



# 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.

**Н**е 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 защиты<sup>5</sup>. Наиболее распространенным проявлением затяжных кризисов является отсутствие продовольственной безопасности<sup>6</sup>.

Ситуации затяжного кризиса далеко не одинаковы, однако они могут иметь некоторые (необязательно все) общие нижеперечисленные черты<sup>7</sup>.

- **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 характер<sup>8</sup>.
- **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.) (проценты)
		(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 распада<sup>9</sup>.

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.

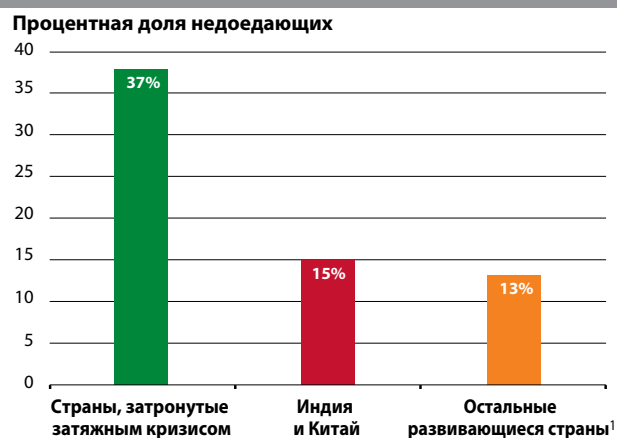
В таблице 2 показано, что в среднем доля недоедающих людей в странах, затронутых затяжным кризисом, почти в три раза выше, чем в других развивающихся странах (исключая из их числа сами страны, затронутые затяжным кризисом, а также Индию и Китай) (рисунок 8). Тем не менее, не во всех странах, затронутых 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.

<sup>1</sup> 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 <sup>1</sup>	Истощение <sup>2</sup>
	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  
<sup>1</sup> % с ростом-для-возраста <-2СО.  
<sup>2</sup> % 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 <sup>1</sup>	-0,76	-2,85**	Доходы	-0,72	-4,58**
Образование <sup>2</sup>	0,32	1,21	Образование	-0,36	-2,36*
Эффективность государственного управления <sup>3</sup>	-1,45	-3,63**	Эффективность государственного управления	-0,65	-2,84**
Борьба с коррупцией <sup>4</sup>	1,05	2,79**	Борьба с коррупцией	0,48	2,14*
Число лет в состоянии кризиса <sup>5</sup>	0,38	4,29**	Число лет в состоянии кризиса	0,16	3,14**
Скорректированный R <sup>2</sup> (МНК <sup>6</sup> )		0,52**	Скорректированный R <sup>2</sup> (МНК)		0,72**

Примечания:

\* p < 0,05

\*\* p < 0,01

<sup>1</sup> Индекс развития человеческого потенциала (ПРООН).

<sup>2</sup> Индекс развития человеческого потенциала (ПРООН).

<sup>3</sup> Показатели эффективности государственного управления (Институт Всемирного банка).

<sup>4</sup> Показатели эффективности государственного управления (Институт Всемирного банка).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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)<sup>10</sup>. 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

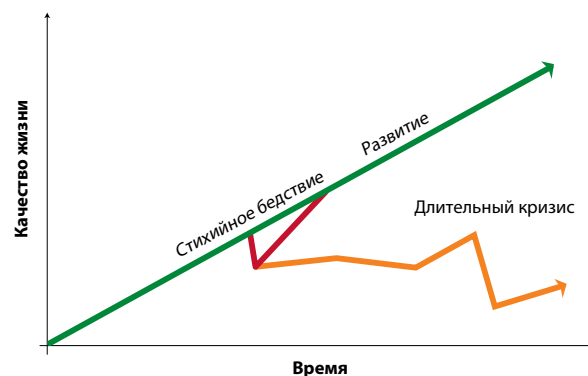
Характерные черты стран, затронутых затяжным кризисом, делают их наиболее сложной средой для работы международного сообщества. Трудности связаны с двумя главными обстоятельствами: а) с восприятием сообществом, обеспечивающим развитие, затяжных кризисов и их отношения к процессу развития; и б) с методами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

<b>Гуманитарные принципы</b>	<b>Принципы развития</b>	<b>Принципы ОЭСР для «работы в нестабильных государствах»</b>
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 существованию<sup>11</sup>, 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 обстановкой<sup>12</sup>. 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 уровня<sup>13</sup>. 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 поголовья<sup>14</sup>.

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)<sup>15</sup>. 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)<sup>16</sup>.

### ■ 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 Дарфура<sup>17</sup>. 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 землю<sup>18</sup>. 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 хозяйстве<sup>19</sup>.

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 Дарфуре<sup>20</sup>. 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 засухе<sup>1</sup>. 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 телефоны<sup>2</sup>. Роль денежных переводов от мигрантов возросла во время конфликтов в Сомали и Шри-Ланке<sup>3</sup>. 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. США<sup>4</sup>. 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»<sup>5</sup>.

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 переводов<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Savage and Harvey (2007), см. сноску 3.

<sup>5</sup> 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](http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue3_palmer.pdf)).

<sup>6</sup> 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 конфликт<sup>21</sup>. Во многих случаях такие стратегии следовало бы назвать неудачными примерами адаптации<sup>22</sup>.

### ■ 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 развитие<sup>23</sup>. 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 источников 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 хозяйством<sup>24</sup>. 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 пришельцев<sup>25</sup>.

### ■ **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 существованию<sup>26</sup>.

**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 вопросов<sup>27</sup>. 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 кризиса<sup>28</sup>.

### ■ 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 комбатантов<sup>29</sup>. 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 издержки<sup>30</sup>.

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 взятые<sup>31</sup>.

### 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 образования<sup>32</sup>. Затяжные кризисы могут вести к более высокому отсеву девочек, вынужденных нести возрастающие нагрузки в

домохозяйстве<sup>33</sup>. 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 насилия<sup>34</sup>.

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 образования<sup>35</sup>. 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).

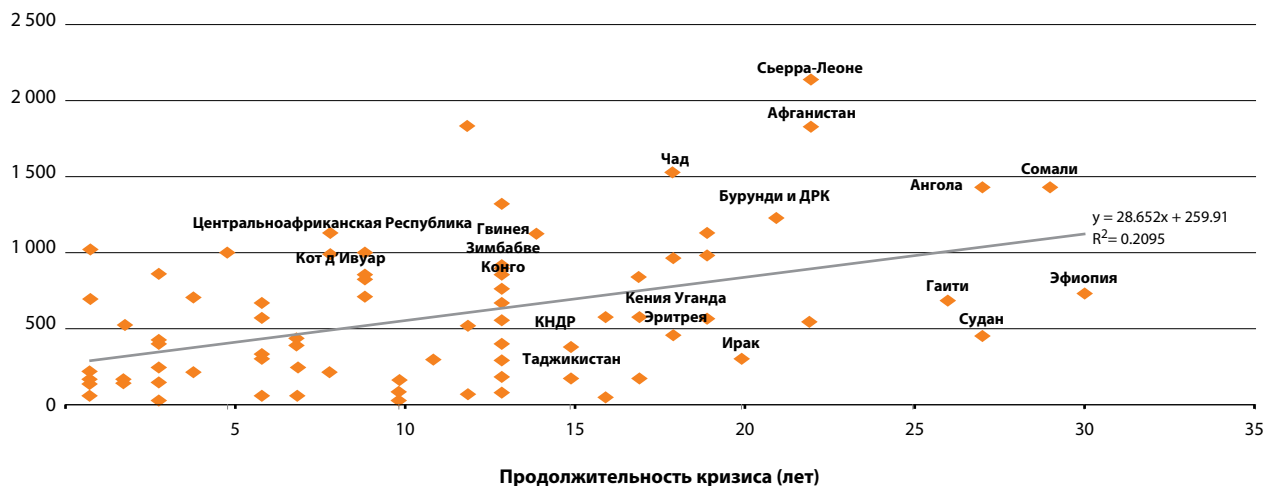
### Упор на стратегии обеспечения средств к существованию и механизмы выживания или реагирования

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 ресурсам<sup>36</sup>. 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 дискриминации<sup>37</sup>.

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 повстанцами<sup>38</sup>.

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 домохозяйек<sup>39</sup>. 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 целом<sup>40</sup>.

### ■ 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»<sup>41</sup>.

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 пользы<sup>42</sup>.

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 существованию<sup>43</sup>.

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 Судане<sup>44</sup>. Более того, кризисы обычно приводили к перемещению большого числа людей и подрыву систем обеспечения средств к существованию, ранее поддерживавших этих людей<sup>45</sup>. 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 структур<sup>46</sup>. 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 меньше<sup>47</sup>.

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 людей<sup>48</sup>.

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 земли<sup>49</sup>.

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 помощь<sup>50</sup>.

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 помещения<sup>51</sup>.

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 деградации<sup>52</sup>.

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 скота<sup>53</sup>.

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.