



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.