ФАО.



Недоедание в мире в 2010 году

Число хронически недоедающих людей сократилось, но остается неприемлемо большим

Главный тезис

Число и доля голодающих людей в мире сокращаются по мере оздоровления мировой экономики и снижения цен на продовольствие относительно пикового уровня, однако масштабы голода по-прежнему выше, чем до кризиса высоких продовольственных цен и экономического кризиса, что еще более осложняет достижение согласованных международным сообществом целей по сокращению голода.

После периода резкого роста с 2006 по 2009 годы в связи с высокими ценами на продовольствие и с глобальным экономическим кризисом число

недоедающих людей в мире в 2010 году по мере оздоровления мировой экономики сократилось (рисунок 1). Однако число недоедающих людей остается недопустимо большим – больше, чем оно было до последних кризисов, больше чем 40 лет назад и даже больше, чем во время Всемирного продовольственного саммита в 1996 году, на котором были согласованы цели по сокращению масштабов голода (см. текстовую вставку 1).

Согласно последним доступным данным, общее число недоедающих людей в мире оценивалось в 1,023 миллиарда в 2009 году и ожидается, что в 2010 году оно сократится на 9,6 процента и достигнет 925 миллионов. 98 процентов недоедающего мирового населения проживает в развивающихся странах, в которых доля голодающих составляет

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 1

Что такое продовольственная безопасность и каковы целевые показатели сокращения масштабов голода?

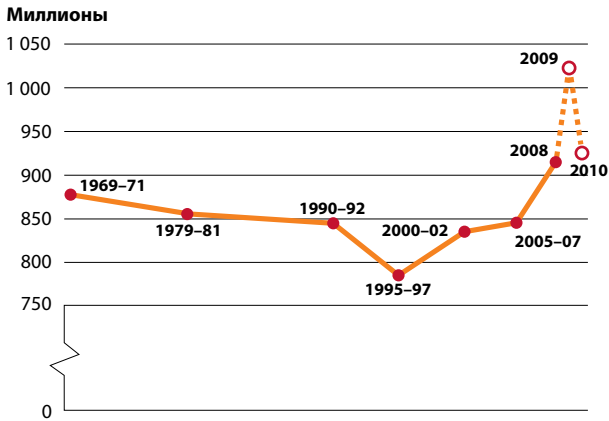
- **Продовольственная безопасность** существует тогда, когда все люди в любое время имеют физический, социальный и экономический доступ к достаточной, безопасной и питательной пище, соответствующей их рациону питания и кулинарным предпочтениям для ведения активного и здорового образа жизни. Продовольственная безопасность домохозяйств означает применение данной концепции на уровне семьи, когда в центр внимания поставлены отдельные члены домохозяйств.
- **Отсутствие продовольственной безопасности** возникает тогда, когда люди не имеют описанного выше физического, социального или экономического доступа к пище.
- **Недоедание** возникает тогда, когда содержание калорий в рационе питания не обеспечивает минимальной

энергетической потребности организма. Минимальная энергетическая потребность представляет количество энергии, необходимое для обеспечения легкой физической активности и поддержания минимально приемлемого веса при достигнутом росте. Она отличается от страны к стране и из года в год в зависимости от половозрастной структуры населения. В настоящем докладе слова «голод» и «недоедание» используются как взаимозаменяемые.

- Цель, определенная **Всемирным продовольственным саммитом**, заключается в сокращении вдвое числа недоедающих людей в период с 1990–1992 годов по 2015 год. **Цель 1С в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия**, состоит в том, чтобы в период с 1990 года по 2015 год сократить вдвое долю населения, страдающего от голода.

РИСУНОК 1

Число недоедающих в мире в период с 1969-1971 по 2010 год

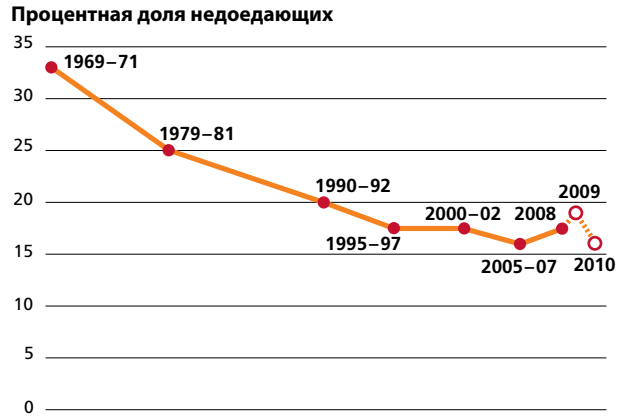


Примечание: для 2009 и 2010 гг. даны оценочные данные, основанные на статистике, полученной ФАО из Службы экономических исследований Министерства сельского хозяйства США. Полная информация касательно методологии доступна в технических примечаниях по адресу: www.fao.org/publication/sofi/en/.

Источник: ФАО.

РИСУНОК 2

Доля недоедающих в развивающихся странах в период с 1969-1971 по 2010 год

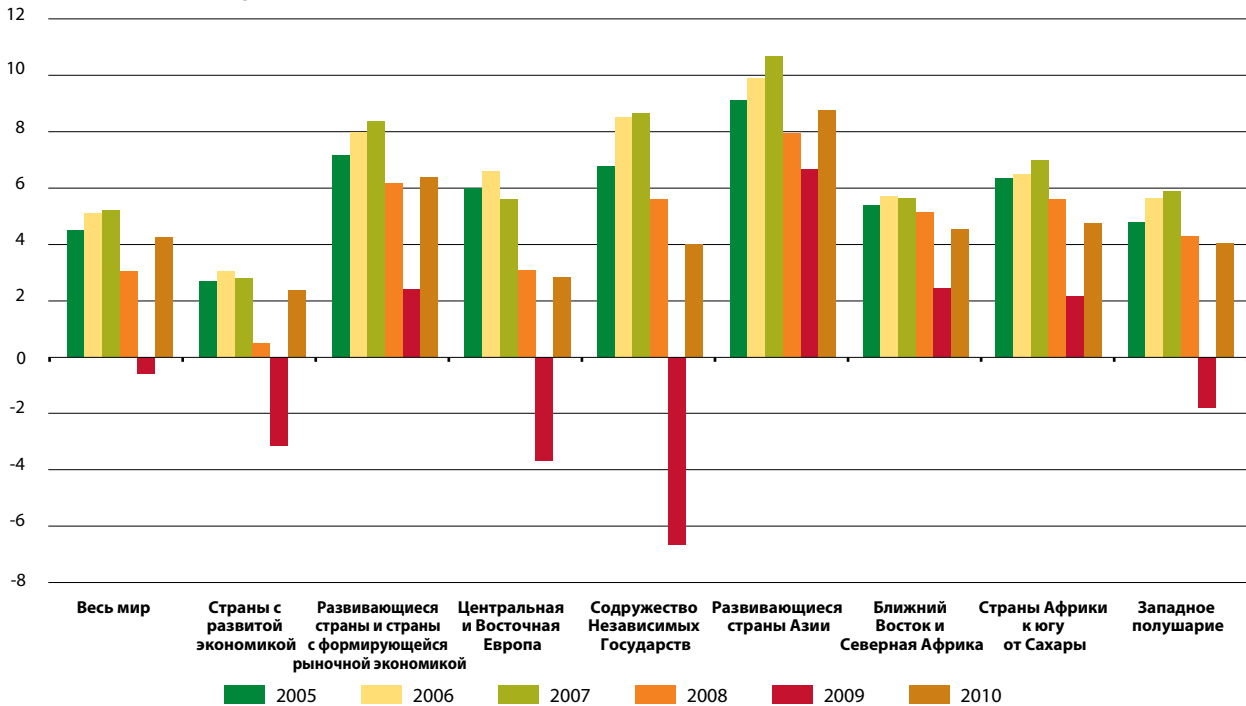


Источник: ФАО.

РИСУНОК 3

Предполагается, что экономический рост возобновится в 2010 году, в особенности в развивающихся странах

Изменение ВВП за год при постоянных ценах (%)

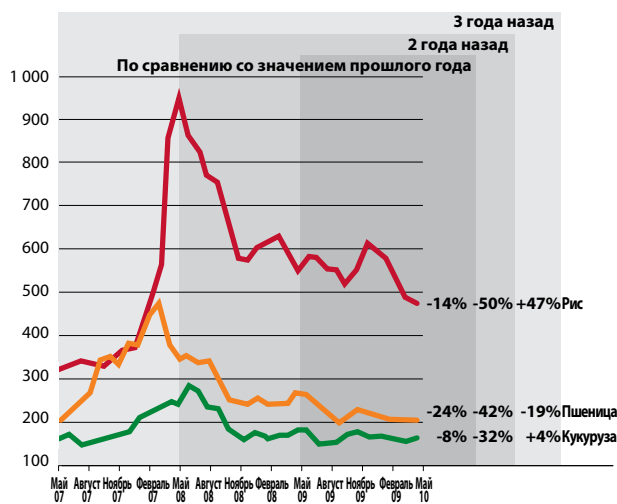


Источник: Международный валютный фонд, база данных «Перспективы развития мировой экономики», апрель 2010 г.

РИСУНОК 4

Во многих развивающихся странах цены на продовольствие остаются ниже пикового уровня 2008 года, но по-прежнему выше докризисного уровня

**Международные цены на зерно
(эталонное среднемесячное значение; долл. США за тонну)**



Источник: FAO. 2010. Crop prospects and food situation. No. 2 (May). Rome.

16 процентов (рисунок 2) – меньше, чем 18 процентов в 2009 году, но все еще значительно выше ориентира первой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия (ЦРТ 1).

Мировые урожаи зерновых за последние несколько лет были весьма высоки – даже на фоне роста числа недоедающих людей – однако общее укрепление продовольственной безопасности в 2010 году отражает улучшение доступа к продовольствию благодаря ожидавшемуся возобновлению экономического роста, особенно в развивающихся странах, в сочетании с уровнем цен на продовольствие, остающимся ниже пиковых цен в

2008 году. По оценкам Международного валютного фонда (МВФ), после сокращения на 0,6 процента в 2009 году мировая экономика в 2010 году вырастет на 4,2 процента, что больше, чем ожидалось ранее¹. В целом темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в странах с формирующейся рыночной экономикой и в развивающихся странах выше, чем в развитых странах (рисунок 3). По оценкам Всемирного банка, приток частного капитала в развивающиеся страны также растет быстрее, чем первоначально ожидалось². Параллельно этому, мировые цены на зерно в последние месяцы снизились и находятся ниже недавних пиковых уровней, что отражает обильные мировые поставки зерна в 2009-2010 годах и перспективы высоких урожаев в 2010 году (рисунок 4), однако цены на продовольствие в большинстве стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия остаются выше докризисного уровня на начало 2008 года, оказывая негативное воздействие на доступ уязвимых слоев населения к продовольствию³.

Анализ голода во время кризиса и восстановления выдвинул на передний план проблему незащищенности многих бедных стран от экономических потрясений. Отсутствие соответствующих механизмов реагирования на потрясения или защиты наиболее уязвимых слоев населения от их последствий приводит к значительному увеличению масштабов голода после кризисов. Более того, не следует полагать, что после завершения кризиса его последствия перестанут влиять на масштабы голода. Уязвимые домохозяйства реагируют на потрясения, продавая имущество, которое потом будет трудно восстановить, сокращая потребление продовольствия в плане количества и разнообразия, а также сокращая расходы на здравоохранение и образование. Все эти механизмы реагирования могут иметь долгосрочные негативные последствия для уровня жизни и источников средств к существованию.



Недоедание по регионам

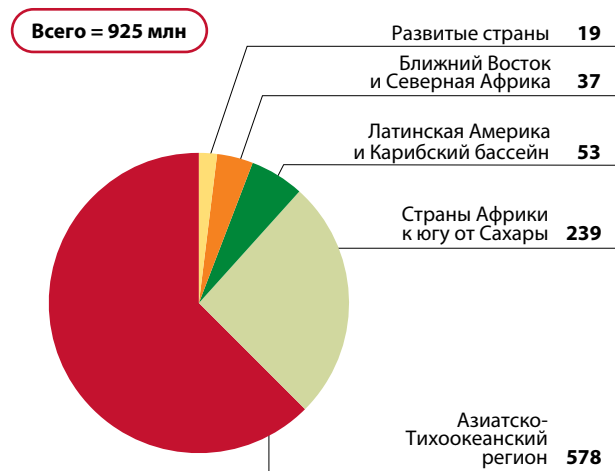
Большинство недоедающих людей в мире живет в развивающихся странах. Две трети из них живет лишь в семи странах (Бангладеш, Демократическая Республика Конго, Индия, Индонезия, Китай, Пакистан и Эфиопия), при этом 40 процентов из этого числа живут в Индии и Китае.

Прогнозы на 2010 год указывают на сокращение числа недоедающих людей во всех развивающихся регионах, хотя и с разным темпом. Азиатско-Тихоокеанский регион останется регионом с наибольшим числом недоедающих людей (рисунок 5), однако при уменьшении этого показателя на 12 процентов с 658 миллионов человек в 2008 году до 578 миллионов человек на долю этого региона также приходится наибольшая часть всех глобальных позитивных перемен в 2010 году (рисунок 6)⁴.

В то время как целью Всемирного продовольственного саммита является уменьшение вдвое числа недоедающих людей, ЦРТ 1 предусматривает сокращение доли таких людей вдвое. В связи с тем, что население планеты продолжает увеличиваться (хотя медленнее, чем за последние десятилетия), при данном числе голодающих людей их

РИСУНОК 5

Масштабы недоедания в 2010 году по регионам (млн)



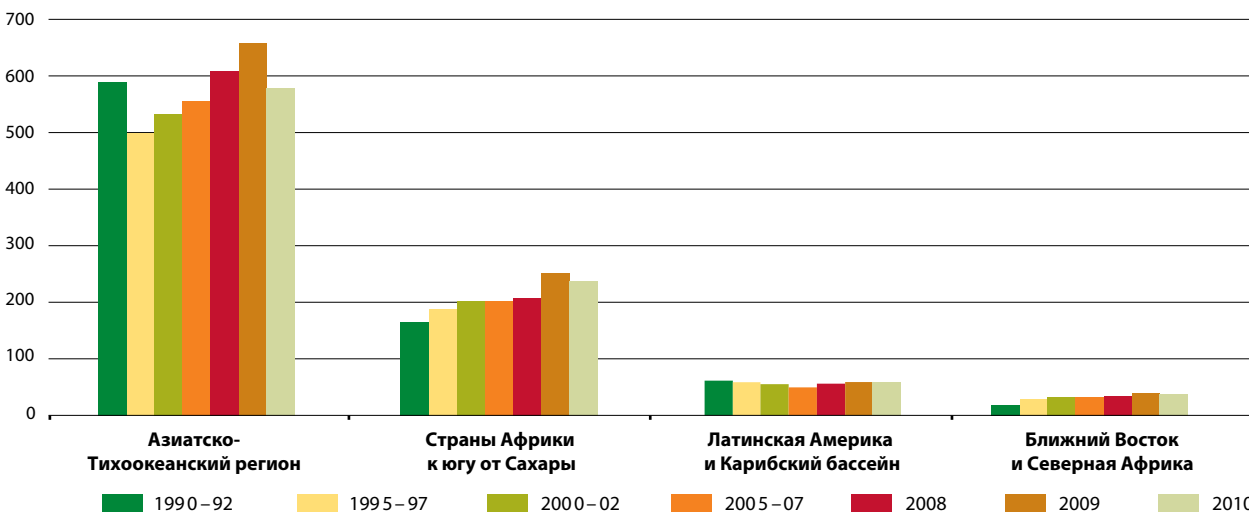
Примечание: все показатели округлены.

Источник: ФАО.

РИСУНОК 6

Численность недоедающих по регионам в период с 1990-1992 по 2010 год

Число недоедающих (млн)

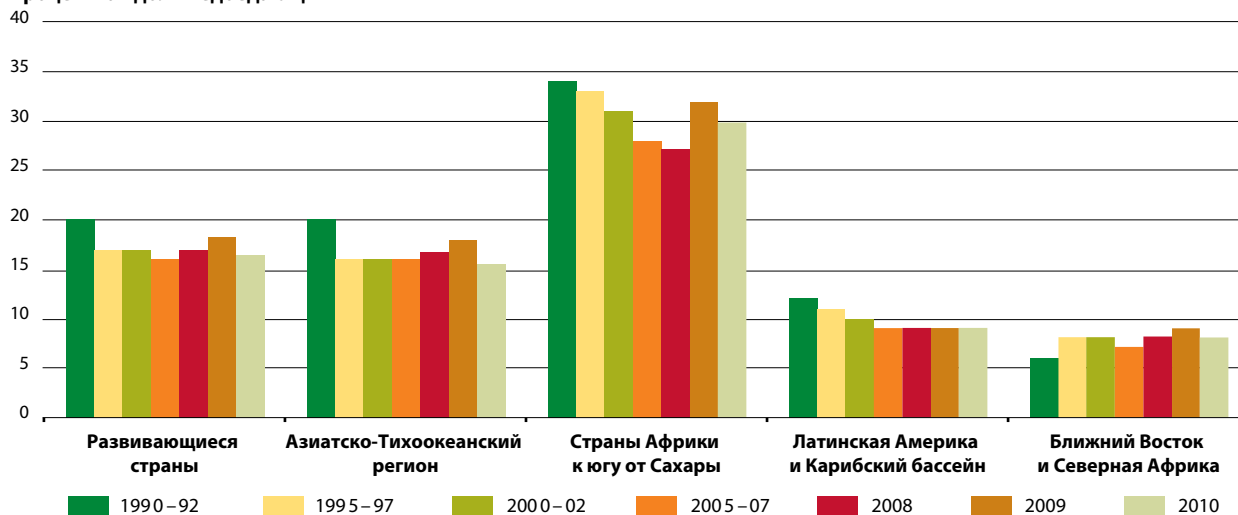


Источник: ФАО.

РИСУНОК 7

Доля недоедающих по регионам в период с 1990-1992 по 2010 год

Процентная доля недоедающих



Источник: ФАО.

доля уменьшается. В действительности развивающиеся страны в целом не смогли приблизиться к поставленной на Всемирном продовольственном саммите цели (в 1990–1992 годах голодали 827 миллионов человек, а в 2010 году их число достигло 906 миллионов), однако были достигнуты определенные успехи на пути к ЦРТ 1 (масштабы распространения голода снизились с 20 процентов в 1990–1992 годах до 16 процентов в 2010 году).

Доля недоедающих людей остается высокой в странах Африки к югу от Сахары на уровне 30 процентов в 2010 году (рисунок 7), однако по отдельным странам эти показатели существенно различаются. В 2005–2007 годах (самый последний период, в отношении которого имеются полные данные) Гана, Конго, Мали и Нигерия уже достигли ЦРТ 1, близки к ней были Эфиопия и другие страны; однако в Демократической Республике Конго доля недоедающих людей выросла до 69 процентов (с 26 процентов в 1990–1992 годах). В Азии ЦРТ 1 достигли Армения, Вьетнам и Мьянма, вплотную приблизился к ней Китай и некоторые другие страны, в то время как в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна ЦРТ 1 достигли Гайана, Никарагуа и Ямайка, а Бразилия и другие страны близки к намеченному ориентиру. (Более подробные статистические данные по странам приведены в таблице 1 Технического приложения).



Страны, затронутые затяжным кризисом: каковы они и почему они заслуживают особого внимания?

Общие черты стран, затронутых затяжным кризисом

Главный тезис

Считается, что в настоящее время в состоянии затяжного кризиса находятся 22 страны. Ситуации затяжного кризиса характеризуются повторяющимися стихийными бедствиями и/или конфликтами, продолжительностью продовольственных кризисов, утратой источников средств к существованию и недостаточным институциональным потенциалом реагирования на кризисы. Таким образом, страны, затронутые затяжным кризисом, должны рассматриваться как отдельная категория стран с особыми потребностями в плане реагирования со стороны сообщества, содействующего развитию.

Не существует простого определения страны, затронутой затяжным кризисом. Затяжные кризисы определялись как «ситуации, в которых значительной части населения на протяжении длительного периода времени реально угрожают смерть, заболевания и утрата источников средств к существованию». Структуры управления в такой среде обычно весьма слабы, государство обладает ограниченным потенциалом реагирования на угрозы населению и их смягчения, либо обеспечения достаточного уровня защиты⁵. Наиболее распространенным проявлением затяжных кризисов является отсутствие продовольственной безопасности⁶.

Ситуации затяжного кризиса далеко не одинаковы, однако они могут иметь некоторые (необязательно все) общие нижеперечисленные черты⁷.

- **Сроки или продолжительность.** Например, Афганистан, Сомали и Судан на протяжении почти трех десятилетий, начиная с 1980-х годов, находились в состоянии разного рода кризисов.

- **Конфликт.** Конфликт является общей характерной чертой, однако сам по себе конфликт не ведет к затяжному кризису, и есть некоторые страны, затронутые затяжным кризисом, где открытый военный конфликт не является существенным фактором либо влияет на ситуацию только на части территории страны (например, Уганда или Эфиопия).
- **Слабость структур управления или государственной власти.** Она может просто означать отсутствие потенциала перед лицом обстоятельств непреодолимой силы, но может также свидетельствовать об отсутствии политической воли для обеспечения прав всем гражданам.
- **Неустойчивые системы источников средств к существованию и неблагоприятные последствия для продовольственной безопасности.** Такие системы способствуют недоеданию и увеличению уровня смертности. В ситуациях затяжного кризиса проявляется тенденция к обострению как временного, так и хронического отсутствия продовольственной безопасности. Вместе с тем, неустойчивые системы источников средств к существованию являются не только симптомом затяжных кризисов: деградация устойчивости систем источников средств к существованию может способствовать нарастанию конфликта, который, в свою очередь, может вызвать затяжной кризис.
- **Распад местных институтов.** Этот процесс зачастую обостряется из-за хрупкости государства. Относительно устойчивые традиционные институциональные системы в условиях затяжного кризиса часто распадаются, однако предлагаемые государством альтернативы редко способны заполнить образовавшуюся брешь.

■ Определение стран, затронутых затяжным кризисом

Из сказанного выше очевидно, что определение затяжного кризиса несколько расплывчато: нет единой

характерной черты, определяющей затяжной кризис, а отсутствие одной или нескольких названных характерных черт отнюдь не означает, что страна или регион не охвачены затяжным кризисом. В настоящем докладе для определения того, может ли страна считаться затронутой затяжным кризисом, используются три поддающихся измерению критерия:

продолжительность кризиса, состав потоков внешней помощи и включение страны в ведущийся ФАО список стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия.

- **Продолжительность кризиса.** Критерий продолжительности кризиса основывается на числе лет, на протяжении которых страна сообщала о кризисе (будь-то стихийное бедствие, кризис или катастрофа антропогенного характера, либо их сочетание), требовавшем внешней помощи. Эта информация для нужд всех государств-членов ООН ежегодно обобщается Глобальной системой информации и раннего предупреждения ФАО. Считается, что страна затронута затяжным

кризисом, если в течение 2001-2010 годов (для учета недавних кризисов) она на протяжении восьми или более лет включалась в указанный список ФАО либо более 12 лет фигурировала в нем в течение 1996-2010 годов.

- **Потоки помощи.** Вторым определяющим критерием является доля гуманитарной помощи в общей массе помощи, получаемой страной. Страны считаются затронутыми затяжным кризисом, если начиная с 2000 года 10 процентов или больше от получаемой ими официальной помощи в целях развития (ОПР) носили гуманитарный характер⁸.
- **Состояние экономической и продовольственной безопасности.** Последним определяющим критерием является включение стран, затронутых затяжным кризисом, в перечень стран с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия.

В настоящее время всем трем указанным критериям отвечают в общей сложности 22 страны (таблица 1).

ТАБЛИЦА 1

Страны, затронутые затяжным кризисом: типология кризиса (1996-2010 гг.) и доля гуманитарной помощи (2000-2008 гг.)

Страна	Только стихийные бедствия	Только антропогенные бедствия	Сочетание стихийных и антропогенных бедствий	Всего бедствий (1996-2010 гг.)	Гуманитарная помощь/ всего ОПР (2000-2008 гг.)
					(число лет)
Ангола	1	11		12	30
Афганистан		5	10	15	20
Бурунди		14	1	15	32
Гаити	11	1	3	15	11
Гвинея		10		10	16
Демократическая Республика Конго		15		15	27
Ирак		4	11	15	14
Зимбабве	2	3	5	10	31
Конго		13		13	22
Корейская Народно-Демократическая Республика	6	3	6	15	47
Кот д'Ивуар		9		9	15
Либерия		14	1	15	33
Сомали			15	15	64
Судан		5	10	15	62
Сьерра-Леоне		15		15	19
Таджикистан	3		8	11	13
Уганда		4	10	14	10
Центральноафриканская Республика		8		8	13
Чад	2	4	3	9	23
Эритрея	2	3	10	15	30
Эфиопия	2	2	11	15	21

Источники: Глобальная система информации и раннего предупреждения ФАО; программы развития ФАО.

Все страны, включенные в таблицу 1, пережили чрезвычайную ситуацию антропогенного характера – конфликт либо политический кризис того или иного рода. Восемнадцать из них на определенном этапе пережили также какое-либо стихийное бедствие, будь-то самостоятельный кризис или кризис в сочетании с антропогенной чрезвычайной ситуацией, в то время как 15 из них по крайней мере единожды пострадали от чрезвычайной ситуации комбинированного характера природного и антропогенного происхождения.

Некоторые ситуации затяжного кризиса ограничены определенной частью территории страны и могут не охватывать всего ее населения. Например, Уганда фигурирует в списке стран, затронутых затяжным кризисом, однако затяжной кризис в Уганде ограничивается северной и северо-восточной частями страны. Отдельная территория, например, Западный берег реки Иордан и сектор Газа, может также считаться затронутой затяжным кризисом, и положение в ней рассматривается в настоящем докладе в одном из тематических исследований.

Имеются другие примеры стран, казалось бы, затронутых затяжным кризисом, но не включенных в этот список. Например, Шри-Ланка только начала оправляться от последствий длительного гражданского конфликта, уничтожившего значительную часть северной части территории этого

острова и приведшего к вынужденному перемещению значительной части населения. Вместе с тем, эта страна попадала в список стран в кризисной ситуации только на протяжении семи из последних десяти лет, совсем немного, таким образом, не дотянув до критерия включения.

Таким образом, страны, затронутые затяжным кризисом, отличаются достаточно высокой степенью неоднородности, в том числе и в плане потенциала кризисного реагирования – в некоторых странах сохранилась действенная государственная власть, в то время как другие характеризуются как страны с неустойчивой властью или страны в состоянии распада⁹.

В том, что касается потоков помощи, страны, затронутые затяжным кризисом, характеризуются относительно высокой долей гуманитарной помощи по отношению к помощи в целях развития. В целом по миру порядка 10 процентов от всей ОПР предоставляется в форме гуманитарной помощи, однако в странах, затронутых затяжным кризисом, эта доля обычно намного выше, достигая до двух третей в таких странах как Сомали и Судан. Объем гуманитарной помощи, получаемой на душу населения во всех 22 странах, затронутых затяжным кризисом, также выше среднего уровня для развивающихся стран. Уровень и распределение потоков помощи более подробно рассматриваются в настоящем докладе далее (см. стр. 32-37).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2

Затяжной кризис: случай Сомали

Сомали жила без центрального правительства с 1991 года, а до этого страна в течение нескольких лет находилась в состоянии гражданской войны. Начиная с 2004 года переходное федеральное правительство пытается осуществлять определенные властные функции, однако оно пока не в силах распространить свою власть на значительную часть территории страны. Квази-самостоятельные региональные правительства осуществляют своего рода автономию и функции управления в Сомалиленде и в Пунтленде на севере. В последние годы этот конфликт приобрел черты соперничества между регионами.

Конфликт вызвал масштабный голод в южной и в центральной частях Сомали в 1992–1993 годах. Начиная с 2000 года, в различных частях страны вспыхивали локальные кризисы продовольственной безопасности. Ожесточенные бои в Могадишу в 2006 году заставили около

полумиллиона жителей города покинуть город и обосноваться в относительной безопасности в проходе Афгуи к северо-западу от города.

В 2009 году порядка 3,2 миллиона человек в Сомали нуждались в срочной продовольственной помощи. Более половины из них были внутренне перемещенными лицами, остальные пострадали либо от конфликта, либо от засухи и связанного с ней кризиса источников средств к существованию, либо и от того, и от другого. В начале 2010 года несмотря на хороший урожай в 2009 году ситуация в области продовольственной безопасности для большинства населения в южной и центральной частях Сомали вызывала возрастающее беспокойство, в то время как ситуация в сфере безопасности вынудила практически все международные организации уйти из этих районов.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3

Затяжной кризис на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа

С самого начала израильской оккупации в 1967 году экономика Западного берега реки Иордан и сектора Газа по большей части зависела от предоставления трудовых ресурсов Израилю и другим странам. Это обстоятельство сделало эти территории чрезвычайно уязвимыми к колебаниям на рынке труда и товаров Израиля. Экономические условия ухудшились с конца сентября 2000 года. Высокие темпы роста населения перегнали темпы роста ВВП, что привело к устойчивому снижению показателя ВВП на душу населения. С начала 2006 года общее состояние экономики еще более ухудшилось. Влияние этого процесса на социально-экономическую ситуацию особо остро ощущается в секторе Газа.

Движение товаров и людей на Западный берег реки Иордан и в сектор Газа, а также за их пределы было строго ограничено, что негативно сказалось на жизни палестинского населения. В середине 2002 года безработица достигала 31 процента. С того времени ее уровень хоть и снизился, но все равно превышает

24 процента. Потеря рабочих мест, сбережений, имущества и источников дохода резко сократили экономический доступ к продовольствию после падения дохода на душу населения вдвое по сравнению с 1999 годом. В середине 2006 года шесть из десяти жителей имели доход ниже черты бедности в 2,10 долл. США в день, в то время как 34 процента всех жителей территории считались неблагополучными в плане продовольственной безопасности, а еще 12 процентов находились под непосредственной угрозой включения в эту категорию. В секторе Газа четыре из пяти семей были вынуждены сократить свои расходы, включая расходы на продовольствие.

Источники: FAO/WFP. 2003. *Report of the food security assessment, West Bank and Gaza Strip*. (размещен по адресу: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/j1575e/j1575e01.pdf>); и WFP/FAO. 2007. *West Bank and Gaza Strip, Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA)*, pp. 4–9. Rome.

■ Отсутствие продовольственной безопасности: отличается ли картина в странах, затронутых затяжным кризисом?

В странах, затронутых затяжным кризисом, в целом отмечается более высокая степень продовольственной уязвимости (таблица 2). В 2005–2007 годах доля недоедающих людей в странах, затронутых затяжным кризисом, варьировалась от всего 14 процентов в Кот-д'Ивуар до высокой отметки в 69 процентов в Демократической Республике Конго. Глобальный индекс голода – комплексный показатель, учитывающий данные по недоеданию, доле населения с недостаточной массой тела и уровню смертности среди детей в возрасте до 5 лет – колебался в пределах от 14,5 («серьезная проблема голода») в Кот-д'Ивуар до 39,1 («вызывающая крайние опасения проблема голода») в Демократической Республике Конго.

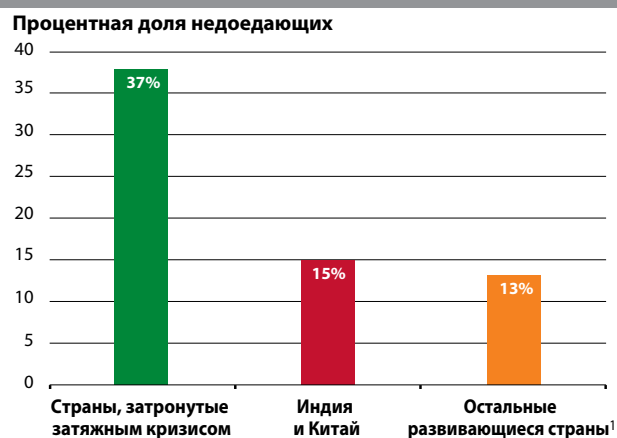
В таблице 2 показано, что в среднем доля недоедающих людей в странах, затронутых затяжным кризисом, почти в три раза выше, чем в других развивающихся странах (исключая из их числа сами страны, затронутые затяжным кризисом, а также Индию и Китай) (рисунок 8). Тем не менее, не во всех странах, затронутых затяжным кризисом, наблюдается высокий уровень недоедания, так как в ряде этих стран кризис ограничен отдельными районами или регионами. В странах, затронутых затяжным кризисом, насчитывается порядка 166 миллионов недоедающих людей – примерно 20 процентов всех недоедающих людей в мире, либо

порядка одной трети, если не принимать в расчет данные по Индии и Китаю.

Положение с продовольственной безопасностью значительно серьезнее в группе стран, затронутых затяжным кризисом, чем в остальных развивающихся странах, по четырем из шести основных показателей: доля недоедающих людей (ФАО), доля отстающих в росте,

РИСУНОК 8

Доля недоедающих людей в странах, затронутых затяжным кризисом, примерно в три раза превышает данный показатель в развивающихся странах



Примечание: данные на 2005–2007 гг.

¹ За исключением стран, затронутых затяжным кризисом, Индии и Китая.

Источник: ФАО.

ТАБЛИЦА 2

Во всех странах, затронутых затяжным кризисом, отмечается высокая степень отсутствия продовольственной безопасности

Страна	Общая численность населения	Количество недоедающих	Доля недоедающих	Дети младше 5 лет с недостаточным для своего возраста весом	Смертность детей младше 5 лет	Глобальный индекс голода	Отставание в росте ¹	Истощение ²
	2005–2007 гг. (млн)	2005–2007 гг.	2005–2007 гг.	2002–2007 гг.	2007 г.	2009 г.	2000–2007 гг.	1996–2007 гг.
Ангола	17,1	7,1	41	14,2	15,8	25,3	50,8	8,6
Афганистан	н.д.	н.д.	н.д.	32,8	25,7	н.д.	59,3	8,6
Бурунди	7,6	4,7	62	35,0	18,0	38,7	63,1	8,2
Гаити	9,6	5,5	57	18,9	7,6	28,2	29,7	10,3
Гвинея	9,4	1,6	17	22,5	15,0	18,2	39,3	10,8
Демократическая Республика Конго	60,8	41,9	69	25,1	16,1	39,1	45,8	14,0
Зимбабве	12,5	3,7	30	14,0	9,0	21,0	35,8	7,3
Ирак	н.д.	н.д.	н.д.	7,1	4,4	н.д.	27,5	5,8
Кения	36,8	11,2	31	16,5	12,1	20,2	35,8	6,2
Конго	3,5	0,5	15	11,8	12,5	15,4	31,2	8,0
Корейская Народно-Демократическая Республика	23,6	7,8	33	17,8	5,5	18,4	44,7	8,7
Кот-д'Ивуар	19,7	2,8	14	16,7	12,7	14,5	40,1	8,6
Либерия	3,5	1,2	33	20,4	13,3	24,6	39,4	7,8
Сомали	н.д.	н.д.	н.д.	32,8	14,2	н.д.	42,1	13,2
Судан	39,6	8,8	22	27,0	10,9	19,6	37,9	21,0
Сьерра-Леоне	5,3	1,8	35	28,3	26,2	33,8	46,9	10,2
Таджикистан	6,6	2,0	30	14,9	6,7	18,5	33,1	8,7
Уганда	29,7	6,1	21	16,4	13,0	14,8	38,7	6,3
Центрально-африканская Республика	4,2	1,7	40	24,0	17,2	28,1	44,6	10,5
Чад	10,3	3,8	37	33,9	20,9	31,3	44,8	16,1
Эритрея	4,6	3,0	64	34,5	7,0	36,5	43,7	14,9
Эфиопия	76,6	31,6	41	34,6	11,9	30,8	50,7	12,3

Примечания: н.д. – нет данных
¹ % с ростом-для-возраста <-2СО.
² % с весом-для-возраста <-2СО.

Источники: ВОЗ, ИФПРИ и ФАО.

ТАБЛИЦА 3

Уровень продовольственной безопасности гораздо ниже в странах, затронутых затяжным кризисом, чем в наименее развитых странах, не затронутых затяжным кризисом

Зависимая переменная	t-критерий			
	Нет затяжного кризиса	Присутствует затяжной кризис	Разность	Интервал
Процентная доля недоедающих	18,8	31,4	-12,6**	1,0 – 69,0
Процентная доля людей с недостаточным весом	17,9	19,9	-2,0	1,6 – 44,6
Процентная доля отстающих в росте	35,1	40,2	-5,1*	3,7 – 63,1
Процентная доля истощённых	8,2	9,3	-1,1	1,0 – 22,9
Процентная доля смертности детей младше 5 лет	7,8	11,9	-4,1**	0,7 – 26,2
Глобальный индекс голода	16,5	22,3	-5,8**	5,2 – 39,1

Примечания: данные по 2005-2007 годам. Оценки отличаются от данных, приведённых в рисунке 2, так как они не являются средневзвешенными по населению.

Источники: ВОЗ, ИФПРИ и ФАО.

* Значимая разница между показателями для стран, затронутых затяжным кризисом, и показателями для стран, не затронутых затяжным кризисом, P < 0,05 (95%).

** Значимая разница между показателями для стран, затронутых затяжным кризисом, и показателями для стран, не затронутых затяжным кризисом, P < 0,01 (99%).

ТАБЛИЦА 4

Результаты регрессии: отсутствие продовольственной безопасности, индекс развития человеческого потенциала, показатели эффективности государственного управления

Зависимая переменная: % недоедания			Зависимая переменная: глобальный индекс голода		
Фактор	Эластичность	z-критерий (значимость)	Фактор	Эластичность	z-критерий (значимость)
Доходы ¹	-0,76	-2,85**	Доходы	-0,72	-4,58**
Образование ²	0,32	1,21	Образование	-0,36	-2,36*
Эффективность государственного управления ³	-1,45	-3,63**	Эффективность государственного управления	-0,65	-2,84**
Борьба с коррупцией ⁴	1,05	2,79**	Борьба с коррупцией	0,48	2,14*
Число лет в состоянии кризиса ⁵	0,38	4,29**	Число лет в состоянии кризиса	0,16	3,14**
Скорректированный R ² (МНК ⁶)		0,52**	Скорректированный R ² (МНК)		0,72**

Примечания:

* p < 0,05

** p < 0,01

¹ Индекс развития человеческого потенциала (ПРООН).

² Индекс развития человеческого потенциала (ПРООН).

³ Показатели эффективности государственного управления (Институт Всемирного банка).

⁴ Показатели эффективности государственного управления (Институт Всемирного банка).

⁵ Количество лет, на протяжении которых страна занимает место в списке стран, нуждающихся во внешней помощи Глобальной системы информации и раннего предупреждения по проблемам продовольствия и сельского хозяйства ФАО.

⁶ Линейный метод наименьших квадратов.

Источники: ВОЗ, ИФПРИ и ФАО.

уровень смертности среди детей в возрасте до 5 лет, глобальный индекс голода (Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики) (таблица 3).

Более глубокий анализ взаимосвязи между затяжным кризисом и продовольственной безопасностью показывает, что изменения в доходах, эффективность государственной власти, борьба с коррупцией и число кризисных лет существенно влияют на величину доли населения, не получающего достаточного питания (таблица 4)¹⁰. Все эти факторы, а также образование, самым серьезным образом связаны с глобальным индексом голода в стране. Что еще более важно, значение имеет не только сам факт наличия или отсутствия затяжного кризиса, но и число лет, на протяжении которых страна была затронута кризисом. Увеличение числа кризисных лет ведет к значительному росту масштабов недоедания.

■ Преодоление затяжных кризисов: препятствия и возможности

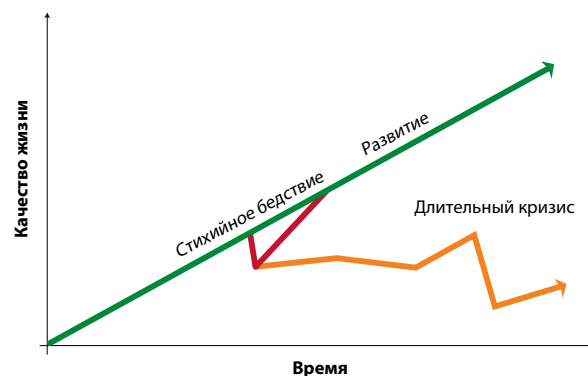
Характерные черты стран, затронутых затяжным кризисом, делают их наиболее сложной средой для работы международного сообщества. Трудности связаны с двумя главными обстоятельствами: а) с восприятием сообществом, обеспечивающим развитие, затяжных кризисов и их отношения к процессу развития; и б) с методами использования помощи для реагирования на затяжные кризисы (архитектура помощи).

В отношении первого обстоятельства «развитие» иногда рассматривают как постепенное улучшение качества жизни. Стихийные бедствия или острые

чрезвычайные ситуации (на короткое время) прерывают эту тенденцию, однако ожидается, что ситуация по окончании кризиса вернется к «нормальному» поступательному развитию (рисунок 9) – отсюда термины «стихийное бедствие», «оздоровление» и «устойчивое развитие», а также принципы и меры, воспринимаемые в контексте каждого из этих понятий. Однако в условиях затяжных кризисов невозможно предсказать тенденции на длительные промежутки времени, причем непредсказуемы не только резкое падение, как в случае острой чрезвычайной ситуации, так и подъем – по крайней мере, на непродолжительное время.

РИСУНОК 9

Затяжные кризисы в корне отличаются от модели чрезвычайных стихийных бедствий



Источник: P. Walker. 2009. How to think about the future: history, climate change and conflict. Presentation to the Harvard Humanitarian Summit, Cambridge, September 2009.

Второе обстоятельство, тесно связанное с первым, заключается в том, что архитектура вмешательства в затяжной кризис обычно является сходной с той, которая применяется для работы в условиях кризисов, носящих краткосрочный характер, за которыми следует в какой-то степени долговременное улучшение. Вместе с тем, это явно не соответствует реалиям большинства затяжных кризисов. Даже некоторые недавно разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принципы работы в нестабильных государствах не кажутся подходящими для условий затяжных кризисов (см. текстовую вставку 4). В итоге, реагирование, особенно

международное реагирование на затяжные кризисы, не всегда адекватно соответствует имеющимся проблемам, а применяемый подход недостаточно гибок для адаптации к меняющейся обстановке. Во многих случаях государственный аппарат пострадавшей страны подорван затяжным кризисом, оставляя как институциональный вакуум, так и давнишний вопрос о приоритетах действий: приоритетом является укрепление, а в ряде случаев и восстановление государственных институтов, или укрепление и восстановление источников средств к существованию и местных институтов, поддерживающих источники средств к существованию?

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4

Принципы работы в условиях затяжных кризисов

Гуманитарные принципы были давно четко сформулированы, хотя в условиях затяжных кризисов становится все труднее им следовать. Принципы содействия развитию никогда четко не формулировались, однако в общих чертах они отражены во втором столбце приведенной ниже таблицы. В то время как оба набора принципов применимы в затяжные кризисы, отсутствует ясность в отношении того, когда и какие принципы следует применять. С целью восполнения этого пробела ОЭСР разработала набор принципов «работы в нестабильных государствах», что не совсем соответствует странам, затронутым затяжным кризисом, но совпадает с ними

во многих аспектах. Они приведены в третьем столбце таблицы. Тем не менее, некоторые из этих принципов однозначно вступают в противоречие в ситуациях текущего конфликта, особенно внутреннего конфликта или борьбы с повстанцами, где государство является одной из сторон конфликта. С учетом того, что в гуманитарном реагировании и в программах развития в условиях затяжных кризисов (или в нестабильных государствах, или в обоих этих случаях) принимают участие в основном одни и те же доноры и внешние организации, остается неясным, какие принципы регулируют какие виды деятельности, на каком этапе и в каких условиях.

Принципы для затяжных кризисов?

Гуманитарные принципы	Принципы развития	Принципы ОЭСР для «работы в нестабильных государствах»
Гуманность	Наделение полномочиями	Действовать по обстановке
Беспристрастность	Участие	Не причинять вреда
Нейтралитет	Устойчивость	Главная цель – государственное строительство
Независимость	Опора на собственные силы	Отдавать приоритет предотвращению/уменьшению рисков
Универсальность	Равенство	Признавать связь между политикой, безопасностью и развитием
	Наращивание потенциала	Способствовать недискриминации
	Транспарентность/подотчетность	

Источники: по материалам ОЭСР: OECD. 2007. *Principles for good international engagement in fragile states and situations* (размещено по адресу: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>); и D. Maxwell. 1999. *Programs in chronically vulnerable areas: challenges and lessons learned. Disasters*, 23(4): 373–84.



Как источники средств к существованию приспособляются к затяжным кризисам

Главный тезис

Укрепление продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов требует принятия мер, выходящих за рамки краткосрочного реагирования и направленных на защиту и развитие источников средств к существованию людей. Люди, живущие в условиях затяжных кризисов, часто вынуждены радикальным образом менять источники средств к существованию, включая переезд из сельских районов в относительно безопасную среду населенных пунктов. Такое развитие может подорвать традиционные источники средств к существованию и механизмы реагирования, будь-то на время или навсегда, однако при оказании должного содействия оно может предоставить новые возможности источников средств к существованию.

С середины 1980-х годов программы гуманитарной помощи нацелены на защиту источников средств к существованию¹¹, так как стало понятно, что чем раньше начать такую работу, тем более эффективной она будет по сравнению с мерами, принимаемыми тогда, когда люди разорены или находятся под угрозой смерти. Вместе с тем, в действительности гуманитарная помощь в основном была сосредоточена на спасении жизней, и она не всегда была рассчитана на поддержку более долговременных задач обеспечения средств к существованию и укрепления продовольственной безопасности. До недавнего времени другие меры, помимо продовольственной помощи, сводились к такой деятельности, как раздача семян и орудий труда вместе с регулярным распределением продовольственной помощи. При сохранении кризисных явлений в программы более охотно включают меры по поддержке источников средств к существованию.

Однако защита и развитие источников средств к существованию требуют более целостного подхода, учитывающего как причины уязвимости в плане отсутствия продовольственной безопасности, так и последствия их воздействия. При этом следует принимать во внимание усилия, предпринимаемые

самими людьми, и способы наиболее действенной поддержки таких усилий.

В этом разделе рассматривается, что происходит с источниками средств к существованию в затяжные кризисы, что это означает в плане возможных способов поддержки источников средств к существованию, и что требуется предпринять для улучшения таких программ поддержки в целях укрепления продовольственной безопасности. В разделе широко используется опыт, приобретенный в Судане, где многие части страны на протяжении десятилетий страдали от повторения периодов острой продовольственной уязвимости, равно как и от хронического отсутствия продовольственной безопасности, вызванных широким спектром факторов, начиная с конфликтов и заканчивая социально-экономической маргинализацией, деградацией окружающей среды и стихийными бедствиями. В нем также использованы результаты тематических исследований в таких странах, как Демократическая Республика Конго и Сомали, где высокая продолжительность пережитых кризисов имела схожие последствия для источников средств к существованию.

■ Что происходит с источниками средств к существованию в затяжные кризисы?

Затяжные кризисы зачастую серьезно подрывают источники средств к существованию. Последствия кризиса в суданском Дарфуре, длящегося уже восьмой год, являются конкретным тому свидетельством.

Первые годы конфликта в Дарфуре были отмечены стремительным уничтожением источников средств к существованию. Миллионы людей вынужденно покинули места проживания. Многие потеряли все – скот, сельскохозяйственные орудия, доступ к земле, свои дома и даже родных. Оставшиеся на своей земле также понесли тяжелые потери. Скотоводы в Северном Дарфуре за первые три года конфликта потеряли свыше половины своего скота – около четверти стад было разграблено, но еще большая часть пала из-за ограниченного доступа к кормам и запасам воды в связи с опасной обстановкой¹². По мере затягивания кризиса потери имущества продолжались вследствие

постепенного процесса истощения. С упадком экономики и ограничением свободы передвижения неизбежно сокращалось многообразие источников средств к существованию. Многие люди стали зависеть от маргинальных форм натурального хозяйства. Население сельских районов не могло мигрировать в поисках работы и отправлять свои заработки домой, что имело серьезные последствия для их источников средств к существованию на начальной стадии конфликта.

Конфликт в горах Нубии в центральном Судане, начавшийся в 1985 году и обострившийся в 1990-е годы, также привел к широкомасштабному уничтожению традиционных источников средств к существованию и массовому перемещению населения внутри страны, и лишь немногие нубийцы сохранили доступ к своим традиционным сельскохозяйственным угодьям. Это стало ключевым фактором рецидивов продовольственной уязвимости. Отсутствие безопасности в равнинных зонах вынудило многих нубийцев бежать в каменистую горную местность, бросив плодородные глинистые почвы, встречающиеся на равнине. В ряде районов урожаи упали примерно до 1/10 от прежнего уровня¹³. Из-за отсутствия доступа к пастбищам и водопоям на равнине также существенно снизилась производительность скотоводства. Значительная часть скота в районах, наиболее сильно затронутых конфликтом, была похищена, а отсутствие доступа к ветеринарным препаратам в местах, где шли наиболее интенсивные боевые действия, привело к дальнейшему снижению поголовья¹⁴.

Точно так же источники средств к существованию в сельском хозяйстве стали еще одной жертвой войны в Демократической Республике Конго. В результате отсутствия безопасности и многократного вынужденного перемещения домохозяйств производительность местной экономики упала до минимального уровня (в Северном Киву в разгар войны урожайность бобовых упала на 72 процента, маниока на 53 процента и бананов на 45 процентов)¹⁵. В районе Кисмайо, Сомали, в течение 1998-2004 годов в результате затяжного кризиса катастрофически упало среднее поголовье скота в хозяйстве – ключевой фактор, определяющий устойчивость домохозяйств. Среднее число голов скота в домохозяйствах в среднем по доходам в сегменте бедных домохозяйств упало с 6 до 2,5 тропических единиц поголовья – ТЕП (1 ТЕП = 1 условная голова скота)¹⁶.

■ Краткосрочная и среднесрочная адаптация

Когда кризисы приобретают затяжной характер, системы источников средств к существованию со временем различным образом адаптируются к ним.

Положительный момент состоит в том, что появились замечательные примеры стойкости и приспособляемости человека. Так, торговцы скотом в Дарфуре изменили торговые маршруты с тем, чтобы избегать опасных районов, и был даже отмечен случай переправки овец авиатранспортом в Хартум с крайнего запада Дарфура¹⁷. Изменились также способы перевода денег мигрантами, зачастую весьма изобретательно, чтобы избежать препятствий, связанных с конфликтом (см. текстовую вставку 5 на стр. 22). Таким же образом, чтобы преодолеть трудности, связанные с ростом цен на сельскохозяйственную продукцию вследствие конфликта, скотоводы в районе Джуба, Сомали, стали также возделывать землю¹⁸. В Демократической Республике Конго озеро Эдвард ранее служило рыбными угодьями для всей провинции Северная Киву, однако ежегодный вылов рыбы упал с 11 тыс. тонн в 1954 году до 3 тыс. тонн в 1989 году. Причинами такого падения стали распад институциональных основ использования местных ресурсов, связанный с нарастающим процессом развала официальных институтов государства, усугубившимся из-за конфликта. В условиях такого спада местного производства население (в основном рыбаки) начали выращивать рис, кукурузу, сою, бананы и маниок в северной части Национального парка Вирунга. Выгодное расположение этого парка предоставляло привлекательную альтернативу выращиванию сельскохозяйственных культур на собственные нужды и на продажу. Как ни странно, но отсутствие официальных органов власти и управления на востоке Демократической Республики Конго способствовало перемещению людей с озера Эдвард в Национальный парк Вирунга. Это дало возможность рыбакам, страдающим от отсутствия продовольственной безопасности из-за истощения рыбных запасов, создать для себя новый источник средств к существованию в сельском хозяйстве¹⁹.

Негативным моментом стало то, что многие такие адаптивные меры наносят вред или носят неустойчивый характер. Например, в Дарфуре по мере упадка экономики и перемещения больших масс людей из сельских районов в городские рост конкуренции за рабочие места на насыщенном рынке труда вынуждал все большее число людей полагаться на сбор и продажу природных ресурсов, особенно дров, и кустарное кирпичное производство. Это привело к опустошительной деградации окружающей среды в расширяющейся пригородной зоне основных городов в Дарфуре²⁰. Находясь на грани отчаяния, члены бедных домохозяйств (особенно внутренне перемещенные лица) выбрали в качестве источника средств к существованию такое рискованное занятие как заготовка дров в опасных районах. Скотоводческое

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 5

Денежные переводы от мигрантов в периоды затяжных кризисов

Население, страдающее от затяжных кризисов, часто зависит от денежных переводов от членов семьи и родственников, живущих в других местах. Значение денежных переводов от мигрантов часто недооценивается, тогда как они представляют собой заслуживающую поддержки стратегию обеспечения средств к существованию, основанную на находчивости местного населения в том, что касается сохранения непрерывности потока денежных переводов от мигрантов.

В Дарфуре до начала нынешнего конфликта денежные переводы от мигрантов составляли важную часть источников средств к существованию людей, в особенности в районах, подверженных засухе¹. В Сомали и Шри-Ланке денежные переводы от мигрантов также на протяжении десятилетий были важнейшим источником средств к существованию.

Влияние и роль денежных переводов от мигрантов со временем меняются. В начале конфликта поток денежных переводов от мигрантов часто прерывается из-за закрытия границ, ограничений на передвижение и возвращения на родину отправителей переводов. В Дарфуре нашли новые способы переводить деньги, воспользовавшись расширением зоны покрытия мобильной связью и возможностью перевода денег через мобильные телефоны². Роль денежных переводов от мигрантов возросла во время конфликтов в Сомали и Шри-Ланке³. С учетом того, что миллион сомалийцев сегодня живет за рубежом, денежные переводы от мигрантов стали существенным источником внешнего дохода, оценивавшегося на 2004 год в 700-1000 миллионов долл. США⁴. В Шри Ланке денежные

переводы от мигрантов также оказали более глубокое воздействие на военную экономику в связи с тем, что получение денежных переводов значительной частью тамильского населения в основном контролировалось и организовывалось «Тиграми освобождения Тамил Илама»⁵.

Попытки содействовать поступлению денежных переводов от мигрантов, таким образом, могут существенно изменить источники средств к существованию людей в районах, затронутых кризисом, однако такие меры редко являются частью гуманитарного реагирования. Для содействия осуществлению мигрантами денежных переводов рекомендуется совершенствовать системы связи, открывать границы и обеспечивать защиту как отправителей, так и получателей переводов⁶.

¹ H. Young, A.M. Osman, Y.R. Aklilu Dale, B. Badri and A.J.A. Fuddle. 2005. *Darfur: livelihoods under siege*. Medford, USA: Feinstein International Famine Center, Tufts University.

² H. Young, K. Jacobson and A.M. Osman. 2009. *Livelihoods, migration and conflict: discussion of findings from two studies in West and North Darfur, 2006-2007*. Medford, USA: Feinstein International Center. Tufts University.

³ B. Korf. 2003. *Conflict – threat or opportunity? War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka*. ICAR Discussion Paper on Institutional Change in Agriculture and Natural Resources No. 1. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin; K. Savage and P. Harvey. 2007. *Remittances during crises: implications for humanitarian response*. HPG Report 25. London, ODI.

⁴ Savage and Harvey (2007), см. сноску 3.

⁵ N. Palmer. 2005. *Defining a different war economy: the case of Sri Lanka*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management (размещено по адресу: http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf).

⁶ Young et al. (2005), см. сноску 1, и Young, Jacobsen and Osman (2009), см. сноску 2; и Savage and Harvey (2007), см. сноску 3.

население также в возрастающей степени переходило к заготовке дров как к источнику получения дохода, и конкуренция между ними, фермерами и перемещенными лицами из-за этого ресурса только подогревала конфликт²¹. Во многих случаях такие стратегии следовало бы назвать неудачными примерами адаптации²².

■ Долгосрочные и постоянные меры адаптации

По мере того, как краткосрочные меры адаптации к кризисам приобретают более долгосрочный характер, затяжные кризисы могут стимулировать или ускорить принятие более долгосрочных и постоянных мер адаптации.

Самым распространенным явлением становится ускоренный процесс миграции из села в город, сопровождающий многие затяжные кризисы. Это произошло почти на всей территории Судана. С перемещением более 4 миллионов человек в течение двух десятилетий гражданской войны на юге страны стремительно увеличивалось население Хартума. Порядка половины перемещенных лиц осталось жить в городских районах, особенно в Хартуме, даже после подписания Всеобъемлющего мирного соглашения в начале 2005 года. Город Ньяла, торговый центр Дарфура, с начала конфликта вырос примерно в три раза, и теперь он насчитывает более миллиона жителей. Подобная тенденция отмечалась и в других местах: например, городское население выросло в восемь раз в Луанде, Ангола, в пять раз в

Кабуле и в семь раз в Джубе в Южном Судане. Причинами этих явлений по большей части считаются конфликты и постконфликтное развитие²³. Подобные перемены в поселенческих моделях вносят значительные изменения в структуру источников средств к существованию, и все возрастающее число людей попадает в зависимость от городского рынка труда. Как отмечалось выше, этот приток может превысить емкость городских рынков труда, что может оказать негативное воздействие на соответствующую среду. Такая миграция также может поставить под угрозу право мигрантов на землю, которую они оставили в сельских районах.

Еще одной общей чертой затяжных кризисов является растущая конкуренция среди различных по источникам средств к существованию групп, которые мирно уживались до кризиса. На фоне сокращения экономики (и возможного ограничения свободы передвижения во время конфликта) источники средств к существованию оказываются под растущим давлением. Веские тому доказательства имеются в Дарфуре, где конкуренция между скотоводами и фермерами из-за ресурсной базы обострялась по мере того, как обе эти группы все больше зависели от таких видов деятельности, как заготовка сена и дров, сменившие, из-за невозможности дальнейшего поддержания, доконфликтные источники средств к существованию. В районе Джуба, Сомали, растущая конкуренция из-за орошаемых земель вследствие конфликта привела к дальнейшей маргинализации людей племени банту, чьи источники средств к существованию были связаны с сельским хозяйством²⁴. Точно так же на востоке Демократической Республики Конго фермеры переселились из центральной части Люберо в леса на западе Люберо, чтобы получить доступ к земле, так как своя земля была утрачена из-за конфликта и развала институциональных основ. Трения с местными сообществами и традиционными землевладельцами привели к маргинализации пришельцев²⁵.

■ **Что можно сделать для поддержки источников средств к существованию и продовольственной безопасности в затяжные кризисы?**

Итак, что можно сделать для поддержки источников средств к существованию и продовольственной безопасности? Возможны три основных вида мер реагирования: обеспечение источников средств к существованию, защита источников средств к существованию и развитие источников средств к существованию²⁶.

Обеспечение средств к существованию – наиболее распространенная мера – нацелена на

обеспечение важнейших базовых потребностей и защиту человеческих жизней. В целях обеспечения средств к существованию часто используется бесплатная раздача продовольствия, которая, непосредственно удовлетворяя неотложную потребность в пище, часто выполняет функции поддержки дохода. Эта функция поддержки дохода намеренно использовалась ВПП при увеличении рационов питания в Дарфуре в 2005–2006 годы, что позволило получателям продавать часть помощи и помогло стабилизировать цены на зерно. К другим примерам обеспечения средств к существованию относятся, в частности, ваучеры, на которые люди могут покупать важнейшие товары и услуги. В Дарфуре с целью сокращения расходов на дрова и защиты окружающей среды широко практиковалась раздача экономичных печей, и были введены ваучеры на помол зерна. В Демократической Республике Конго неправительственная организация (НПО) German Agro Action платила людям деньги за участие в программах восстановления дорог, чтобы помочь им покупать еду и другие предметы первой необходимости, а также оживить рынки и торговлю.

Меры по защите источников средств к существованию нацелены на защиту и поддержку имущества людей и предотвращение таких негативных последствий, как изъятие производственных активов. Большинство примеров такого рода в Дарфуре связано с проектами, касающимися внутренне перемещенных лиц, либо помощи местному населению с целью поощрения отказа от миграции в города. В лагерях внутренне перемещенных лиц программы для защиты источников средств к существованию обычно нацелены на повышение доходов внутренне перемещенных лиц с тем, чтобы они не подвергали себя большому риску в опасных районах, например, при заготовке дров. Ряд НПО на начальной стадии конфликта предоставил жизненно необходимую помощь владельцам ослов – ослы зачастую были единственным видом скота, принадлежащим внутренне перемещенным лицам, и играли важную роль в доставке воды и сена, а также в качестве транспортного средства. Животным выделялся фураж и оказывалась ветеринарная помощь, а в лагерях было отведено отдельное место для их содержания.

Развитие источников средств к существованию нацелено на улучшение стратегий и активов для развития средств к существованию, а также на поддержку политических мер и институтов, способных содействовать развитию источников средств к существованию. Например, проекты по профессиональному обучению внутренне

перемещенных лиц помогают привить им новые навыки и таким образом повышают их шансы найти работу после кризиса. Такие проекты осуществлялись для внутренне перемещенных лиц в ходе гражданской войны Севера с Югом в Судане и в недавнее время для перемещенных лиц, живущих в лагерях в Дарфуре. В Демократической Республике Конго НПО Action contre la Faim обеспечивала такие сельскохозяйственные услуги, как производство семян и защиту посевов, а также распространение сельскохозяйственных знаний с целью совершенствования практики земледелия. Вместе с тем, в целом гуманитарные организации неохотно занимаются институтами или мерами, способными укреплять средства к существованию во время кризиса, оказывая, например, помощь в выходе на рынок или в вопросе прав на землю или «оккупации» земли. Считается, что эти вопросы носят «долгосрочный» характер, тогда как большая часть гуманитарной работы связана с планированием и финансированием краткосрочного характера. Вместе с тем, когда кризис приобретает затяжной характер, от этих организаций все больше ожидается, что они займутся рядом таких спорных вопросов²⁷. В этой связи можно привести ряд позитивных примеров. С другой стороны, местные институты и организации гражданского общества отличаются большей гибкостью в рассмотрении вопросов, связанных с землей. Например, на востоке Демократической Республики Конго *chambres de paix* (местные мирные советы – см. стр. 29) были единственной неофициальной организацией на уровне местного сообщества, которые играли роль в рассмотрении споров по поводу земли (см. стр. 28-31), в то время как в Мозамбике (см. стр. 53-54) традиционные власти были одной из опор процесса земельной реформы.

■ Что необходимо сделать для принятия более эффективных мер поддержки источников средств к существованию?

Потенциал международного гуманитарного сообщества по организации кампаний ради спасения жизней за последнее десятилетие значительно укрепился, однако темпы роста потенциала организации всех видов программ по поддержке источников средств к существованию за ним не успевали.

Особое беспокойство вызывает время, необходимое для запуска программ по поддержке источников средств к существованию, когда кризисы приобретают затяжной характер. Это хорошо проиллюстрировано хронологией международного гуманитарного реагирования в Дарфуре. Только в 2006-2007 годах – по меньшей мере, через три года после начала конфликта – организации приступили к реальному обсуждению вопросов

обеспечения средств к существованию, и появились значительные средства для финансирования программ поддержки источников средств к существованию. Даже тогда значительная часть этих программ носила краткосрочный характер и была нацелена на обеспечение средств к существованию, в лучшем случае на защиту источников средств к существованию. Развитию источников средств к существованию уделялось намного меньше внимания. Однако действительность в Дарфуре такова, что в кризисные годы в нем шел стремительный процесс урбанизации, который не повернуть вспять. Что требуется сейчас, так это перспектива для городской экономики на будущее, и программы поддержки источников средств к существованию, увязанные с этой перспективой.

Существуют три приоритета для укрепления программ поддержки источников средств к существованию в затяжные кризисы в будущем:

1. Оценка ситуации с источниками средств к существованию должна проводиться на ранней стадии любого кризиса (а не только в затяжные кризисы), и включать не только оценку важнейших жизненных потребностей, но и причин продовольственной уязвимости всех групп населения в более долгосрочном плане. Это должно обеспечить информационную подпитку стратегий защиты и развития источников средств к существованию, которые следует начать реализовывать сразу же после нейтрализации чрезвычайной ситуации. Такую программную деятельность необходимо воспринимать как первый этап реагирования, который не следует откладывать на потом.
2. При анализе, предшествующем программам поддержки источников средств к существованию, необходимо уделять внимание динамике развития конфликта и власти, в особенности взаимодействию между различными – по источникам средств к существованию – группами. Это применимо не только для затяжных кризисов, но и в случаях стихийных бедствий. В обоих этих случаях велика вероятность того, что неравенство и эксплуатация со стороны более сильных возрастут в обстановке хаоса и слабости управления, которые часто берут верх.
3. Гуманитарные организации должны принимать во внимание долгосрочные переходные процессы, которые начинаются или ускоряются в затяжные кризисы – наиболее распространенным из них является урбанизация – и быть готовыми к работе в этих условиях. Это требование является вызовом для краткосрочного планирования, являющегося характерной чертой гуманитарных программ, однако оно позволяет подготовить более адекватные меры реагирования с учетом потребностей посткризисного времени.



Гендерные вопросы в условиях затяжных кризисов

Главный тезис

Затяжные кризисы по-разному сказываются на мужчинах и женщинах. Различия гендерных ролей и неравного отношения к мужчинам и женщинам играют значительную роль в возникновении и течении затяжных кризисов. Более глубокое понимание этих различий может улучшить реагирование на затяжные кризисы со стороны как затронутых ими обществ, так и со стороны поставщиков гуманитарной помощи и международного сообщества в целом.

Различия гендерных ролей и последствий отчасти вызваны неравным доступом мужчин и женщин к имуществу, экономическим возможностям, услугам, чрезвычайной помощи и процессу принятия решений. К примеру, во многих обществах женщины обычно менее образованы, менее вовлечены в официальную экономическую деятельность, менее искушены в отношениях с властями, наделены меньшими и худшими производственными ресурсами, а также более ограничены в возможности передвижений по сравнению с мужчинами. Кризисные ситуации зачастую весьма по-разному отражаются на мужчинах и на женщинах. При вооруженных конфликтах, к примеру, мужчины могут быть насильно вовлечены в деятельность вооруженных групп или убиты, в то время как женщины подвергаются высокому риску сексуального насилия или вынужденного перемещения. При других типах кризисов мужчины могут мигрировать в поисках альтернативной работы, тогда как женщины берут на себя большую долю работы, которая раньше выполнялась мужчинами. Эти различия влияют на ресурсы, на которые женщины и мужчины могут опираться в кризисных ситуациях и, соответственно, на их способность к реагированию.

Удивительно, но в дискуссиях о чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера и затяжных кризисах гендерные вопросы по большей части игнорируются. Мало что известно о докризисной гендерной динамике многих кризисов, что ограничивает базу для анализа как краткосрочных, так и долгосрочных последствий кризиса. Эти пробелы в знаниях еще более усугубляются нехваткой гендерно-дифференцированных данных по бедности и уязвимости в условиях затяжного кризиса²⁸.

■ Затяжные кризисы по-разному отражаются на мужчинах и на женщинах

Затяжные кризисы по-разному затрагивают мужчин и женщин в трех ключевых аспектах: сексуальная эксплуатация и насилие по признаку пола, доступ к таким социальным услугам, как здравоохранение и образование, и упор на стратегии обеспечения средств к существованию и механизмы выживания или реагирования.

Сексуальная эксплуатация и насилие по признаку пола

Уязвимые люди, пытающиеся выжить в условиях затяжных кризисов, подвергаются повышенному риску сексуальной эксплуатации. Этому риску особо подвержены женщины и девочки, однако жертвами могут стать и молодые мужчины. Страх перед сексуальной эксплуатацией может также заставлять женщин вступать в союзы с солдатами или мужчинами, наделенными властью, в качестве средства защиты. Это зачастую приводит к проблемам другого рода, например, к еще большим надругательствам над ними и в конечном итоге к их отвержению, равно как к возможному исключению этих женщин из их родовых общин. Свидетельства из таких несхожих между собой стран как Либерия, Мьянма, Сьерра-Леоне и Уганда указывают на то, что вынужденно перемещенные дети часто становятся жертвами похищений и рекрутирования со стороны вооруженных комбатантов²⁹. Мальчиков обычно рекрутируют для участия в боевых действиях и другой деятельности военного характера. Девочки тоже могут сражаться на передовой, однако, скорее всего они будут вовлечены в сексуальные услуги или насильно отданы замуж. Во многих случаях полученные физические увечья влекут дополнительные эмоциональные, психологические, экономические и социальные издержки³⁰.

Насилие в отношении женщин и девочек представляет собой одно из самых трагических гендерных последствий развала институтов, характеризующего затяжные кризисы. Насилие по признаку пола не только является нарушением прав человека, но и негативно сказывается на человеческом капитале в плане производительных и репродуктивных способностей, доступа к здравоохранению, питанию, образованию и другим производственным ресурсам, и в конечном итоге подрывает возможности экономического роста. Сексуальное насилие и насилие в семье ведут к большему

количеству смертей и случаев инвалидности среди девочек и женщин в возрасте от 16 до 44 лет, чем рак, аварии на дорогах, война и малярия вместе взятые³¹.

Доступ к таким социальным услугам, как здравоохранение и образование

Слабость управления и отсутствие ресурсов и потенциала сказываются как на предоставлении государственных услуг, так и на возможностях домохозяйств вкладывать средства в образование и здравоохранение. Это имеет негативные последствия и для матерей, и для детей, что наиболее заметно проявляется в высоком уровне материнской смертности.

Материнская смертность высока в странах, которые были или до сих пор охвачены затяжными кризисами, и где одновременно наблюдается хроническое отсутствие продовольственной безопасности (рисунок 10). Средний уровень материнской смертности (число смертей рожениц на 100 тыс. живорожденных детей на данный год) в 22 странах, затронутых затяжным кризисом, почти в четыре раза выше, чем среднемировой показатель, и это число значительно возрастает по мере затягивания кризиса.

Гендерное неравенство столь же очевидно проявляется и в доступе к образованию. В странах, затронутых затяжным кризисом, девочки имеют намного более ограниченный доступ к образованию по сравнению с мальчиками, особенно на уровне средней школы.

Этому неравенству способствует несколько факторов. К примеру, при скудных ресурсах домохозяйства мальчики часто имеют приоритет в получении образования³². Затяжные кризисы могут вести к более высокому отсеву девочек, вынужденных нести возрастающие нагрузки в

домохозяйстве³³. Если школы закрываются, и детям приходится на пути в школу преодолевать большие расстояния, то родители скорее предпочтут не подвергать своих дочерей таким явным рискам, связанным с поездками, как риск сексуального насилия³⁴.

Низкий уровень получаемого девочками образования связан с высоким уровнем недоедания. К примеру, риск получить ребенка, страдающего отставанием в росте, уменьшается примерно на 4-5 процентов пропорционально каждому дополнительному году полученного его матерью официального образования³⁵. Сокращение средств к существованию в долгосрочном плане также усиливает уязвимость девочек и женщин. Несмотря на это, уровень как государственных инвестиций в сферу образования в странах, затронутых затяжным кризисом, так и инвестиций за счет помощи обычно низок (см. стр. 32-37).

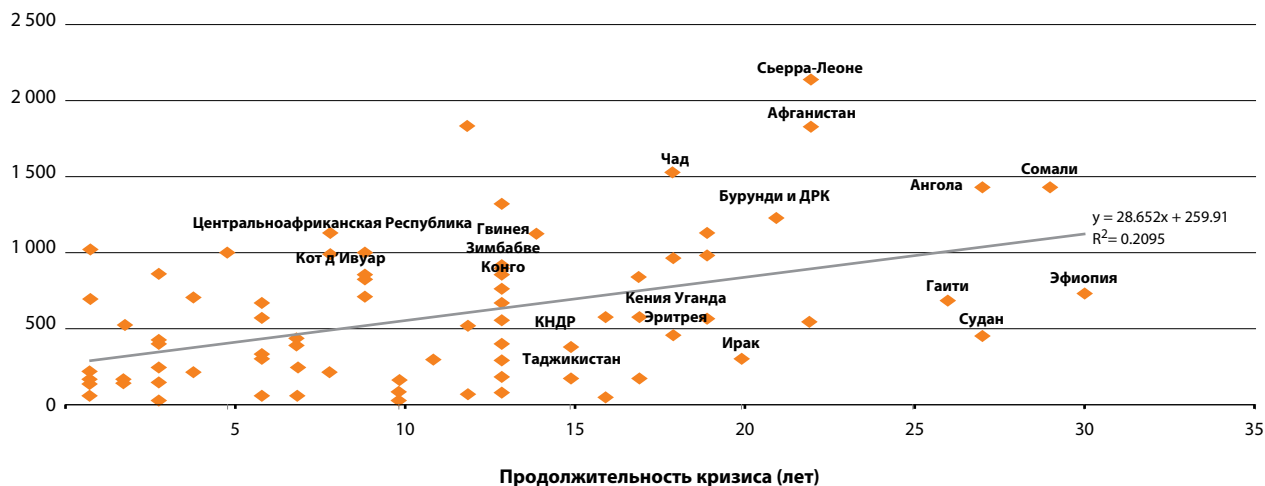
Упор на стратегии обеспечения средств к существованию и механизмы выживания или реагирования

Затяжные кризисы ослабляют надежность источников средств к существованию домохозяйств, прежде всего за счет ограничения доступа к экономическим возможностям, сокращения возможностей инвестирования и сокращения либо уничтожения имущества домохозяйств. Доля женщин в кризисных районах часто непропорционально велика, потому что мужчины чаще уезжают в поисках работы либо вступают в вооруженные формирования. В итоге в районах, затронутых кризисом, складывается глубоко искаженная демографическая структура с большой долей домохозяйств, возглавляемых женщинами. Такие домохозяйства особо уязвимы потому, что они обычно насчитывают большее

РИСУНОК 10

Материнская смертность в странах, затронутых затяжным кризисом, в большинстве случаев выше, и её уровень растёт с увеличением продолжительности кризиса

Уровень материнской смертности



Источник: ЮНИСЕФ.

число пожилых людей и детей, располагают меньшим имуществом и худшим доступом к ресурсам³⁶. Яркий пример тому представляет Либерия. В 2005 году, 14 лет после начала вооруженного конфликта, более половины семей в Либерии возглавлялись родителем-одиночкой, по большей части женщинами. Помимо этого, было много матерей-одиночек, дети которых были рождены вне брака, многие в результате изнасилования. Такие женщины чрезвычайно уязвимы перед лицом социальной изоляции и дискриминации³⁷.

Отношения между членами домохозяйств и гендерные роли также претерпели изменения, однако вопрос, в какой степени (и на какое время) вследствие кризиса или конфликта меняются гендерные роли, остается предметом дискуссии. Кризис и конфликт принесли разрушение многих традиционных ролей и барьеров, и они могут открыть новое пространство для женщин в плане источников средств к существованию, экономической роли и лидерства в местном сообществе. Женщины могут играть более активную роль в экономических делах или делать работу, которая в «нормальное» время отводилась исключительно мужчинам. К примеру, во время гражданской войны в Шри-Ланке сельские женщины стали более активно заниматься рыночной торговлей, так как мужчины в большей степени подвергались риску задержания на любом армейском контрольно-пропускном пункте или повстанцами³⁸.

При этом в большинстве случаев гендерные роли изменились только на время, и по завершении кризиса они возвращались к докризисным моделям. Например, небезопасная ситуация в городских районах в Зимбабве в 2006 году заставила многих мужчин вернуться в свои сельские дома, что привело к резкому падению доходов домохозяйств. В результате гендерные различия в заработках временно сгладились. Однако улучшение экономики в 2007 году предоставило меньшие возможности женщинам по сравнению с мужчинами, в основном потому, что жесткие социальные нормы предписывали им роль домохозяйек³⁹. Таким образом, в Зимбабве вновь возникли резкие гендерные различия в связи с недостаточными признанием и оценкой работы, выполняемой женщинами в домашнем хозяйстве, в сочетании с жесткими ограничениями на передвижение женщин, мешающими им участвовать в экономической деятельности за пределами дома.

Точно так же демографические последствия кризиса в Либерии, несомненно, способствовали той важной роли, которую сегодня играют женщины в растениеводстве и в обработке сельскохозяйственной продукции. Вместе с тем, участие женщин в производстве продовольственных товаров и в других более привлекательных видах сельскохозяйственной деятельности продолжает ограничиваться в силу негибкого гендерного разделения труда, что ослабляет

продовольственную безопасность их домохозяйств, а также производительность в сельскохозяйственном секторе в целом⁴⁰.

■ Учет гендерных аспектов в мерах реагирования на затяжные кризисы

По определению, гуманитарное реагирование и первые меры по восстановлению в условиях затяжных кризисов реализуются в сложной обстановке. Поэтому понятно, что они часто строятся с учетом общего контекста: спасение жизней, доставка жизненно необходимых грузов, защита основных прав человека и попытка создания социально-экономической базы долгосрочного восстановления. Среди этих неотложных вызовов гендерные аспекты могут казаться неактуальными или не столь важными.

Тем не менее, в большинстве случаев учет гендерных аспектов при оказании гуманитарной помощи может способствовать поиску эффективных ответов на эти более насущные проблемы. Как отмечается в докладе Канадского агентства международного развития, «учет гендерных аспектов может способствовать профилированию и пониманию уязвимости и потенциала, помогать гуманитарным организациям направлять ресурсы наиболее нуждающимся, а также содействовать мобилизации значительной доли населения, чей потенциал часто недооценивается»⁴¹.

Первым шагом по учету гендерных вопросов в политике и в программах реагирования на гуманитарные кризисы должен стать глубокий анализ уязвимости перед лицом воздействия различных кризисных факторов, а также отличительных сильных сторон и потенциальных возможностей. Это позволит при планировании выбрать в качестве целевой аудитории тех, кто находится в особо трудных условиях или, по крайней мере, обеспечить, чтобы не были обойдены вниманием их нужды. Факты свидетельствуют о том, что при пренебрежении гендерным анализом гуманитарные программы могут причинить больше вреда, чем пользы⁴².

Во-вторых, важно обеспечить учет гендерных аспектов непосредственно при реализации программ на местах. Такие программы должны быть нацелены не только на ликвидацию существующего неравенства, но и на сохранение и создание активов таким образом, чтобы этот процесс расширял возможности тех, кто становится жертвами кризисов (например, посредством безопасного и надежного доступа к земле, наличных денег и других производственных ресурсов для женщин и молодежи). Существуют свидетельства того, что программы помощи, построенные с учетом гендерных аспектов, могут предотвратить широкое распространение недоедания и способствовать ускоренному и более масштабному восстановлению производства продовольствия и источников средств к существованию⁴³.

В третьих, меры гуманитарного реагирования должны целенаправленно обеспечивать учет различными институтами гендерных факторов, при котором признаются и реализуются потребности и права как женщин, так и мужчин. В диалоге о нормализации жизни и восстановлении источников средств к существованию жертв затяжных кризисов должны непосредственно принимать участие представители местных общин и профессиональных объединений (в том числе женских организаций).

Четвертым моментом, в отношении которого гендерные вопросы могут быть интегрированы в меры

реагирования на затяжные кризисы, является оказание социальных услуг, включая здравоохранение и образование, но не ограничиваясь ими.

Вышеизложенный анализ показал, что затяжные кризисы оказывают более глубокое воздействие на женщин в плане здравоохранения и образования, чем на мужчин. Улучшение доступа к здравоохранению и образованию, особенно для женщин, будет иметь долговременное положительное влияние на социальное и экономическое развитие сообществ, затронутых затяжными кризисами.



Учиться на примерах мер реагирования со стороны местных сообществ

Главный тезис

Местные социально-экономические и институциональные механизмы, существовавшие до затяжного кризиса или возникшие как ответ на кризис, могут послужить устойчивой платформой реагирования на кризисные факторы и восстановление источников средств к существованию после завершения кризиса.

Роль местных организаций и институтов во времена затяжного кризиса и послекризисного восстановления часто игнорируется со стороны организаций, занимающихся гуманитарной помощью и помощью в целях развития. В этом разделе на основе фактов, полученных при тематических исследованиях ситуации в Демократической Республике Конго, Сьерра-Леоне и Судане, показывается, каким образом неформальные социально-экономические и институциональные механизмы могут служить устойчивой платформой реагирования на кризисные факторы, восстановления источников средств к существованию и укрепления продовольственной безопасности. Выводы тематических исследований поддерживают тезис о том, что оценка ситуации должна идти дальше определения неотложных гуманитарных потребностей и включать анализ социально-экономического и институционального контекста на местах и роли, которую должны играть местные организации и институты.

Все четыре страны, ситуация в которых рассматривается в этом разделе, были затронуты

продолжительными внутренними и внешними конфликтами, и две из них до сих пор, по крайней мере на части территории, остаются в состоянии «ни войны, ни мира». Движущие силы конфликта и общего распада институциональных основ, характеризующие эти страны (или части этих стран), различны, однако они имеют ряд общих черт, например: конкуренция за доступ к земле, конфликты за районы, богатые природными ресурсами, механизмы социального отчуждения и общая слабость управления.

Серьезным последствием этих кризисов стало критическое ухудшение ситуации в плане продовольственной безопасности в затронутых странах или регионах. Например, в Сьерра-Леоне 2,5 миллиона человек (46 процентов населения страны) в 2004–2006 годах страдало от недоедания, что на 600 тыс. больше, чем до начала войны, в то время как в Демократической Республике Конго масштабы недоедания выросли с 26 процентов в 1990–1992 годах до сегодняшнего уровня порядка 70 процентов. Несмотря на то, что в Судане общие тенденции по стране свидетельствуют о прогрессе в снижении уровня недоедания, проблема отсутствия продовольственной безопасности обострилась в конкретных районах, затронутых конфликтами, например, в южном Судане⁴⁴. Более того, кризисы обычно приводили к перемещению большого числа людей и подрыву систем обеспечения средств к существованию, ранее поддерживавших этих людей⁴⁵. Эти последствия, в свою очередь, привели к порочному кругу политической нестабильности, распаду системы государственных услуг и конфликту между частями

населения, спорящего из-за доступа к остающимся ресурсам и услугам и контроля над ними.

С ослаблением или распадом системы государственных услуг люди обратились за основными услугами к местным инициативам, зачастую основанным на традиционных механизмах. Эти институты часто доказывали свою эффективность и устойчивость в ситуациях, которые в остальном отличал полный хаос.

■ Местные институты и постконфликтное восстановление

Многочисленные исследования стран, затронутых затяжным кризисом, определили социально-экономические и институциональные меры, которые способствовали преодолению действия структурных факторов кризиса и могли обеспечить устойчивую платформу для постконфликтного восстановления.

К примеру, в Сьерра-Леоне многие общины создали прочные неформальные сети и местные институты, что частично стало реакцией на распад государственных структур⁴⁶. Одним исследованием было установлено, что спустя три года после окончания гражданской войны степень мобилизации местного сообщества и активность коллективных действий – включая число общих собраний и регистрацию избирателей – были выше в районах, испытавших больше насилия в отношении гражданского населения, чем в районах, где насилия было меньше⁴⁷.

В докладе Всемирного банка за 2009 год о занятости среди молодежи в Сьерра-Леоне отмечается подъем самостоятельной социальной активности среди молодых людей после войны, включая основание коммерческих кооперативов, появление групп, занятых развитием племенной территории и земельных участков, а также профессиональных групп, например, ассоциаций мотоциклистов или продавцов видеозаписей. Только в районе Коно исследование, проведенное одной НПО, насчитало 141 группу, в которой состояло более 17 тыс. молодых людей⁴⁸.

Работа в полевых условиях, проведенная в 2004 и 2008 годах в Сьерра-Леоне в деревне Кайима, расположенной на племенной территории Сандор, традиционно бывшей поставщиком неквалифицированной рабочей силы на шахты, выявила, что напряженность между племенными вождями и молодежью по поводу прав на землю и доходов от работы на шахтах за время проведения исследования снизилась, так как «перемещения во время войны породили новое чувство опоры на собственные силы среди людей всех возрастных групп». Молодежь также проявила свежий интерес к фермерству и к семейной жизни в деревне, отказываясь от плохо оплачиваемой работы на алмазных рудниках. Из всех опрошенных в Кайиме 68 процентов вступили в трудовые кооперативы или социальные клубы и отмечали роль этих организаций в их успешном возвращении к

фермерству. С возвращением бывших шахтеров и других людей, перемещенных во время конфликта, выросло число занятых на семейных фермах, и местные жители сегодня могут обрабатывать более крупные участки земли⁴⁹.

Точно так же на востоке Демократической Республики Конго местные жители полагались на собственные институты для разрешения вопросов, связанных с доступом к земле, подпитывавших конфликт. Они учредили так называемые *chambres de paix*, или «мировые советы», состоявшие из старейшин и занимавшиеся рассмотрением земельных споров и поисками компромисса между заинтересованными фермерами. Некоторые местные ассоциации также играли роль, выходящую за рамки разрешения конфликтов, включая введение коллективных земельных участков, создание систем микрокредитования, информирование фермеров об их имущественных правах, предоставление информации о законодательстве, регулирующем доступ к земле и ведение кампании в масштабах всей страны за внесение изменений в действующее земельное законодательство. Несмотря на свой динамизм и потенциал развития, особенно в плане искоренения основных причин отсутствия продовольственной безопасности, эти местные ассоциации и *chambres de paix* не обладали достаточными техническими и финансовыми возможностями, за ними редко признавалась потенциальная роль участников искоренения ряда глубинных причин отсутствия продовольственной безопасности и конфликта, не включались они и в планы действий организаций, оказывающих помощь⁵⁰.

В Либерии неформальные институты сыграли решающую роль в обеспечении выживания и продовольственной безопасности местного населения во время гражданской войны с конца 1980-х годов и по 2003 год, а местные «ассоциации развития» оказались в центре усилий по созданию постконфликтных форм организации власти, обеспечения социальной защиты и поддержки продовольственной безопасности и источников средств к существованию. Так, для борьбы с причинами конфликта и его последствиями для обеспечения средств к существованию появились созданные на клановой основе сети и организации с членской базой, или «ассоциации развития», например, «Союз реки Дагби» в графстве Синое или «Ассоциация развития Селеторваа» в районе Ярвин-Менсоннох. Эти организации создали сети защиты для наиболее незащищенных и уязвимых в плане продовольственной безопасности, разрешали конфликты и создавали социальную и материальную инфраструктуру – клиники, дороги, рыночные павильоны и общественные помещения⁵¹.

Эти наблюдения демонстрируют в основном и прежде всего потрясающую стойкость местного населения перед лицом кризиса. Они также показывают, что кризисы

вызывают не только разрушения: они также способны привести к важным положительным институциональным и социальным переменам, включая рост политического сознания и всплеск самостоятельных коллективных действий. Такие перемены при условии, что они установлены и хорошо организованы – могут стать мощной движущей силой устойчивого постконфликтного восстановления и исходной точкой более творческой и действенной поддержки со стороны организаций, выходящей за рамки распределения помощи. Несмотря на это, есть опасность, что местные элиты смогут воспользоваться таким развитием в своих корыстных интересах, и что неизбирательное финансирование такого рода деятельности со стороны организаций по вопросам развития может привести к тому, что возникающие местные организации попадут в зависимость от помощи. Поэтому взаимодействие с такими механизмами потребует тщательного анализа ситуации и мониторинга, чтобы иметь гарантии, что усилия, направленные на повышение благосостояния широких слоев населения, направлены по верному адресу.

■ Создание и восстановление местных институтов

Опыт ряда стран продемонстрировал, как инвестиции со стороны правительства, гражданского общества и организаций по вопросам развития могут опираться на социальные и институциональные перемены на местном уровне и усиливать их.

Инициатива по организации школы обучения фермеров в Сьерра-Леоне является хорошим примером того, как такие инвестиции помогают разрешать некоторые структурные проблемы, связанные с продовольственной безопасностью, и преодолевать последствия конфликта. Правительство и его партнеры по развитию начали реализацию этой инициативы сразу после окончания войны в 2002 году. Главными задачами этой программы были воссоздание доверия между членами сельских сообществ, опустошенных гражданской войной, и обучить фермеров, многие из которых были молодыми и неопытными, основным навыкам, связанным с сельскохозяйственным производством, обработкой и маркетингом продукции. Отчасти преследовалась и цель повышения подотчетности поставщиков услуг фермерскому сообществу, как со стороны правительства, так и организаций гражданского общества. В этом виделся путь к укреплению и децентрализации правительственных учреждений, которые были слабы еще до начала войны, а в течение войны подверглись дальнейшей деградации⁵².

Школы обучения фермеров также дали уникальную возможность помочь молодым людям, не получившим в военные годы никакого официального образования, стать полноценными фермерами. С момента запуска этой инициативы около 75 тыс. фермеров из примерно 3 тыс.

сельских групп прошли обучение в таких полевых школах, управляемых либо Министерством сельского и лесного хозяйства и продовольственной безопасности, либо НПО в рамках программ распространения знаний. Молодежь составила 60 процентов слушателей этих полевых школ, финансировавшихся в рамках программ, проводившихся в 2004-2007 годах Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Большинство выпускников либо вернулись на работу в существовавшие организации, либо сами учредили организации фермеров в своих сообществах. В Сьерра-Леоне независимыми оценками итогов обучения было установлено, что оно в долгосрочном плане укрепило устойчивость общинных инициатив и помогло перестроить опирающиеся на собственные силы фермерские организации.

Подобный опыт был получен и на юге Судана, где инновационная программа охраны здоровья скота смогла использовать возможности местных организаций и институтов для разработки системы услуг на базе общин, с помощью которых удалось справиться с чумой крупного рогатого скота⁵³.

Первая попытка взять под контроль чуму крупного рогатого скота, предпринятая в рамках операции «Мост жизни для Судана» в 1989–1992 годах, была организована «сверху» и заключалась в присылке сертифицированных ветеринаров и организации холодильной цепочки поставки вакцин. Местные организации к этой операции не привлекались, так как ее организаторы хотели действовать независимо от сторон в гражданской войне. Однако именно отсутствие участия со стороны местных общин и привело к провалу этой первой попытки.

В 1993 году была изменена стратегия операции «Мост жизни для Судана»: стали применяться подходы, основанные на вовлечении местных общин и опирающиеся на местные институты, например, на неформальные ассоциации скотоводов. В процесс планирования были вовлечены такие традиционные институты, как группы старейшин и другие родовые ассоциации, а пастухов обучали проводить вакцинацию и снабжали теплостойкой вакциной от чумы крупного рогатого скота. Эти новые подходы быстро дали положительные результаты. В рамках операции «Мост жизни для Судана» в 1995 году было вакцинировано свыше 1 миллиона голов крупного рогатого скота, тогда как в 1993 году – лишь 140 тыс. Вспышки чумы крупного рогатого скота сократились с 11 в 1993 году до одного случая в 1997 году. С 1998 года в Судане не было зарегистрировано ни одной вспышки чумы крупного рогатого скота.

Опыт как Сьерра-Леоне, так и южного Судана свидетельствует о том, что программы продовольственной безопасности, направленные на обеспечение средств к существованию, могут использоваться в затяжные кризисы. Они требуют приверженности подходам, ставящим во главу угла обеспечение средств к

существованию, прочной, но при этом гибкой координационной составляющей, контролирующей ресурсы, и поддержки систематической оценки воздействия принимаемых мер на источники средств к существованию. Для успеха таких программ крайне важны вовлечение в них местных институтов и контакты со сторонами конфликта.

Тематические исследования в Либерии, Сьерра-Леоне и Судане говорят о том, что неформальные социально-экономические и институциональные механизмы, существовавшие до затяжного кризиса или возникшие как ответ на кризис, могут послужить устойчивой платформой реагирования на кризисные факторы и восстановления источников средств к существованию после завершения кризиса. И наоборот, тематическое исследование в Демократической Республике Конго показывает, что оценки, проводимые гуманитарными организациями и организациями по вопросам развития, зачастую

сфокусированы на определении неотложных потребностей, в то время как возможности и потенциальная роль местных организаций в планировании и осуществлении программ часто не принимаются во внимание.

Опыт Либерии и Сьерра-Леоне также свидетельствует о важности работы по преодолению социального и экономического отчуждения молодежи. Хотя эта проблема часто игнорируется, она является важной движущей силой конфликта и требует решения в интересах устойчивости и эффективности постконфликтного восстановления.

Из этого можно извлечь тот урок, что гуманитарным организациям и организациям по вопросам развития свои действия во время и после конфликта следует основывать на оценке, не ограничивающейся неотложными потребностями, а включающей анализ развивающейся ситуации в социально-экономическом и институциональном контекстах.



Национальные и международные меры реагирования на затяжные кризисы

Анализ потоков помощи странам, затронутым затяжным кризисом

Главный тезис

Официальная помощь в целях развития (ОПР) является существенным дополнением к государственным расходам в большинстве стран, затронутых затяжным кризисом. Несмотря на это, уровень ОПР этим странам остается низким, ее распределение – неравномерным, такие важнейшие сферы, как сельское хозяйство, остаются существенно недофинансированными, и она недостаточно привязана к целям в области развития.

Помощь странам, затронутым затяжным кризисом, является основным средством минимизации последствий отсутствия продовольственной безопасности и решения структурных проблем, вызывающих его. Как отмечалось ранее (см. стр. 14), страны, затронутые затяжным кризисом, характеризуются относительно высокой зависимостью от гуманитарной помощи. В большинстве стран, затронутых затяжным кризисом, большая часть инвестиций в национальный капитал – школы, дороги, железные дороги, больницы и мелиорация земель – также поступает по каналам помощи. По 18 странам, затронутым затяжным кризисом, по которым имеются данные, внешнее финансирование составляло порядка 80 процентов от всего накопленного капитала в 2007 году, что свидетельствовало о значительной зависимости от внешней помощи⁵⁴. В этом разделе рассматриваются тенденции и объемы потоков помощи, направлявшиеся в страны, затронутые затяжным кризисом, в 2000-2008 годах, и соответствующие политические последствия⁵⁵. Общие тенденции сопоставляются с данными по другим наименее развитым странам (НРС)⁵⁶. Афганистан и Ирак исключаются из этой статистики, так как резкое

увеличение помощи в целях развития этим двум странам могло исказить общую картину потоков помощи странам, затронутым затяжным кризисом. Часть ОПР Ираку, идущая непосредственно на цели развития, с 2000 по 2008 годы увеличилась в 120 раз – с 23 миллионов долл. США в 2000 году до 2,8 миллиарда долл. США в 2008 году, в то время как ОПР на цели развития Афганистану выросла более чем в 50 раз, с 63 миллионов долл. США в 2000 году до 3,5 миллиарда долл. США в 2008 году. Этот прирост связан с конфликтами и соответствующими соображениями безопасности и борьбы с терроризмом, которые присущи обеим этим странам и, в какой-то степени, ряду других стран, затронутых затяжным кризисом.

Последней тенденцией стало увеличение объемов и направление помощи в целях развития и гуманитарной помощи в соответствии с критериями безопасности – явление, часто называемое «помощью в контексте безопасности». Эта тенденция мотивируется тем, что безопасность является предпосылкой выхода из кризисных ситуаций. Вместе с тем, некоторые обозреватели обеспокоены тем, что распределение помощи на основании критериев безопасности, а не бедности и гуманитарных соображений, предоставляет непропорционально большую долю ресурсов странам или районам, наиболее пораженным конфликтом, за счет других мест с не менее неотложными нуждами и потенциально большей отдачей в плане развития или гуманитарного воздействия от помощи.

■ Объемы помощи в целях развития и гуманитарной помощи растут, но требуется улучшение их соотношения

С 2000 по 2008 год в мировом масштабе как ОПР на цели развития (исключая помощь в погашении долгов), так и ОПР на гуманитарные нужды выросли примерно

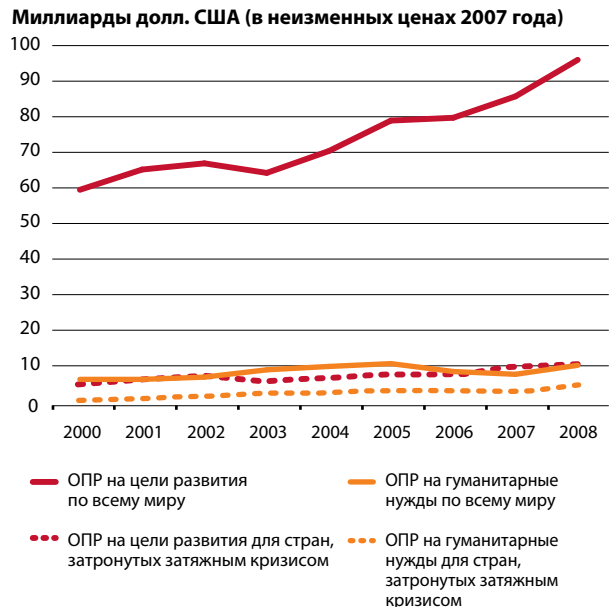
на 60 процентов (рисунок 11). Помощь в целях развития выросла с 59,2 миллиарда долл. США в 2000 году до 95,2 миллиарда долл. США в 2008 году, в то время как гуманитарная помощь выросла с 6,7 миллиарда долл. США в 2000 году до 10,7 миллиарда долл. США в 2008 году (в неизменных ценах 2007 года).

Помощь в целях развития⁵⁷

Помощь в целях развития странам, затронутым затяжным кризисом (исключая Афганистан и Ирак) росла за этот период немного быстрее, чем в среднем по миру, увеличившись с 5,5 до 11 миллиардов долл. США, что соответствует 100-процентному росту с 2000 по 2008 год. Вместе с тем, в 2000 году эта цифра была весьма незначительна (5,5 миллиарда долл. США) и составляла 9 процентов от всей помощи на цели развития, а к 2008 году она составила лишь 12 процентов от всей помощи на цели развития. В среднем за 2000-2002 годы этот показатель на душу населения был равен 17,87 долл. США, что ниже средней для НРС величины в 28,69 долл. США. Соответственно, 14 из числа стран, затронутых затяжным кризисом, за последний проанализированный период (2006-2008 годы, рисунок 12) все еще получали меньше помощи в целях развития на душу населения, чем в среднем по НРС.

РИСУНОК 11

В мировом масштабе помощь как на цели развития, так и на гуманитарные нужды выросла примерно на 60 процентов в период с 2000 по 2008 год

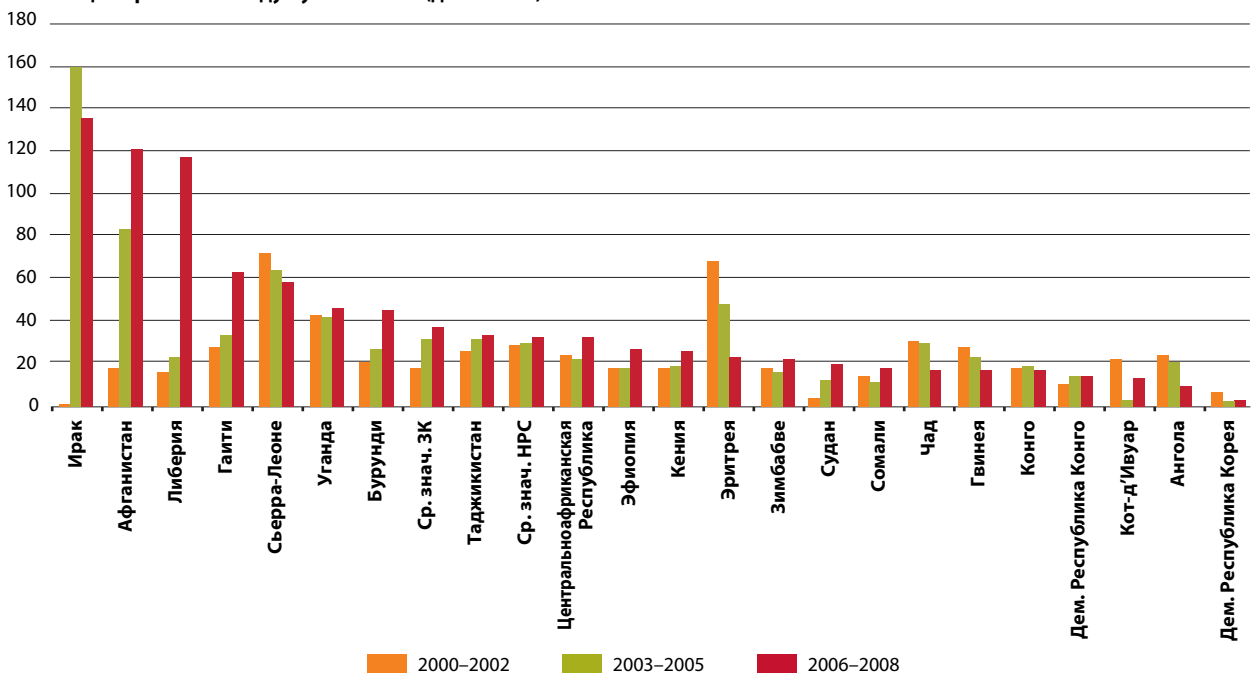


Примечание: данные по странам, затронутым затяжным кризисом, не включают данные по Афганистану и Ираку. Источник: онлайн-база данных КСР ОЭСР.

РИСУНОК 12

Объем ОПР на цели развития на душу населения в странах, затронутых затяжным кризисом, отличался значительным разбросом

ОПР на цели развития на душу населения (долл. США)



Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источники: онлайн-база данных КСР ОЭСР; сайт Всемирного банка по показателям мирового развития.

Гуманитарная помощь, оказываемая странам, затронутым затяжным кризисом (исключая Афганистан и Ирак), постоянно росла, что вылилось в ее пятикратное увеличение с 2000 по 2008 год: с 978 миллионов долл. США до 4,8 миллиарда долл. США. Гуманитарная помощь Афганистану и Ираку в целом также значительно выросла. В случае Афганистана она увеличилась со 155 миллионов долл. США в 2000 году до 802 миллионов долл. США в 2008 году. Ирак в 2000 году получал гуманитарную помощь в размере 141 миллиона долл. США, а к 2008 году эта сумма более чем удвоилась, достигнув 359 миллионов долл. США. При этом максимальный уровень в 1,2 миллиарда долл. США отмечался в 2003 году. В целом за этот же период гуманитарная помощь стала все больше сосредотачиваться на странах, затронутых затяжным кризисом. Доля всей мировой гуманитарной помощи, направлявшейся в страны, затронутые затяжным кризисом, в течение этого периода утроилась, увеличившись с 15 до 45 процентов (56 процентов с учетом Афганистана и Ирака). Объем гуманитарной помощи на душу населения в странах, затронутых затяжным кризисом, отличался значительным разбросом и по годам, как этого и можно было ожидать с учетом специфики оказания помощи в чрезвычайных ситуациях (рисунок 13). Тем не менее, в отличие от помощи в целях

развития, все страны, затронутые затяжным кризисом, получали больше гуманитарной помощи на душу населения, чем в среднем по НРС.

■ Анализ потоков помощи по секторам показывает, что ключевые для продовольственной безопасности секторы не получают достаточного финансирования

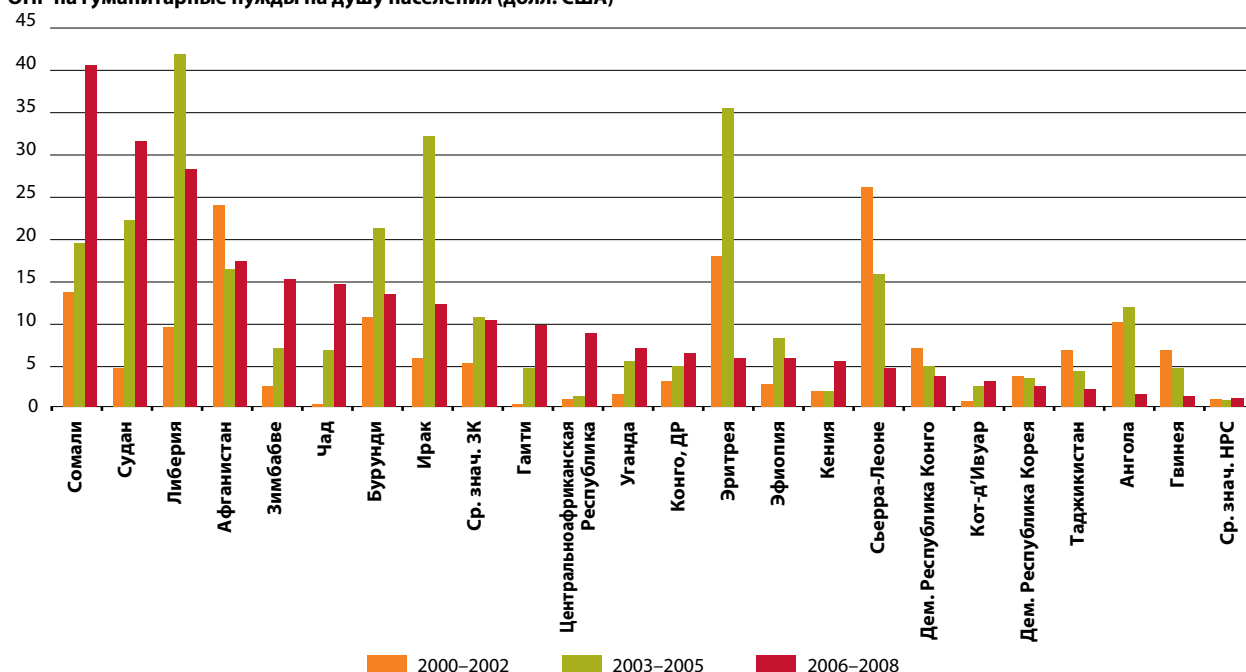
Анализ потоков помощи в различные секторы сосредоточен на сельском хозяйстве и образовании – двух секторах, имеющих особое значение для продовольственной безопасности. К сожалению, способ ведения статистики по ОПР не дает возможности более подробно проанализировать виды программ, которые, судя по всему, наиболее соответствуют условиям затяжных кризисов, например, помощь в развитии источников средств к существованию или социальная защита.

Судя по обязательствам в отношении ОПР на 2005–2008 годы, лишь 3,1 процента от ОПР на цели развития, полученной странами, затронутыми затяжным кризисом, было направлено на нужды сельского хозяйства (рисунок 14) в сравнении со средним показателем по НРС в 5,8 процента. И это несмотря на то, что в сельскохозяйственном секторе стран, затронутых затяжным кризисом, в среднем производится 32 процента

РИСУНОК 13

Объём ОПР на гуманитарные нужды колеблется от года к году, но страны, затронутые затяжным кризисом, получают больше средств чем в среднем наименее развитые страны

ОПР на гуманитарные нужды на душу населения (долл. США)



Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источники: онлайн-база данных КСР ОЭСР; сайт Всемирного банка по показателям мирового развития.

ВВП и занято 62 процента населения этих стран (см. приложение, таблицу 2), и такая же пропорция отмечается в целом по НРС. Тематические исследования, представленные в настоящем докладе (см., в частности, стр. 20-24), показывают значение источников средств к существованию в сельском хозяйстве и в сельских районах для групп населения, наиболее пострадавших от затяжных кризисов.

Точно также доля ОПР в целях развития, выделяемая на образование в странах, затронутых затяжным кризисом, весьма мала (3,8 процента по сравнению с 9,6 процента в среднем по НРС), в то время как базовое (т.е. начальное) образование получает всего 1,6 процента по сравнению с 3,5 процента в среднем по НРС.

Все, за исключением трех (Ангола, Гвинея и Эритрея) из 22 стран, затронутых затяжным кризисом, получали на предоставление начального образования меньшую процентную долю ОПР в целях развития, чем в среднем НРС (рисунок 15). Вместе с тем, с учетом низкого уровня ОПР на душу населения, получаемого этими тремя странами, потоки помощи на предоставление начального образования были невелики даже в этих странах.

И это при том, что образование в долгосрочном плане крайне важно для обеспечения продовольственной безопасности. Имеются весомые доказательства того, что инвестиции в образование, особенно в начальное,

способствуют уменьшению масштабов голода и недоедания за счет повышения производительности мелких землевладельцев и ведения сельского хозяйства для удовлетворения собственных потребностей. Низкий уровень получаемого школьного образования связан с большими масштабами недоедания⁵⁸. Исследование, проведенное по заказу Всемирного банка, выявило, что производительность труда фермера, получившего 4 года начального образования, почти на 9 процентов выше, чем у фермера, вообще не имеющего образования⁵⁹.

■ Продовольственная помощь остается наиболее финансируемой формой гуманитарного реагирования, особенно в странах, затронутых затяжным кризисом⁶⁰

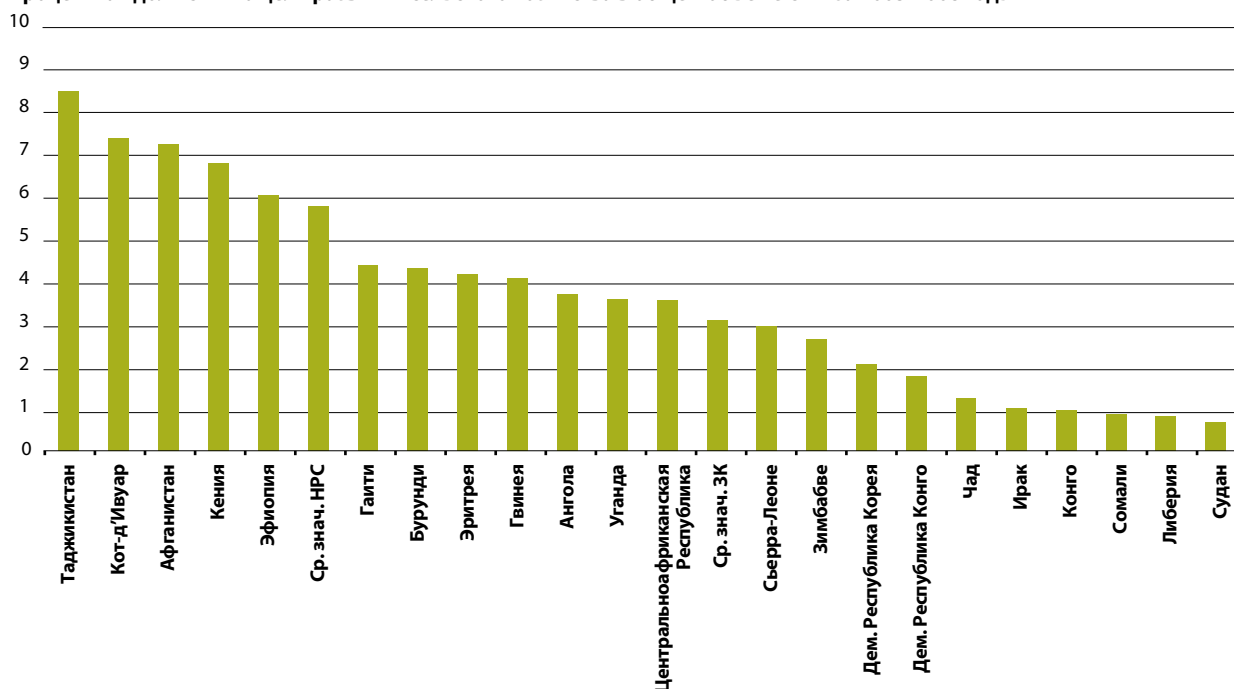
Так же, как в случае с ОПР в целях развития, на долю сельского хозяйства приходится малая доля от всей гуманитарной помощи (3 процента от всех мировых обязательств в 2009 году и 4 процента в странах, затронутых затяжным кризисом). Образование получило ничтожные 2 процента от ОПР на гуманитарные нужды.

Выделение гуманитарной помощи в рамках Процесса принятия призывов к совместным действиям (ППСД) демонстрирует, что сегодня – по всему миру и в странах, затронутых затяжным кризисом – приоритет отдается

РИСУНОК 14

Сельское хозяйство играет жизненно важную роль в экономике стран, затронутых затяжным кризисом, но при этом оно получает лишь малую долю средств ОПР на цели развития

Процентная доля ОПР на цели развития сельского хозяйства в общем объеме ОПР за 2005-2008 годы



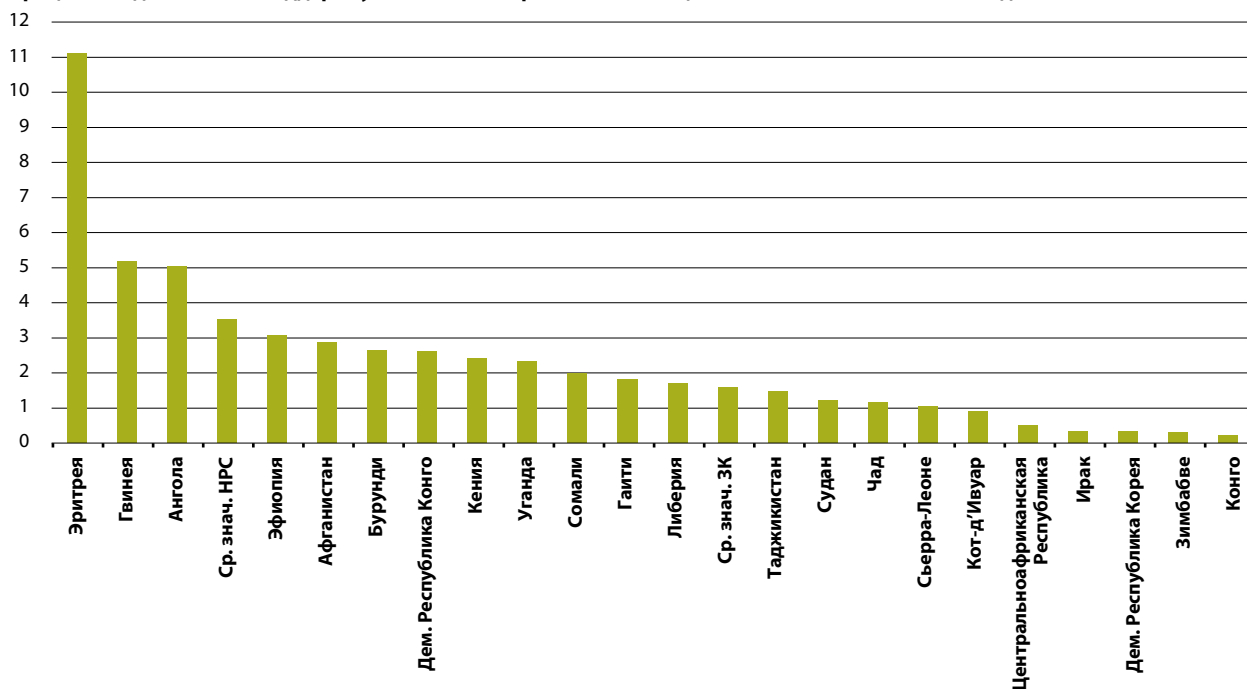
Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источник: база данных Системы отчетности кредиторов ОЭСР.

РИСУНОК 15

Лишь малая доля ОПР на цели развития выделяется на поддержку начального образования в странах, затронутых затяжным кризисом, в большинстве случаев даже меньше чем в среднем по НРС

Процентная доля ОПР на поддержку начального образования в общем объеме ОПР за 2005-2008 годы



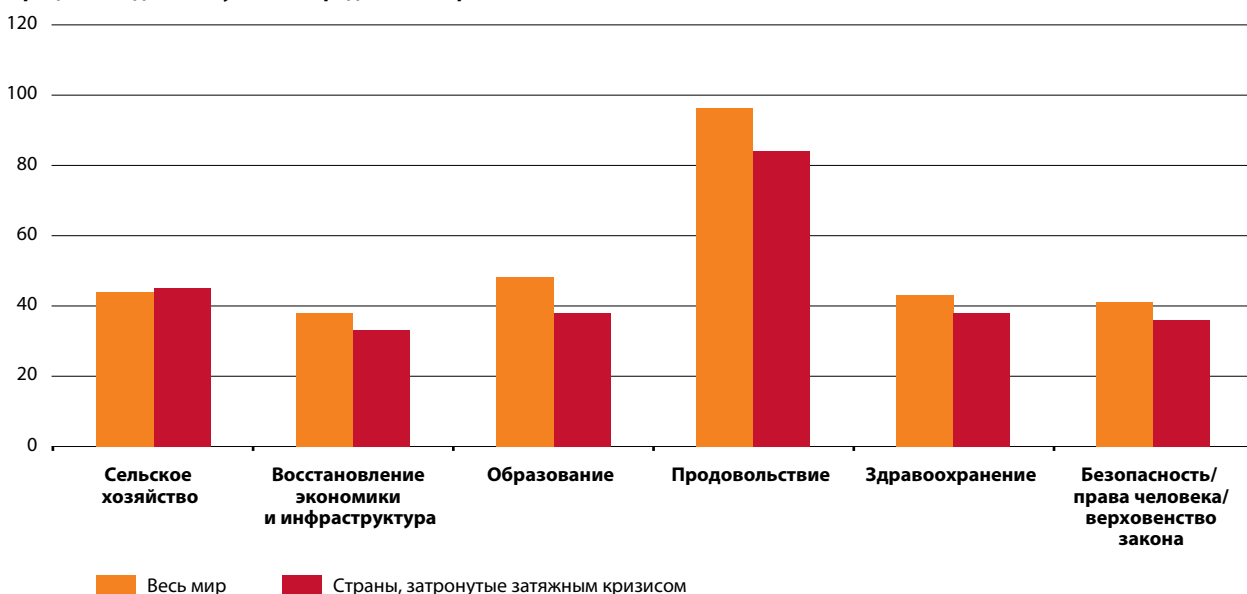
Примечания: ЗК = страны, затронутые затяжным кризисом; НРС = наименее развитые страны (за исключением стран, затронутых затяжным кризисом).

Источник: база данных Системы отчётности кредиторов ОЭСР.

РИСУНОК 16

В рамках Процесса принятия призывов к совместным действиям большинство секторов получило менее половины средств, запрошенных в период с 2000 по 2008 год

Процентная доля полученных средств из запрошенного объёма



Источник: база данных Системы финансового контроля.

продовольственной помощи, а не другим видам содействия⁶¹.

Продовольственная помощь является наиболее полно финансируемым сегментом гуманитарной помощи – в 2006-2008 годах в рамках ППСД финансировалось 96 процентов заявленной мировой потребности⁶². В отношении стран, затронутых затяжным кризисом, показатели были несколько хуже – за этот же период было профинансировано 84 процента заявленной потребности в продовольственной помощи (рисунок 16). В среднем по сельскохозяйственному сектору показатели были хуже, чем по сектору продовольственной помощи: в 2000-2008 годах ему выделялось лишь 44 процента от запрошенных в мировом масштабе средств, а в странах, затронутых затяжным кризисом, эта доля составила 45 процентов. Образование и другие ключевые секторы, например, водоснабжение и санитария, также получили менее 50 процентов необходимого финансирования.

■ **Потоки помощи: что они означают для продовольственной безопасности в странах, затронутых затяжным кризисом?**

Нынешний низкий уровень ОПР странам, затронутым затяжным кризисом, следует пересмотреть с учетом того, что большинство из них до сих пор зависит от внешней помощи для финансирования большей части государственных расходов в интересах бедных слоев населения. В то же время, гуманитарная помощь, масштабы которой стремительно росли, и которая была основным источником помощи на протяжении длительного периода времени, должна стать частью помощи в целях развития в рамках долгосрочной политики и планирования. Это потребует серьезного переосмысления методов оказания помощи таким странам.

Что касается продовольственной безопасности, то на основе имеющихся данных трудно проследить инвестиции, нацеленные на решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности, и практически невозможно вычленить ключевые инициативы, например, защиту и развитие источников средств к существованию и социальную защиту. Это ограничивает возможность разработки политических решений, которые бы способствовали преодолению проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

Несмотря на эти ограничения, секторальный анализ потоков помощи позволяет получить некоторые сведения. Как помощь в целях развития, так и гуманитарная помощь сельскому хозяйству в странах, затронутых затяжным кризисом, меньше средних показателей по НРС, несмотря на тот факт, что такие инвестиции крайне необходимы для восстановления и развития источников средств к существованию. Начальное образование также не получает надлежащего финансирования с учетом той ключевой роли, которое оно играет в обеспечении продовольственной безопасности в долгосрочном плане. Таким образом, под угрозу поставлены долговременные положительные достижения в сфере продовольственной безопасности. В то же время, продовольственная помощь пользуется поддержкой, приближающейся к масштабам реальных потребностей. Продовольственная помощь необходима для сохранения жизни и защиты источников средств к существованию в странах, затронутых кризисом, и она должна по-прежнему пользоваться поддержкой доноров, однако необходимо привлечь внимание к недостаточному финансированию других секторов, которые могут внести вклад в создание в этих странах фундамента для обеспечения продовольственной безопасности в долгосрочном плане.



Гуманитарная продовольственная помощь в затяжные кризисы

Главный тезис

Гуманитарная продовольственная помощь не только спасает жизни в затяжные кризисы, но и является долгосрочным вкладом в обеспечение продовольственной безопасности и в будущее развитие.

Гуманитарная продовольственная помощь является отличительной чертой ситуаций затяжных кризисов. Благодаря ей удается спасать жизни и решать проблемы, связанные со скудностью ресурсов и лишениями, характеризующие многие затяжные кризисы. Гуманитарная продовольственная помощь является также вкладом в будущее страны. Поддержка в виде чрезвычайной продовольственной помощи позволяет обеспечивать питание и средства к существованию, способствует получению образования, обеспечивает прочную базу продовольственной безопасности в долгосрочном плане и представляет политически значимое вложение в будущее развитие. Вместе с тем, не следует недооценивать множество оперативных и политических вызовов работы в условиях затяжных кризисов.

■ Новая концепция продовольственной помощи: стратегический сдвиг

Год за годом самая большая доля обязательств в ответ на чрезвычайные призывы ООН о помощи в чрезвычайных ситуациях касается продовольственной помощи, включающей продовольствие в натуральной форме, выплаты денежных средств для местной и региональной закупки продовольствия, продовольственные ваучеры и наличные деньги, направленные непосредственно получателям⁶³. 44 процента первого Гуманитарного призыва на 2009 год, к примеру, касалось продовольствия и программ с использованием продовольствия (3,1 миллиарда долл. США от запрошенных 7 миллиардов долл. США).

Наблюдатели уже давно высказывали опасения, что гуманитарная помощь – особенно продолжительная – может подорвать местную экономику и нанести ущерб местному сельскохозяйственному производству. В последние годы наблюдался заметный отход от импорта продовольственной помощи к более устойчивой и содействующей развитию

практике закупок. Содействие в кризисных ситуациях сегодня означает не только продовольственную помощь – ВПП и другим организациям, работающим в условиях затяжного кризиса, доступны новые средства. В странах и районах, где плохо работают рынки, продовольственная помощь может принимать форму предоставления продовольствия напрямую семьям в рамках простейшей формы сети социальной защиты. Там, где функционируют рынки и существует инфраструктура распределения, она может выступать в форме распределения наличных денег или ваучеров, позволяющих их получателям непосредственно покупать пищевые продукты в отдельных магазинах. Возможность адаптации принимаемых мер к конкретным условиям позволила принимать более нюансированные и соответствующие конкретным условиям меры реагирования и помогла рассеять опасения в отношении возможного расхолаживающего воздействия длительной помощи.

ВПП, самая крупная организация в сфере оказания продовольственной помощи, сегодня большей частью закупает продовольствие для своих программ, а не получает его в натуральной форме. В 2009 году ВПП осуществила 80 процентов всех закупок в развивающихся странах, включая 12 из 22 стран, затронутых затяжным кризисом, рассматриваемых в настоящем докладе. ВПП также перестроила свои методы закупок продовольствия таким образом, чтобы более эффективно содействовать устранению коренных причин голода. Программа «Закупки ради прогресса», начатая в 2008 году, разработана с целью расширения доступа мелких землевладельцев и малоимущих фермеров к рынкам, на которых они могут продавать свою продукцию по конкурентной цене. Например, в Либерии эта инициатива охватила 5600 фермеров. Ожидается, что она будет способствовать улучшению их связи с рынками и созданию национального потенциала производства, переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции. В восьми странах, затронутых затяжным кризисом, включая Афганистан, Демократическую Республику Конго, Судан и Сьерра-Леоне, в рамках этой инициативы осуществляются пилотные проекты.

■ Гуманитарная продовольственная помощь как вклад в будущее страны

Во время острой фазы кризиса защитные сети продовольственной помощи – включая всеобщую и целевую

раздачу продовольствия и денежные пособия, программы питания для матери и ребенка и программы горячего питания в школе – являются мерами, спасающими жизни, и они часто финансируются из чисто гуманитарных финансовых фондов. Кроме того, эта деятельность также помогает сохранить человеческий капитал, являющийся необходимой базой для будущей стабильности страны, продовольственной безопасности и роста.

Продовольственная помощь в целях обеспечения питания матерей и детей младшего возраста, например, является солидной опорой долгосрочного развития – недостаточное

питание детей младшего возраста даже в течение нескольких месяцев может иметь необратимые, пожизненные негативные последствия для здоровья, образования и продуктивности (см. текстовую вставку б). Оценки потерь ВВП от недоедания во многих странах варьируют от 2 до 3 процентов⁶⁴ и до 11 процентов в некоторых странах Центральной Африки⁶⁵.

Питание в школе доказало свою эффективность в плане защиты уязвимого населения, предлагая питание, образование и выгоды от обеспечения гендерного равенства наряду с целым рядом социально-экономических

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 6

Питание в странах, затронутых затяжным кризисом

Достаточное питание жизненно важно для роста, хорошего здоровья, физического и умственного развития. Оно требует разнообразного рациона, включающего основные продукты питания, овощи, фрукты, продукты животного происхождения и витаминизированные продукты¹. На состоянии питания сказываются не только наличие и доступность продовольствия, но и болезни и санитарные условия – включая доступ к безопасной питьевой воде – и доступность профилактических медицинских услуг.

Страны, затронутые затяжным кризисом, характеризуются высоким или очень высоким уровнем недостаточного питания и рецидивами высокого уровня острого недоедания (истощение или низкий вес при достигнутом росте). Это ограничивает развитие личности и общества. Недостаточное питание убивает (оно повинно в одной трети из 8,8 миллиона детских смертей в мире ежегодно²) и способствует росту заболеваемости. Дети, отстающие в росте к двум годам (не достигающие роста, соответствующего их возрасту вследствие недостаточного питания) скорее всего, никогда не смогут достичь своего полного образовательного и производительного потенциала. В 18 из 22 стран, затронутых затяжным кризисом, масштабы отставания в росте выше среднего уровня в развивающихся странах, составляющего 34 процента³. Это влияет как на отдельных индивидуумов, так и на долгосрочные перспективы восстановления и развития этих стран⁴.

Предотвращение и лечение недостаточного питания в затяжные кризисы требует сочетания ряда мер. Для удовлетворения неотложных потребностей в питании требуются чрезвычайные меры, в то время как меры по восстановлению продовольственной безопасности являются основой улучшения питания в долгосрочном плане. Требуется также принять меры для стабилизации и совершенствования структуры рациона и приема

микронутриентов. Этого в краткосрочном плане можно добиться за счет распределения продуктов питания, подобранных для удовлетворения потребностей конкретных целевых групп, например, детей младшего возраста, находящихся под угрозой недоедания, и домохозяйств, в которых не могут готовить пищу из-за вынужденного перемещения или отсутствия топлива для приготовления пищи⁵.

Предотвращение недоедания (отставания в росте) у детей с момента зачатия до достижения ими двухлетнего возраста также важно, как и лечение истощения. Таким образом, приоритет необходимо отдавать не только лечению острого недоедания, но также профилактике недоедания среди детей младшего возраста за счет улучшения приема нутриентов как самими детьми, так и беременными и кормящими матерями. В практическом плане это означает концентрацию таких продовольственных мер на беременных и кормящих женщинах, детях в возрасте от полугодия до двух лет и детях, страдающих умеренной и тяжелой формой истощения.

¹ См., например, M. Golden. 2009. Proposed nutrient requirements of moderately malnourished populations of children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S267–S343; и S. De Pee and M.W. Bloem. 2009. Current and potential role of specially formulated foods and food supplements for preventing malnutrition among 6–23 month-old children and for treating moderate malnutrition among 6–59 month-old children. *Food and Nutrition Bulletin*, 30: S434–S463.

² R.E. Black, L.H. Allen, Z.A. Bhutta, L.E. Caulfield, M. de Onis, M. Ezzati, C. Mathers and J. Rivera. 2008. Maternal and child undernutrition: global and regional exposures and health consequences. *Lancet*, 371: 243–260; UNICEF. 2009. *The State of the World's Children 2009. Maternal and Newborn health*. New York, USA.

³ UNICEF. 2009, см. сноску 2.

⁴ C.G. Victora, L. Adair, C. Fall, P.C. Hallal, R. Martorell, L. Richter and H.P.S. Sachdev. 2008. Maternal and child undernutrition: consequences for adult health and human capital. *Lancet*, 371: 340–357.

⁵ См., например, S. De Pee, J. van Hees, E. Heines, F. Graciano, T. van den Briel, P. Acharya and M.W. Bloem. 2008. Ten minutes to learn about nutrition programming. *Sight and Life Magazine*, 3(Suppl.): 1–44.

достижений⁶⁶. В условиях чрезвычайной ситуации или затяжного кризиса школьное питание стимулирует запись и посещение школ за счет предоставления продовольствия домохозяйствам при условии посещения детьми школы. В посткризисной или переходной ситуации программы школьного питания могут восстанавливать образовательную систему и способствовать возвращению внутренне перемещенных лиц и беженцев, подавая сигнал о том, что основные услуги функционируют, и поэтому теперь можно безопасно возвращаться домой. Сети социальной защиты на основе продовольствия также включают такую производительную деятельность, как продовольствие в обмен на труд или деньги в обмен за работу в целях восстановления общинного имущества, сохранения источников средств к существованию и укрепления устойчивости домохозяйств. В Гаити модели «продовольствие в обмен на труд» и «деньги в обмен на труд» используются для удовлетворения неотложных потребностей неблагополучного в плане продовольственной безопасности населения и помощи в восстановлении жизненно важных экономических и социальных общинных активов, которые повысят устойчивость населения перед лицом стихийных бедствий (см. текстовую вставку 7).

■ Гуманитарная деятельность в «пробеле» между помощью и развитием

Велика роль организаций, предоставляющих гуманитарную продовольственную помощь: населению, затронутому кризисом, требуются основные услуги и предоставляемые ими возможности для обеспечения средств к существованию. При этом часто у государств отсутствует потенциал – а в ряде случаев желание – для удовлетворения этих потребностей.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 7

Использование гуманитарной продовольственной помощи в целях повышения устойчивости домохозяйств перед лицом стихийных бедствий в Гаити

Гаити находится в ситуации затяжного комплексного кризиса, образовавшегося вследствие городских беспорядков, повторяющихся стихийных бедствий и воздействия мирового экономического кризиса. Чрезвычайная продовольственная помощь предоставлялась после беспорядков в апреле 2008 года, связанных с ценами на продовольствие, трех ураганов подряд, тропического шторма в августе и сентябре 2008 года и землетрясения в январе 2010 года.

Потребовалось новое мышление, чтобы наиболее эффективно использовать масштабную гуманитарную операцию для поддержки более долгосрочного восстановления и обеспечения продовольственной безопасности, что означает укрепление устойчивости

Программы развития по сокращению масштабов бедности и инвестициям в занятость в условиях затяжных кризисов часто или вовсе не осуществляются, или разворачиваются слишком медленно, либо недостаточно нацелены на самые бедные и голодающие слои населения. Гуманитарная продовольственная помощь может начать способствовать продвижению к развитию, помогая уменьшать воздействие связанных с этим факторов риска, укреплять устойчивость и создавать в конечном итоге основу для национальной системы социальной защиты. Вместе с тем, она не является заменой других форм эффективного международного содействия в кризисных ситуациях, включая обеспечение альтернатив гуманитарной помощи. Более того, никакое международное вмешательство не сможет заменить эффективное и подотчетное национальное правительство и системы социальной защиты.

Тот факт, что гуманитарная продовольственная помощь может стать основой развития, не означает, что только она должна отвечать за достижение целей и соблюдение принципов развития. Действия в соответствии с гуманитарными принципами, которые подчеркивают независимость и нейтральность с тем, чтобы своевременно и беспристрастно удовлетворять острые нужды людей, не всегда совместимы с работой через государственные или местные органы, включая работу по укреплению их потенциала. В связи с тем, что государства в затяжные кризисы обычно не имеют достаточного потенциала для удовлетворения потребностей людей и даже могут затягивать вызывающий их кризис, нельзя рассчитывать на государственные структуры в том, что касается содействия либо распределения спасительной помощи и/или беспристрастного удовлетворения потребностей нуждающихся людей. Гуманитарные инвестиции в ряде

перед лицом будущих стихийных бедствий. Первоначальный упор на раздачу продовольствия всем жителям по мере удовлетворения неотложных потребностей сменился более целевыми подходами. Перемены включали расширение программ горячего питания в школе и питания в пострадавших районах. Учитывая уязвимость людей перед лицом будущих внезапных потрясений, организации стали уделять повышенное внимание программам, включающим трудовую деятельность, по схеме «продовольствие в обмен на труд» и «деньги в обмен на труд» с тем, чтобы помочь уязвимым домохозяйствам восстановить и создать такое общинное имущество, которое бы позволило уменьшить риски, связанные со стихийными бедствиями в будущем, и укрепить их устойчивость.

случаев могут поддерживать государственные учреждения, однако они также могут оказаться неподходящими для создания потенциала в более долгосрочном плане. Это не всегда контрпродуктивно для государства, наоборот, поддержка восприятия всеми сторонами нейтральности гуманитарных организаций важна, если этим организациям потребуется в посткризисной фазе работать с государствами и пострадавшими общинами в качестве солидного и заслуживающего доверия партнера по развитию.

Гуманитарная продовольственная помощь также в силах помочь создать фундамент продовольственной безопасности и будущего развития как за счет повышения готовности к стихийным бедствиям и уменьшения опасности, так и за счет своего вклада в обеспечение питания, образования и средств к существованию. Там, где затяжной кризис вызван или отягощен повторяющимися стихийными бедствиями, гуманитарная продовольственная помощь дает возможность начать реализацию таких мер. Разработка хорошо известной Программы социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии, которая охватывает порядка 7,3 миллиона сельских жителей и снабжает их продовольственными посылками или денежными пособиями с тем, чтобы помочь пережить периоды нехватки продовольствия, в то же время способствуя росту общинного имущества, отчасти основывалась на накопленном за десятилетия опыте реагирования на отдельные стихийные бедствия и голод через гуманитарную продовольственную помощь. Данная программа сочетает понимание гуманитарными продовольственными организациями проблем уязвимости с рядом других компонентов, в частности уроками, полученными в ходе успешной реализации таких моделей развития активов на базе общины как MERET (поддерживаемая ВПП государственная программа содействия устойчивому земледелию и водопользованию и повышению производительности в неблагоприятных в плане продовольственной безопасности общинах). Программа социальной защиты в Эфиопии также является примером того, как страны, выходящие из затяжных кризисов, могут создавать долгосрочные программы содействия уязвимым группам населения на базе опыта гуманитарных продовольственных сетей защиты.

В ситуациях, когда потенциал государства чрезвычайно ослаблен или где кризис продолжается из-за насилия и нарушений прав человека, возможность передачи эстафеты ответственному и чуткому государству представляется более отдаленной, однако помощь сама по себе продолжает защищать человеческий и общинный капитал от дальнейших потерь и ущерба. Это на протяжении многих лет происходило в Судане, где вследствие конфликта и связанных с ним нарушений прав человека стал распространяться голод, жертвами которого стали многие мирные жители. Пределы того, чего можно было добиться за счет гуманитарной продовольственной помощи были ясно продемонстрированы тогда, когда так и не удалось ликвидировать глубинных причин голода (т. е.

конфликт и нарушения прав человека, повлекшие голод 1988 года, в результате которого погибли 250 тыс. человек)⁶⁷. Всеобъемлющее мирное соглашение 2005 года ознаменовало начало периода, в течение которого стало возможным представить переход к гуманитарной продовольственной помощи, которая в первую очередь направлена на поддержку восстановления. На этом этапе раздача продовольствия помогала удовлетворять неотложные нужды, одновременно способствуя росту доверия общин к мирному процессу. Особое внимание при этом уделялось, в частности тем, кто возвращался к местам постоянного жительства, чтобы помочь им продержаться несколько месяцев до тех пор, пока они не обустроятся и не получат урожая на своих фермах. Недавнее исследование в Судане выявило, что лица, возвращавшиеся к местам постоянного проживания, испытывали наибольшую потребность в продовольственной помощи сразу же по прибытии, и предоставление такой помощи имело наиболее осязаемое положительное влияние на реинтеграцию и восстановление этой группы населения⁶⁸.

■ Вызовы и риски продовольственной помощи в периоды затяжных кризисов

Затяжные кризисы влекут много вызовов и рисков, с которыми организации должны эффективно справляться с тем, чтобы гуманитарная продовольственная помощь выполняла свою цель спасения жизней и обеспечивала прочную платформу для продовольственной безопасности в более долгосрочном плане.

Поддержание гуманитарного пространства

Участники гуманитарной деятельности во многих сегодняшних затяжных кризисах сталкиваются с дилеммой между следованием императивной цели гуманитарной деятельности – удовлетворением неотложных потребностей людей в продовольствии – и соблюдением основных принципов гуманитарной деятельности: нейтральности, беспристрастности и независимости. Организации в целях получения и обеспечения доступа к уязвимым слоям населения могут идти на компромиссы в том, что касается принципов. Например, ВПП координировала свои операции на севере Шри-Ланки в 2006–2009 годах с армией Шри-Ланки, что было существенно для обеспечения важных поставок продовольствия на север страны. Вместе с тем, это могло скомпрометировать репутацию гуманитарной операции ВПП как абсолютно нейтральной или независимой, и такое положение может в будущем осложнить отношения с общинами на тамильском севере.

Необходимость найти баланс между противоречивыми приоритетами для установления и поддержания «гуманитарного пространства» составляет неотъемлемую черту операций продовольственной помощи во многих нынешних затяжных кризисах. Ставки высоки и, как

разъяснялось выше, поддержание репутации нейтральности гуманитарных организаций важно для обеспечения возможности эффективной работы этих организаций в районах, затронутых конфликтом, во время и по завершении кризиса. Представление о том, что нейтральность гуманитарного персонала и его независимость от политической повестки дня скомпрометированы, может представлять серьезную или даже смертельную опасность для гуманитарного персонала и для населения, которому он пытается помочь. В Афганистане сотрудники гуманитарных организаций подвергались нападениям со стороны вооруженных групп повстанцев из-за имевших место или предполагавшихся контактов с правительственными или коалиционными войсками. Это имело негативные последствия не только для безопасности персонала, но и для возможностей его работы с нуждающимся населением. С увеличением числа нападений повстанцев на гуманитарных работников некоторые организации приостановили операции помощи в отдельных районах Афганистана. Возможно, все в большем числе сегодняшних затяжных кризисов гуманитарный персонал помимо поддержания своего нейтрального, независимого и беспристрастного имиджа в конкретной стране должен думать о том, как он будет отождествляться с глобальными политическими игроками, тенденциями и событиями, и каковы будут возможные последствия этой увязки для будущих операций.

Не причинять вреда

Гуманитарная продовольственная помощь порой является наиболее ценным ресурсом в страдающих из-за недостатка услуг, отдаленных и зачастую небезопасных районах, затронутых затяжным кризисом. Методы выбора целевой аудитории и оказания содействия могут влиять на местные социальные и экономические отношения. В 1990-е годы в южном Судане людей племени нуэр из Айода вовлекали в вооруженные формирования для набегов на земли племени динка, мотивируя, в частности, теми аргументами, что операции по оказанию помощи на землях племени нуэр якобы не учитывают нужды людей⁶⁹. В Сомали оказание гуманитарной помощи одной общине, и не оказание ее соседней с ней, особенно если жители последней считали, что их положение одинаково, могло вызвать конфликт и набег⁷⁰.

Гуманитарные организации стремятся уменьшить негативные последствия оказываемой ими помощи для охраны и безопасности получателей помощи. К примеру, с учетом предыстории случаев насилия в Гаити, в особенности в Порт-о-Пренсе, предотвращение насилия при распределении продовольствия после землетрясения в январе 2010 года стало предметом особой заботы ВПП. Меры защиты были сразу же интегрированы в деятельность ВПП по оказанию продовольственной помощи, включая: четкое разъяснение причин выбора целевой аудитории и прав на получение помощи с тем, чтобы предотвратить

недоразумения и конфликты; создание в центрах раздачи продовольствия специальных зон безопасности и предоставление поддержки беременным женщинам, пожилым людям и людям с ограниченными возможностями; распространение принятой ВПП политики абсолютной нетерпимости к сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам.

■ Что это означает для продовольственной помощи в затяжные кризисы?

Для ответа на вызовы, связанные с работой в условиях затяжных кризисов, требуются инновационные и принципиальные подходы. В этой связи представляются перспективными усилия гуманитарных организаций, занимающихся оказанием продовольственной помощи, направленные на включение в их деятельность элемента защиты. ВПП, основываясь на работе, проделанной организацией «Оксфам» и Международным комитетом спасения (МКС), совместно с кластером защиты Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), за последние несколько лет провела исследования и обучение, требовавшиеся для улучшения анализа потребностей получателей помощи в защите в сложной обстановке, более эффективного продвижения концепции гуманитарного доступа, управления репутацией нейтральности и беспристрастности организации и разработки программ продовольственной помощи в соответствии с принципом «не причинить вреда».

Гуманитарная продовольственная помощь не только спасает жизни, но и является вкладом в будущее. Смещение акцента со стандартной продовольственной помощи на широкий набор средств оказания содействия, дополненное инновационными способами поставок продовольствия, способствует обеспечению надлежащего содействия и увеличивает шансы того, что гуманитарная продовольственная помощь в новом ее понимании послужит прочной основой продовольственной безопасности в более долгосрочном плане.

Первой и главной задачей новой концепции гуманитарной продовольственной помощи является удовлетворение неотложных индивидуальных потребностей. Она не является заменой других форм эффективного международного реагирования на кризисы или требующихся национальных структурных перемен или перемен в обществе и надлежащего управления. Во время как продовольственная помощь в затяжные кризисы может во многих аспектах содействовать развитию, не следует возлагать на нее излишние ожидания и ответственность за достижение целей и соблюдение принципов развития. Скорее, ее следует рассматривать как часть пакета важнейших мер реагирования в ситуации затяжного кризиса. Последней инстанцией отчетности в отношении гуманитарной деятельности являются люди в нужде.



На пути к социальной защите в затяжные кризисы

Главный тезис

Системы социальной защиты закладывают важную основу восстановления общества в затяжные кризисы. Вместе с тем, в ситуациях ограниченного финансового, институционального и оперативного потенциала, программы социальной защиты обычно носят краткосрочный характер, направлены на оказание чрезвычайной помощи и финансируются за счет внешних источников.

Помимо улучшения гуманитарной продовольственной помощи, стремительно растет интерес к мерам социальной защиты в секторе развития. Социальная защита включает сети социальной защиты, страхование и различные секторальные меры в интересах здравоохранения, образования, питания и сельского хозяйства⁷¹. Появляются новые инициативы как на глобальном уровне (например, инициатива Организации Объединенных Наций по обеспечению минимального уровня социальной защиты), так и на региональном уровне (например, Межамериканская сеть социальной защиты). На страновом уровне появляется множество примеров собственного опыта, например, Программа социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии и Программа сетей защиты от голода в Кении. Иногда эти компоненты закрепляются в законодательстве, регулирующие соответствующие сферы (например, минимальная оплата на рынке труда), создавая тем самым основу для т. н. «трансформационных» и основанных на правах человека подходов к работе в сфере социальной защиты.

Существуют формальные и неформальные виды социальной защиты. К последним относятся помощь и обмен опытом внутри общин и между ними, тогда как первые включают официальные (принятые государством) или частные (обеспеченные контрактами) меры. Государственные меры могут финансироваться за счет внутренних или внешних (доноры) источников, тогда как частные механизмы в основном представляют собой рыночные страховые продукты.

Вместе с тем, важно осознавать ключевое отличие между «системой» и набором программ. Страны могут иметь отдельные компоненты социальной защиты (например, страхование и пособия), однако если они не прописаны в национальных бюджетах, структурах,

налоговой и рыночной политике и в политическом процессе в целом, если они не являются частью динамичного социального контракта между государством и гражданами – то они не являются настоящей *системой* социальной защиты. Многие страны, затронутые затяжным кризисом, имеют лишь набор мер социальной защиты, а не систему социальной защиты как таковую.

Пожалуй, наиболее горячо обсуждаются проблемы социальной защиты в затяжные кризисы. В этом контексте гуманитарные вопросы и проблемы развития в значительной степени пересекаются, и в итоге дискуссия, касающаяся социальной защиты, затрагивает большое число вопросов обеих повесток дня. В то время как необходимости сочетания этих сфер уделяется все больше внимания⁷², продвижение в создании систем социальной защиты пока незначительно.

■ Социальная защита в затяжные кризисы

В более широком плане социальную защиту можно рассматривать под различным углом, включая с точки зрения состава (например, сочетание сетей защиты и страхования), формы (официальная или неофициальная), источников финансирования (внутренние или за счет помощи) и уровня организационного обеспечения системы. Используя эти общие критерии для стран, затронутых затяжным кризисом, можно выделить ряд характерных взаимосвязанных черт.

В целом наблюдается скудость национальных политических форматов, обеспечивающих основу для социальной защиты. Элементы социальной защиты зачастую разрознены и недостаточно отражены в стратегиях продовольственной безопасности, сокращения масштабов бедности и развития⁷³.

Суммарное воздействие высокого уровня бедности, сковывающих бюджетных ограничений и небольших налоговых поступлений сильно ограничивают возможности перераспределения в этих странах⁷⁴. Как уже отмечалось, страны, затронутые затяжным кризисом, как правило, в большей степени зависят от внешнего финансирования ключевых социальных и экономических услуг и инвестиций. Эта зависимость подвергает серьезному сомнению возможность и устойчивость социальной защиты в странах с ограниченными ресурсами.

При таких масштабах внешнего финансирования решения, касающиеся социальной защиты, четко

подпадают под общие критерии эффективности помощи. Как заявила Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁷⁵, «... наши действия [в сфере социальной защиты] должны соответствовать национальной политике, Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программе действий». Таким образом, значительная доля внешнего финансирования в этих странах может заставить усомниться в национальном формате программ социальной защиты.

Институциональный потенциал зачастую недостаточен для обеспечения надзора и руководства. Функции социальной защиты обычно разбросаны по ряду отраслевых министерств, органов власти и среди участников, а учреждения, на которые возложена ответственность за социальную защиту, могут не входить в число наиболее влиятельных – таких, как, скажем, министерство финансов. Технический, административный и организационный потенциал обычно ограничен, как это было недавно задокументировано в Западной и Центральной Африке⁷⁶.

Зачастую основной объем социальной защиты предоставляется через неформальные механизмы. Лишь порядка 20 процентов мирового населения имеет доступ к официальным системам социальной защиты⁷⁷.

Средства и программы социальной защиты имеют ограниченные масштабы, зону покрытия, продолжительность и уровень предоставляемых выгод. Самой крупной программой социальной защиты в Африке является Программа социальной защиты посредством развития производства в Эфиопии, которая охватывает порядка 7,3 миллиона неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйств. Средний масштаб программ в южной Африке обычно намного меньше 500 тыс. получателей⁷⁸. В целом такие

страны, как Афганистан, Гаити, Зимбабве и Судан имеют низкие показатели в плане мер социальной защиты⁷⁹.

Сети социальной защиты играют доминирующую роль в плане состава социальной защиты, а секторальные меры – включая предоставление услуг (например, доступа в школы или больницы) – остаются фундаментом социальной защиты в сложных ситуациях. Сети социальной защиты обеспечивают в основном передачу продовольствия, часто в рамках более широких мер чрезвычайного реагирования. К примеру, в 2008 году более 2,5 миллиона тонн продовольствия было поставлено в страны, затронутые затяжным кризисом, порядка 82 процентов этого количества поступило в форме чрезвычайной помощи⁸⁰. В сетях социальной защиты в целом, и при оказании чрезвычайной помощи в частности, сравнительно редко используются различные модели денежных пособий, в особенности в постконфликтных ситуациях⁸¹.

На этом фоне при разработке планов социальной защиты в странах, затронутых затяжным кризисом, может возникнуть целый ряд непреодолимых проблем с одной стороны, и инновационных подходов – с другой, которые могут способствовать формулированию политики и программ в сфере социальной защиты.

■ Компромиссы и инновации

В целом социальная защита является неотъемлемой частью трех основных дискуссий, ведущихся в контексте затяжных кризисов⁸².

Первая из них касается перехода от ежегодных программ помощи к многолетнему подходу в контексте развития. Рассматриваются новые инициативы по преобразованию гуманитарной помощи, направленной на насущные потребности, в предсказуемый,

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8

Предсказуемая поддержка предсказуемых потребностей: Программа сетей защиты от голода в Кении

Программа сетей защиты от голода осуществляется Министерством развития Северной Кении и других засушливых территорий. Она нацелена на четыре самых крупных и наиболее бедных района на севере Кении и использует денежные пособия для удовлетворения потребностей в питании домохозяйств, неблагополучных в плане продовольственной безопасности. Эта программа финансируется за счет гранта Соединенного королевства по каналам Департамента международного развития Соединенного Королевства. На этапе I к концу 2010 года программа охватит 60 тыс. домохозяйств. На этапе II программа распространится почти на 300 тыс. домохозяйств.

Программа носит высоко инновационный характер, в ее рамках апробируются такие новые подходы, как регистрация домохозяйств с использованием биометрии, запись данных в режиме реального времени и эффективная система работы в сельских районах, объединяющая биометрическую информацию, считывающие устройства в точках продаж и технологии мобильной связи. Она является передовым рубежом банковских и прочих финансовых услуг в беднейших районах Кении.

Источник: DFID. 2009. *DFID Kenya Social Protection Programme Annual Review*. Nairobi.

долгосрочный подход, служащий интересам развития (см. текстовую вставку 8).

К примеру, в Эфиопии принятие подхода, основанного на праве на помощь⁸³, реализованного в рамках Программы социальной защиты посредством развития производства, опиралось на предыдущий институциональный опыт. В Программе использовались уроки, полученные на опыте укрепления предсказуемости предыдущей Модели гарантии занятости – программе общественных работ (до 2002 года) и собственный опыт первого года реализации программы (2005 год).

Во-вторых, важно проанализировать эффективность и экономическую целесообразность существующих программ. Это включает стратегический и оперативный анализ целевой аудитории, охвата и эффективности различных инструментов социальной защиты. Палестинское министерство социального обеспечения, например, находится в процессе разработки национальной стратегии защиты социального сектора⁸⁴. Это является одной из первых попыток дать оценку социальным программам на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа и объединить их в рамках слаженной стратегической программы.

В третьих, инновации заключаются в продвижении вопросов наделения полномочиями и подходов, основанных на соблюдении прав человека. Появляется ряд инициатив, направленных на укрепление социальной интеграции маргинализированных групп населения и пропагандирующих основные обязательства в сфере социальной защиты. К примеру, в 2006 году несколько стран Африки подписали «Ливингстонский призыв к действию», поддержавший укрепление сотрудничества и обязательства в сфере социальной защиты. Это воплотилось в новый раунд консультаций, проведенных Африканским союзом в 2008 году, включая рекомендации «... выделить отдельные строки в бюджете для финансирования социальной защиты в размере не менее 2 процентов ВВП»⁸⁵.

Эти примеры свидетельствуют о том, что социальная защита включает целый ряд вопросов: дискуссия неизбежно касается определения оптимального сочетания гуманитарных мер и мер в целях развития, которые могут содействовать выходу из кризиса. Хотя внутреннее финансирование социальной защиты представляет пугающий вызов, по крайней мере, в краткосрочном плане оно дает новую динамику росту приоритета социальной защиты в политической повестке дня (см., например, текстовую вставку 8), формируя инновационные союзы и содействуя обмену широким спектром успешных методов осуществления⁸⁶. Будущие прикладные инициативные исследования должны строиться на растущем интересе к социальной защите и потребности в ней, обеспечивая при этом процесс принятия решений на

основе достоверной и соответствующей конкретной ситуации информации.

С другой стороны, эти соображения четко демонстрируют взаимосвязанную природу социальной защиты и мер по стимулированию роста: при отсутствии роста вряд ли появятся перспективы финансирования социальной защиты за счет внутренних ресурсов, однако без социальной защиты будущие модели роста скорее будут менее всеобъемлющими и более ориентированными на бедные слои населения по сравнению с теми, какими они могли бы быть. Эта дилемма включает ряд вариантов реализации мер и их возможную последовательность (сокращение масштабов неравенства или содействие росту).

■ Последовательность мер в сфере продовольственной безопасности

Социальная защита в основном подразумевает меры, принимаемые государством, что поднимает вопрос об определении объема и масштабов государственной поддержки продовольственной безопасности. Исторически официальные меры социальной защиты в странах с развитой экономикой были введены после достижения устойчивого экономического развития⁸⁷, и это вызвало оживленную дискуссию в развивающихся странах в отношении уместности и жизненности иной последовательности – конкретно, могут ли широкие меры социальной защиты быть введены до достижения прочных экономических показателей? Как распределять ограниченные средства государственного бюджета среди конкурирующих приоритетов? Следуют ли странам инвестировать в расширение производительности сельского хозяйства или стоит расширять сети социальной защиты пожилых людей? Очевидно, что эти вопросы приобретают еще большую остроту в условиях затяжных кризисов.

Ряд соображений может способствовать принятию информированных решений в отношении некоторых из этих вариантов. Например, утверждается, что для постконфликтных стран социальная защита может уменьшить вероятность возникновения будущих конфликтов⁸⁸, следовательно, ее следует вводить до осуществления секторальных и макроэкономических мер⁸⁹. Более того, новые документальные доказательства свидетельствуют о том, что компромиссы между эффективностью и равенством могут быть не столь выраженными, как часто представляется⁹⁰. В частности, социальная защита может способствовать развитию тремя путями, но не замедлять его и не ставить под угрозу.

Первый путь касается вложений в человеческий капитал. Например, улучшение детского питания может способствовать улучшению развития познавательных способностей, достижений в учебе и будущей

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 9

Продовольствие в обмен на образование в затяжные кризисы: экспериментальные данные из лагерей внутренне перемещенных лиц

Программы «продовольствие в обмен на образование» бывают двух видов: питание в школе и раздачи рационов на дом. В недавнем исследовании рассматривалось воздействие этой программы в 31 лагере для внутренне перемещенных лиц в северной Уганде. На основании обследований порядка 1000 домохозяйств, проведенных в 2005 и 2007 годах, было установлено, что питание в школе и раздача рационов на дом сократили масштабы анемии среди детей в возрасте 10-13 лет соответственно на 19,2 и 17,2 процента. Более того, в домохозяйствах, где дети получали питание в школе, значительно сократилось отставание в росте у детей дошкольного

возраста, возможно, вследствие перераспределения продовольствия внутри домохозяйства. Эти результаты отмечались в основном у детей младшего дошкольного возраста, от полугода до трех лет, когда рост наиболее чутко реагирует на изменения в питании. Таким образом, даже в затяжные кризисы часто удается заложить основу долгосрочного развития.

Источники: S. Adelman, H. Alderman, D. Gilligan and J. Konde-Lule. 2008. The impact of alternative food for education programs on child nutrition in northern Uganda. Draft. Washington DC, IFPRI.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 10

Продовольственная помощь на основе денежных выплат: взгляд из Афганистана, Западного берега реки Иордан и сектора Газа

В 2009 году ВПП с партнерами осуществила ряд программ на основе денежных выплат, которые обеспечивали качественную продовольственную помощь, одновременно стимулируя местный бизнес и сельскохозяйственный сектор. Здесь описываются две ваучерные программы, осуществляемые в затяжные кризисы.

В Афганистане ВПП реализовала 6-месячную ваучерную пилотную программу для 10 тыс. домохозяйств инвалидов, домохозяйств, возглавляемых женщинами, а также крупных уязвимых домохозяйств и для внутренне перемещенных лиц в районе Кабула. Ежемесячно бенефициары получали купон стоимостью 30 долл. США, который можно было обменять на пищевые продукты в отдельных магазинах. Ожидается, что

ваучерная программа будет распространена на другие городские районы в Афганистане.

На Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа ВПП запустила городской ваучерный проект, охватывающий почти 7800 неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйств. В сотрудничестве с НПО ежемесячно ВПП распространяла ваучеры стоимостью 56 долл. США. Ваучеры улучшили доступ бенефициаров к богатой протеином пище.

Источники: WFP. 2009. Global workshop on cash and vouchers: final report. Rome, WFP; и S.W. Omamo, U. Gentilini and S. Sandstrom (eds). 2010. Innovations in food assistance: lessons from evolving experience. Rome, WFP. Готовится к публикации.

производительности труда, а также, соответственно, потенциала заработка (см. текстовую вставку 9)⁹¹.

Второй канал роста лежит в сфере связанных с более высоким риском, но приносящих более высокие доходы источников средств к существованию. Это сфера, в которой возможно установить ряд взаимосвязей между социальной защитой и продовольственной безопасностью⁹². Действительно, фермеры часто показывают результаты ниже ожидаемых, что в большинстве объясняется консервативными методами. Социальная защита может играть важную роль, гарантируя определенный уровень, сверх которого

можно реализовывать более рискованные, но более оправдывающие себя стратегии.

Третий канал касается смягчения последствий некоторых рыночных ошибок (см. текстовую вставку 10).

Все вместе эти соображения помогли изменить представление о социальной защите как о чистых затратах – сейчас она воспринимается как инвестиции. Вместе с тем, в этой сфере имеются существенные ограничения, и политические выводы следует делать с осторожностью. Так, влияние социальной защиты на устойчивом развитии, скорее всего, скажется только

через продолжительное время, может быть, спустя поколение (например, результаты в сфере образования). Это может войти в противоречие с краткосрочными приоритетами, которые актуальны для уязвимых домохозяйств и стран.

■ Что это означает для улучшения социальной защиты в затяжные кризисы?

Программы социальной защиты в затяжные кризисы обычно направлены на оказание чрезвычайной помощи, финансируются за счет внешних источников и имеют ограниченные масштабы. Они похожи на инициативы, реализуемые в других ситуациях, но без сопоставимого уровня внутренних финансовых и институциональных обязательств и потенциала, которые бы позволили превратить их в национальную систему. Прогресс в социальной защите в затяжные кризисы потенциально способен заполнить брешь между гуманитарными инициативами и инициативами в целях развития. Появился целый спектр многообещающих политических и программных инноваций, заслуживающих дальнейшего внимания и применения.

Было продемонстрировано, что некоторые соображения касаются только социальной защиты, например, какие пособия или какие методы определения целевой аудитории использовать, в то

время как другие, например, роль помощи в поддержке социальной защиты, актуальны в более широком плане. Очевидно, что для того, чтобы приступить к созданию национальных систем социальной защиты, необходимо их продумать и сделать выбор: например, выбор между мерами краткосрочного и долгосрочного характера, внутренней и внешней поддержкой, государственными мерами и частными стимулами, производительностью и равенством, предложением и спросом на услуги, выполнением программ и продвижением собственности на программы. Некоторые из этих дилемм могут быть сравнительно простыми, в то время как остальные могут быть связаны со значительными компромиссами и окажутся более трудными для разрешения.

В то время как внешняя поддержка способна в кратко- и среднесрочном плане помочь отложить некоторые компромиссы, растет понимание того, что нынешняя система помощи нуждается в совершенствовании, включая новое мышление в отношении путей укрепления отчетности и механизмов обратной связи со стороны как поставщиков, так и получателей. Платформы социальной защиты должны разрабатываться не изолированно, как это происходит в странах, затронутых затяжным кризисом, а как часть более широкого процесса информирования участников процесса принятия решений о приоритетах инвестирования наряду с другими социальными и экономическими секторами.



Использование краткосрочных мер для поддержки более долгосрочного восстановления сельского хозяйства и продовольственной безопасности

Главный тезис

Большинство мер реагирования на затяжные кризисы принимается в гуманитарном контексте, который зачастую ограничивает возможность принимать более комплексные меры в отношении истинных движущих сил кризиса. Несмотря на это, опыт Афганистана, Гаити, Западного берега реки Иордан и сектора Газа, а также Таджикистана показывает, как сочетание краткосрочных и долгосрочных мер реагирования в затяжные кризисы или принятие мер реагирования, направленных на структурные причины кризиса, могут способствовать более долгосрочному восстановлению средств к существованию в сельском хозяйстве и продовольственной безопасности.

Такие события, как засуха, наводнения, конфликты и другие антропогенные катастрофы были в центре мер гуманитарного реагирования в плане продовольственной безопасности, а также концепций и средств реагирования на гуманитарные кризисы. Вместе с тем, с учетом характерных черт, отличающих страны, затронутые затяжным кризисом, от других стран, неблагоприятных в плане продовольственной безопасности – развал или отсутствие управления, наличие конфликта или чрезвычайной ситуации комплексного характера, типы потоков помощи, продолжительность кризиса – требуется уделять больше внимания применению имеющихся средств, координации и концептуальным рамкам работы на основе более целостных и комплексных подходов, сконцентрированных на понимании и поддержке устойчивости общин и создании более устойчивых и разнообразных источников средств к существованию.

■ Уроки затяжных кризисов, полученные ФАО и ее партнерами в секторе продовольствия и сельского хозяйства

Есть множество примеров того, как ФАО и ее партнеры искали либо продолжают искать творческие пути для

ответов на основные вызовы в сельскохозяйственном секторе, которые могут включать меры краткосрочного чрезвычайного реагирования, но не ограничиваться ими. Эти меры нацелены на создание более устойчивого и надежного производства продовольствия и обеспечение доступа в места с неустойчивой и неопределенной обстановкой. К таким мерам относятся как поиск путей повышения доступности продовольствия и восстановления местных рынков посредством устройства подсобных городских хозяйств в Бурунди и Демократической Республике Конго, так и меры по улучшению состояния природных ресурсов, землепользования и повышения доступности продовольствия и доступа к нему посредством почвозащитных методов ведения сельского хозяйства в Зимбабве и Эфиопии, а также поставки сельскохозяйственных ресурсов для укрепления семеноводства в частном секторе в Афганистане. В этом разделе кратко рассматриваются уроки, извлеченные ФАО и ее партнерами в процессе реализации программ, сочетающих меры краткосрочного и более долгосрочного характера в Афганистане, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, а также в Таджикистане. В последнем примере кратко излагается, как уроки, полученные в процессе подготовки к ураганам, использовались для подготовки проекта нового типа в Гаити после землетрясения в январе 2010 года.

Афганистан: развивая устойчивые источники средств к существованию, продовольственную безопасность и питание

Работа ФАО в Афганистане дала важные уроки в плане реагирования на неотложные и долговременные потребности в ситуации затяжного кризиса. Десятилетия конфликта, отягощенного засухой, довели Афганистан до состояния развала инфраструктуры, высокой безработицы и повсеместной бедности. В 2005 году 44 процента домохозяйств в Афганистане считали себя неблагоприятными в плане продовольственной безопасности⁹³. Сельское хозяйство играет заметную роль в экономике Афганистана, производя порядка

36 процентов ВВП, не считая выращивания опийного мака и других услуг, связанных с сельским хозяйством, например, обработку пищевых продуктов⁹⁴.

Два конкретных примера иллюстрируют, как с применением более комплексного подхода в Афганистане велась работа по преобразованию источников средств к существованию или устранению сдерживающих их развитие факторов. Эти меры поддерживаются активным кластером по продовольственной безопасности⁹⁵, совместно координируемым ФАО и ВПП, а также группой специалистов из Австралии, сотрудниками страновой группы ООН, которые главным образом занимаются мерами реагирования на неотложные, среднесрочные и более долгосрочные проблемы (включая продовольственную безопасность, сельское хозяйство, орошение, социальные вопросы и здравоохранение)⁹⁶.

Во-первых, ФАО осуществила в Афганистане программы, направленные на интеграцию мер по чрезвычайному реагированию/восстановлению и задач в сфере питания, сохранения биоразнообразия, продовольственной безопасности и источников средств к существованию в государственную политику в соответствующей области, прежде всего в сельском хозяйстве, развитии сельских районов, здравоохранении и образовании. Стратегии, поддерживавшиеся в целях развития сельскохозяйственного сектора и, в свою очередь, национальной экономики, были направлены на диверсификацию растениеводческой и животноводческой продукции таким образом, чтобы это отражалось на многих сегментах общества. К примеру, ФАО и министерство сельского хозяйства, орошения и животноводства Афганистана работали совместно с целью развития семеноводства, поддерживая частные предприятия кредитами с тем, чтобы они могли произвести сертифицированные семена гарантированного качества к посевным сезонам 2008 и 2009 годов. К концу обоих сезонов семеноводческие предприятия выплатили все займы с процентами на 99 процентов. Доходы (порядка 5 миллионов долл. США) были использованы для создания фонда развития промышленного семеноводства под управлением Национальной семеноводческой ассоциации Афганистана, который будет помогать основанию новых частных семеноводческих предприятий в других частях страны при технической поддержке ФАО. Доходы будут использоваться для предоставления сезонных займов семеноводческим предприятиям в качестве меры по поддержке увеличения производства сертифицированных семян⁹⁷.

Во-вторых, программы питания использовались в том числе как приемлемый в данном культурном контексте повод для начала работы по гендерным вопросам в Афганистане. Стратегии были сосредоточены на укреплении технических навыков женщин посредством

работы с организациями, помогающими женщинам создавать группы взаимопомощи для получения доступа к кредитам и рынкам и развития малых сельских предприятий.

Извлеченные уроки: Эти меры осуществлялись в течение периода, отмеченного значительными переменами в государственной структуре. Изменяющийся институциональный контекст требовал гибкости, позволявшей вносить эффективные изменения в режиме реального времени, не ставя под угрозу более долгосрочные цели, и принимать меры на местном уровне либо в других точках доступа, в общинах, домохозяйствах и на малых предприятиях. Питание было приемлемой в данном культурном контексте исходной точкой для работы по гендерным вопросам в Афганистане даже тогда, когда женщины не участвовали в общественной жизни. Помощь отраслевым министерствам и местным институтам в планировании проектов и сборе средств для финансирования мер в сфере продовольственной безопасности помогла ликвидировать выявленные пробелы и расширить масштабы успешных мер.

Западный берег реки Иордан и сектор Газа: углубление понимания вопросов продовольственной безопасности для лучшей подготовки программ

С 2008 года ВПП и ФАО тесно сотрудничали с Палестинским центральным статистическим бюро (ПЦСБ) в целях разработки системы мониторинга социально-экономического положения и продовольственной безопасности (СЭПБ) на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В то время, когда была задумана эта система, на территории почти на протяжении 10 лет не проводилось социально-экономического опроса или мониторинга на уровне домохозяйств, и ПЦСБ в 2002 году прекратило мониторинг последствий ограничений на пересечение границы. ПЦСБ пыталось создать более традиционную информационную систему по продовольственной безопасности, однако она не встретила большого понимания – пользователи находили, что она недостаточно отражает вопросы доступа к продовольствию, что является наиболее важным и актуальным аспектом отсутствия продовольственной безопасности в контексте Западного берега реки Иордан и сектора Газа.

Система мониторинга СЭПБ была создана для обеспечения точной и актуализированной информации о социально-экономическом положении и продовольственной безопасности с тем, чтобы: отслеживать тенденции в разрезе времени и предоставлять информацию для принятия решений по разработке программ и определению целевой аудитории помощи; обеспечивать детализированную

информацию на уровне мухазфов и по целевым группам (например, по беженцам и местному населению); повысить доступность информации и частоту мониторинга; развивать потенциал ПЦСБ по анализу продовольственной безопасности. Недавние доклады по СЭПБ подтвердили, что отсутствие продовольственной безопасности в обеих этих группах вызвано недостаточным и нестабильным доступом к продовольствию, а также, что более важно, показали, что требуются отбор и систематический мониторинг по времени показателей доступа и рыночной информации. После проведения второго года совместного мониторинга (2010 год) ПЦСБ проведет исследование по итогам 2011 года на основе обновляемых раз в полгода или ежегодно ключевых показателей в рамках своей регулярной программы работы.

Подход с использованием системы мониторинга СЭПБ помог разработать новые формы сетей социальной защиты на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В ответ на высокие цены на продовольствие, выявленные в процессе мониторинга СЭПБ, ВПП и «Оксфам» в конце 2009 года приступили к реализации ваучерной программы продовольственной помощи в секторе Газа. Таким образом, ВПП смогла использовать средства, предназначенные для финансирования краткосрочных программ, в целях определения потребностей, требующих принятия более долгосрочных мер, связанных с мониторингом и сбором информации по доступу к продовольствию. Более долгосрочные цели программы сосредоточены на укреплении источников средств к существованию в городе, за счет развития рынков и определения способов выживания малых предприятий перед лицом вызовов, связанных с политикой закрытия границы и низким уровнем доходов. Работа ФАО на Западном берегу реки Иордан была также нацелена на обеспечение средств к существованию в сельских районах для защиты доступа к земле и снижения давления, оказываемого на фермеров с целью заставить их покинуть свою землю. Помимо этого, система мониторинга СЭПБ выполнила статистические срезы неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйств (с учетом размера, возрастного и гендерного состава, образования, занятости, степени зависимости), что значительно улучшило определение групп получателей гуманитарной помощи: например, ФАО в своей полевой программе усилило внимание к женщинам и молодежи.

Извлеченные уроки: Долгая история плодотворного сотрудничества между ФАО и ВПП создала платформу еще более тесного совместного подхода к сотрудничеству с ПЦСБ по мониторингу продовольственной безопасности, и это сотрудничество способствовало контактам по вопросам продовольственной безопасности между различными

департаментами и министерствами в самой Палестинской национальной администрации. Развитие потенциала в области анализа продовольственной безопасности и мониторинга требует времени, и в случае с ПЦСБ его создание в основном продвигалось благодаря тесному сотрудничеству между ФАО и ВПП в течение последних восьми лет. Более целостный подход к анализу проблемы отсутствия продовольственной безопасности помог в полной мере продемонстрировать ее масштабы в контексте низкого уровня доходов, политики закрытия границ и подрыва, а в ряде случаев и уничтожения источников средств к существованию, и обеспечил платформу для более эффективной защиты интересов и распространения информации, связанных с отсутствием продовольственной безопасности на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа.

Таджикистан: институциональная и учитывающая гендерные аспекты земельная реформа

Таджикистан остается одной из самых бедных стран среди бывших республик Советского Союза, причем бедность там сконцентрирована в сельских районах. Гражданский конфликт, длившийся с 1992 по 1997 год, привел к появлению большого числа внутренне перемещенных лиц, инвалидов и вдов. Развал государственных сетей социальной защиты углубил бедность, особенно среди сельских женщин. Женщины во многих случаях были основным источником финансовой поддержки своих семей и домохозяйств и, несмотря на то, что 73 процента всех работников сельского хозяйства составляли женщины, им принадлежало лишь 2 процента частных ферм. Ощущалась необходимость более внимательного учета гендерных вопросов в сельском хозяйстве, особенно в контексте разворачивавшегося процесса земельной реформы.

С 2006 по 2008 год ФАО и Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) осуществляли проект в целях улучшения управления земельной реформой и систем мониторинга с особым упором на продвижение гендерного равенства и процесса консультаций. Одной из целей проекта была поддержка женщин в закреплении их прав на землю и источники средств к существованию, и он был сконцентрирован на кампаниях по повышению информированности общественности о предстоящей земельной реформе в десяти государственных хозяйствах. В государственных хозяйствах было проведено более 60 семинаров, в которых участвовало 3784 человека, 55 процентов из них были женщины. Для улучшения учета гендерных аспектов основными государственными учреждениями была создана сеть национальных экспертов по гендерным вопросам из Госкомитета по землеустройству, Министерства

сельского хозяйства, Министерства мелиорации и водного хозяйства, Ассоциации дехканских ферм, Агроинвестбанка и Государственного статистического комитета. В течение всего этого процесса ФАО и ЮНИФЕМ тесно сотрудничали с бывшим Государственным комитетом по землеустройству (ныне Агентство по землеустройству, геодезии и картографии).

Извлеченные уроки: Попытки проведения земельной реформы были ослаблены вследствие отсутствия потенциала принятия устойчивых мер по достижению гендерного равенства, слабого понимания гендерного анализа и подхода, заключающегося во всестороннем учете гендерной проблематики. Разработкой мер реагирования должны заниматься специалисты, обладающие целостным видением вопроса. Традиционные технические эксперты не всегда руководствуются интересами людей при рассмотрении проблем технического характера. Начало процесса консультаций и обеспечение широкого участия помогли уменьшить непропорционально большой упор на внешнюю поддержку в сельских районах и помогли женщинам закрепить свои права на землю и источники средств к существованию.

Гаити: укрепление устойчивости к изменению климата и уменьшение опасности стихийных бедствий для сельского хозяйства с целью укрепления продовольственной безопасности после землетрясения

Землетрясение, постигшее Гаити 12 января 2010 года, оставило Порт-о-Пренс и окружающие селения в руинах и привело к вынужденному перемещению 2 миллионов людей и сотням тысяч погибших и раненых. Положение в сельских районах еще более осложнялось тем, что согласно поступавшим сообщениям, до 600 тыс. человек были вынуждены вернуться в сельские районы, к чему добавлялось разрушение рынков и источников средств к существованию, вызванное землетрясением. Сельскохозяйственный сектор за последние десятилетия становился все более уязвимым вследствие сочетания перенаселения, деградации окружающей среды, неэффективных систем землепользования, бедности, проблем управления и высокой степени подверженности повторяющимся стихийным бедствиям – ураганам, засухе, оползням, землетрясениям и приливным волнам.

ФАО разработала проект, финансируемый Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) и Всемирным банком, в котором впервые при такой форме финансирования были объединены чрезвычайная помощь (сельскохозяйственные производственные ресурсы) и меры по внедрению добросовестной практики снижения риска стихийных бедствий и адаптации к изменению климата. ФАО ранее осуществила региональный проект в странах Карибского бассейна, в рамках которого были

установлены добросовестная практика адаптации к изменению климата, выявлены и размножены семена высококачественных растительных культур с более коротким циклом вегетации, выведившихся в рамках проекта по повышению готовности к ураганам в Гаити. Уроки, полученные в ходе ранее проделанной работы, были использованы при разработке мер в рамках проекта, финансировавшегося ГЭФ.

Они включали меры по популяризации охраны почв и агролесоводческих методов, доказавших свою эффективность в уменьшении рисков, связанных с климатическими опасностями; размножение и распространение семян засухо- и паводкоустойчивых культур с коротким вегетационным циклом, уже принятых местными фермерами и адаптированных к местным погодным условиям; а также популяризацию добросовестной сельскохозяйственной практики, снижавшей риски и улучшавшей управление рисками.

Извлеченные уроки: Активный поиск путей увязывания краткосрочных и долгосрочных потребностей посредством единого «окна» разработки и финансирования программ может дать хорошую возможность обеспечить восстановление и трансформацию источников средств к существованию, а также устойчивость полученных результатов. Доступ к добросовестной практике и урокам, полученным в рамках широкого спектра дисциплин, обеспечивает продвижение вперед в плане интеграции мультидисциплинарных точек доступа. Одним из основных вызовов при интеграции краткосрочных и долгосрочных потребностей было разрешение споров между участниками гуманитарных операций, отдававшими предпочтение оперативной работе и чрезвычайной помощи, и более системно работающими и настроенными на более долгосрочную перспективу специалистами в области развития, особенно в отношении эффективности затрат, охвата получателей помощи и концепций, связанных с устойчивостью.

Дальнейшие шаги

Во всех вышеприведенных примерах меры разрабатывались с применением единого подхода к продовольственной безопасности, включавшего как краткосрочные, так и более долгосрочные цели. Вместе с тем, они до сих пор далеки от комплексного подхода, требующегося для решения таких краткосрочных и более долгосрочных проблем, как слабость институциональных основ, влияющая на источники средств к существованию. Большинство мер реагирования на затяжные кризисы принимается в гуманитарном контексте, который зачастую ограничивает возможность принимать более координированные и целостные меры в отношении

Глобальный кластер продовольственной безопасности

«Кластерный подход» является ключевым элементом Обзора гуманитарной деятельности за 2005 год, подготовленного по заказу Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов, и последующей инициативы по реформе в целях повышения эффективности, большей предсказуемости и ответственности международного реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации. ФАО и ВПП активно включились в этот процесс с самого начала: ВПП как головная организация в глобальном кластере по логистике и телекоммуникациям в чрезвычайных ситуациях и головная организация по продовольственной помощи на страновом уровне, а ФАО как головная организация в глобальном кластере по сельскому хозяйству.

Кластеры на страновом уровне либо договоренности о координации между ФАО и ВПП существовали уже давно – например, в конце 2009 года ФАО и ВПП уже совместно возглавляли кластеры, имеющие отношение

к продовольственной безопасности, в 11 странах, и возглавляли их совместно с другими партнерами еще в 5 странах. Завершенная в 2007 году фаза 1 оценки кластеров, проведенная Межучрежденческим постоянным комитетом ООН, содержала рекомендацию ВПП и ФАО проработать вопрос о том, чтобы совместно с другими партнерами возглавить глобальный кластер по продовольственной безопасности. Промежуточный доклад по оценке кластеров на фазе 2 содержит рекомендацию реализовать это предложение. Конференция 2008 года о новом подходе к вопросам продовольственной безопасности в гуманитарной помощи (см. текстовую вставку 13 на стр. 59) также призвала ФАО, ВПП и основных партнеров приступить к учреждению такого глобального кластера. С февраля 2010 года, ВПП и ФАО начали структурированный процесс создания глобального кластера по продовольственной безопасности до конца текущего года.

движущих сил кризиса. Вместе с тем, гуманитарные кластеры продовольственной безопасности в затяжные кризисы предоставляют важную платформу для укрепления взаимосвязи между неотложными мерами гуманитарного реагирования и более долгосрочной помощью в целях развития, нацеленным на решение структурных проблем, ограничивающих источники средств к существованию. На более глобальном уровне подобная организация дела может еще больше продвигать эти усилия (см. текстовую вставку 11). В рамках кластеров могут разрабатываться стратегии перехода в целях обеспечения гладкой передачи дел структурам и процессам в области развития, а также объединения основных национальных и международных партнеров, активно работающих в секторе продовольственной безопасности.

С концептуальной точки зрения, одновременное реагирование на краткосрочные и более долгосрочные проблемы продовольственной безопасности в условиях затяжного кризиса не является новой идеей. Что, возможно, изменилось за последние годы, так это степень воплощения этого мышления на практике, а также то, что во многих случаях такой подход стал преобладающим. Основные доноры подчеркнули необходимость увязывания гуманитарной продовольственной помощи с

усилиями по достижению устойчивого роста, опирающегося на сельское хозяйство, как части комплексного подхода к продовольственной безопасности. Доноры все чаще признают необходимость комплексного решения глубинных причин голода и недоедания, продолжая при этом оказывать необходимую гуманитарную продовольственную помощь.

Основным вызовом здесь является извлечение тех уроков, которые позволят выявить общие точки доступа в затяжные кризисы даже при отсутствии эффективных институтов или управления. Например, гендерный анализ применительно к конкретной ситуации, либо более глубокое понимание местных концепций рисков и мер по уменьшению рисков на уровне общин, равно как и ограничений, связанных с повышением устойчивости и диверсификации источников средств к существованию, могут расширить арсенал и масштабы доступных вариантов реагирования.

Все эти элементы взаимосвязаны, и их следует воспринимать как важную часть более комплексного подхода в рамках обновленной общей архитектуры помощи, направленной на решение краткосрочных и более долгосрочных задач в связи с отсутствием продовольственной безопасности в затяжные кризисы.



Истории успеха: пример Мозамбика

Главный тезис

Страны способны выйти из ситуации затяжного кризиса. Это требует улучшения управления, понимания структурных движущих сил кризиса и принятия решительных политических мер в их отношении. Также важны привлечение местных общин и укрепление координации между донорами.

После получения независимости в 1975 году Мозамбик на три десятилетия погрузился в вооруженный конфликт, полностью разрушивший социальную сферу и экономику страны. Погибло около миллиона человек, а еще 5 миллионов стали внутренне перемещенными лицами или беженцами в соседних странах. К концу конфликта в 1992 году 40 процентов пунктов оказания первой медицинской помощи и 60 процентов начальных школ были закрыты или разрушены, и ВВП составлял лишь половину своего потенциала⁹⁸.

После подписания мирных соглашений в 1992 году Мозамбик переживает период относительной политической стабильности, и он стал примером успеха в плане экономического роста и сокращения масштабов бедности. Согласно данным Всемирного банка⁹⁹, с 1996 по 2008 год экономический рост в среднем составлял 18 процентов в год. С 1992 года сельскохозяйственное производство росло темпами 5,6 процента в год, в основном вследствие расширения площади обрабатываемых земель, однако также отчасти за счет роста числа занятых в сельском хозяйстве и увеличения производительности. Масштабы бедности в стране с 1997 по 2003 год сократились на 15 процентов. Наблюдалось существенное повышение показателей развития человеческого потенциала – таких, как образование, детская смертность и доступ к безопасной воде – несмотря на то, что страна до сих пор занимает 172-е место из 182 стран по индексу развития человеческого потенциала. Наконец, в Мозамбике продолжают неуклонно уменьшаться масштабы голода (рисунок 17), однако стране еще предстоит много сделать для достижения ЦРТ 1.

Успешное постконфликтное восстановление страны приписывалось действию ряда макроэкономических факторов, включая макроэкономическую стабильность, политическую реформу, государственные расходы в

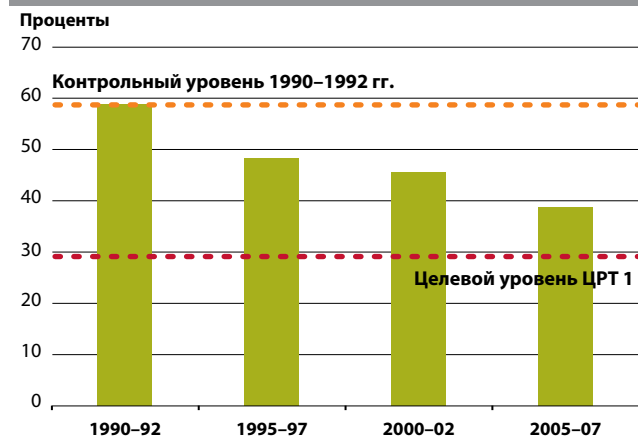
пользу бедных и массиванный приток помощи в поддержку экономического и социального развития. В последние годы важную роль играли также процесс децентрализации, плотная координация между донорами и гармонизация их усилий по поддержке проводимых правительством программ и инвестиций со стороны частного сектора. Тем не менее, основа для постконфликтного восстановления была заложена сразу же после завершения конфликта благодаря успешной демобилизации участников вооруженных действий и возвращения вынужденно перемещенных лиц, без чего экономические и социальные преобразования не смогли бы пустить корни. Этому процессу также способствовало наличие государственного органа, сосредоточившегося на предотвращении стихийных бедствий и смягчении их последствий.

■ Социальная активность в решении ключевых проблем: доступ к земле

Еще одним ключевым вопросом постконфликтного восстановления были усилия по решению проблемы доступа к земле¹⁰⁰. Конфликт из-за доступа к земле, ставший основной причиной гражданской войны, вновь возник сразу же после ее завершения, став потенциально взрывоопасным источником напряженности. Миллионы вынужденно перемещенных и бывших участников вооруженных действий

РИСУНОК 17

Уровень голода в Мозамбике



Источник: ФАО.

по возвращении на покинутые ими земли узнавали, что их земля уже занята другими. Частные инвесторы также ринулись в сельские районы, стремясь вовлечь в оборот кажущиеся «свободными» земли. В результате «оккупанты», возвращенцы и частные инвесторы часто сталкивались из-за права пользования землей. Подобные споры нередко обострялись беспомощностью государственной власти, ослабленной за годы войны. Положение не облегчило и принятое в 1979 году и еще действовавшее в то время земельное законодательство. Закон о земле основывался на принятой после получения независимости социалистической аграрной модели и не отражал традиционных систем землевладения, которые, несмотря на длительный конфликт и изменения официальной политики, на тот момент еще сохранялись и уважались.

Ключевым инструментом в процессе решения земельного вопроса была созданная при поддержке ФАО межминистерская земельная комиссия, ставшая открытой демократической платформой разработки новой земельной политики. Огромные усилия прилагались для привлечения большого числа самых различных групп, включая гражданское общество, крестьянские организации, зарождавшийся частный сектор, национальные научные круги и государственные учреждения, имевшие отношение к доступу и пользованию землей и другими ресурсами¹⁰¹. Процесс пересмотра политики начался со всеохватывающего процесса консультаций с широким участием, стартовавшего сразу же после завершения гражданской войны и основывающегося на подробном анализе социальных и экономических реалий землепользования в Мозамбике.

Наиболее очевидными фактами были сохранение легитимности и роли традиционных властей после завершения войны и то, насколько эффективно они разрешали большинство проблем доступа к земле и спорные вопросы в течение этого критического периода. Этот опыт повлек признание полезности этих традиционных систем и прав, полученных людьми с их помощью, и на основе этой информации элементы традиционного и официального права были интегрированы при разработке нового земельного

законодательства. Этот ключевой политический шаг успешно разрешил целый ряд назревавших проблем и заложил прочный фундамент для нового закона о земле, принятого в 1997 году, согласно которому прочные права владения получили также частные инвесторы, которых правительство рассматривало в качестве важного элемента послевоенного восстановления в лишенной капиталов и все еще бедной стране. Этого удалось добиться, сделав «консультации с общинами» обязательной частью инвестиционного процесса, популяризуя подход к сложному вопросу выделения земли новым инвесторам на основе переговоров и поисков консенсуса.

Результатом стали политика и закон, характеризовавшиеся высокой степенью социальной легитимности и прочной национальной основой – важнейшими элементами любого постконфликтного урегулирования. Это законодательство разрабатывалось с целью удовлетворения одновременно социальных и экономических потребностей и прав местных общин и достижения более широких целей национального экономического развития, что было важными условиями консолидации процесса постконфликтного восстановления.

Сегодня, по прошествии более 10 лет, земельная политика остается в силе, и закон 1997 года достиг своей основной цели поддержания порядка и продовольственной безопасности, содействуя при этом новым инвестициям. Этот политический и правовой формат значительно способствовал продвижению к более сбалансированному и устойчивому пути экономического роста и социального развития в стране со все еще преобладающим сельским населением.

Способ, с помощью которого в середине 1990-х годов была решена земельная проблема, пробудил в более широких слоях общества осознание важности подхода к решению сложных политических вопросов путем переговоров с широким участием и ожидания, что правительство продолжит использовать этот опыт при рассмотрении земельного и других насущных социальных и экономических вопросов в рамках подобного процесса с широким социальным и политическим участием.



На пути к обеспечению продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов: рекомендуемые меры

Страны, затронутые затяжным кризисом, характеризуются длительными или повторяющимися кризисами и конфликтами, масштабным подрывом источников средств к существованию и весьма ограниченным институциональным потенциалом реагирования. В результате доля недоедающих людей в странах, затронутых затяжным кризисом, в три раза выше, чем в других развивающихся странах, за исключением Индии и Китая. Около одной пятой из общего числа 925 миллионов недоедающих людей в мире живет в 22 странах, считающихся сегодня затронутыми затяжным кризисом. В силу явных отличительных признаков затяжных кризисов необходимые меры реагирования отличаются от мер, требующихся в условиях краткосрочных кризисов либо в ситуации бескризисного развития. Таким образом, страны, затронутые затяжным кризисом, должны рассматриваться как отдельная категория стран с особыми потребностями в плане реагирования со стороны сообщества, содействующего развитию.

Выводы, представленные в докладе «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире в 2010 году», подводят к трем основным группам рекомендаций по решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности в затяжные кризисы:

- углубление анализа и понимания;
- укрепление поддержки источников средств к существованию и продовольственной безопасности; а также
- реформирование «архитектуры» содействия.

■ Углубление анализа и понимания

В то время как затяжные кризисы имеют некоторые общие основные черты, тематические исследования, рассмотренные в настоящем докладе, четко указывают на то, что каждый кризис имеет свои

особые черты, вытекающие из конкретной ситуации. Каждый случай носит единичный характер, и меры – внутренние или внешние – должны соответствовать специфике данной ситуации. Определение соответствующих мер часто спотыкается о недостаток или отсутствие данных. За исключением нескольких получивших широкую огласку кризисов, данные либо отсутствуют, либо имеют невысокое качество, что затрудняет понимание динамики затяжных кризисов.

Сегодняшнее понимание затяжных кризисов остается поверхностным и узким. В то время как чрезвычайные гуманитарные ситуации однозначно требуют оперативной оценки потребностей, затяжной кризис требует более широкого и глубокого анализа. Глубокое понимание проблемы обеспечения средств к существованию, гендерной динамики, социального контекста, местных и национальных институтов требуется не только для устранения важнейших препятствий при обеспечении средств к существованию, но и для понимания глубинных причин кризиса. Требуется более глубокий анализ для понимания того, какие возможности адаптации существуют для источников средств к существованию в затяжные кризисы, некоторые из которых могут быть созданы при помощи внешних участников (например, за счет денежных переводов мигрантов и изменений в местных институтах, управляющих правами собственности на землю и природные ресурсы), при этом действие ряда других мер следует ограничивать (например, чрезмерной эксплуатации природных ресурсов).

Возможность сопоставления степени тяжести того или иного кризиса в различных ситуациях также важна для уменьшения риска неравномерного распределения помощи и связанного с этим синдрома «забытого кризиса». Это является сферой, в которой удалось добиться значительных достижений, но эти достижения требуется углублять, особенно в

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 12

Совершенствование анализа продовольственной безопасности и процесса принятия решений: Всеобъемлющая классификационная оценка состояния дел в отношении продовольственной безопасности

Всеобъемлющая классификационная оценка состояния дел в отношении продовольственной безопасности (ВКО) является средством повышения доскональности, транспарентности, актуальности и сопоставимости анализа продовольственной безопасности. Первоначально разработанная в 2004 году Отделом анализа продовольственной безопасности ФАО для применения в Сомали, эта методика с тех пор использовалась в целом ряде ситуаций для анализа продовольственной безопасности совместно с ВПП и другими партнерами.

ВКО включает пять протоколов:

- **Классификация степени тяжести и раннее предупреждение** для сравнения данных, полученных в различных местах и в разное время
- **Построенный на фактах анализ** для документирования основных фактов, ставших основой для классификации ситуации в области продовольственной безопасности
- **Связь с мерами реагирования** для обеспечения общего руководства мерами реагирования, соответствующими различным уровням отсутствия продовольственной безопасности
- **Базовая коммуникация** для передачи лицам, принимающим решения, основных выводов в доступном и последовательном формате, а также
- **Технический консенсус** для обеспечения согласия основных участников процесса из правительства, НПО, ООН и научных учреждений с техническими выводами анализа.

Благодаря протоколам ВКО, сложный анализ продовольственной безопасности становится более доступным и понятным для лиц, принимающих решения на национальном, региональном и глобальном уровнях. На основе данного анализа принимаются решения о приоритетах при выделении

ресурсов, моделях программ и разъяснительной работе для смягчения последствий острого и хронического состояния отсутствия продовольственной безопасности. Осуществление ВКО укрепляет существующие институты, предоставляет платформу для обмена информацией и позволяет различным заинтересованным национальным и международным участникам работать вместе и выстраивать консенсус в отношении анализа продовольственной безопасности.

В Сомали, например, ВКО используется с 2004 года. Она помогает обеспечить направление мер гуманитарного реагирования на помощь самым нуждающимся и, что столь же важно, чтобы международное сообщество не «забыло» об этом затяжном кризисе. В Кении – где речь идет скорее о мерах в целях развития – ВКО используется с 2005 года, обеспечивая общую платформу, служащую различным отраслевым министерствам для обмена информацией и проведения совместного анализа на национальном и районном уровнях при координации со стороны канцелярии президента. В настоящее время ВКО находится на различных стадиях осуществления (от первоначального ознакомления до официального принятия) в более чем в 20 странах Африки, Азии и Латинской Америки.

Программа глобальной поддержки ВКО обеспечивает определяемую спросом техническую поддержку и нормативное развитие ВКО. Руководство этим процессом осуществляется межучрежденческим Руководящим комитетом, в состав которого входят представители CARE, ФАО, FEWS NET, совместного исследовательского центра Европейской комиссии, «Оксфам», Save the Children и ВПП. В 2010 году в состав Комитета будут также приглашены региональные государственные органы и другие организации системы ООН и НПО.

странах, затронутых затяжным кризисом. Новым подходом в этой сфере является Всеобъемлющая классификационная оценка состояния дел в отношении продовольственной безопасности (ВКО) – см. текстовую вставку 12. Одной из выдающихся черт ВКО является то, что ее разработка стала результатом сотрудничества между несколькими организациями, при этом не подменялись имеющиеся аналитические средства или другие усилия в сфере анализа

продовольственной безопасности, которые скорее дополнялись на основе транспарентного и партнерского подхода.

Кроме того, удалось добиться улучшения баланса между установленными потребностями, анализом глубинных причин и предлагаемым содействием, однако большая часть этих усилий до сих пор находится на пилотной стадии, и слишком часто для реагирования на затяжные кризисы до сих пор

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Поддерживать проведение дальнейшего анализа и углубленного изучения вопроса об источниках средств к существованию и механизмов реагирования на затяжные кризисы с целью укрепления их устойчивости и повышения эффективности программ помощи и содействия.

- Доноры и организации должны вкладывать больше средств в анализ, оценку последствий и извлеченных из ситуаций затяжного кризиса уроков. Это подразумевает как финансовые, так и людские ресурсы.
- Следует укреплять и расширять информационные системы. Оценка гуманитарных потребностей чрезвычайно важна, но анализ должен быть более широким и распространяться также на источники средств к существованию, местные и общенациональные институты, которые могут поддерживать источники средств к существованию, но которые и сами могут стоять в центре причин затяжных кризисов.
- Необходимо совершенствовать анализ мер реагирования, наращивать потенциал как его проведения, так и использования результатов информированного анализа вариантов помощи.
- Необходимо продолжать совершенствовать способность сравнивать потребности в различных и неоднотипных ситуациях для улучшения распределения помощи и предотвращения синдрома «забытого кризиса».
- Комитету по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) следует регулярно проводить мониторинг и обсуждение общей ситуации в странах, затронутых затяжным кризисом.

поспешно применяются «проверенные» меры. Однако они зачастую являются неподходящей формой содействия и приносят мало пользы¹⁰².

Точно так же улучшилась оценка воздействия как мер извне, так и местных мер реагирования на затяжные кризисы для обеспечения средств к существованию, но многие доноры и организации до сих пор не проявляют желания в должной мере вкладывать деньги в оценку последствий кризиса, равно как и воздействия мер реагирования. Если мы действительно хотим улучшить меры реагирования на проблемы продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов, то необходимо совершенствовать анализ последствий кризиса, системы мониторинга и оценки и механизмы обучения и отчетности.

■ Укрепление поддержки источников средств к существованию и продовольственной безопасности

Меры по спасению жизней совершенно необходимы, однако странам, затронутым затяжным кризисом, следует стремиться к мерам поддержки, направленным на обеспечение средств к существованию, социальной защиты и уменьшение рисков, сохраняя в то же время потенциал и гибкость реагирования на острые кризисы.

Оценки ситуаций с точки зрения наличия средств к существованию обязаны принимать во внимание важнейшие события в жизни местных институтов (включая динамику власти и конфликта) с тем, чтобы

лучше понимать причины кризиса и определять надлежащие формы содействия, а также находить надежных и устойчивых партнеров для удовлетворения долгосрочных потребностей. Примеры Сьерра-Леоне и Судана демонстрируют, что внешнее содействие может приносить как пользу, так и вред в зависимости от понимания проблемы обеспечения средств к существованию, должны признаваться и поддерживаться новаторские решения проблемы обеспечения средств к существованию на местах, сдерживаться недостаточно адаптивные меры, от которых зависит испытывающее крайнюю нужду население.

Одним из важнейших способов улучшения ситуации в плане обеспечения средств к существованию в более долгосрочном плане является поддержка неформальных институтов, подкрепляющих надежность местных источников средств к существованию. Меры реагирования, непосредственно защищающие жизни и обеспечивающие средства к существованию, должны приниматься параллельно с формами содействия, поддерживающими местные институты, занимающиеся более долгосрочными потребностями в устойчивом сельском хозяйстве, управлении природными ресурсами (например, в плане землевладения, как проиллюстрировано на примере традиционных институтов в Мозамбике) и обеспечением базовых социальных услуг (например, сельской инфраструктуры, образования, здравоохранения и питания). Это также может способствовать процессу государственного

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Поддерживать в странах, затронутых затяжным кризисом, процессы защиты, развития и восстановления источников средств к существованию и институтов, поддерживающих источники средств к существованию и создающих для них благоприятную среду.

- Правительствам, донорам и организациям следует более тесно увязывать меры реагирования, касающиеся как краткосрочных, так и более долгосрочных потребностей за счет улучшения мер оказания продовольственной помощи, социальной защиты и инвестиций в сельское хозяйство, а также в источники средств к существованию, не связанные с сельским хозяйством.
- Следует интенсифицировать обеспечение, защиту и более долгосрочную поддержку источников средств к существованию, используя разнообразные средства, способствующие укреплению устойчивости людей к кризисным ситуациям и решающие проблемы их уязвимости (например, за счет сетей социальной защиты, поддержки в питании и развитии возможностей людей производить или приобретать продовольствие). При этом следует в полной мере учитывать гендерные различия.
- Поддержка источников средств к существованию должна опираться на имеющийся потенциал и укреплять положительные примеры адаптации источников средств к существованию в конкретных ситуациях, одновременно предотвращая или уменьшая воздействие недостаточно адаптивных стратегий.
- Усилия следует сосредоточить на помощи в восстановлении и/или развитии местных институтов, поддерживающих источники средств к существованию.

строительства, в особенности в тех экстремальных случаях, где потенциал государства весьма ограничен.

■ Реформирование «архитектуры» содействия

Опыт, описанный в предыдущих главах настоящего доклада, свидетельствует о том, что в ситуациях затяжных кризисов существует разрыв между реальностью на местах и архитектурой международного содействия на местах, созданной для реагирования на такого рода затяжной кризис. Признание этого разрыва не является новостью, в действительности на глобальном форуме организаций системы ООН, НПО и движения Красного Креста в 2008 году обсуждались многие из этих вопросов (см. текстовую вставку 13).

Выводы конференции 2008 года сегодня еще более актуальны, особенно в ситуациях затяжных кризисов. Отчасти необходимость совершенствования архитектуры помощи заключается в сближении классических подходов к «чрезвычайной помощи» (или гуманитарному реагированию) и «развитию». В настоящее время методы классификации донорами деятельности в гуманитарной сфере и в сфере развития не отражают всего многообразия принимаемых мер и широкой палитры местных мер реагирования на затяжные кризисы. Внешние формы содействия недостаточно точно соответствуют или этим категориям, или приписываемым им временным форматам. Донорам следует выделять финансирование – и отчитываться за него – в

соответствии с оценкой потребностей и возможностями организации программ с использованием ресурсов, соответствующих ситуации затяжного кризиса.

В некоторых из этих областей были достигнуты определенные успехи. ВПП и ФАО возглавляют процесс по созданию глобального кластера по продовольственной безопасности для обеспечения более согласованного, предсказуемого и комплексного реагирования на отсутствие продовольственной безопасности в гуманитарном контексте (см. стр. 48-52). Этот кластер будет играть роль международного форума для информационной подпитки и поддержки разработки стратегий чрезвычайного реагирования и планов реализации на страновом уровне, объединяющих неотложные меры по решению проблем наличия продовольствия, производства продовольствия, доступа к продовольствию и утилизации пищевых продуктов. Он также станет важным шагом вперед в плане согласования общего подхода и интеграции в гуманитарном контексте работы по спасению жизни людей и защиты источников средств к существованию. Вместе с тем, еще предстоит определить роль глобального кластера по продовольственной безопасности в затяжные кризисы.

Постепенное совершенствование происходит в сфере укрепления механизмов оценки и обучения и аналитических подходов, например, ВКО. Однако многие из этих рекомендаций еще только предстоит полностью осуществить. Серьезный вызов связан с руководством и координацией мер реагирования при

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 13

Выводы международной конференции «Новый подход к вопросам продовольственной безопасности в гуманитарном реагировании»

В апреле 2008 года организации системы ООН, НПО и Движения Красного Креста и Красного Полумесяца (КККП) собрались для обсуждения вопросов продовольственной безопасности в мерах гуманитарного реагирования. Этот трехдневный форум был организован организациями CARE и «Оксфамат» в штаб-квартире ФАО в Риме. Хотя форум не ограничивался рассмотрением положения в странах, затронутых затяжным кризисом, на нем были определены две ключевые сферы действий и отмечены изменения, которые системе гуманитарной помощи требуется внести в ее подходы к продовольственной безопасности и для существенного повышения эффективности борьбы с голодом:

- необходимость преодоления разрыва между чрезвычайной помощью и помощью в целях развития:
 - содействие долгосрочному обеспечению социальной защиты в качестве ключевого подхода,
 - рассмотрение вопросов уменьшения рисков стихийных бедствий в рамках системы социальной защиты,
 - усиление внимания к устойчивому сельскому хозяйству,
 - содействие финансированию превентивных мер и мер раннего реагирования.
- Важность совместного комплексного подхода к пониманию причин голода и уязвимости и реагированию на них:
 - разработка совместного аналитического и программного формата в отношении продовольственной безопасности,

– использование мер реагирования и программ, наиболее отвечающих потребностям. Форум рекомендовал поддержать работу в этих двух ключевых сферах действий коренными изменениями в архитектуре международного содействия в области продовольственной безопасности. Эти необходимые перемены включают:

- укрепление механизмов мониторинга, оценки, обучения и отчетности,
- укрепление потенциала анализа для информационной подпитки политики, программ и мер реагирования,
- обеспечение соответствия гуманитарных организаций своим задачам путем проверки их портфеля программ, механизмов финансирования, персонала и структуры и внесения необходимых изменений с целью устранения обнаруженных недостатков и в соответствии с ролью, отведенной им в рамках общей структуры,
- создание механизмов координации деятельности в области продовольственной безопасности с целью обеспечения совместной работы гуманитарных агентств на протяжении всего процесса оказания чрезвычайной помощи, переходного периода и помощи в целях развития, а также всех, кто имеет отношение к различным аспектам продовольственной безопасности и безопасности питания.

Источник: по материалам итогового коммюнике форума «Новый подход к вопросам продовольственной безопасности в гуманитарном реагировании», см. Output from the International Food Security Forum, 16-18 April 2008, Rome. CARE/ Oxfam/ FAO/ WFP.

отсутствии дееспособного и сотрудничающего национального правительства. Частью комплексного подхода к уменьшению продовольственной уязвимости должно стать развитие потенциала государства по руководству и координации мер реагирования в технических министерствах, однако в условиях гражданского конфликта это представляется затруднительным.

В схожих контекстах меры реагирования, принимаемые одними и теми же организациями, сегодня одновременно направлены на удовлетворение гуманитарных нужд, защиту и развитие источников средств к существованию, институциональное строительство, а в ряде случаев и на решение задач в

сфере безопасности. В итоге принципы работы на местах все больше размываются. Гуманитарные организации осуждают подрыв гуманитарных принципов, который повлек за собой растущие затруднения доступа к нуждающемуся населению в ряде кризисных ситуаций, равно как и ухудшение безопасности гуманитарных работников (см. стр. 38-42). Для успешного достижения гуманитарных целей и целей в области развития, а в частности целей, направленных на обеспечение продовольственной безопасности, необходимо уточнить задачи внешнего содействия в условиях затяжных кризисов, равно как и принципы выделения, распределения и оценки воздействия такой помощи.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Проанализировать архитектуру внешней помощи в затяжных кризисах с тем, чтобы она отражала потребности, вызовы и институциональные ограничения в конкретной ситуации. Это может включать организацию Форума высокого уровня по затяжным кризисам с последующей разработкой новой «программы действий» для стран, затронутых затяжным кризисом.

- Комитету по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) следует поддержать идею проведения Форума высокого уровня по затяжным кризисам не позднее 2012 года для обсуждения состояния знаний о затяжных кризисах и разработки рекомендаций в отношении дальнейших шагов.
- Следует разработать новый «План действий в затяжные кризисы» с тем, чтобы сформулировать новые принципы и параметры работы для эффективного и результативного удовлетворения специфических потребностей таких стран. Предлагается, чтобы КВПБ начал этот процесс и осуществлял его мониторинг.
- Модальности оказания содействия следует определять шире традиционных рамок категорий «чрезвычайная помощь» и «развитие», применяя более диверсифицированный подход, учитывающий механизмы социальной защиты, системы раннего предупреждения в сфере продовольственной безопасности, готовность к стихийным бедствиям, защиту окружающей среды и укрепление устойчивости источников средств к существованию.
- Планирование со стороны доноров в интересах предупреждения, раннего реагирования и долгосрочных решений должно подчеркивать вопросы предсказуемости.
- Системы отслеживания потоков помощи следует совершенствовать таким образом, чтобы они позволяли не только видеть традиционное деление на гуманитарную помощь и помощь в целях развития, но и более транспарентно отслеживать инвестиции, направляемые на поддержку продовольственной безопасности.
- Необходимо прилагать усилия с тем, чтобы поддерживать всех участников – доноров, правительства принимающих стран, негосударственных участников, национальные и международные НПО и общины, затронутые кризисом, – в разработке принципов в отношении содействия в затяжные кризисы.

ТАБЛИЦА 1
Масштабы недоедания и результаты достижения целей, намеченных на Всемирном продовольственном саммите (ВПС)¹, и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ)², в развивающихся странах³

ВЕСЬ МИР Регион/субрегион/ страна [категория недоедания]	Общая численность населения	Количество недоедающих					Показатель достижения целевого коэффициента ВПС	Тренд ВПС	Доля недоедающих в общей численности населения					Показатель достижения целевого коэффициента ЦРТ	Тренд ЦРТ
		2005-2007 гг. (млн)	1990-1992 гг.	1995-1997 гг.	2000-2002 гг.	2005-2007 гг.			0,5*	1990-1992 гг. в ср. с 2005-2007 гг.	1990-1992 гг.	1995-1997 гг.	2000-2002 гг.		
ВЕСЬ МИР	6 559,3	843,4	787,5	833,0	847,5	1,0	▲	16	14	14	13	0,8	▼		
Развитые страны	1 275,6	16,7	19,4	17,0	12,3	0,7	▼	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Развивающиеся страны	5 283,7	826,6	768,1	816,0	835,2	1,0	▲	20	17	17	16	0,8	▼		
АЗИАТСКО-ТИХО-ОКЕАНСКИЙ РЕГИОН***	3 558,7	587,9	498,1	531,8	554,5	0,9	▼	20	16	16	16	0,8	▼		
Восточная Азия	1 402,1	215,6	149,8	142,2	139,5	0,6	▼	18	12	10	10	0,6	▼		
Китай [3]	1 328,1	210,1	141,8	133,1	130,4	0,6	▼	18	12	10	10	0,5	▼		
Корейская Народно-Демократическая Республика [4]	23,6	4,2	6,7	7,8	7,8	1,9	▲	21	30	34	33	1,6	▲		
Монголия [4]	2,6	0,6	0,8	0,6	0,7	1,1	▲	28	33	27	26	0,9	▼		
Республика Корея [1]	47,8	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Юго-Восточная Азия	555,5	105,4	85,7	88,9	76,1	0,7	▼	24	18	17	14	0,6	▼		
Вьетнам [3]	85,1	21,0	16,7	13,3	9,6	0,5	▼	31	22	17	11	0,4	▼		
Индонезия [3]	221,9	28,9	22,0	30,4	29,9	1,0	▲	16	11	15	13	0,8	▼		
Камбоджа [4]	14,1	3,8	4,7	3,7	3,0	0,8	▼	38	40	29	22	0,6	▼		
Лаосская Народно-Демократическая Республика [4]	6,0	1,3	1,4	1,4	1,4	1,0	▲	31	29	26	23	0,7	▼		
Малайзия [1]	26,1	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Мьянма [3]	48,7	19,6	15,4	13,5	7,8	0,4	▼	47	35	29	16	0,3	▼		
Таиланд [3]	66,5	15,0	11,2	11,5	10,8	0,7	▼	26	18	18	16	0,6	▼		
Филиппины [3]	87,1	15,2	14,1	14,5	13,2	0,9	▼	24	20	18	15	0,6	▼		
Южная Азия	1 520,1	255,4	252,8	287,5	331,1	1,3	▲	22	20	21	22	1,0	◀▶		
Бангладеш [4]	155,4	44,4	54,2	42,3	41,7	0,9	▼	38	41	29	27	0,7	▼		
Индия [4]	1 147,7	172,4	162,7	200,6	237,7	1,4	▲	20	17	19	21	1,1	▲		
Непал [3]	27,8	4,2	4,4	4,6	4,5	1,1	▲	21	20	18	16	0,8	▼		
Пакистан [4]	169,5	29,6	26,9	36,1	43,4	1,5	▲	25	20	24	26	1,0	▲		
Шри Ланка [3]	19,7	4,8	4,5	3,9	3,8	0,8	▼	28	25	20	19	0,7	▼		
Центральная Азия	58,7	4,2	4,9	10,1	6,0	1,4	▲	8	9	18	10	1,2	▲		
Казахстан [1]	15,3	незн.	незн.	1,2	незн.	н.д.	н.д.	—	—	8	—	н.д.	н.д.		
Кыргызстан [3]	5,3	0,8	0,6	0,9	0,6	0,7	▼	17	13	17	10	0,6	▼		
Таджикистан [4]	6,6	1,8	2,4	2,9	2,0	1,1	▲	34	42	46	30	0,9	▼		
Туркменистан [2]	4,9	0,3	0,4	0,4	0,3	0,9	—	9	9	9	6	0,7	▼		
Узбекистан [3]	26,6	1,1	1,2	4,7	3,0	2,7	▲	5	5	19	11	2,1	▲		
Западная Азия	16,0	6,7	4,3	2,3	1,1	0,2	▼	41	27	15	7	0,2	▼		
Азербайджан [1]	8,5	2,0	2,2	0,9	незн.	н.д.	н.д.	27	27	11	—	н.д.	н.д.		
Армения [4]	3,1	1,6	1,1	0,9	0,7	0,4	▼	45	36	28	22	0,5	▼		
Грузия [1]	4,4	3,1	1,0	0,5	незн.	н.д.	н.д.	58	19	12	—	н.д.	н.д.		
ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА И КАРИБСКИЙ БАССЕЙН	556,1	54,3	53,3	50,7	47,1	0,9	▼	12	11	10	8	0,7	▼		
Северная и Центральная Америка	145,8	9,4	10,4	9,5	9,7	1,0	▲	8	8	7	7	0,8	▼		
Гватемала [4]	13,0	1,4	2,1	2,5	2,7	2,0	▲	15	20	22	21	1,4	▲		
Гондурас [3]	7,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	▼	19	16	14	12	0,6	▼		
Коста-Рика [1]	4,4	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Мексика [1]	106,4	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		

ТАБЛИЦА 1

Масштабы недоедания и результаты достижения целей, намеченных на Всемирном продовольственном саммите (ВПС)¹, и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ)², в развивающихся странах³

ВЕСЬ МИР Регион/субрегион/ страна [категория недоедания]	Общая числен- ность населения	Количество недоедающих					Показатель достижения целевого коэф- фициента ВПС	Тренд ВПС	Доля недоедающих в общей численности населения					Показатель достижения целевого коэффи- циента ЦРТ	Тренд ЦРТ
		2005- 2007 гг. (млн)	1990- 1992 гг.	1995- 1997 гг. (млн)	2000- 2002 гг. (млн)	2005- 2007 гг.			0.5*	1990-1992 гг. в ср. с 2005-2007 гг.	1990- 1992 гг.	1995- 1997 гг. (%)	2000- 2002 гг.		
Никарагуа [3]	5,5	2,1	1,8	1,3	1,1	0,5	▼	50	38	25	19	0,4	▼		
Панама [3]	3,3	0,5	0,6	0,6	0,5	1,1	◀▶	18	20	19	15	0,8	▼		
Сальвадор [2]	6,1	0,7	0,7	0,4	0,6	0,8	▼	13	12	7	9	0,7	▼		
Карибский бассейн	34,4	7,6	8,8	7,3	8,1	1,1	▲	26	28	22	24	0,9	▼		
Гаити [5]	9,6	4,6	4,8	4,7	5,5	1,2	▲	63	60	53	57	0,9	▼		
Доминиканская Республика [4]	9,7	2,1	2,1	2,2	2,3	1,1	▲	28	26	25	24	0,9	▼		
Куба [1]	11,2	0,6	1,5	незн.	незн.	н.д.	н.д.	6	14	—	—	н.д.	н.д.		
Тринидад и Тобаго [3]	1,3	0,1	0,2	0,1	0,1	1,1	◀▶	11	14	11	11	1,0	◀▶		
Ямайка [2]	2,7	0,3	0,2	0,1	0,1	0,5	▼	11	6	5	5	0,4	▼		
Южная Америка	375,9	37,3	34,1	33,8	29,2	0,8	▼	12	10	10	8	0,6	▼		
Аргентина [1]	39,1	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Боливия (Много- национальное государство) [4]	9,4	2,0	1,9	1,9	2,5	1,3	▲	29	24	22	27	0,9	▼		
Бразилия [2]	188,1	17,1	16,6	16,3	12,1	0,7	▼	11	10	9	6	0,6	▼		
Венесуэла (Боливарианская Республика) [2]	27,2	2,1	3,1	3,3	2,1	1,1	▲	10	14	13	8	0,8	▼		
Гайана [2]	0,8	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4	▼	20	11	7	7	0,4	▼		
Колумбия [3]	43,7	5,2	4,0	3,9	4,3	0,8	▼	15	11	10	10	0,6	▼		
Парагвай [3]	6,0	0,7	0,5	0,5	0,7	0,9	◀▶	16	10	10	11	0,7	▼		
Перу [3]	28,2	6,1	5,0	4,7	4,3	0,7	▼	27	21	18	15	0,6	▼		
Суринам [3]	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2	◀▶	14	13	15	14	1,0	◀▶		
Уругвай [1]	3,3	0,2	незн.	незн.	незн.	н.д.	незн.	5	—	—	—	н.д.	незн.		
Чили [1]	16,5	0,9	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	7	—	—	—	н.д.	н.д.		
Эквадор [3]	13,2	2,4	1,8	2,1	2,0	0,8	▼	23	16	17	15	0,7	▼		
БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА***	439,3	19,6	29,5	31,8	32,4	1,6	▲	6	8	8	7	1,2	▲		
Ближний Восток	280,4	14,6	24,1	26,2	26,3	1,8	▲	7	11	10	9	1,3	▲		
Иордания [1]	5,8	незн.	0,2	0,2	незн.	н.д.	н.д.	—	5	5	—	н.д.	н.д.		
Иранская Республика Иран [1]	71,6	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Йемен [4]	21,6	3,8	5,0	5,7	6,7	1,7	▲	30	31	31	31	1,0	▲		
Кувейт [2]	2,8	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3	▼	20	5	6	5	0,2	▼		
Ливан [1]	4,1	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Объединенные Арабские Эмираты [1]	4,2	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Саудовская Аравия [1]	24,1	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Сирийская Арабская Республика [1]	19,8	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Турция [1]	72,1	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Северная Африка	158,8	5,0	5,4	5,6	6,1	1,2	▲	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Алжир [1]	33,4	незн.	1,5	1,4	незн.	н.д.	н.д.	—	5	5	—	н.д.	н.д.		
Египет [1]	78,6	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Ливийская Арабская Джамахирия [1]	6,0	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		
Марокко [1]	30,9	1,5	1,6	1,6	незн.	н.д.	н.д.	6	6	6	—	н.д.	н.д.		
Тунис [1]	10,0	незн.	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	—	—	—	—	н.д.	н.д.		

ТАБЛИЦА 1

Масштабы недоедания и результаты достижения целей, намеченных на Всемирном продовольственном саммите (ВПС)¹, и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ)², в развивающихся странах³

ВСЬ МИР Регион/субрегион/ страна [категория недоедания]	Общая численность населения	Количество недоедающих				Показатель достижения целевого коэффициента ВПС	Тренд ВПС	Доля недоедающих в общей численности населения				Показатель достижения целевого коэффициента ЦРТ	Тренд ЦРТ
		2005-2007 гг. (млн)	1990-1992 гг.	1995-1997 гг.	2000-2002 гг. (млн)			2005-2007 гг.	0,5*	1990-1992 гг. в ср. с 2005-2007 гг.	1990-1992 гг.		
СТРАНЫ АФРИКИ К ЮГУ ОТ САХАРЫ***	729,6	164,9	187,2	201,7	201,2	1,2	▲	34	33	31	28	0,8	▼
Центральная Африка	98,4	20,4	37,2	47,0	51,8	2,5	▲	32	49	55	53	1,6	▲
Габон [1]	1,4	0,1	незн.	незн.	незн.	н.д.	н.д.	6	—	—	—	н.д.	н.д.
Демократическая Республика Конго [5]	60,8	10,0	25,5	36,7	41,9	4,2	▲	26	55	70	69	2,7	▲
Камерун [4]	18,2	4,2	5,0	4,3	3,9	0,9	▼	33	34	26	21	0,6	▼
Конго [3]	3,5	1,0	1,2	0,6	0,5	0,5	▼	42	41	20	15	0,4	▼
Центральноафриканская Республика [5]	4,2	1,3	1,6	1,6	1,7	1,3	▲	44	47	43	40	0,9	▼
Чад [5]	10,3	3,8	3,9	3,7	3,8	1,0	◀▶	60	53	43	37	0,6	▼
Восточная Африка	252,8	76,2	84,7	85,6	86,9	1,1	▲	45	44	39	34	0,8	▼
Бурунди [5]	7,6	2,5	3,5	3,9	4,7	1,9	▲	44	56	59	62	1,4	▲
Кения [4]	36,8	8,0	8,6	10,3	11,2	1,4	▲	33	31	32	31	0,9	▼
Руанда [4]	9,2	3,0	3,0	3,1	3,1	1,0	▲	44	53	38	34	0,8	▼
Судан [4]	39,6	10,8	9,3	9,9	8,8	0,8	▼	39	29	28	22	0,6	▼
Танзания [4]	40,1	7,4	12,4	13,6	13,7	1,8	▲	28	40	39	34	1,2	▲
Уганда [4]	29,7	3,5	4,9	4,8	6,1	1,7	▲	19	23	19	21	1,1	▲
Эритрея**** [5]	4,6	2,1	2,1	2,7	3,0	1,4	▲	67	64	70	64	1,0	▼
Эфиопия**** [5]	76,6	34,6	36,3	32,4	31,6	0,9	▼	69	62	48	41	0,6	▼
Южная Африка	103,4	30,6	33,3	35,3	33,9	1,1	▲	43	41	38	33	0,8	▼
Ангола [5]	17,1	7,4	7,8	7,6	7,1	1,0	▼	67	61	52	41	0,6	▼
Ботсвана [4]	1,9	0,3	0,4	0,5	0,5	1,8	▲	19	23	27	25	1,3	▲
Замбия [5]	12,0	2,9	3,6	4,7	5,2	1,8	▲	35	38	43	43	1,2	▲
Зимбабве [4]	12,5	4,3	5,3	5,1	3,7	0,9	▼	40	44	41	30	0,7	▼
Лесото [3]	2,0	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1	▲	15	16	14	14	0,9	▼
Маврикий [2]	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	◀▶	7	7	5	5	0,7	▼
Мадагаскар [4]	18,1	2,4	3,5	4,4	4,5	1,9	▲	21	26	28	25	1,2	▲
Малави [4]	14,0	4,2	3,8	3,6	3,9	0,9	▼	43	36	30	28	0,7	▼
Мозамбик [5]	21,4	8,3	7,8	8,6	8,1	1,0	▼	59	48	46	38	0,6	▼
Намибия [3]	2,0	0,5	0,5	0,4	0,4	0,8	▼	32	30	21	19	0,6	▼
Свазиленд [3]	1,1	0,1	0,2	0,2	0,2	2,0	▲	12	21	18	18	1,5	▲
Западная Африка	275,0	37,6	32,0	33,7	28,5	0,8	▼	20	15	14	10	0,5	▼
Бенин [3]	8,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	◀▶	20	18	15	12	0,6	▼
Буркина-Фасо [2]	14,2	1,2	1,2	1,4	1,2	1,0	◀▶	14	12	12	9	0,6	▼
Гамбия [3]	1,6	0,1	0,3	0,3	0,3	2,3	▲	14	23	21	19	1,3	▲
Гана [2]	22,4	4,2	2,2	1,8	1,2	0,3	▼	27	12	9	5	0,2	▼
Гвинея [3]	9,4	1,3	1,5	1,7	1,6	1,2	▲	20	19	20	17	0,8	▼
Кот-д'Ивуар [3]	19,7	1,9	2,6	2,9	2,8	1,4	▲	15	17	17	14	1,0	▼
Либерия [4]	3,5	0,6	0,7	1,1	1,2	1,9	▲	30	32	36	33	1,1	▲
Мавритания [2]	3,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,0	◀▶	12	9	8	7	0,6	▼
Мали [3]	12,1	2,4	2,5	1,9	1,5	0,6	▼	27	25	18	12	0,4	▼
Нигер [4]	13,6	3,0	3,5	3,1	2,7	0,9	▼	37	37	27	20	0,5	▼
Нигерия [2]	144,3	16,3	10,9	11,9	9,2	0,6	▼	16	10	9	6	0,4	▼
Сенегал [3]	11,6	1,7	2,3	2,6	2,0	1,2	▲	22	26	26	17	0,8	▼
Сьерра-Леоне [5]	5,3	1,8	1,6	1,9	1,8	1,0	◀▶	45	39	43	35	0,8	▼
Того [4]	6,1	1,7	1,7	1,9	1,8	1,1	▲	43	36	36	30	0,7	▼
Африка*****	888,4	169,8	192,6	207,3	207,2	1,2	▲	28	28	26	23	0,8	▼

Примечания: см. задний клапан суперобложки.

ТАБЛИЦА 2
Отдельные показатели развития и продовольственной безопасности для стран,
затронутых затяжным кризисом

Страна	ИРЧП ¹	Доля ОПР на гуманитарные нужды в общем объеме ОПР ²	Средний объем ОПР на гуманитарные нужды ³	Средний объем ОПР в целях развития ⁴	Средний объем ОПР на гуманитарные нужды на душу населения ⁵	Средний объем ОПР в целях развития на душу населения ⁵	Доля ОПР в целях развития сельского хозяйства в общем объеме ОПР ⁸	Доля сельского хозяйства в ВВП	Численность населения в сельских районах	% помощи в общем объеме накопления капитала ⁹	ЭЦРП на душу населения ¹⁰
	2007 г. Значение	2000-2008 гг. (%)	2000-2008 гг. (млн долл. США, цены 2007 г.)		2000-2008 гг. (долл. США, цены 2007 г.)		2005-2008 гг. (%)	2008 г. (%)	2008 г. (%)	2007 г. (%)	2005-2007 гг. (ккал на человека в день)
Ангола	0,564	30	124	282	7,66	17,47	3,75	6,6	43,3	2,80	1 950
Афганистан	0,352	20	463	1 905	19,01	78,27	7,33	31,6	75,96	н.д.	н.д.
Бурунди	0,394	32	110	229	15,22	31,84	4,36	34,8 ^c	89,60	272,60 ^b	1 680
Гаити	0,532	11	46	385	5,06	42,08	4,44	28 ^d	53,16	40,60	1 850
Гвинея	0,435	16	38	203	4,23	22,36	4,14	24,8	65,56	39,00	2 530
Демократическая Республика Конго	0,389	27	284	760	5,16	18,00	1,79	40,2	66,04	67,30	1 590
Зимбабве	н.д.	31	103	233	8,27	18,66	2,66	19,1 ^c	62,66	64,89 ^c	2 210
Ирак	н.д.	14	465	2 786	16,98	101,76	1,01	8,6 ^d	33,40	н.д.	н.д.
Кения	0,541	14	114	729	3,29	20,96	6,88	27	78,40	26,1	2 060
Конго	0,601	22	17	60	4,97	13,31	0,97	4,1	38,66	6,10	2 510
Кот-д'Ивуар	0,484	15	43	234	2,26	12,38	7,48	25	51,22	9,70	2 510
Либерия	0,442	33	89	182	27,09	55,75	0,83	61,3	39,86	473,60	2 160
Народно – Демократическая Республика Корея	н.д.	47	76	87	3,23	3,71	2,08	н.д.	37,32	н.д.	2 150
Сомали	н.д.	64	203	114	25,41	14,34	0,87	65 ^e	63,48	н.д.	н.д.
Судан	0,531	62	764	461	20,10	12,12	0,66	25,8	56,56	18,80	2 270
Сьерра-Леоне	0,365	19	73	318	14,88	64,77	3,00	50,2	62,24	239,50	2 130
Таджикистан	0,688	13	29	199	4,46	30,69	8,61	18	73,54	27,10	2 130
Уганда	0,514	10	136	1225	4,89	43,93	3,63	22,7	87,02	65,70	2 250
Центрально-африканская Республика	0,369	13	16	107	3,84	25,93	3,61	52,9	61,42	116,10	1 960
Чад	0,392	23	76	250	7,79	25,55	1,27	13,6	73,32	26,00	2 040
Эритрея	0,472	30	84	194	19,34	44,74	4,24	24,3 ^a	79,28	106,70	1 590
Эфиопия	0,414	21	417	1 554	5,72	21,31	6,12	44,5	83,00	50,10	1 950

Примечания: см. задний клапан суперобложки.

- 1 International Monetary Fund (IMF). 2010. *World Economic Outlook: Rebalancing Growth*. World Economic and Financial Surveys. Washington, DC.
- 2 D. Ratha, S. Mohapatra, and A. Silwal. *Outlook for remittance flows 2010–11*. Migration and Development Brief 12, Washington, DC, World Bank.
- 3 FAO. 2010. *Crop Prospects and Food Situation*. No. 2 (May). Rome.
- 4 Из всех регионов Латинская Америка и Карибский бассейн показывают наименьшее снижение количества недоедающих людей – на 1,1 процента. Причиной снижения количества недоедающих людей является замедление темпов экономического роста в регионе с 2008 по 2010 год; уязвимость региона как нетто-экспортера продовольствия к снижению цен на продовольственное сырье после глобального продовольственного кризиса и медленное восстановление уменьшившегося объема денежных переводов мигрантов в регион в результате экономического спада в Соединенных Штатах Америки.
- 5 A. Harmer and J. Macrae (eds). 2004. *Beyond the continuum: aid policy in protracted crises*. HPG Report 18, p. 1. London, Overseas Development Institute (ODI).
- 6 P. Pingali, L. Alinovi and J. Sutton. 2005. Food security in complex emergencies: enhancing food system resilience. *Disasters*, 29(S1): S5–S24.
- 7 D. Maxwell. 2010. In between and forgotten: constraints to addressing smallholder transformation and food insecurity in protracted crises. Содержится в протоколе слушаний Национальной академии наук (январь) (не публиковался).
- 8 Порог в 10 процентов представляет среднегодовую (1995–2008 годы) долю ОПР (исключая помощь в погашении долгов) в форме гуманитарной помощи.
- 9 Центр изучения государств в кризисных ситуациях определяет «государство в состоянии распада» как государство, более не способное выполнять свои основные функции в сфере безопасности и развития и не имеющее эффективного контроля над своей территорией и границами (<http://www.crisisstates.com/>).
- 10 Проанализированные факторы включают те, которые входят в показатели бедности в индексе развития человеческого потенциала и управления, содержащиеся в мировых показателях управления (составлены Институтом Всемирного банка).
- 11 Chambers and Conway (1991) дали следующее определение источников средств к существованию, которое принято для целей настоящего доклада: «Источник средств к существованию представляет возможности и активы (включая как материальные, так и социальные ресурсы), а также деятельность, необходимые для обеспечения средств для жизни. Источник средств к существованию является устойчивым тогда, когда он выдерживает стрессы и потрясения и может от них оправляться». См. R. Chambers and R. Conway. 1991. *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton, UK, Institute of Development Studies.
- 12 Ограничение передвижения ограничило доступ к сезонным пастбищам и часто вызывало вспышки болезней у скота. Данные по итогам полевых исследований для работы M. Buchanan-Smith and S. Jaspars. 2006. *Conflict, camps and coercion: the continuing livelihoods crisis in Darfur*. Final report. Report to WFP, Sudan.
- 13 NFSWG (Nuba Food Security Working Group). 2001. Food Security Assessment and Intervention Strategy, Nuba Mountains, Southern Kordofan. Документ для служебного пользования. Nairobi.
- 14 S. Pantuliano. 2008. Responding to protracted crises: the principled model of NMPACT in Sudan. In L. Alinovi, G. Hemrich and L. Russo, eds, *Beyond relief: food security in protracted crisis*, pp. 25–63. Rugby, UK, Practical Action Publishing.
- 15 T. Raeymaekers. 2008. Conflict and food security in Beni-Lubero: back to the future? In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp. 169–195. См. сноску 14.
- 16 P. Little, 2008. Livelihoods, assets and food security in a protracted crisis: the case of Jubba region, southern Somalia. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp. 107–126, см. сноску 14.
- 17 См. M. Buchanan-Smith, and A.A. Fadul. 2008. *Adaptation and devastation: the impact of the conflict on trade and markets in Darfur*, Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 18 Little (2008), см. сноску 16.
- 19 Raeymaekers (2008), см. сноску 15.
- 20 United Nations Environment Programme (UNEP). 2008. *Destitution, distortion and deforestation: the impact of the conflict on the timber and woodfuel trade in Darfur*. Geneva, Switzerland, and Khartoum.
- 21 H. Young, A.M. Osman, A.M. Abusin, M. Asher and O. Egemi, 2009. *Livelihoods, power and choice: the vulnerability of the northern Rizeigat, Darfur, Sudan*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 22 По определению Young *et al.* (2009), см. сноску 21.
- 23 L. Alden Wily. 2009. Tackling land tenure in the emergency to development transition in post conflict states: from restitution to reform. In S. Pantuliano, ed. *Uncharted territory: land, conflict and humanitarian action*. pp. 27–50. Rugby, UK, Practical Action Publishing.
- 24 Little (2008), см. сноску 16.
- 25 Raeymaekers (2008), см. сноску 15.
- 26 Этот раздел опирается на материалы исследования S. Jaspars and D. Maxwell. 2009. *Food security and livelihoods programming in conflict: a review*. HPN Network Paper No. 65. London, ODI.
- 27 См., например, Pantuliano (2009), см. сноску 23.
- 28 В недавнем глобальном исследовании о гендерных различиях в социально-экономических показателях из-за отсутствия достоверных данных речь шла лишь о 7 странах, затронутых затяжным кризисом. См. World Economic Forum, 2009. *The Global Gender Gap Report 2009*. Geneva, Switzerland.
- 29 E. Kaplan. 2005. *Child soldiers around the world*. Council on Foreign Relations (размещено по адресу: http://www.cfr.org/publication/9331/child_soldiers_around_the_world.html).
- 30 См., например, B. Korf. 2004. War, livelihoods and vulnerability in Sri Lanka. *Development and Change*, 35(2): 275 – 295; and J. Tefft. 2005. *Agricultural policy and food security in Liberia*. ESA Working Paper No. 05-11. Rome, FAO.
- 31 World Bank. 1993. *World Development Report 1993. Investing in health*. New York, USA, published for the World Bank by Oxford University Press.
- 32 Global Campaign for Education. 2003. *A fair chance: Attaining gender equality in basic education by 2005*. London.
- 33 K. Bird and S. Busse. 2007. *Re-thinking aid policy in response to Zimbabwe's protracted crisis*. Discussion Paper. London, ODI.
- 34 S. Aikman and E. Unterhalter (eds). 2005. *Beyond access: transforming policy and practice for gender equality in education*. Oxford, UK, Oxfam GB.

- 35 R.D. Semba, S. de Pee, K. Sun, M. Sari, N. Akhter and M.W. Bloem. 2008. Effect of parental formal education on risk of child stunting in Indonesia and Bangladesh: a cross-sectional study. *Lancet*, 371(9609): 322–8.
- 36 IFAD. 1999. *The issue of poverty among female-headed households in Africa* (размещено по адресу: <http://www.ifad.org/gender/learning/challenges/women/60.htm>).
- 37 Tefft (2005), см. сноscopy 30.
- 38 K.T. Silva. 2003. Armed conflict, displacement and poverty trends in Sri Lanka: evidence from selected displaced populations. In M. Mayer, D. Rajasingham-Senanayake and Y. Thangarajah, eds. *Building local capacities for peace: rethinking conflict and development in Sri Lanka*, pp. 245–70. Delhi, Macmillan. Цит. по Korf (2004), см. сноscopy 30.
- 39 O. Muza. 2009. *Informal employment and gender vulnerability in subsistence based agricultural economies: evidence from Masvingo in Zimbabwe*. Paper presented at the FAO-IFAD-ILO Workshop on Gaps, Trends and Current Research in Gender Dimensions of Agricultural and Rural Employment: Differentiated Pathways out of Poverty, Rome, 31 March–2 April 2009.
- 40 Tefft (2005), см. сноscopy 30.
- 41 Canadian International Development Agency (CIDA). 2003. *Gender equality and humanitarian assistance: a guide to the issues*. Gatineau, Canada.
- 42 C.O.N. Moser and F.C. Clark. 2001. Gender, conflict and building sustainable peace: recent lessons from Latin America. In C. Sweetman, ed. *Gender, development and humanitarian work*. London, Oxfam.
- 43 H. Khogali and P. Takhar. 2001. Empowering women through cash relief in humanitarian contexts. In Sweetman (2001), см. сноscopy 42.
- 44 L. Russo 2008. Crisis and food security profile: Sudan. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), см. сноscopy 14.
- 45 FAO и ВПП, 2009 год. Доклад «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире, 2009 год. Экономический кризис – последствия и извлеченные уроки». Рим, FAO.
- 46 P. Peeters, W. Cunningham, G. Acharya, A. Van Adams. 2009. *Youth employment in Sierra Leone: sustainable livelihoods opportunity in a post-conflict setting*. Washington, DC, USA, World Bank.
- 47 J. Bellows and E. Miguel. 2006. *War and local institutions in Sierra Leone* (размещено по адресу: http://www.sscnet.ucla.edu/poisci/wgape/papers/10_BellowsMiguel.pdf).
- 48 Peeters et al. (2009), см. сноscopy 46.
- 49 R. Fanthorpe and R. Maconachie. 2010. Beyond the “crisis of youth”? Mining, farming, and civil society in post-war Sierra Leone. *African Affairs*, 109(435): 251–272.
- 50 K. Vlassenroot and T. Raeymaekers. 2008. Crisis and food security profile: the Democratic Republic of the Congo. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp. 157–168. См. сноscopy 14.
- 51 A. Sawyer. 2005. *Social capital, survival strategies, and their potential for post-conflict governance in Liberia*. Working Papers RP2005/15. Helsinki, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- 52 FAO/MAFS. 2002. *Sierra Leone Special Programme for Food Security: Community-based extension and capacity building*. Plan of Operations. Rome, FAO Investment Centre Division/Ministry of Agriculture and Food Security of Sierra Leone.
- 53 A. Catley, T. Leyland and S. Bishop. 2008. Policies, practice and participation in protracted crises: the case of livestock interventions in southern Sudan. In Alinovi, Hemrich and Russo (2008), pp. 65–93. См. сноscopy 14.
- 54 World Bank. 2009. *World Development Indicators 2009*, Global Links, Table 6.15 – Aid dependency, pp. 376–379. Washington, DC.
- 55 Статистический анализ для этой главы был подготовлен для FAO организацией «Development Initiatives International» на основе данных системы отчетности кредиторов Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР) и системы финансового контроля Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Смысл использования двух наборов данных заключается в том, что в то время как статистика КСР рассчитывается на базе четких упрощенных процедур, она ограничена странами-членами ОЭСР и предлагает лишь ограниченный набор разукрупненных данных по гуманитарному содействию. Данные системы финансового контроля пока еще обобщаются, однако они несут более подробный характер и представляют более детальный анализ распределения гуманитарной помощи по отдельным секторам.
- 56 Наименее развитыми странами (НРС) являются страны, которые, согласно Организации Объединенных Наций, имеют самые низкие показатели социально-экономического развития и самые низкие показатели индекса развития человеческого потенциала в мире. Нынешний перечень НРС включает 49 стран: 33 в Африке, 15 в Азии и одну в Латинской Америке.
- 57 Это включает все расходы на помощь (за исключением гуманитарной помощи и помощи в выплате долгов).
- 58 FAO. 2005. *The State of Food Insecurity in the World 2005: eradicating world hunger – key to achieving the Millennium Development Goals*. Rome.
- 59 M. Carnoy. 1992. *The case for investing in basic education*, pp. 26, 34 and 41. New York, USA, United Nations Children’s Fund (UNICEF).
- 60 Этот раздел основан на данных системы финансового контроля Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), ориентирующейся на текущие цены и обязательства по выделению средств. См. сноscopy 55, в которой разъясняется разница между данными системы финансового контроля и КСР ОЭСР.
- 61 Призыв является средством привлечения внимания и планирования финансирования гуманитарных программ, в рамках которого проекты, осуществляемые Организацией Объединенных Наций, НПО и другими участниками объединяются воедино для формирования запроса к донорскому сообществу, осуществляющему финансирование международной помощи в целях развития на ежегодной основе. Начиная с 2006 года, призыв подразделяется на «кластеры», представляющие различные группы организаций, осуществляющих проекты гуманитарной помощи. Призыв формируется на основе гуманитарных принципов. Гуманитарные потребности на местах рассматриваются всеми заинтересованными сторонами с тем, чтобы обеспечить финансирование заявок на основе достоверных фактов.
- 62 Эти оценки включают переходящий остаток, т. е. взносы, сделанные в конце года, в течение которого они регистрируются, и фактически предназначены для финансирования потребностей на следующий год. Это может исказить прогнозные оценки. По оценкам ВПП, реальный уровень

- финансирования продовольственной помощи составляет 82 процента, а не 96 процентов, как указывает система финансового контроля.
- 63 Последнее определение продовольственной помощи, данное Европейским Союзом, включает также передачу или предоставление соответствующих услуг, ресурсов, навыков и знаний.
- 64 World Bank. 2006. *Repositioning nutrition as central to development: a strategy for large-scale action*. Directions in Development. Washington, DC.
- 65 R. Martínez and A. Fernández. 2008. *The cost of hunger: social and economic impact of child undernutrition in Central America and the Dominican Republic*. Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/WFP.
- 66 Д. Банди, С. Бурбано, М. Грош, А. Джелли, М. Джукс и Л. Дрейк, 2009 г. «Новый взгляд на школьное питание: системы социальной защиты, развитие ребенка и сфера образования», Вашингтон, Всемирный банк.
- 67 См. D. Keen. 1994. *The benefits of famine: a political economy of famine and relief in southwestern Sudan, 1983–1989*. Princeton, USA, Princeton University Press; and Human Rights Watch. 1998. *Sudan: how human rights abuses caused the disaster*. HRW Background Paper on the 1998 Famine in Bahr el Ghazal. Washington, DC.
- 68 S. Bailey and S. Harragin. 2009. *Food assistance, reintegration and dependency in southern Sudan*. A report commissioned by the WFP. London, ODI.
- 69 D. Keen. 1999. *The political economy of war, with special reference to Sudan and Bahr el Ghazal*. SWP-CPN Analysis and Evaluation Paper (AEP) VI. Cited in D. Maxwell and J. Burns. 2008. *Targeting in complex emergencies: South Sudan country case study*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 70 S. Jaspars and D. Maxwell. 2008. *Targeting in complex emergencies: Somalia country case study for the World Food Programme*. Medford, USA, Feinstein International Center, Tufts University.
- 71 FAO and WFP (2009), см. сноску 45. См. также M. Grosh, C. del Ninno, E. Tesliuc and A. Ouerghi. 2008. *For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets*. Washington, DC, USA, World Bank.
- 72 См., например, D. Maxwell, P. Webb, J. Coates and J. Wirth. 2010. Fit for purpose? Rethinking food security responses in protracted protracted humanitarian crises. *Food Policy*, 35(2): 91–97.
- 73 Появляется ряд новых примеров, как в частности по специальному разделу в отношении социальной защиты в рамках национальной стратегии развития Афганистана (Islamic Republic of Afghanistan). 2008. *Afghanistan National Development Strategy 1387–1391 (2008–2013): a strategy for security, governance, economic growth and poverty reduction*. Kabul. Он последовал за рядом более ранних попыток создания системы социальной защиты в стране (Transitional Islamic State of Afghanistan, Ministry for Rural Rehabilitation and Development. 2002. From humanitarian assistance to social protection. Paper prepared for the Afghanistan Support Group Meeting. Oslo, 17–18 December. Kabul).
- 74 M. Ravallion. 2009. *Do poorer countries have less capacity for redistribution?* Policy Research Working Paper No. WPS 5046. Washington, DC, World Bank; and R.R. Slater and A. McCord. 2009. *Social protection, rural development and food security: issues paper on the role of social protection in rural development*. London, ODI.
- 75 OECD. 2009. *Promoting pro-poor growth: social protection*. Paris.
- 76 UNICEF. 2009. *Strengthening social protection for children: West and Central Africa*. Dakar.
- 77 ILO (International Labour Organization). 2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings Paper No. 3. Geneva, Switzerland.
- 78 F. Ellis, S. Devereux and P. White. 2009. *Social protection in Africa*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.
- 79 Например, в рамках процесса проверки соответствия критериям оказания ОПР Всемирный банк измеряет уровень социальной защиты как простое среднее число (по шкале от 1 до 6), складывающееся из пяти показателей, характеризующих рынки труда, пенсии, сети социальной защиты и социальные фонды. Оценки в этих областях основаны на вопросниках, подготовленных Всемирным банком для стран-клиентов. Такие сложные показатели помогают рассчитывать более широкий показатель распределения ресурсов Международной ассоциации развития, который, помимо социальной защиты,
- складывается из средних показателей еще в 15 социально-экономических сферах (Всемирный банк, 2009 г., см. сноску 54). С целью количественной оценки охвата и интенсивности социальной защиты см., например, инструментальный набор ADePT (www.worldbank.org/adept).
- 80 См. Информационную систему по контролю за количественными показателями продовольственной помощи ВВП (размещена по адресу: <http://www.wfp.org/faits/quantity-reporting>).
- 81 Это может объясняться плохими условиями на местах, в основном касающихся рынков, безопасности и систем доставки; противоречивыми данными в отношении эффективности затрат; и недостаточным уровнем понимания кратко- и долгосрочных последствий потенциально более масштабных мер. См. U. Gentilini. 2007. *Cash and food transfers: a primer*. Occasional Paper No. 18. Rome, WFP; and P. Harvey. 2007. *Cash-based responses in emergencies*. HPG Report No. 24. London, ODI.
- 82 U. Gentilini and S.W. Omamo. 2009. *Unveiling social safety nets*. Occasional Paper No. 20. Rome, WFP.
- 83 Связанная с этим дискуссия вращается вокруг двух подходов – основанного на праве и основанного на стимулах. Они часто смешиваются вместе как «инициатива в сфере развития», хотя эти подходы могут подразумевать различные результаты и затраты. См. U. Gentilini. 2009. Social protection in the “real” world: issues, models and challenges. *Development Policy Review*, 27(2): 147–166.
- 84 Palestinian National Authority. 2010. *Social Protection Sector Strategy*. Palestinian Ministry of Social Affairs. First draft (January).
- 85 Рекомендация, принятая на региональной встрече экспертов по вопросам социальной защиты «Инвестируя в социальную защиту в Африке», проведенной Африканским союзом и организацией «HelpAge International» 28–30 апреля 2008 года в Кампале.
- 86 В отношении обмена опытом и создания потенциала см., в частности, поддерживаемую ПРООН Программу сотрудничества между странами Африки и Бразилией в вопросах социальной защиты (<http://www.ipc-undp.org/ipc/africa-brazil.jsp>).

- 87 P. Lindert. 2004. *Growing public: social spending and economic growth since the eighteenth century*. 2 vols. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- 88 A. Shepherd, R. Marcus and A. Barrientos. 2004. *General review of current social protection policies and programmes*. Report for DFID. London. Mimeo.
- 89 P. Collier and A. Hoeffler. 2004. Aid, policy and growth in post-conflict societies. *European Economic Review*, 48(5): 1125–1145.
- 90 M. Ravallion. 2009. Economic growth and poverty reduction: do poor countries need to worry about inequality? In J. von Braun, R. Vargas Hill and R. Pandya-Lorch, eds. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and action*. Washington, DC, IFPRI.
- 91 H. Alderman and J. Hoddinott. 2009. Growth-promoting social safety nets. В работе von Braun, Vargas Hill and Pandya-Lorch (2009), см. сноску 90.
- 92 S. Devereux, R. Al-Hassan, A. Dorward, B. Guenther, C. Poulton and R. Sabates-Wheeler. 2008. *Linking social protection and support to small farmer development*. Paper commissioned by FAO. Rome, FAO.
- 93 Ministry of Rural Rehabilitation and Development and the Central Statistics Office (Afghanistan). 2007. *The National Risk and Vulnerability Assessment 2005: Afghanistan*, p. 60. Rheinbach, Germany, ASA Institut für Sektoranalyse und Politikberatung GmbH.
- 94 The World Bank Group. 2007. *Afghanistan at a glance* (размещено по адресу: http://siteresources.worldbank.org/SOUTHASIAEXT/Resources/223546-1189611264671/afg_aag.pdf).
- 95 «Кластерный подход» был ключевым элементом мер гуманитарного реагирования и координации начиная с 2005 года. Кластеры существуют на глобальном и на страновом уровнях, при этом ВПП осуществляет головные функции в отношении кластеров по продовольствию, а FAO – в отношении кластеров по сельскому хозяйству. В настоящее время FAO и ВПП рассматривают возможность создания глобального кластера по продовольственной безопасности. Глобальный кластер по продовольственной безопасности (в некоторых странах уже существуют кластеры по продовольственной безопасности) позволит объединить в едином формате краткосрочные и неотложные потребности, характерные для кластеров по продовольственной безопасности, с соображениями более долгосрочного плана, отличающими кластеры по сельскому хозяйству.
- 96 Целевая группа высокого уровня по глобальному продовольственному кризису, возглавляемая Генеральным секретарем ООН, и правительство Афганистана поддержали создание Целевой группы по сельскому хозяйству при поддержке организаций системы ООН (FAO, ЮНИСЕФ, ВПП, ВОЗ, Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Афганистану) и Всемирного банка.
- 97 ЮСЭЙД и Департамент по международному развитию выделили на эти цели почти 6 миллионов долл. США.
- 98 UNICEF. 1989. *Children on the frontline: The impact of apartheid, destabilization and warfare on children in southern and south Africa*. Third edition. New York, USA.
- 99 World Bank, 2009. *Mozambique: from post-conflict recovery to high growth* (размещено по адресу: http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ida_Mozambique_10-02-09.pdf).
- 100 C. Tanner. 2002. *Law making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law*. FAO Legal Papers Online No. 26. Rome, FAO.
- 101 P. De Wit, C. Tanner and S. Norfolk. 2009. *Land policy development in an African context: lessons learned from selected experiences*. Land Tenure Working Paper 14. Rome, FAO.
- 102 S. Levine and C. Chastre. 2004. *Missing the point: an analysis of food security interventions in the great lakes*. Humanitarian Policy Network (HPN) Paper No. 47 (July). London: ODI.

■ Примечания к таблице – 1

Масштабы недоедания и результаты достижения целей, намеченных на Всемирном продовольственном саммите (ВПС), и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), в развивающихся странах

1. Цель Всемирного продовольственного саммита: в период с 1990-1992 по 2015 гг. сократить вдвое число недоедающих людей.
2. Первая цель в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия, задача 1С: сократить вдвое в период с 1990 по 2015 гг. долю населения, страдающего от голода. Показатель 1.9: доля населения, рацион питания которого ниже минимально допустимого уровня (недоедание).
3. Последний отчетный период подразумевает 2005-2007 гг., а исходный – 1990-1992 гг. Для стран, которые не существовали в исходный период, доля недоедающих в 1990-1992 гг. основана на данных за 1993-1995 гг., а количество недоедающих пропорционально основано на численности населения таких стран в 1990-1992 гг.

Страны регулярно пересматривают свои официальные статистические данные за прошлые периоды и за последний отчетный период. Это также относится к данным ООН о численности населения. В таких случаях ФАО соответственно пересматривает свои оценочные данные о недоедании.

Поэтому пользователям предлагается обращаться к оценочным данным, измененным с течением времени, только в соответствующей публикации доклада «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире» и воздерживаться от их сравнения с данными, опубликованными в изданиях других лет.

Цифры в скобках рядом с названием стран указывают на категории масштабов недоедания (доля недоедающего населения в 2005-2007 гг.):

- [1] < 5% недоедающих
- [2] 5-9% недоедающих
- [3] 10-19% недоедающих
- [4] 20-34% недоедающих
- [5] ≥ 35% недоедающих

Развивающиеся страны, по которым не имелось достаточных данных, в таблицу не включены.

- * Соотношение нынешнего/исходного числа недоедающих – коэффициент для цели ВПС = 0,5
- ** Соотношение нынешнего/исходного масштаба недоедания – коэффициент для цели ЦРТ = 0,5
- *** Предварительные оценочные данные по Афганистану и Ираку (Ближний Восток и Северная Африка), Папуа-Новой Гвинее (Азиатско-Тихоокеанский регион) и Сомали (Восточная Африка), хотя и не приводятся отдельно, но включены в соответствующие агрегированные данные по региону. Группа развитых стран, для которых приведены оценочные данные, включает страны Европы (Западной Европы, Восточной Европы, бывших членов СНГ в Европе и Прибалтийские государства), а также Австралию, Израиль, Канаду, Новую Зеландию, Соединенные Штаты Америки, Южную Африку и Японию.
- **** Эритрея и Эфиопия не были отдельными субъектами в 1990-1992 гг., но оценочные данные о числе и доле недоедающих в бывшей Народной Демократической Республике Эфиопии включены в региональные и субрегиональные агрегированные данные за тот период.
- ***** Включая Северную Африку и страны Африки к югу от Сахары.

Условные обозначения

- доля недоедающих менее 5%
- н.д. нет данных
- 0,0 ноль или менее половины приведенной единицы
- незн. статистически не значимо

Источники

Общая численность населения:
ООН «Мировые демографические прогнозы: обзор 2008 года».
Недоедание: оценочные данные ФАО.

■ Примечания к таблице – 2

Отдельные показатели развития и продовольственной безопасности для стран, затронутых затяжным кризисом

1. Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), рассчитываемый ПРООН, представляет собой общий составной индекс, дающий оценку средним достижениям государства в трёх основных сферах развития человеческого потенциала: здравоохранение, знания, достойный уровень жизни. Здравоохранение оценивается по ожидаемой продолжительности жизни при рождении; знания – по сочетанию процента грамотности взрослых и охвату начальным, средним и высшим образованием; уровень жизни – по ВВП на душу населения (долл. США, ППС). Каждой составляющей дается балльная оценка, усредняемая для дальнейшего вычисления сводного индекса, находящегося в пределах от 0 до 1.
2. Рассчитывается на основе данных по объемам ОПР на гуманитарные нужды, выделяемых Комитетом содействия развитию (КСР) из средств двусторонних доноров и многосторонних организаций (согласно КСР ОЭСР), поделённых на общий объем ОПР (исключая помощь в погашении долгов), выделенной КСР из средств двусторонних доноров и многосторонних организаций.
3. Числовые данные основаны на объемах оказанной ОПР на гуманитарные нужды (реально освоенных средств, в противоположность выделенным, но неосвоенным средствам). Источник: база данных КСР ОЭСР.
4. Числовые данные основаны на общем объеме оказанной ОПР (реально освоенных средств, в противоположность выделенным, но неосвоенным средствам) и рассчитываются путём вычитания объема ОПР на гуманитарные нужды из общего объема ОПР. Источник: база данных КСР ОЭСР.
5. Данные получены из онлайн-базы данных КСР ОЭСР об объемах ОПР на гуманитарные нужды; данные о численности населения взяты с сайта Всемирного банка по показателям мирового развития. Данные получены путём деления среднего объема ОПР на гуманитарные нужды (за 2000-2008 гг.) на среднюю численность населения за взятый период.
6. Данные получены из онлайн-базы данных КСР ОЭСР об объемах ОПР; данные о численности населения взяты из онлайн-базы данных Всемирного банка по показателям мирового развития. Данные получены путём деления среднего объема ОПР (за 2000-2008 годы) на среднюю численность населения за взятый период.
7. Данные, основанные на обязательствах о выделении средств, указывают на долю ОПР в целях развития, выделяющуюся на нужды сельского хозяйства в среднем за период 2005-2008 гг. Цифры получены из базы данных Системы отчетности кредиторов ОЭСР.
8. Данный показатель иллюстрирует зависимость страны от помощи через оценку объемов внешнего финансирования «основных средств» данной страны – школ, дорог, железных дорог, больниц и благоустройства территорий. Служит промежуточным средством наращивания возможности финансирования системы социальной защиты из собственных средств государства. Числовые данные рассчитаны на основе ОПР, ссуд и грантов, предоставляемых странами-членами КСР, многосторонними организациями другими донорами, не входящими в КСР (см. World Bank, *World Development Indicators* 2009, Global Links, Table 6.15 – Aid dependency, pp. 376–379. Washington, DC).
9. ЭЦРП = энергетическая ценность рациона питания, доступного населению (ФАО).

Условные обозначения:

- a 2007 год
- b 2006 год
- c 2005 год
- d 2003 год
- e 1990 год
- н.д. нет данных

Фотографии на обложке: *медиа-база данных ФАО.*

Публикации ФАО можно получить, обратившись в Отдел продаж и маркетинга:

SALES AND MARKETING GROUP
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Эл. почта: publications-sales@fao.org
Факс: (+39) 06 57053360
Веб-сайт: <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире

Решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов

Спустя десятилетие, казалось бы, непрерывного роста числа недоедающих людей, оценки на 2010 год, представленные в настоящем издании доклада «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире», дают проблеск надежды в связи с уменьшением этого показателя впервые после 1995 года. Несмотря на это, почти миллиард людей по-прежнему голодает, и еще слишком рано, чтобы понять, является ли это началом новой тенденции к понижению, либо это лишь временное уменьшение числа голодающих.

В этом году доклад «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире» сфокусирован на конкретной группе стран, затронутых затяжным кризисом, уровень недоедания в которых оценивается почти в 40 процентов. В нем рассматриваются трудности, встречающиеся при попытках изменить ситуацию в этих странах, не в последнюю очередь связанные с тяжестью преодоления стереотипов гуманитарного реагирования и переходом к более широкой повестке дня в области развития.

В докладе подчеркиваются меры, которые можно принять для переосмысления реагирования на ситуации затяжных кризисов. Они включают более целостную оценку самого кризиса, в том числе более глубокое понимание его причин; упор на меры реагирования, принимаемые местными общинами и институтами; внедрение и поддержку таких механизмов социальной защиты, как сети социальной защиты на основе продовольствия; и переход от продовольственной помощи к более широкому формату содействия.

В заключительном разделе доклада содержатся рекомендации в отношении путей совершенствования работы в странах, затронутых затяжным кризисом. Они касаются главным образом углубления анализа и понимания природы затяжных кризисов, поддержки процессов защиты, развития и восстановления источников средств к существованию и институтов, поддерживающих источники средств к существованию и создающих для них благоприятную среду, а также изменения архитектуры внешнего реагирования в ситуациях затяжных кризисов в целях соответствия реалиям на местах.

Как показано в настоящем издании доклада «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире», страны, затронутые затяжным кризисом, сталкиваются с множеством проблем. Однако они не являются непреодолимыми, и поэтому есть надежда. Способность реагировать более эффективно приходит через более глубокое понимание природы затяжных кризисов. Уроки, полученные на основании опыта многих стран, свидетельствуют о том, что пристальное внимание к проблеме обеспечения средств к существованию, укрепление более долгосрочного содействия имеющимся местным институтам, инвестирование в механизмы социальной защиты и переход от продовольственной помощи к более масштабному содействию являются мощными и действенными средствами устранения коренных причин затяжных кризисов. Настоящий доклад демонстрирует, что существует немало положительных примеров, на которых можно учиться более эффективно реагировать на многообразие проблем в странах, затронутых затяжным кризисом, включая крайне высокий уровень недоедания.

ISBN 978-92-5-406610-9



9 789254 066109

I1683R/1/07.10