

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №12, 2018 (№108)

О новой стратегии ЕС в сфере чрезвычайной помощи в кризисных регионах мира в партнерстве с международными организациями

Игорь Щербак

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН

***Аннотация.** В записке рассматривается новая стратегия ЕС применительно к чрезвычайным кризисным ситуациям и масштабным стихийным бедствиям. Особое внимание уделено подходу Брюсселя к комплексному использованию чрезвычайной помощи для целей раннего предупреждения кризисных ситуаций и обеспечения социально-экономического восстановления и развития пострадавших стран в долгосрочной перспективе. Анализируется тактика ЕС по использованию ресурсов и экспертных возможностей международных организаций системы ООН в целях усиления своего влияния в кризисных регионах мира. На основе изучения практики ЕС в сфере чрезвычайной помощи сформулированы рекомендации для российских структур, занимающихся решением сходных задач.*

***Ключевые слова:** использование коммуникационных технологий и технических средств мониторинга; раннее предупреждение и прогнозирование стихийных бедствий и конфликтов; концепция «устойчивости»; привилегированное партнерство ЕС и ФАО (Сельскохозяйственная и Продовольственная организация ООН).*

Ключевые элементы новой стратегии ЕС в сфере чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий

Новая стратегия ЕС в сфере реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации отличается высокой степенью использования коммуникационных технологий и

технических средств мониторинга в целях раннего предупреждения и прогнозирования стихийных бедствий и конфликтов, несущих угрозу продовольственной безопасности. Такой подход вписывается в рамки обозначенных Брюсселем приоритетов по укреплению устойчивости и способности к адаптации «кризисных» государств и обществ в условиях растущей дестабилизации международной ситуации и проблем с продовольственной безопасностью.

При оказании чрезвычайной помощи ЕС делает упор на комплексном, интегрированном подходе, который объединяет саму помощь с элементами краткосрочного и долгосрочного развития. Чрезвычайная помощь, помимо гуманитарных аспектов, все больше подчиняется задачам раннего предупреждения кризисов и заблаговременного купирования таких негативных последствий, как деградация государственного управления в кризисных регионах и масштабная миграция в Европу.

Важным элементом стратегии является активное использование ЕС потенциала и возможностей международных организаций в качестве партнеров при оказании чрезвычайной помощи. Предпочтение при этом отдается международным организациям системы ООН, занимающимся решением сходных задач и имеющим разветвленное «полевое» присутствие, в том числе в кризисных регионах мира.

Особый интерес в этом плане представляет развитие ЕС привилегированного партнерства с Сельскохозяйственной и Продовольственной Организацией ООН (ФАО).

Партнёрство ФАО и ЕС основано на единстве концептуальных подходов к оказанию чрезвычайной помощи, когда упор делается на раннее прогнозирование кризисных ситуаций и оказание помощи пострадавшим странам. Взаимодействие ЕС с ФАО все больше опирается на механизмы оперативного финансирования чрезвычайной помощи, включая обмен данными, а также совместное использование технических инструментов. Статус ФАО как нейтральной международной организации позволяет ЕС использовать партнёрство с ней не только по прямому назначению, но и в целях усиления своего влияния в различных регионах мира.

В июне 2017 г. Евросоюз кардинально изменил подход к оказанию чрезвычайной помощи странам, пострадавшим в результате стихийных бедствий и вооружённых конфликтов. 7 июня 2017 г. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини огласила новую стратегию ЕС по укреплению устойчивости уязвимых государств и обществ, находящихся под сильным и долговременным давлением гуманитарных, климатических и военных кризисов¹. Новая стратегия знаменует переход от традиционного сдерживания кризисов к структурированному подходу, нацеленному на заблаговременное выявление и купирование факторов уязвимости. В Евросоюзе пришли к выводу, что в настоящее время уже не следует разграничивать гуманитарную помощь и помощь развитию. «Структурная хрупкость» жертв стихийных бедствий и конфликтов, влекущая за собой краткосрочные и долговременные социально-экономические и политические

¹ Strategic Approach to Resilience in the EU's external action // Joint Communication to the European Parliament and the Council. Brussels. 07.06.2017. pp. 23-24.

последствия, должна быть предметом более тщательного анализа с тем, чтобы разорвать повторяющийся цикл чрезвычайных ситуаций. Поэтому первоочередная задача Европейского союза – приспособить нынешнюю модель оказания чрезвычайной помощи к современной ситуации, когда сочетание ряда неблагоприятных факторов (голод, хронические наводнения и засухи, вооружённые конфликты, потоки вынужденных мигрантов и т.д.) лишает стабильности целые регионы.

В бюджете ЕС на 2016-2020 гг. на предоставление чрезвычайной помощи выделено 525 млн евро. Решение о выделении помощи принимается структурами ЕС в два этапа.

На первом этапе на основе поступившей информации идентифицируются потенциальные потребители помощи. На втором этапе проводится детальный анализ ситуации в предварительно включенных в список странах. При этом предпочтение отдается странам и регионам с тяжелой социально-экономической ситуацией, где имеют место конфликты или масштабные стихийные бедствия. В 2017 г. из 70 стран, изначально включенных в список для оказания помощи, приоритет получили 20 государств, находящихся в кризисной зоне (Сомали, Эфиопия, Южный Судан, Эритрея, Гватемала, Гондурас, ЦАР, Либерия и т.д.).

Евросоюз отдает предпочтение повышению «устойчивости» стран-реципиентов, озаботившись выявлением причин снижения уровня продовольственной безопасности.

Новая стратегия ЕС делает упор на улучшение мониторинга и раннюю диагностику кризисных ситуаций. В этих целях планируется повысить эффективность европейской Системы раннего предупреждения конфликтов в тесном взаимодействии с институтами ООН, включая ФАО (система в настоящее время ориентирована на долгосрочное прогнозирование во временном диапазоне до 4 лет – предполагается дополнить ее механизмом краткосрочного прогнозирования до 3-6 месяцев). Одновременно планируется усилить координацию совместных действий и институтами ООН для выработки общих подходов к обмену информацией и опытом в реализации концепции «устойчивости» в кризисных регионах мира, а также интегрировать данную концепцию в программную и финансовую деятельность ЕС и партнерских структур ООН при оказании чрезвычайной гуманитарной помощи.

Стратегическое партнерство ЕС с международными организациями в чрезвычайных ситуациях (на примере ФАО) и роль концепции «устойчивости»

Судя по документам ЕС, в подходе к оказанию чрезвычайной помощи при гуманитарных катастрофах и конфликтах как по линии самого Брюсселя, так и через институты ООН, включая ФАО, определяющей становится концепция «устойчивости». Складывается впечатление, что активное продвижение Евросоюзом упомянутой концепции объясняется, прежде всего, стремлением Брюсселя повысить эффективность своей чрезвычайной помощи, с тем чтобы, вопреки сокращению финансовых ресурсов, укрепить своё влияние в регионах с высокой нестабильностью, как провозглашает Глобальная стратегия ЕС.

Логично предположить, что Евросоюз будет настаивать на том, чтобы финансируемые из его бюджета международные проекты соответствовали концепции устойчивости и её руководящим принципам².

В своей новой стратегии по оказанию чрезвычайной помощи ЕС активно опирается на партнерство с ООН и ведущими организациями системы ООН и, прежде всего, с ФАО.

Важно отметить сходство в подходах ЕС и ФАО к деятельности по оказанию помощи при чрезвычайных ситуациях. Концепция устойчивости, предполагающая неразрывную связь между предоставлением гуманитарной помощи и долгосрочной помощи социально-экономическому развитию, интегрирована во все основополагающие документы ФАО, которая, будучи нейтральной международной организацией, больший упор делает на концепции социальной защиты населения в контексте чрезвычайной помощи при долговременных кризисных ситуациях. Этот международный институт накопил значительный опыт реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации в сфере продовольственной безопасности и сельского хозяйства. Организация участвует в оказании помощи общинам в подготовке, предотвращении и уменьшении риска в контексте стихийных бедствий и конфликтов.

Оперативным реагированием на чрезвычайные ситуации, включая координацию международной гуманитарной помощи, занимаются Координационный центр ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и Глобальный кластер по продовольственной безопасности (совместный механизм ФАО и Всемирной продовольственной программы).

ФАО уделяет особое внимание раннему предупреждению и прогнозированию стихийных бедствий и конфликтов в кризисных точках мира, действуя тем самым в русле рекомендаций Генерального секретаря ООН и установок Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Под эгидой ФАО создана система Раннего предупреждения – опережающих действий (EWEA), которая специализируется на прогнозировании и разработке планов оперативного реагирования в кризисных ситуациях.

В сфере раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций и угроз продовольственной безопасности ФАО в значительной степени полагается на сотрудничество с Евросоюзом. В частности, Римская штаб-квартира Организации получает информацию от Мониторинговой миссии сельскохозяйственных ресурсов (MARS) Европейского союза, которая специализируется на прогнозах развития сельского хозяйства в кризисных регионах. Кооперацией с ФАО и другими организациями ООН занимается также Система координации и предупреждения о глобальных чрезвычайных ситуациях ЕС (GDACS). Данная система собирает информацию о чрезвычайных ситуациях в мире (землетрясения, цунами, циклоны, наводнения, извержения вулканов) и даёт рекомендации для оптимальной координации международных действий по оказанию эффективной помощи.

² Philippe Boureau. Resilience and International Politics: Premises, Debates, Agenda. In *International Studies Review*, Vol.17, Issue 3, September 2015, pp. 378- 387

Выводы

Новая стратегия ЕС в сфере оказания чрезвычайной помощи в кризисных регионах может представлять интерес для заинтересованных российских ведомств (МИД, МЧС, Россотрудничество, Минфин и т.д.) при выстраивании современной модели такого рода помощи. Как представляется эффективность чрезвычайной помощи, предоставляемой Российской Федерацией, может существенно возрасти при ставке на интеграцию в ней элементов помощи и социально-экономического восстановления пострадавших стран в результате вооруженных конфликтов или масштабных стихийных бедствий.

Важно также соотносить оказание чрезвычайной помощи с задачами раннего предупреждения кризисных ситуаций в регионах, представляющих стратегический интерес для России. Это может быть обеспечено путем задействования национальных и международных технических инструментов и информационных систем раннего прогнозирования кризисных ситуаций и мониторинга эффективности предоставленной помощи. При этом важно учитывать, что наибольший эффект от чрезвычайной помощи достигается в случае, когда она направлена не только на поставку необходимых материалов и услуг, но, в первую очередь, на укрепление способности пострадавших государств восстанавливать социально-экономический потенциал собственными силами.

Стратегически выигрышным может стать продолжение линии на углубление сотрудничества России с международными организациями системы ООН, прежде всего с ФАО. В статусе политически нейтральной международной организации ФАО обладает целым рядом уникально ценных качеств, включая масштабное присутствие в регионах мира, наличие современной системы финансового аудита, высокий уровень квалификации кадров и т.д. Эти сравнительные преимущества открывают для России дополнительные возможности использовать партнёрство с ФАО как эффективный инструмент не только для оказания чрезвычайной помощи и содействия в развитии, но и для «мягкого» проецирования своих интересов в различных регионах мира.

***Annotation.** The article is devoted to the new EU strategy on emergency assistance in case of conflicts or large-scale natural disasters. Special attention is placed on the approach of Brussels to utilization of emergency assistance for the purpose of early warning of crisis situations and social- economic reconstruction and development of the countries affected in the long-term perspective. The EU policy is studied concerning the usage of resources and expertise of the UN system's organizations with the aim to increase its influence in the crises affected regions. Some recommendations on the basis of the experience accumulated by the EU have been formulated for the Russian authorities dealing with the same problems.*

***Key words:** utilization of communication technologies and technical means of monitoring; early warning and forecasting of conflict situations and large-scale natural disasters; the concept of «resilience»; the privileged partnership of the EU and FAO.*

Дата выпуска: 26 февраля 2018 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics