



# Прогноз последствий пандемии COVID-19 в условиях гуманитарных и продовольственных кризисов

## ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Хотя последствия пандемии COVID-19 для продовольственной безопасности в краткосрочной и долгосрочной перспективе трудно предсказуемы, особенно на текущем раннем этапе, некоторые факторы риска можно выделить уже сейчас. Как следует из уроков предыдущих пандемий и глобальных кризисов, ситуация с обеспечением продовольственной безопасности может стремительно и кардинально ухудшаться, особенно в нестабильных странах, в которых потери для наиболее уязвимых групп населения могут быть очень большими. Пандемия COVID-19 оказывает разрушительное воздействие на жизнь людей, системы здравоохранения, источники средств к существованию и экономику во всем мире, однако к ее последствиям особенно уязвимо население, живущее в условиях продовольственных кризисов.

Согласно определению, данному в "Глобальном докладе о продовольственных кризисах"<sup>1</sup>, продовольственным кризисом считается ситуация, при которой значительная доля населения в результате каких-либо значительных потрясений страдает от острого отсутствия продовольственной безопасности и нуждается в чрезвычайной гуманитарной помощи, а государству требуется внешняя помощь для устранения последствий потрясений для продовольственной безопасности и питания. Основные факторы возникновения продовольственных кризисов можно разбить на три основные категории: i) конфликты и отсутствие безопасности; ii) экстремальные погодные явления и стихийные бедствия; iii) экономические потрясения.

По данным опубликованного в 2019 году "Глобального доклада о продовольственных кризисах", в 2018 году от высоких уровней острого отсутствия продовольственной безопасности страдало 113 миллионов людей в 53 странах и территориях, которые считались охваченными продовольственным кризисом.<sup>2</sup> Однако предполагается, что в предстоящем выпуске "Глобального доклада о продовольственных кризисах" за 2020 год (который должен выйти 20 апреля 2020 года) будут представлены данные, указывающие,

<sup>1</sup> "Глобальный доклад о продовольственных кризисах" (ГДПК) – ежегодная публикация, в которой представляются результаты совместной оценки ситуаций острого отсутствия продовольственной безопасности в мире, проводимой 16 партнерами. Выпуск ГДПК за 2020 год выйдет в свет в апреле 2020 года, а выпуск за 2019 год размещен по адресу: [www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/1187704](http://www.fao.org/resilience/resources/resources-detail/en/c/1187704)

<sup>2</sup> В число таких стран входят: Афганистан, Бангладеш (Кокс-Базар), Буркина-Фасо, Бурунди, Гаити, Гамбия, Гватемала, Гвинея, Гвинея-Биссау, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Джибути, Замбия, Зимбабве, Иордания (сирийские беженцы), Ирак, Йемен, Кабо-Верде, Камерун, Колумбия (мигранты из Венесуэлы), Кения, Кот-д'Ивуар, Лесото, Ливан (сирийские беженцы), Либерия, Ливия, Мавритания, Мадагаскар, Мозамбик, Малави, Мали, Мьянма, Нигер, Нигерия (север), Никарагуа, Пакистан, Палестина, Перу (мигранты из Венесуэлы), Сальвадор, Сенегал, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Сьерра-Леоне, Судан, Турция (сирийские беженцы), Уганда, Украина (Луганск и Донецк), Центральноафриканская Республика, Чад, Эквадор (мигранты из Венесуэлы), Эсватини, Эфиопия и Южный Судан.

что в 2019 году число людей, страдающих от острого отсутствия продовольственной безопасности, возросло еще больше.

Пандемия COVID-19 может привести к еще большему росту этих показателей при возможном значительном увеличении потребностей в гуманитарной помощи и обострении отсутствия продовольственной безопасности вследствие как самой пандемии, так и некоторых мер по сдерживанию ее распространения. Информация о потенциальном воздействии на численность необеспеченного продовольствием населения может быть почерпнута из опыта предыдущих кризисов. Так, во время кризиса продовольственных цен в 2007–2008 годах значительный рост мировых цен на продовольствие за два года привел к увеличению числа недоедающих в мире на 14% (с 848 млн до 963 млн человек)<sup>3</sup>.

Страны, уже переживающие гуманитарные кризисы, особенно уязвимы к последствиям пандемии, с точки зрения как непосредственного воздействия на здоровье людей, так и опосредованно – в виде утраты источников средств к существованию, нарушения функционирования продовольственных товаропроводящих цепочек и доступа к продовольствию, базовым услугам, а также к гуманитарной помощи. Пандемия COVID-19 уже оказывает влияние на продовольственные системы как напрямую через воздействие на продовольственные предложение и спрос, так и косвенно, приводя к снижению покупательной способности, возможностей производства и распределения продовольствия и возникновению дополнительной потребности в уходе за больными, причем все эти факторы будут оказывать дифференцированное воздействие, которое будет особо сказываться на наиболее уязвимых группах населения. Это влияние может ощущаться еще сильнее в странах, которые уже переживают чрезвычайные ситуации исключительного характера, имеющие прямые последствия для сельскохозяйственных секторов, как например нынешнее нашествие саранчи в Восточной Африке, на Ближнем Востоке и в Юго-Западной Азии.

Кризисы прошлого должны служить уроками для выработки мер политики и действий сегодняшнего дня. Например, вспышка болезни, вызванной вирусом Эбола (БВВЭ), в 2014 году в Западной Африке и меры по сдерживанию ее распространения разбалансировали систему снабжения сельскохозяйственных рынков, нарушили процессы функционирования земледелия и животноводства и привели к острому дефициту сельскохозяйственной рабочей силы в регионе. Экономические последствия вспышки БВВЭ оказали сильное негативное воздействие на покупательную способность наиболее уязвимых домохозяйств и, соответственно, на их доступ к продовольствию. Другие ключевые уроки могут быть извлечены из кризиса продовольственных цен 2007–2008 годов, который оказал влияние на источники средств к существованию и продовольственную безопасность наиболее уязвимых групп населения. Тогда паническая реакция рынка и непродуманные меры политики, такие как массовая скупка товаров и ограничение экспорта, лишь способствовали дальнейшему нарастанию инфляционной нагрузки. С другой стороны, некоторым странам удалось смягчить последствия безудержного роста продовольственных цен с помощью мер политики, позволивших сгладить влияние международных цен на внутренние рынки и домохозяйства. Эти примеры указывают на необходимость действовать оперативно и заранее учитывать побочные последствия пандемии COVID-19, разрабатывая соответствующие меры политики, обеспечивая непрерывность и расширение гуманитарных мероприятий по обеспечению продовольственной безопасности и сохраняя источники средств к существованию и доступ к продовольствию для наиболее уязвимых групп населения, особенно в условиях продовольственных кризисов.

---

<sup>3</sup> ФАО. 2008. *Состояние продовольственной необеспеченности в мире – 2008. Высокие цены на продовольствие и продовольственная обеспеченность – угрозы и возможности*. Рим.

## ОСНОВНЫЕ ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ В УСЛОВИЯХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ КРИЗИСОВ

**Гуманитарные операции.** В условиях продовольственных кризисов серьезным усугубляющим фактором является то, что пандемия может существенно затруднить поступление гуманитарной помощи. Отвлечение ресурсов на борьбу с COVID-19 может привести к сокращению ассигнований, выделяемых на оказание помощи. Ограничения на передвижение могут повлиять на возможности перемещения грузов и персонала, и в том числе ведения работы на местах. Это может привести к удорожанию оперативной деятельности. В результате число нуждающихся в гуманитарной помощи может возрасти, что создаст серьезные проблемы с точки зрения способности правительств и организаций удовлетворять их потребности. Уроки предыдущих кризисов говорят о том, что меры по сохранению источников средств к существованию, производства продовольствия и доступа к нему, по всей видимости, дадут большую отдачу в плане спасения жизни людей и источников их средств к существованию и укрепления продовольственных систем на местах в этот критический период.

**Мигранты и перемещенные лица.** Сельскохозяйственный сектор играет важную роль, влияющую на распределение миграционных потоков. От закрытия границ, скорее всего, сильно пострадает кочевое скотоводческое население, которое получает пищу и доход за счет сезонного перегона скота. Нарушение традиционных и формирование новых циклов кочевого скотоводства может провоцировать между местными и кочевыми общинами напряженность и даже острые конфликты, ведущие к локальной миграции населения и нарастанию масштабов нищеты и необеспеченности продовольствием. Кроме того, в сложившихся условиях нельзя исключать вероятности вербовки молодежи в экстремистские группы в качестве негативной стратегии преодоления. Особое беспокойство вызывают последствия пандемии для этих групп населения в странах Африки к югу от Сахары на фоне приближающегося "голодного" сезона. Кроме того, в условиях прекращения функционирования продовольственных товаропроводящих цепочек и утраты источников средств к существованию растет вероятность миграции уязвимых групп населения в поисках помощи – особенно в обстановке нестабильности и в отдаленных районах, где соблюдение запрета на передвижение контролировать сложно. Такие передвижения чреваты еще большим распространением вируса, обострением социальной напряженности, перемещением населения и утратой источников средств к существованию.

Последствия кризиса могут по-разному сказываться на мигрантах в зависимости от их миграционного статуса или наличия у них работы. Если меры реагирования плохо продуманы или принимаются несвоевременно, то многие мигранты могут остаться без защиты и стать жертвой эксплуатации, нищеты и отсутствия продовольственной безопасности. Различия в типологии мигрантов (например, беженцы; внутренне перемещенные лица; трудовые мигранты; внутренние или международные; постоянные, временные или сезонные; с документами или без) обуславливают особенности их доступа к трудоустройству, программам социальной поддержки, восстановления источников средств к существованию и к системе здравоохранения. Экономический спад, наметившийся с наступлением пандемии COVID-19, способен оказать воздействие не только на мигрантов, но и на их семьи в странах происхождения из-за неожиданного и резкого сокращения или прекращения притока денежных переводов; что может особенно сказаться на положении в лагерях беженцев и в странах, где продовольственная безопасность и питание населения в значительной степени зависят от поступления денежных переводов.

**Воздействие мер по сдерживанию распространения пандемии на производство продовольствия и производственно-сбытовые цепочки.**

До 80% населения стран, страдающих от продовольственных кризисов, зависят от сельского хозяйства как источника средств к существованию. Поэтому любые дальнейшие нарушения в системе производства продовольствия или отраслевых производственно-сбытовых цепочек, например, в виде снижения предложения ключевых производственных ресурсов или ограничения доступа к земельным угодьям или рынкам, могут обернуться для уязвимых групп населения катастрофическими последствиями. Если ориентироваться на опыт вспышки БВВЭ в Западной Африке в 2014 году, то ограничения на передвижение способны, например: i) нарушить цепочки поставок сельскохозяйственных производственных ресурсов в критические периоды сезона; ii) уменьшить доступ сельскохозяйственных работников неформального сектора в фермерские хозяйства, что приведет к снижению их заработка и сокращению площади обработанных земель; iii) осложнить доставку грузов на перерабатывающие предприятия и/или рынки. Во время вспышки БВВЭ в Либерии у 47% фермеров часть земли осталась невозделанной. Кроме того, ограничения на импорт/экспорт, а также попытки блокирования перевозок важнейших видов продовольствия из сельских районов в города, а также доступа на перерабатывающие предприятия и рынки будут иметь последствия как для производителей, так и для потребителей. Такие нарушения функционирования производственно-сбытовой цепочки могут вызывать значительные негативные последствия, особенно для наиболее уязвимых групп населения, включая сельскохозяйственных работников из неформального сектора, городскую бедноту, перемещенных и иных лиц, зависящих от рынка в удовлетворении своих продовольственных потребностей. Наконец, в условиях продовольственного кризиса страны, сильно зависящие в удовлетворении своих продовольственных потребностей от импорта продовольствия (например, Йемен) или от экспорта природных ресурсов (например, Нигерия и Южный Судан), могут столкнуться с дальнейшим ухудшением продовольственной безопасности.

**Социальная напряженность и конфликты.** Пандемия COVID-19 также может негативно повлиять на социально-экономическую стабильность, создавая предпосылки для волнений, особенно в наиболее уязвимых странах, охваченных продовольственным кризисом. Неопределенность в отношении потенциальных последствий пандемии в сочетании с ограничениями на передвижения, всплеском безработицы, ограниченным доступом к продовольствию, подрывом и без того ослабленных источников средств к существованию могут вызывать недовольство у населения, провоцируя насилие и конфликты. Кроме того, перенос выборов может поставить под сомнение демократический процесс, вызвать напряженность между правящими и оппозиционными партиями с возможными последствиями для политической стабильности. Конфликты возникают в глубоко разобщенных обществах, где национальное правительство часто рассматривается как контролируемое одной из сторон конфликта и/или поддерживающее ее. В таких условиях меры по борьбе с COVID-19 должны приниматься с учетом местной динамики развития конфликта и его специфики, с тем чтобы обеспечить доверие со стороны местного населения. В условиях конфликтов такие кризисы также могут использоваться для военных или политических приобретений. Более того, формат кризисного реагирования и его последствия для реализации других планов могут стать самостоятельным катализатором конфликта; конфликт может усугубиться и в том случае, если одна из сторон сочтет, что ее потребностям уделяется меньше внимания, чем потребностям других сторон. Наконец, эпидемия может препятствовать международным посредническим усилиям по разрешению конфликта, а также миротворческим операциям, с соответствующими негативными последствиями для уязвимого, необеспеченного продовольствием и страдающего от конфликта населения. Все эти последствия могут вызвать дальнейший рост числа внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и беженцев, присутствие которых уже является большим

источником озабоченности в странах, охваченных продовольственными кризисами. Однако также важно отметить, что обострение кризиса может стать поворотным моментом в развитии конфликта в зависимости от поведения сторон и способности сторонников примирения воспользоваться представившимися возможностями для налаживания взаимодействия между сторонами. Принято считать, что именно из-за цунами в декабре 2003 года движение "Свободный Ачех" и правительство Индонезии вернулись за стол переговоров, возобновив почти прекратившийся процесс мирного урегулирования, и смогли заключить мирное соглашение.

**Цены на продовольствие.** Возможная нестабильность, вызванная вспышкой болезни, и соответствующие изменения в поведении людей могут спровоцировать временный дефицит продовольствия, скачки цен и разбалансированность рынков. Такой рост цен будет наиболее ощутим для уязвимых слоев населения, которые удовлетворяют свои продовольственные потребности за счет рынка, а также для тех, кто без гуманитарной помощи потеряет источники средств к существованию и доступ к продовольствию. Как видно на примере кризиса продовольственных цен 2007–2008 годов, дополнительный инфляционный эффект от протекционистской политики в виде таможенных пошлин на ввоз продовольствия и запретов на его вывоз может обернуться значительным увеличением числа тех, кто страдает от острого отсутствия продовольственной безопасности во всем мире.

**Доступ к продовольствию.** Потенциальное совокупное воздействие COVID-19 на безработицу, покупательную способность домохозяйств, цены на продовольствие и его наличие на местных рынках может создать наиболее уязвимым странам значительные препятствия в доступе к продовольствию. В случае со вспышкой БВВЭ в Западной Африке в 2014 году ограничения на передвижение людей и приостановка периодической работы рынков нарушили торговые потоки продовольствия и других товаров первой необходимости, что вызвало дефицит продовольствия на местных рынках с соответствующими последствиями для продовольственной безопасности.

**Углубление существующих элементов уязвимости.** Сочетание вышеперечисленных воздействий может вести к углублению уже и без того значительной уязвимости населения, находящегося в условиях острого отсутствия продовольственной безопасности, и грозит свести на нет недавние достижения в области развития в условиях продовольственных кризисов. Из-за воздействия на продовольственную безопасность уязвимые домохозяйства могут прибегать к негативным стратегиям преодоления, чреватых долговременными последствиями для их жизни и источников средств к существованию, в том числе в виде снижения числа приемов пищи, увеличения количества бросивших школу, сокращения средств для покрытия медицинских расходов, роста гендерно-мотивированного насилия, распродажи средств производства и т.д. Особое беспокойство вызывает положение ВПЛ и беженцев, чья уязвимость и без того высока. Последствия роста цен на продовольствие, разбалансировки рынков и сужения возможностей трудоустройства в сельском хозяйстве, ограниченности гуманитарной помощи будут для них особенно ощутимыми.

### ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**Активизация координации и партнерств на уровне правительств.** Ослабление последствий пандемии в ситуациях острого отсутствия продовольственной безопасности не может быть достигнуто в изоляции и требует вовлечения более широкого круга партнеров далеко за пределами секторов сельского хозяйства и продовольственной безопасности. Правительства следует побуждать к принятию мер политики и инвестициям, направленным на поддержку сельскохозяйственного производства и сохранения критически важных производственно-сбытовых цепочек, при одновременном обеспечении защиты наиболее

уязвимых категорий с помощью расширения социальных гарантий. Кроме того, на правительства возлагается координация антикризисных мер между различными секторами с особым упором на здравоохранение и обеспечение безопасной жизнедеятельности. Необходима надежная система партнерств между национальными органами власти, учреждениями системы Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями (НПО), фермерскими объединениями и всеми другими профильными заинтересованными сторонами, включая такие координационные структуры, как Глобальная сеть по борьбе с продовольственными кризисами и Глобальный кластер по продовольственной безопасности. Координация усилий необходима на всех этапах мер реагирования, в том числе по гармонизации мониторинга и оценки воздействий, разработке мер политики, адресному оказанию помощи наиболее уязвимым группам населения, а также в части ведения разъяснительной и информационной работы.

**Адаптация и укрепление мониторинга и оценки состояния продовольственной безопасности и сельского хозяйства с целью разработки научно-обоснованных программ.** Учитывая беспрецедентный характер кризиса, обеспечение более полного понимания потенциального воздействия пандемии COVID-19 на продовольственную безопасность и связанные с ней проявления уязвимости имеют принципиальное значение и срочность. В условиях продовольственного кризиса механизмы сбора и распространения данных должны быть адаптированы в целях обеспечения непрерывного мониторинга за изменениями уровней продовольственной безопасности, состоянием агропродовольственных товаропроводящих цепочек, производством и наличием продовольствия, ценами на продовольствие и сельскохозяйственные производственные ресурсы с целью прогнозирования кризисов предложения и выявления возможных рисков для продовольственных систем. Особого внимания требуют механизмы мониторинга и оценки, в которых должен быть максимально исключен сбор данных на местах в пользу дистанционных методов (например, опрос ключевых носителей информации, обследования по данным сотовой связи, использование вторичных данных). Такие региональные институты, как Межправительственный орган по вопросам развития (МОВР), Рабочая группа по продовольственной безопасности и развитию и Сеть предупреждения продовольственных кризисов в Западной Африке, могли бы сыграть основополагающую роль в оказании странам-членам необходимой аналитической поддержки при одновременном обеспечении унифицированного мониторинга потенциальных воздействий.

**Поддержание уровня критической гуманитарной продовольственной помощи и сохранение источников средств к существованию.** Одной из первоочередных задач будет обеспечение беспрепятственного и непрерывного поступления критически необходимой помощи уязвимым группам с учетом потенциальных последствий COVID-19. Должны быть созданы специальные коридоры для продовольственных потоков, соединяющие сельские, городские и пригородные районы. Кроме того, поддержка диверсификации источников средств к существованию и производства продовольствия в домохозяйствах может увеличить наличие продовольствия и возможности получения дохода на местах, что компенсирует дезорганизацию продовольственных производственно-сбытовых цепочек. Не обусловленные денежные выплаты, особенно с помощью систем мобильных платежей, могут стать подспорьем в получении доходов и эффективной формой оказания помощи, особенно в странах, где ограничен доступ в пострадавшие регионы. Также принципиально важно обеспечивать свободный и предсказуемый поток чрезвычайной продовольственной помощи с целью полного удовлетворения потребностей. Местные закупки продовольствия и сельскохозяйственных производственных ресурсов для гуманитарных нужд следует выводить из-под ограничений и стоит изучить вопрос о создании эффективных и действенных гуманитарных запасов продовольствия.

#### **Адаптация мероприятий с расчетом на минимизацию социальной напряженности.**

Разработка и реализация всех мероприятий по оказанию помощи должны опираться на анализ местных условий на основе принципа "не навреди" и быть направлены на профилактику возникновения социальной напряженности. Проведение мероприятий должно сопровождаться четкой, основанной на фактах информацией о пандемии COVID-19, доносимой до получателей помощи по надлежащим каналам с тем, чтобы противодействовать попыткам отдельных лиц или групп манипулировать информацией в политических или иных целях. Кроме того, все заинтересованные стороны, задействованные в принятии мер реагирования, должны отслеживать и использовать существующие каналы информирования о возникающих конфликтах, механизмы миграционного мониторинга и другие аналогичные инструменты для изучения тенденций, разработки возможных сценариев и создания надлежащих систем поддержки источников средств к существованию. Особое внимание должно уделяться ВПЛ и беженцам в силу существующих для них специфических рисков и их повышенной уязвимости.

#### **Обеспечение непрерывности цепочек поставок критически важного продовольствия и функционирования агропродовольственных систем.**

В условиях продовольственного кризиса критически важно сохранять и поддерживать непрерывное функционирование местных продовольственных рынков, производственно-сбытовых цепочек и агропродовольственных систем, в том числе в форме постоянной и возрастающей поддержки деятельности по переработке продовольственного сырья, перевозке и сбыту продовольствия и т.д., укрепления местных объединений производителей с целью сохранения возможности для ведения переговоров и расширения доступа на рынки, а также всемерно добиваться сохранения открытых торговых коридоров в период действия связанных с COVID-19 ограничений на передвижение.

**Укрепление и расширение охвата систем социальной защиты.** Доступ к продовольствию необходимо стабилизировать за счет поддержки доходов и покупательной способности наиболее уязвимой части населения, страдающей от COVID-19 или находящейся в зоне высокого пандемического риска. При наличии соответствующих возможностей это предполагает тесное взаимодействие с правительствами в вопросах оперативного расширения систем социальной защиты и распространения их охвата на уязвимые группы населения, чья продовольственная безопасность может пострадать из-за распространения болезни.

## **ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

В подготовке данной аналитической записки принимали участие: Марко В. Санчес Кантильо, Дуня Дуянович, Джулиус Джексон и Никколо Ломбарди, Отдел экономики сельскохозяйственного развития (ESA); Доминик Буржон, Лука Руссо, Лавиния Антоначи, Дерва Клирли и Джакомо Ларакка, Группа Стратегической программы по укреплению устойчивости к внешним воздействиям (СП5).