

Международный форум по проблемам питания

В ноябре 1996 г. в Риме состоялся Международный форум по проблемам питания. Он был организован Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН, и участие в нем приняли представители правительств 150 стран мира. МККК присутствовал на этом форуме в качестве наблюдателя, и его вице-президент выступил на нем с заявлением от имени Комитета. Делегация МККК передала участникам встречи документ, в котором излагается подход Комитета к проблеме продовольственной безопасности в ходе вооруженных конфликтов и говорится об опыте МККК в этой области. «Журнал» публикует текст этого документа.

Продовольственная безопасность во время вооруженных конфликтов: подход МККК и его опыт

1. Мандат МККК, его роль и операции, которые он осуществляет в ситуациях вооруженного конфликта

1.1. Мандат и роль МККК

Международное сообщество доверило Международному Комитету Красного Креста (МККК) мандат, включающий в себя выполнение двух задач: **предоставление защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов и беспорядков внутри страны**, а также **распространение знаний о международном гуманитарном праве и обеспечение его соблюдения**. В силу этого мандата МККК выступает в качестве хранителя гуманитарного права. Его деятельность основывается на Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., а также на Уставе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

1.2. Операции МККК в ситуациях вооруженного конфликта

Осуществляя свои операции, МККК, в частности, содействует соблюдению гуманитарного права на всех уровнях, посещает лиц, содержащихся под стра-

жей, оказывает санитарно-гигиеническую и медицинскую помощь (включая снабжение питьевой водой), продовольственную помощь, предоставляет кров и одежду, способствует восстановлению семейных связей (особенно осуществляя розыск лиц, пропавших без вести, и помогая воссоединению семей).

Целью этой деятельности по предоставлению помощи является удовлетворение основных нужд пострадавшего населения. Вместо того чтобы сосредоточить свое внимание на оказании помощи в отдельных сферах, МККК разработал **всесторонний подход** к проблеме удовлетворения **первоочередных потребностей**. Его стратегия строится по принципу пирамиды, в основе которой лежат операции, осуществляемые в области питания, и санитарно-гигиенические мероприятия. Далее идут программы в области общественного здравоохранения. А на вершине пирамиды, завершая стратегию оказания помощи, находится деятельность по предоставлению лечебных услуг.

Помощь в области питания осуществляется в виде программ предоставления основных продуктов питания и проведения реабилитационных мероприятий. Эти программы реализуются одновременно с другими видами деятельности по оказанию гуманитарной помощи, например, с программами в области сельского хозяйства и ветеринарии, направленными на то, чтобы те, кому МККК стремится помочь, в максимально возможной степени восстановили свою способность самостоятельно обеспечивать себя всем необходимым. Санитарно-гигиенические мероприятия включают в себя водоснабжение, удаление отходов, гигиену жилища, обеспечение топливом, а также личную гигиену. Деятельность в области здравоохранения предусматривает участие в ней населения и включает в себя программы иммунизации и пероральной регидратации, а в некоторых случаях и поощрение нетрадиционной медицины. Под лечебными услугами подразумеваются все аспекты медицинского обслуживания в целом.

Если продовольственная безопасность связана в основном с двумя главными компонентами стратегии оказания помощи МККК — продовольствием и питанием в широком смысле (включая программы, направленные на то, чтобы вновь сделать доступными продукты питания и обеспечить санитарно-гигиенические нормы), то здравоохранение и лечебные услуги — это важнейшие виды деятельности, обеспечивающие превращение продовольственной безопасности в «безопасность в области питания», то есть физиологический комфорт.

2. Концепция продовольственной безопасности, которой МККК руководствуется в ситуациях вооруженных конфликтов

2.1. Значение понятия продовольственной безопасности

Традиционное определение продовольственной безопасности как «постоянная доступность для всех продуктов питания необходимого качества и в необходимых количествах и приемлемых в контексте конкретной культуры для

ведения здоровой и активной жизни»¹ применимо и к ситуациям конфликтов. Эта формулировка обуславливает четыре положения, которые следует иметь в виду:

1. *Наличие пищи — это необходимое, но недостаточное условие, чтобы воспрепятствовать возникновению голода и гарантировать доступность продуктов питания. К средствам обеспечения доступности можно отнести наличие дохода, рабочего места и возможности получить еду благодаря программам поддержки производства, торговли и оказанию социальной помощи.*
2. *Продовольственная безопасность на национальном или региональном уровне не обязательно предполагает продовольственную безопасность на местном и индивидуальном уровне.*
3. *Для «постоянной» доступности продуктов питания требуются мир и стабильность. Международные или внутренние конфликты, а также стихийные бедствия могут серьезно нарушить процесс производства продуктов питания, сбыта и управления их запасами.*
4. *Наличие удовлетворительной как по количеству, так и по качеству пищи недостаточно для того, чтобы гарантировать здоровую и активную жизнь. Первостепенное значение имеет также доступность таких важных услуг, как здравоохранение и водоснабжение.*

Доступность продуктов питания — это краеугольный камень продовольственной безопасности. Право иметь доступные продукты питания не только в мирное время, но и в ситуациях конфликта должно быть признано одним из основных прав. В международном гуманитарном праве содержится специальный запрет использовать голод в качестве средства ведения войны и имеются положения, касающиеся права гражданских лиц получать необходимую продовольственную помощь в военное время.

2.2. Концепция продовольственной безопасности в ситуациях вооруженного конфликта

Существует очень тесная связь между многочисленными конфликтами и отсутствием продовольственной безопасности. МККК следует рассматривать продовольственную безопасность в первую очередь на индивидуальном и семейном уровне, поскольку сначала **от конфликтов страдают люди и семьи**, и лишь затем сказывается их отрицательное воздействие на страну в целом.

Нередко в ситуациях конфликта отсутствие продовольственной безопасности обусловлено не столько истощением ресурсов, сколько неожиданной потерей средств производства, рабочих мест и зарплаты, а также разрушением торговых связей. На Африканском континенте и особенно в некоторых регионах Азии отсутствие продовольственной безопасности может, однако, иметь место еще до начала конфликта из-за труднодоступности средств производства, низких доходов, сильного демографического давления на ограниченные природ-

¹ Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. World Bank, Washington, 1986.

ные ресурсы, плохой организации здравоохранения, неудовлетворительного питания, низкого уровня образования и т. д. Таким образом, конфликт лишь приближает или усугубляет ситуацию дефицита продуктов питания.

3. Продовольственная безопасность и гуманитарная помощь МККК

3.1. Политика МККК в области продовольственной безопасности

Что касается продовольственной безопасности, то МККК считает, что в зависимости от того, когда начинается осуществление гуманитарных операций и степени серьезности чрезвычайных обстоятельств, связанных с конфликтом, эти операции должны преследовать следующие цели:

- ***предотвратить** ситуацию явного отсутствия продовольственной безопасности (в идеале);*
- ***восстановить** по меньшей мере минимальный уровень продовольственной безопасности (традиционная цель);*
- ***свести к минимуму угрозу отсутствия продовольственной безопасности в будущем (как можно раньше).***

Следует подчеркнуть, что всякой помощи, направленной на восстановление или укрепление продовольственной безопасности на индивидуальном и семейном уровнях в ситуации конфликта, сопутствует лишь временный успех до тех пор, пока не восстановлен мир. Это обусловлено следующими причинами:

- *люди не могут сохранить свою способность самостоятельно обеспечивать себя продуктами питания из-за оттока человеческих и финансовых ресурсов из сферы сельскохозяйственного производства;*
- *урожай уничтожен, а поля невозможно возделывать из-за мин;*
- *продукты питания направляются для военнослужащих.*

Ключевыми элементами прочной продовольственной безопасности являются, таким образом, предупреждение конфликтов, соблюдение международного гуманитарного права во время конфликтов и прекращение военных действий.

В ситуациях конфликта МККК для всестороннего удовлетворения нужд жертв применяет **стратегию**, которая реализуется по **трем** направлениям:

1. *Предотвращение обнищания (прежде всего выявляя все нарушения в обычной доступности продуктов питания, например: изменение пищевого рациона, употребление в пищу семян, продажа имущества и средств производства).*
2. *Оказание помощи с целью восстановления обычной доступности продуктов питания, в частности — путем предоставления необходимых средств производства.*
3. *Восстановление хотя бы минимальной доступности основных медицинских услуг и водопроводных и санитарно-гигиенических сооружений (с целью реального превращения продовольственной безопасности в «пищевую безопасность» и физиологический комфорт).*

3.2. Оперативные мероприятия МККК и накопленный им опыт

3.2.1. Содействие соблюдению международного гуманитарного права

Хотя отсутствие продовольственной безопасности во многих случаях становится проблемой еще до того, как вспыхнет конфликт, **несоблюдение международного гуманитарного права, как правило, приближает и усугубляет продовольственный кризис**. Всякий раз, когда это происходит, МККК обращается с настоятельными просьбами ко всем сторонам в конфликте на всех уровнях обеспечивать соблюдение гуманитарного права. Это осуществляется следующим образом:

- путем распространения знаний о гуманитарных нормах в вооруженных силах и среди представителей гражданских властей;
- посредством прямого обращения к властям с призывом проявлять уважение к гражданскому населению (например, в ситуациях, когда крестьян лишают доступа к сельскохозяйственным угодьям или когда военнослужащие постоянно грабят зернохранилища и склады продовольствия, принадлежащие крестьянам);
- путем ознакомления самого гражданского населения с гуманитарным правом (распространение знаний среди самых широких слоев населения).

3.2.2. Предотвращение обнищания

Когда назревает или уже реально существует продовольственный дефицит или когда у человека нет средств для покупки продуктов питания, отдельные люди и целые семьи начинают менять образ жизни, используя свои скромные сбережения на приобретение пищи и других предметов первой необходимости (лекарств, одежды и жилья). Поддерживая эти адаптационные механизмы, МККК стремится облегчать страдания людей и предотвращать резкое падение общего уровня жизни. Этот подход основан на активном участии людей в решении вопроса о том, какие операции по предоставлению гуманитарной помощи необходимо проводить. Если ситуация отсутствия продовольственной безопасности сохраняет свою остроту в течение длительного времени, люди могут быть вынуждены принять те методы, которые в долгосрочной перспективе грозят лишить их средств к существованию. Поэтому программы оказания помощи делают акцент на те адаптационные механизмы, которые не ставят под угрозу продовольственную безопасность в будущем, и на меры, позволяющие предотвратить все явления, способные привести к обнищанию.

Хотя основные сценарии адаптивного поведения в различных ситуациях во многом схожи (снижение потребления продуктов питания, изменение пищевых привычек, культурных обычаев и структуры расходов, продажа скота, переселение некоторых членов семьи, продажа и сдача в аренду имущества, накопление долгов и т. д.), конкретный способ реализации этих адаптационных механизмов и их взаимодействие зависят все же от специфики ситуации и характера конфликта.

Следуя своей политике оказания помощи, МККК учитывает все многообразие и взаимозависимость этих адаптационных механизмов. Наибольшее значение в этом отношении имеют сельское хозяйство, экономические условия, питание в широком смысле (то есть в том числе приобретение продуктов питания и формы их потребления, оценка состояния питания) и вопросы здравоохранения, включая водоснабжение и санитарно-гигиенические мероприятия. Если сосредоточить внимание на отдельных вопросах: на сельскохозяйственном производстве, продовольственном потреблении или на состоянии питания, например, массовом недоедании, то картина продовольственной безопасности останется неполной, что сильно осложнит процесс принятия решения относительно оптимальной при данных обстоятельствах формы оказания помощи.

МККК всегда стремится придерживаться разработанного им всестороннего подхода, даже если возможности применения его методов анализа ограничены временем и соображениями безопасности. Выявив конкретные адаптационные механизмы и пределы их использования (отрицательное воздействие на продовольственную безопасность в будущем), МККК принимает решение о необходимой гуманитарной акции. Хотя все ситуации различны, тем не менее ниже представлены некоторые программы МККК, способствующие сохранению или восстановлению продовольственной безопасности¹:

- **Распределение продовольственной и непродовольственной помощи** для удовлетворения выявленных потребностей (например, распределение одеял в регионах с холодным климатом), повышения биологического усвоения продуктов питания и предоставления товаров, предназначенных для обмена, с тем чтобы людям не приходилось продавать то, что необходимо для их выживания и для производства. — *Руанда (1995 г.): ежемесячное распределение продуктов питания среди 360 тысяч человек (перемещенных лиц и жителей тех регионов, куда вернулось большое количество людей), распределение непродовольственной помощи среди жителей, имущество которых было разграблено.*
- Организация **бесплатных столовых** с целью ежедневного обеспечения пищей лиц, проживающих в населенных пунктах городского типа и не способных приобретать и готовить пищу в надлежащем количестве и надлежащего качества. — *Абхазия: программа обеспечения функционирования столовых реализуется с 1994 г., поскольку кризис в этом регионе затягивается. В 1996 г. пища предоставлялась примерно в 20 таких столовых, что позволяло полностью удовлетворять ежедневные пищевые энергетические потребности приблизительно 7 тысяч пожилых людей и других нуждающихся лиц, которые были определены самим населением. Свежими продуктами столовые снабжают местные производители (колхозы и совхозы), которых поддерживает МККК.*
- **Возведение водопроводных и санитарно-гигиенических сооружений** с целью быстрого обеспечения доступа перемещенных лиц к воде и туале-

¹ Упомянуты лишь некоторые из программ помощи, осуществленных МККК в последнее время (выделены курсивом).

там в целях создания условий для охраны их здоровья. — Бурунди (1995 г.): были доставлены передвижные установки обработки воды для снабжения питьевой водой перемещенных лиц, находящихся во временном лагере.

3.2.3. Возобновление доступа к продуктам питания, водопроводным и санитарно-гигиеническим сооружениям

Одновременно с усилиями, направленными на предотвращение обнищания и на поддержку тех адаптационных механизмов, которые не представляют собой угрозы для будущего, МККК — всегда, когда это возможно, — стремится обеспечить проведение восстановительных мероприятий в период после окончания конфликта. Цель этой работы — помочь людям восстановить способность самостоятельно производить и приобретать продукты питания и обеспечить тем самым их оптимальное биологическое усвоение.

Вот несколько примеров:

- **Программы восстановительных мероприятий в области сельского хозяйства, ветеринарии и рыбоводства:** распределение семян и инструментария, вакцинация скота. — Сомали (1991–1996 гг.), Судан (1993–1996 гг.): распределение семян и рыболовных снастей, деятельность в области ветеринарии; Афганистан (1995–1996 гг.): ирригация и уход за посадками фруктовых деревьев; Шри-Ланка (1996 г.): распределение 170 тысяч тонн риса и других семян для посевов, 4300 мотыг и 2000 комплектов рыболовных снастей среди 13 720 семей, проживающих в районах, пострадавших как от боевых действий, так и от засухи. — Ангола (1996 г.): проект увеличения запасов семенного материала, реализованный в районе Плалальто.
- **Общее распределение продовольствия в качестве помощи до следующего урожая:** подобные акции проводятся до тех пор, пока производительность сельского хозяйства не позволит крестьянам сохранить свой семенной материал до сезона посевных работ. — Руанда (1995 г.): продовольственная помощь (параллельно с распределением семян и инструментария) с целью содействия восстановлению сельскохозяйственного производства оказана примерно 70 тысячам семей, либо постоянно проживающим здесь, либо вернувшимся в родные места.
- **Программы предоставления малого кредита:** цель — содействие процессу возвращения капитала в аграрный сектор. — Азербайджан (1996 г.): проект предоставления малого кредита, направленный на то, чтобы дать крестьянам возможность покупать сельскохозяйственные материалы (главным образом запасные части для техники и удобрения). Кредит оплачивается частью следующего урожая.
- **Программы «продукты (или деньги) за работу»:** цель — повысить покупательную способность населения при одновременном восстановлении жизненно важных инфраструктур (канализации, дорог, ирригационных систем и т. д.). — Руанда (1995 г.): продукты и деньги за работу по восстановлению ассенизационных систем (около 100 работников участвуют в каждом проекте). — Афганистан, Мали, Сомали: восстановление ирригационных

систем, программы в области изготовления орудий земледелия и рыболовных снастей. В Афганистане населению пришлось восстанавливать треть от общего числа ирригационных каналов, используя собственные трудовые и денежные ресурсы, прежде чем МККК оказал помощь, обеспечивающую участие и занятость населения.

- **Программы, направленные на оживление местной экономики:** реализуются путем целевых поставок на местные рынки продуктов питания в тот момент, когда их придерживают в спекулятивных целях, а также посредством заключения контрактов с местными производителями на покупку продовольствия и других товаров на местных и региональных рынках, путем снабжения сырьем ремесленников и местных фабрик, посредством предоставления субсидий и т. д. — *Центральная Босния (1995 г.): обеспечение местных фабрик материалами первой необходимости (клей — для обувной фабрики, сахар — для завода по производству варенья, ветеринарные вакцины и медикаменты — для молочных ферм, обслуживающих молокозавод).*
- **Восстановление медицинской инфраструктуры:** реконструкция, поставка медикаментов. — *Бурунди (1995 г.): распределение медикаментов по 95 медицинским центрам и 17 больницам.*
- **Восстановление водопроводных и санитарно-гигиенических сооружений:** ремонт туалетов и реконструкция колодцев. — *Чечня (1995 г.): обеспечение питьевой водой путем создания системы ее распределения и ремонт местной системы водоснабжения для обслуживания примерно 300 тысяч жителей Грозного.*
- **Восстановление разрушенных домов.** — *Нагорный Карабах (1996 г.): поставка материалов для восстановления домов, предназначенных для 3 тысяч семей, вернувшихся в этот регион.*

4. Продовольственная безопасность в ситуациях вооруженного конфликта и реакция международного сообщества

Для того чтобы вышеперечисленные цели оказания гуманитарной помощи были достигнуты и выполнены все те операции, которые МККК и другие гуманитарные организации осуществляют с целью содействия восстановлению или сохранения продовольственной безопасности отдельных лиц и целых семей, пострадавших в результате вооруженного конфликта, необходимо выполнение определенного числа требований, каждое из которых подразумевает поддержку со стороны международного сообщества и доноров:

- **Для обеспечения продовольственной безопасности в ситуациях конфликта требуется всесторонний подход.** Нельзя ограничиваться проведением операций по оказанию срочной продовольственной помощи. Необходимы операции широкого спектра: от предоставления медицинских услуг и проведения неотложных санитарно-гигиенических мероприятий до оказания поддержки в социально-экономической сфере. Цель заключается не только в предоставлении продовольственной помощи, чтобы люди мог-

ли просто выжить, но и в восстановлении способности населения самостоятельно обеспечивать себя всем необходимым, что сделает его менее уязвимым перед лицом возможных бедствий.

- **Чтобы решения были оптимальными, следует принимать в расчет среднесрочную и долгосрочную перспективы.** Это означает, что смету программ и их содержание надо с самого начала планировать с учетом этапа развития, который последует за периодом чрезвычайных обстоятельств.
- **Огромную важность имеет работа по предотвращению возникающей вследствие конфликта ситуации отсутствия продовольственной безопасности.** Совершенно очевидно, что превентивные меры требуют меньше финансовых вложений — при том, что их значение в гуманитарном плане очень высоко, — чем все попытки восстановить продовольственную безопасность тогда, когда произошло обнищание населения.

С практической точки зрения выполнение вышеуказанных требований означает следующие серьезные изменения:

1. *Международное сообщество и особенно средства массовой информации должны уделять больше внимания проблемам, связанным с предупреждением конфликтов. Превентивные меры не являются главным объектом внимания прессы, в то время как человеческие трагедии постоянно попадают на первые полосы. Средства массовой информации, все активнее подталкивающие международное сообщество к действиям, должны шире комментировать **опасность возникновения того или иного кризиса**, а не просто освещать его ход тогда, когда он уже разразился.*
2. *Нельзя проводить параллель между «реагированием в чрезвычайных обстоятельствах» — независимо от того, чем вызван кризис: конфликтом или каким-либо иным бедствием, — и «краткосрочными операциями». Составление сметы, формирование штатов и последовательность действий следует с самого начала планировать с учетом по меньшей мере среднесрочной перспективы. При этом необходимо предусматривать осуществление различных видов деятельности, способствующих адаптации населения к новым условиям.*
3. *Власти и руководящие работники должны отдавать приоритет обеспечению **адекватной продовольственной безопасности на уровне семьи**. Один из главных аргументов в пользу этого таков: недостаточный доступ к продовольственному обеспечению (в частности, к землям, годным для сельскохозяйственного производства) в большинстве случаев становится фактором возникновения конфликта.*

5. Заключение

Право на доступ к продуктам питания и на продовольственную безопасность является одним из основных прав, и его обеспечение имеет приоритетное значение во время любой чрезвычайной ситуации. Если долговременное обеспечение продовольственной безопасности зависит от политической воли, то

облегчение на короткое время страданий, вызванных недостатком продуктов питания, требует всестороннего подхода, направленного на поддержку действий самого пострадавшего населения, предпринимаемых с целью оптимизации доступа к продуктам питания и сведения к минимуму возможных негативных последствий сложившейся ситуации. Учитывая, что большинство конфликтов либо происходят в течение долгого времени, либо являются циклическими, необходимо осуществлять также долгосрочные мероприятия, чтобы снова сделать, по мере возможности, доступными базовые службы (речь идет о здравоохранении, водоснабжении и обеспечении санитарно-гигиенических условий), а также восстановить способность населения заниматься производственной деятельностью.

Эти мероприятия различаются как по масштабу, так и по длительности, однако все они требуют изменения традиционных взглядов на гуманитарную помощь в кризисных и чрезвычайных ситуациях. Задача не допустить ухудшения ситуации должна стать ключевой. Когда же возникает необходимость исправить сложившуюся ситуацию, следует придерживаться подхода, ориентированного на будущее и дающего возможность восстановить экономическую самостоятельность людей.
