



Рабочий документ 55 | ICRC



Climate
Centre



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

Двойная уязвимость

Гуманитарные последствия взаимосвязи рисков изменения климата и конфликтов

Кэти Питерс, Ли Мэйхью, Хьюго Слим, Маартен ван Аалст и Джули Арриги

Март 2019 г.

Основные тезисы

- Изменение климата уже сейчас влияет на возникновение рисков во всем мире, в том числе в зонах конфликтов.
- Люди, проживающие в зонах конфликтов, часто особенно уязвимы к меняющимся угрозам, потрясениям и стрессам: например, вследствие отсутствия защиты и поддержки со стороны государства, а также из-за того, что имеют ограниченный и неравный доступ к ресурсам. Эти факторы, в свою очередь, могут вызывать у них ощущение опасности и в дальнейшем.
- В то время как внимание к взаимосвязи между климатом и безопасностью возрастает, гуманитарным последствиям этих меняющихся рисков уделяется относительно мало внимания.
- Это актуально не только в целях обеспечения эффективной гуманитарной помощи, но и в контексте Целей устойчивого развития и Парижского соглашения, а также в контексте обязательств по оказанию значительной финансовой поддержки наиболее уязвимым группам населения для управления изменяющимися рисками — поддержки, которая в настоящее время практически не доходит до людей, находящихся в наиболее уязвимых условиях.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Мы приветствуем воспроизведение читателями данных материалов в собственных публикациях при условии, что они не используют материалы для продажи и в коммерческих целях. В случае воспроизведения материалов Института зарубежного развития (ИЗР/ODI) мы просим отмечать авторство ИЗР и предоставлять ИЗР копию публикации. При использовании материалов ИЗР в сети Интернет мы просим читателей предоставлять ссылку на оригинальный ресурс на сайте ИЗР. Мнения, представленные в данной работе, принадлежат автору(-ам) и могут не совпадать с мнением ИЗР или наших партнеров.

Данная работа лицензирована CC BY-NC-ND 4.0.

Данный документ предназначен для информационной поддержки дискуссий в ходе глобальной серии круглых столов на тему «Опыт людей в условиях конфликта, климатический риск и устойчивость». В документе представлены избранные вторичные данные и сделана попытка подготовить почву для проведения круглых столов по разработке политики, которые пройдут в течение 2019 года.

Благодарим всех, кто помогал в подготовке документа, включая Алиму Арбуду, Намиту Хатри, Кэтрин-Люн Грейсон-Куртманш, Ребекку Надин и Ханну Басс.

Авторы также хотели бы выразить признательность коллегам из Национальных Обществ Красного Креста и региональных представительств МККК, которые сыграли решающую роль в организации и проведении серии круглых столов.

Мы также благодарим программу «Укрепление устойчивости и помощь в адаптации к экстремальным климатическим явлениям и стихийным бедствиям» (BRACED), финансируемую UKaid, за финансовый и технический вклад, благодаря которому стало возможным написание этой статьи и проведение серии круглых столов. Тем не менее мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат авторам и могут не отражать официальную политику правительства Великобритании.

Благодарность	3
1 Последствия риска конфликтов и изменений климата: здесь и сейчас	
1.1 Взгляд в будущее:предупреждение	6
1.2 Базовая модель стихийных бедствий: понимание рисков изменений климата, конфликтов и стихийных бедствий	6
2 Изменение климата, кризис и динамика конфликтов	8
2.1 Секьюритизация климатического вызова: помощь или препятствие ?	9
3 Адаптация ответа гуманитарных организаций при усугублении рисков изменения климата и конфликтов	10
3.1 Адаптация к изменения климата, бедность и власть	10
3.2 Трансформация гуманитарной деятельности: гуманитарная деятельность, совместимая с изменениями климата	12
3.3 (Пере)ориентация финансирования в сфере решения климатических проблем	12
4 Программа до 2030 г., адаптационная цель Парижского соглашения и гуманитарная необходимость	13
Список использованной литературы	14

1. Последствия риска конфликтов и изменений климата: здесь и сейчас

«Изменение климата затрудняет работу в гуманитарной сфере, делает ее менее предсказуемой и более сложной». Это замечание Международной Федерации Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (IFRC, 2018) является прямым отражением того факта, что изменение климата делает миллионы людей более уязвимыми к изменяющимся потрясениям и стрессам, особенно в зонах конфликтов.

Следствием изменения моделей конфликтов, перемещений, урбанизации, болезней и стихийных бедствий является то, что уязвимым группам населения и гуманитарным организациям становится еще сложнее справиться с ситуацией.

В данном документе обобщены современные знания и анализ взаимосвязи между климатом и конфликтами для того, чтобы подготовить почву для обсуждений на глобальной серии круглых столов на тему «Опыт людей во времена конфликтов, климатические риски и устойчивость», совместно проводимых Международным Комитетом Красного Креста (МККК), Климатическим Центром Красного Креста и Красного Полумесяца, Институтом Зарубежного Развития (ИЗР) и партнерами на местах. Круглые столы будут посвящены жизненному опыту людей, переживших конфликты и столкнувшихся с климатическими рисками в разных частях мира, и рассмотрению того, как гуманитарные организации и их партнеры могут максимально эффективно поддержать усилия людей, направленные на выживание, адаптацию и процветание.

Опыт людей, столкнувшихся с усугублением риска конфликтов и изменений климата, уже стал реальностью. В качестве примера можно привести регион озера Чад, где взаимосвязь вооруженного конфликта и изменения климата подрывает возможность управления водными ресурсами, приводит к перемещению населения и укоренению бедности. Кризис в регионе привлек внимание Совета Безопасности ООН на высоком уровне, а на местах сложилась ситуация, которую заместитель Генерального секретаря ООН Амина Мохамед назвала «тяжелой» гуманитарной ситуацией, вследствие которой 11 миллионов человек нуждаются в срочной помощи в 2018 году.

Роль, которую изменение климата играет в кризисе, в значительной степени зависит от конкретного контекста и определяется профилем риска в конкретном контексте, включая способность общества и правительства справляться с климатическими потрясениями и стрессами. Степень уязвимости людей определяет характер гуманитарного кризиса. Наиболее серьезные последствия изменения климата необязательно проявляются в районах, подверженных наибольшему изменению климата, — они могут проявляться там, где у людей нет возможности справиться с этими изменениями. Один и тот же уровень засухи может быть управляемым в Австралии — мирном и обеспеченном ресурсами обществе, — но катастрофическим для гораздо более бедных, пострадавших от конфликтов стран Сахеля. Климатологи согласны с тем, что возникновение и продолжение вооруженных конфликтов существенно влияет на индивидуальный адаптационный потенциал (Adger et al., 2014).

Взаимосвязь рисков конфликтов и изменений климата оказывает дополнительное давление на местные и национальные системы, зачастую разрушительно влияя на наличие у людей средств к существованию, безопасность и благополучие и без того бедных сообществ. Эту уязвимость к погодным и климатическим потрясениям продемонстрировали за последние годы последствия засух и наводнений в ряде конфликтных зон, включая Йемен, Южный Судан, северную Нигерию и Сомали. Это бремя, в свою очередь, может способствовать дальнейшему ухудшению ситуации в области безопасности. Как недавно сказал президент МККК Маурер, «совершенно очевидно, что некоторые проявления насилия, которые мы наблюдаем, напрямую связаны с воздействием

климата и изменением характера осадков. <...> Когда я думаю о нашей деятельности в Африке к югу от Сахары, в Сахаре, в Сомали, в других странах мира, я вижу, что изменения климата уже оказали огромное влияние на перемещение населения, на изменение режима осадков, на плодородие земли» (Дэвидсон, 2018).

Сейчас становится все более очевидным, что гуманитарное сообщество должно быть готово к реагированию на кризисы, вызванные изменением климата, признавая свою роль в поддержке путей адаптации к изменению климата для людей в этих крайне уязвимых условиях (например, МККК, 2018). Это предполагает также и осознание собственного углеродного следа.

1.1. Взгляд в будущее: предупреждение

Несмотря на то, что уже сегодня мы сталкиваемся с большей изменчивостью климата, в ближайшие десятилетия эти проблемы будут только нарастать. В 2018 году президент МФОККиКП Франческо Рокка предупредил: «В мире, где станет на 1,5°C теплее, более экстремальные погодные явления затронут всех. Но это особенно сильно ударит по сообществам, которые уже сейчас борются за выживание из-за конфликтов, отсутствия безопасности или бедности» (МФОККиКП, 2018). По состоянию на 2017 год средняя температура на планете выросла примерно на 1°C по сравнению с доиндустриальным уровнем (МКИК/ИРСС, 2018). В ближайшие десятилетия этот рост достигнет как минимум 1,5°C, а если в ближайшие несколько лет не будут приняты гораздо более решительные меры по сокращению выбросов парниковых газов, то он может быть и значительно больше (там же).

Несмотря на то, что это увеличение может показаться несущественным, оно представляет собой значительный сдвиг в глобальных климатических системах. Это приводит к гораздо более заметным изменениям температуры в некоторых районах, а также к изменениям в характере осадков и экстремальных погодных условий — от тепловых волн и экстремальных осадков до более интенсивных штормов и штормовых нагонов, вызванных повышением уровня моря. Эти изменения, вероятно, отрицательно скажутся на ключевых областях развития, таких как здравоохранение, обеспечение средств к существованию, водная безопасность и экономический рост (МКИК/ИРСС, 2018). Все эти риски будут и дальше усиливаться по мере дальнейшего повышения средних температур (там же).

Что это означает для людей и организаций, работающих в гуманитарной сфере?

Согласно данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) (2018), «связанные с климатом риски для здоровья, обеспечения средств к существованию, продовольственной безопасности, водоснабжения, безопасности человека и экономического роста, по прогнозам, возрастут при глобальном потеплении на 1,5°C и еще больше увеличатся в случае глобального потепления на 2°C. В состав населения, подверженного непропорционально высокому риску неблагоприятных последствий глобального потепления на 1,5°C и выше, входят обездоленные и уязвимые группы населения, некоторые коренные народы и местные сообщества, зависящие от сельского хозяйства, или жители прибрежных районов (с высокой степенью уверенности)».

Изменения климата не происходят в вакууме. Так называемые «мегатренды», включая изменения климата, демографии, технологий и науки, экономики, политической власти и конфликтов, взаимодействуют сложным и непредсказуемым образом (Ferris, 2011). Эти мегатренды влияют не только на модели воздействия климата, но и на то, как финансируется и функционирует гуманитарная система (там же).

Если текущие прогнозы оправдаются, то изменение климата, включая потенциально катастрофические изменения, создаст новые проблемы для гуманитарного сообщества и

коренным образом изменит контекст, в котором осуществляются ответные меры (Clarke and de Cruz, 2015). Например, уже сейчас мы наблюдаем столкновение двух мегатрендов: повышение подверженности и уязвимости к связанным с климатом бедствиям в быстро растущих мегаполисах.

Это создает новые условия, в которых требуется гуманитарное реагирование (Munslow and O'Dempsey, 2010). Меняющиеся модели насилия в городах и вооруженных конфликтов создадут дополнительные проблемы для операций по реагированию, так как мы столкнемся со сложным сочетанием взаимосвязанных угроз и мегатрендов. С другой стороны, более эффективное управление быстрым развитием городов в уязвимых регионах может также значительно снизить риски для населения, проживающего в городах и поселках городского типа.

1.2. Базовая модель стихийных бедствий: понимание рисков изменений климата, конфликтов и стихийных бедствий

Уязвимость «создается в обществе и обществом» (Ribot, 2014). Риск изменений климата и риск бедствий — это результат опасности, подверженности этой опасности, а также уязвимости и связанных с ней понятий преодоления и потенциала или его отсутствия (см. например, Wisner et al., 2003; IPCC, 2012; 2014). Таким образом, риски изменений климата и стихийных бедствий в значительной степени определяются социально-политико-экономическими и экологическими условиями, в которых живут люди. Как таковые, они не являются ни «природными», ни нейтральными по отношению к конфликтам (Peters, 2018). Наиболее уязвимые к изменению климата люди необязательно проживают в местах, где подверженность меняющимся опасностям наиболее высока, скорее, они живут там, где возможность отдельных людей и общества в целом предвидеть эти изменения, справляться с ними и адаптироваться к ним наиболее низка (Bahadur et al., 2015). К ним относятся условия, в которых правительства, возможно, не принимают необходимых мер для защиты граждан, где институты и механизмы управления не позволяют эффективно управлять риском кризиса, а власть имущие и те, чьей обязанностью является управление рисками, не способствуют справедливому распределению ресурсов (Harris et al., 2013).

Международные обсуждения по проблеме снижения риска, такие как дискуссии вокруг Парижского соглашения по изменению климата (UNFCCC, 2015a) и Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий (UNISDR, 2015), традиционно сосредоточены на контекстах, где управление отличается стабильностью. Однако все чаще признается, что вопросы насилия, конфликтов и безопасности должны быть частью дискуссии о том, как снизить риск климатических бедствий и катастроф, связанных с угрозами природного характера (Peters, 2018). Это необходимо не только для снижения риска изменения климата и бедствий, но и потому, что игнорирование динамики конфликта может привести к продвижению или внедрению технократических подходов, которые «не справляются с задачей обеспечения устойчивости» (Levine et al., 2014).

Вопросы конфликтов и политики в значительной степени отсутствуют при рассмотрении проектов по снижению риска бедствий (Peters, 2017) и адаптации и смягчению последствий изменения климата (Tanzler et al., 2013). Это может привести к неправильной разработке вмешательств, которые могут принести больше вреда, чем пользы, как это было отмечено в Ачехе, Индонезия, и Восточной Африке (Levine и др., 2014).

2. Изменение климата, кризис и динамика конфликтов

В последние десятилетия все чаще обсуждаются вопросы изменения климата — сначала среди специалистов, которые занимаются вопросами экологической устойчивости, а затем среди тех, кто работает в области развития и гуманитарного реагирования. В последнее время изменение климата также стало рассматриваться как вопрос национальной и международной безопасности, что сопровождалось распространением таких терминов, как «критические точки», «горячие точки» и «тиражирование угрозы» (см., например, Smith and Vivekananda, 2007; Munslow and O'Dempsey, 2010; Rüttinger et al., 2015).

В 2015 году в независимом докладе «Новый климат для мира» были отмечены риски, которым подвергаются государства, не имеющие возможности справиться с дополнительными потрясениями, вызванными изменением климата. В нем определены семь «рисков климатической уязвимости», где изменение климата становится причиной «тиражирования рисков», взаимодействуя с другими факторами социального, экономического и политического давления: конкуренция за местные ресурсы; отсутствие средств к существованию и миграция; экстремальные погодные явления и катастрофы; нестабильные цены на продовольствие и его обеспечение; управление трансграничными водными ресурсами; риск изменения уровня моря и деградация берегов; негативные непредвиденные последствия климатической политики (Rüttinger et al., 2015).

Фактологические обоснования причинно-следственной связи между изменением климата и динамикой конфликта сложны и спорны и часто зависят от конкретного контекста. Нордас и Глейдич (2007) утверждают, что, учитывая «потенциальное» воздействие изменения климата на «физическую среду», существует «большое количество возможных путей к конфликту», но эти механизмы «редко подтверждаются надежными доказательствами». Глейдич (2012) обнаружил «лишь ограниченную поддержку понимания изменения климата как важного фактора влияния на вооруженные конфликты», предупредив, что секьюритизация изменения климата может, «возможно, повлиять на восприятие конфликта» и способствовать «самоисполнению пророчества».

В оценке, данной МКИК взаимосвязи между изменением климата и вооруженными конфликтами, было выявлено мало согласия относительно прямой причинно-следственной связи. Однако факторы, связанные с возникновением вооруженных конфликтов, такие как «низкий доход на душу населения, экономический спад и нестабильность институтов», также являются факторами, «чувствительными к изменению климата» (Adger et al., 2014). Хотя нет ни одного конфликта, в основе которого лежала бы только одна причина, считается, что изменение климата *взаимодействует* с другими социальными, экономическими и политическими факторами, повышая риск политической нестабильности и возникновения конфликтов с применением насилия (Peters and Vivekananda, 2014).

Доминирующая риторика относительно понимания взаимосвязи между климатом и конфликтами подвергаются широкой критике за использование количественных масштабных N-исследований, направленных на доказательство или опровержение причинно-следственных связей. Кроме того, большая часть анализа и научных обсуждений сосредоточена на нескольких конкретных случаях, таких как степень, в которой изменение климата сыграло свою роль в вооруженных конфликтах в Дарфуре и во время «арабской весны» (обзор доказательств см. в Peters and Vivekananda, 2014), а также в последние несколько лет в бассейне озера Чад (Vivekananda and Born, 2018).

В более поздних исследованиях был сделан переход от попыток установить прямую причинно-

следственную связь между изменением климата и конфликтами к попыткам понять роль, которую сыграло изменение климата как промежуточный фактор (Peters and Vivekananda, 2014). Такие факторы, как адаптационный потенциал, институты и управление, были определены как важные (Gilmore, 2017). Например, исследования, связанные с реагированием на засуху, показали, что институциональное и экономическое функционирование и адаптационный потенциал имеют решающее значение с точки зрения повышения или снижения вероятности возникновения конфликта (Feitelson and Tubi, 2017). Это изыскание полезно тем, что оно предлагает практический способ предотвращения потенциальных негативных последствий посредством принятия мер по смягчению последствий изменения климата и укрепления потенциала адаптации, устойчивости и управления рискам

В целом изменение климата оказывает влияние на некоторые из известных движущих сил конфликта, скорее «тиражируя угрозы» в конфликтных ситуациях, чем являясь непосредственной причиной конфликта. В таких местах, как северная Нигерия и озеро Чад, сложная взаимосвязь между изменением и изменчивостью климата, наличием средств к существованию и инцидентами конфликта привлекает все большее внимание, в том числе и в сфере политики¹.

Секьюритизация климатического вызова: помощь или препятствие?

Созыв заседания Совета Безопасности ООН по вопросам изменения климата в 2007 году вызвал ожесточенные научные и политические дебаты о потенциальных последствиях изменения климата для безопасности (von Lucke et al., 2014). Изначально в этих обсуждениях преобладали аргументы в пользу необходимости более активных действий на международном уровне в связи с изменением климата и лучшего понимания воздействия изменений климата на процессы миграции и перемещения населения, продовольственную и энергетическую безопасность и на влияние деятельности вооруженных сил на выбросы углерода (Rüttinger et al., 2015). Внимание ученых было сосредоточено на том, является ли это секьюритизацией изменения климата — политическим поворотом, в результате которого изменение климата из чисто экологической проблемы и проблемы развития превращается в проблему, требующую внимания и действий субъектов и аппаратов безопасности (Peters and Mayhew, 2016). Большинство комментаторов не отрицают потенциальных последствий воздействия изменения климата на безопасность, но рассматривают «секьюритизацию» в первую очередь как полезный политический инструмент для привлечения внимания к проблеме изменения климата, в частности, для придания большего политического веса климатической повестке дня в преддверии Парижского соглашения (Brauch, 2008).

К этой риторике следует относиться с осторожностью. Доминирующие взгляды в области климатической безопасности подвергаются критике за то, что они опираются на мальтузианские теории, в которых рост населения рассматривается как основная причина бедности, конфликтов и других бед общества или молодые мужчины-африканцы подвергаются криминализации, так как представляют «угрозу безопасности» (Hartmann, 2014).

Критичное отношение к этим взглядам вызывает и то, что в них не предлагаются практические или политические рекомендации по управлению «угрозой» климатической безопасности и не учитывается то, что существуют сообщества специалистов с опытом работы по снижению риска бедствий, которые обладают знаниями о том, как можно уменьшить риск стихийных бедствий, чтобы более эффективно справляться со стихийными бедствиями, связанными с изменениями климата (Peters, 2018).

В военном секторе уже давно рассматривается проблема влияния изменений климата на стратегические угрозы и вероятные операции, однако сообщество специалистов по безопасности

и внешней политике только недавно перешло к определению конкретных действий по управлению «угрозой климатической безопасности»².

Другим примером являются оценки рисков климатической безопасности. Они используются для определения стратегий управления климатическими рисками в условиях, когда изменение климата может повлиять на режим выпадения осадков и экологический стресс, усугубляя уже существующие проблемы — как, например, в бассейне озера Чад (Vivekananda and Born, 2018).

«Решения» для борьбы с последствиями изменения климата в регионах, затронутых конфликтами, будут найдены не только в секторе безопасности. Превентивная повестка Генерального Секретаря ООН, направленная на укрепление связей между субъектами гуманитарной сферы, сферы развития и миротворческой деятельности (Гутерриш, 2018), здесь может сыграть определенную роль. Несмотря на то, что дискуссии по вопросам взаимосвязи между климатом и безопасностью ведут в основном организации, ответственные за вопросы внешней политики и безопасности, — особенно европейские и американские агентства и аналитические центры, — было бы полезно услышать более твердые заявления от организаций и иной направленности, которые могут поделиться опытом жизни на местах, чтобы расширить доказательную базу и помочь избежать излишнего упрощения при определении связей между изменением климата и конфликтами. Это также может помочь в разработке описательной части проблемы в интересах бедных слоев населения.

¹ Изменение климата рассматривалось в резолюциях ООН по безопасности, в том числе для Многомерной интегрированной миссии ООН по стабилизации в Мали (СБ ООН, 2018) и озере Чад (СБ ООН, 2017).

² Более подробную информацию см. на сайте www.planetarysecurityinitiative.org.

3. Адаптация ответа гуманитарных организаций при усугублении рисков изменения климата и конфликтов

Критика в адрес гуманитарного сектора в его нынешнем виде ставит под сомнение его способность отвечать на новые вызовы, такие как увеличение частоты и продолжительности гуманитарных кризисов и «изменение характера конфликтов» (Bennett et al., 2016). Очевидно, что сектору необходимо меняться и адаптироваться. В программе Генерального Секретаря ООН по поддержанию мира особое внимание уделяется превентивной деятельности, направленной на предотвращение или минимизацию вероятности и последствий кризиса посредством развития более интегрированного стратегического партнерства с организациями, работающими в сфере развития и укрепления мира (Guterres, 2018). Организации гуманитарной направленности также изучают новые способы обеспечения раннего реагирования и повышения устойчивости с помощью таких инструментов, инноваций и идей, как финансирование на основе прогнозов, программирование с учетом шока, повышение устойчивости, обеспечение готовности, программы денежных переводов и страхование (Peters and Pichon, 2017).

Этот операционный сдвиг не всегда явно выражен, однако тем не менее он указывает на большее признание задачи управления рисками, включая преднамеренное снижение рисков, как части более широкой повестки дня, охватывающей участников гуманитарной деятельности, развития, климата и безопасности. Например, эффективная система обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям включает в себя действия, которые традиционно считаются по своей природе в большей степени направленными на развитие (законодательство и реализация политики), и действия, которые традиционно считаются более гуманитарными (создание запасов товаров и ресурсов для проведения поисково-спасательных операций), а также многое другое (Kellett and Peters, 2013). Готовность к чрезвычайным ситуациям требует действий в гуманитарной сфере и в области развития, внедрения систем управления рисками для борьбы с климатическими и конфликтными рисками. Однако остается открытым вопрос о том, достаточно ли будет внедрения постепенных изменений для решения проблемы изменения климата. Некоторые утверждают, что необходимы трансформационные изменения, в которых, как предполагается в настоящее время, основное внимание уделяется устойчивости, снижению риска бедствий и раннему предупреждению (Marin and Naess, 2017). В связи с этим утверждается, что гуманитарные подходы в контексте адаптации к изменению климата могут рассматриваться как возможности для предупреждения кризисов на начальном этапе (там же).

На пути соотнесения гуманитарной деятельности и усилий по адаптации к изменениям климата существуют реальные препятствия, включая институциональную инертность или сопротивление и ограничения существующих финансовых моделей. Более того, для устранения последствий изменения климата необходимо признать и устранить коренные причины уязвимости. Это требует принятия мер по вопросам политики, власти и несправедливого распределения ресурсов (Peters and Peters, 2018).

3.1. Адаптация к изменениям климата, бедность и власть

За последние годы интерес к проблеме адаптации к изменению климата резко возрос, что отчасти вызвано ростом осознания того, насколько значительны последствия изменения климата для беднейших слоев населения мира (например, Hallegatte, 2016). С практической точки зрения, значительные финансовые обязательства, установленные в Парижском соглашении — ежегодное выделение не менее 100 млрд долларов США развитыми странами в поддержку развивающихся стран, — включают значительный объем средств, выделенных на помощь в адаптации (РКИК ООН, 2015a; b).

Научное определение адаптации дано МКИК/ИРСС как «процесс приспособления к

фактическому или ожидаемому климату и его последствиям с целью смягчения вреда или использования благоприятных возможностей» (МКИК/ИРСС, 2012). В контексте Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) адаптация изначально рассматривалась как «вторая по значимости» задача по сравнению с усилиями по сокращению выбросов парниковых газов с целью полного предотвращения опасного изменения климата. Когда стало ясно, что изменение климата уже происходит и будет продолжаться в течение нескольких десятилетий, адаптация стала политическим ответом на сложную реальность, в которой снижение выбросов парниковых газов происходит недостаточно быстро, а некоторые страны, в наименьшей степени причастные к выбросам, пострадают больше других.

Идея заключалась в том, что эффективная адаптация позволит предотвратить или уменьшить воздействие изменения климата на общество. Изначально это понятие было построено на восприятии изменения климата как постепенного и долгосрочного процесса. Классическим примером адаптации было добавление 10 см к морской стене в преддверии ожидаемого повышения уровня моря на 10 см, так что уровень безопасности останется точно таким же. Однако в последнее время стало ясно, что изменение климата не будет столь постепенным и что многие последствия, скорее всего, будут ощущаться через экстремальные изменения (например, МСИК, 2012). Также ясно, что такие экстремальные явления не подчиняются упреждающему управлению — просто экономически невозможно предотвратить все угрозы, возникающие в результате относительно редких событий. Вместо этого потребуется подход к управлению рисками, во многом схожий с предыдущим опытом снижения риска бедствий (ИРСС, 2012; 2014).

Возможность управлять изменяющимися экстремальными явлениями крайне неодинакова в мире. В духе примера, приведенного выше: Нидерланды могут позволить себе добавить 10 см к существующей морской стене, но для Бангладеш, где на значительных участках побережья нет морских стен, которые смогли бы противостоять даже существующим рискам штормовых нагонов, и не существует простого инженерного решения проблемы повышения уровня моря. На практике это означает, что наиболее уязвимые слои населения сталкиваются с самыми серьезными последствиями, а на них практически не распространяются международные решения и действие систем финансирования для решения проблем адаптации.

Формальные знания об изменении климата также часто ограничены в местах, которые являются наиболее уязвимыми из-за отсутствия долгосрочных климатических данных и научного потенциала для разработки и тестирования моделей для этих регионов.

Отчасти в ответ на эти проблемы все большее внимание уделяется необходимости дополнить «нисходящую» оценку потенциального воздействия климата — которая идет от сценариев изменения климата в физических климатических моделях к моделям воздействия и последствиям для общества — «восходящей» оценкой, основанной на местных оценках рисков и возможностей управления этими рисками (например, van Aalst и др., 2008). С признанием того, что деятельность по адаптации должна отражать местные реалии и политические ограничения, также стало ясно, что первоначальное техническое определение адаптации, которое подразумевает, что эта деятельность линейная и находящаяся вне политики, далека от реальной политической экономики процессов адаптации (Tanner and Allouche, 2011). Это утверждение особенно верно в отношении ситуаций конфликта.

Понимание адаптации как социально-экономического и политического процесса, посредством которого общество управляет как экологическими, так и социальными изменениями, позволяет рассмотреть способы воспроизводства власти — намеренно и ненамеренно — в рамках процессов адаптации (Eriksen et al., 2015). На практике адаптация в значительной степени реализуется посредством отдельных проектов при финансировании отдельными механизмами поддержки процессов адаптации. В последнее время все больше внимания уделяется тому, как

можно интегрировать адаптацию в другие сферы деятельности, включая основное экономическое планирование и инвестиции. В обоих случаях возникают важные вопросы о том, какая работа по адаптации должна быть проведена, кем, с помощью каких стимулов и при какой дополнительной поддержке (финансовой и технической).

Ключевой проблемой, конечно, является то, что существующая динамика власти может наилучшим образом служить тем, кто наиболее уязвим к изменению климата. В свете вышесказанного какую помощь адаптации может оказать гуманитарная деятельность? И совместима ли она с нынешними гуманитарными принципами, подходами и мандатами? Принципиальная гуманитарная деятельность должна будет найти способы работы в рамках политики конкретного конфликта и более широкой климатической политики вокруг него.

3.2. Трансформация гуманитарной деятельности: гуманитарная деятельность, совместимая с изменениями климата

Предлагаемые гуманитарные решения для меняющихся рисков, вызванных изменениями климата, особенно в отношении погодных и климатических потрясений, включают такие инструменты, как обеспечение предварительно профинансированных планов готовности к чрезвычайным ситуациям (Clarke and Dercon, 2016); механизмов финансирования, основанных на прогнозах, с заранее определенными действиями, инициированными в случае наличия оснований, согласованных заранее (Coughlan et al., 2015; Costella et al., 2017); и модификаторы кризиса, которые позволяют на достаточно раннем этапе принимать меры в сочетании с работой в целях снижения уязвимости в долгосрочной перспективе (Peters and Pichon, 2017). В зависимости от точки зрения их можно считать продолжением текущей практики или радикальным изменением методов работы в рамках гуманитарной системы, которая в основном ориентирована на реагирование.

Некоторые утверждают, что необходимо переориентировать гуманитарные организации на цели развития — такие как адаптация к изменению климата — и что это потребует фундаментальных изменений финансовых и политических моделей для того, чтобы обеспечить переход от фиксированных измеримых результатов в конкретных секторах к более долгосрочному снижению уязвимости (Eriksen et al., 2017). Гуманитарная деятельность, ориентированная на устойчивые результаты, также может укрепить устойчивость и поддержать усилия по адаптации к климатическим рискам, как это пытаются сделать в затяжных конфликтах.

В результате роста вероятности серьезных последствий изменения климата все чаще звучат призывы к «действиям, совместимым с климатом» в области развития, гуманитарной деятельности и безопасности.

Подходы, совместимые с климатом, призваны стимулировать гуманитарную систему к управлению климатическими воздействиями и адаптации к будущим изменениям (Clarke and de Cruz, 2015). Благодаря этому также можно будет добиться того, чтобы действия не усугубляли климатическую уязвимость и не приводили к дезадаптации (Rüttinger et al., 2015). В независимом отчете, подготовленном по заказу Большой семерки, подчеркивается, что программы развития отличает растущая «климатическая неустойчивость». Гуманитарные организации могут стремиться к тому же (там же). Это может включать проведение оценок климатических рисков для более эффективного определения уязвимости и согласования гуманитарного реагирования с планами адаптации к климату, национальными планами экономического развития и (там, где они существуют), планами постконфликтного восстановления (там же).

3.3. (Пере)ориентация финансирования в сфере борьбы с климатическими проблемами

Финансирование работы в целях решения климатических проблем часто описывается как инструмент, с помощью которого можно поддержать людей, наиболее уязвимых к последствиям

изменения климата. На практике доступ к финансированию для решения климатических проблем и его использование очень ограничены в нестабильных ситуациях или в регионах, затронутых конфликтом.

Критерии получения доступа к финансированию решения климатических проблем таковы, что не способствуют тому, чтобы политики обращались к этому финансированию в условиях, где не работает демократическая система и где низка эффективность институтов (Halimanjaya, 2016; Betzold and Weiler, 2017; ОЭСР, 2015). В результате там, где управление «слабо», уровень предоставленного финансирования был достаточно низким. (Rahman and Ahmad, 2015; Peters, 2017). Из 30 стран, «наименее готовых» к получению и использованию финансирования для решения климатических проблем (согласно Индексу готовности GAIN), 19 также входят в топ-30 стран Индекса нестабильных государств за тот же год (Peters and Budimir, 2016: 14). Другими словами, страны, которые больше всего нуждаются в финансировании для решения климатических проблем, с наименьшей степенью вероятности получают его.

Распределение финансирования для решения климатических проблем, в том числе в точках, классифицируемых как нестабильные или затронутые конфликтами, осуществляется в рамках различных механизмов. Адаптационный Фонд и Фонд Поддержки Наименее Развитых Стран выделяют финансирование для так называемых «нестабильных государств», в том числе для того, чтобы помочь повысить потенциал правительства в эффективном управлении средствами (Peters and Budimir, 2016; Schalatek et al., 2017). Однако, несмотря на то, что строгость распределения средств защищает от коррупции и финансового попустительства, она также создает значительные препятствия для стран с низким уровнем функционирования институтов (Halimanjaya, 2016, in Peters, 2017). Несоответствие между возможностью получить финансирование для решения климатических проблем и потребностью в нем в настоящее время — это политический ребус, требующий срочного решения.

4. Программа до 2030 г., адаптационная цель Парижского соглашения и гуманитарная необходимость

Существует четкое признание того, что некоторые глобальные цели, такие как Цели устойчивого развития до 2030 года, будут достигнуты только в том случае, если мы сосредоточим больше глобальных усилий в сложных точках, в частности в нестабильных и затронутых конфликтами странах. Это отражается, например, в том, что несколько многосторонних банков развития сосредоточили свое внимание в точках нестабильности и даже конфликтов. В том же ключе, согласно Цели адаптации, в рамках Парижского соглашения стороны обязаны «повысить адаптационный потенциал и устойчивость» и «снизить уязвимость с целью содействия устойчивому развитию», чтобы обеспечить «адекватный ответ на задачу адаптации в соответствии с целью удержания среднего уровня глобального потепления на отметке значительно ниже 2 градусов С и продолжения работы для удержания его уровня на отметке ниже 1,5 градусов С». Очевидно, что ответ не будет «адекватным», если не будет уделено особое внимание точкам, затронутым конфликтами, где люди наиболее уязвимы к климатическим потрясениям и стрессам.

Согласно этим политическим соглашениям, необходимо уделять больше внимания точкам, затронутым конфликтами, хотя на практике это трудно реализовать, особенно в работе в сфере борьбы с климатическими проблемами. Напротив, в основе гуманитарной деятельности лежат потребности людей, и основное внимание направлено на помощь наиболее уязвимым слоям населения. В принципе, гуманитарные организации будут продолжать свою работу в целях удовлетворения неотложных потребностей людей в этих точках. Однако на фоне меняющихся рисков, повышения бюджета на гуманитарную деятельность и увеличения нагрузки на гуманитарные организации имеет смысл задуматься о том, не может ли гуманитарная система так же адаптироваться и более осознанно вносить вклад в работу по управлению изменяющимися профилями риска. Если места, где работают гуманитарные организации, также являются точками, в наибольшей степени подверженными риску изменения климата, но при этом получают наименьшую поддержку, то имеет смысл развернуть механизмы оказания гуманитарной помощи, прежде всего для того, чтобы помочь людям в этих местах справиться с рисками, с которыми они уже сталкиваются сегодня, но также для того, чтобы укрепить их устойчивость перед лицом меняющихся рисков. Это позволит решить проблему двойной уязвимости, связанной с климатом и конфликтами, и может даже способствовать снижению некоторых факторов давления, которые могут способствовать возникновению напряженности и конфликтов в будущем.

Задача найти ответы на эти вопросы становится срочной по мере того, как риск климатических изменений становится все более заметен в гуманитарной сфере, где происходит столкновения последствий конфликтов и климатических изменений. Эта задача отчасти требует ответа от представителей мира климатической политики и финансирования, включая основные страны-доноры. Однако она также заставляет гуманитарные организации задуматься об их миссии и мандате, а также дать практическую и обоснованную оценку того, что означают адаптация и устойчивость с точки зрения практики работы в этих крайне сложных условиях.

Таким образом, в дальнейшем логичным будет предоставить гуманитарным организациям площадки для обсуждения последствий взаимодействия рисков изменения климата и конфликтов. Круглые столы, созданные МСИК, Климатическим Центром Красного Креста и Красного Полумесяца и ИЗР, являются первым шагом в этом направлении.

Список использованной литературы

- Adger, W.N., Pulhin, J.M., Barnett, J., Dabelko, G.D., Hovelsrud, G.K., Levy, M., Oswald-Spring, U. and Vogel, C.H. (2014) 'Human security', in Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCraken, P.R. Mastrandrea and L.L. White (eds) *Climate change 2014: impacts, adaptation and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, C., Foley, M. and Pantuliano, S. (2016) *Time to let go: a three-point proposal to change the humanitarian system*. London: Overseas Development Institute.
- Betzold, C. and Weiler, F. (2017) 'Allocation of aid for adaptation to climate change: do vulnerable countries receive more support?' *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17(10): 17–36.
- Brauch, H.G. (2008) 'Securitising climate change'. 50 ISA Annual Convention, New York, 15–18 February.
- Clarke, M. and de Cruz, I. (2015) 'A climate-compatible approach to development practice by international humanitarian NGOs' *Disasters* 39(S1): S19–S34.
- Clarke, D. and Dercon, S. (2016) *Dull disasters: how planning ahead will make a difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Costella, C., Jaime, C., Arrighi, J., de Perez, E.C., Suarez, P. and van Aalst, M. (2017) 'Scalable and sustainable: how to build anticipatory capacity into social systems' *IDS Bulletin* 48(4): 31–46.
- Coughlan, E.R., van den Hurk, B.J.J.M., van Aalst, M., Jongman, B., Klose, T. and Suarez, P. (2015) 'Forecast-based financing: an approach for catalyzing humanitarian action based on extreme weather and climate forecasts' *Natural Hazards and Earth System Sciences* 15: 895–904.
- Davidson, H. (2018) 'Climate change is exacerbating world conflicts, says Red Cross president' *The Guardian*, 21 October (www.theguardian.com/world/2018/oct/21/climate-change-is-exacerbating-world-conflicts-says-red-cross-president).
- Eriksen, S.H., Nightingale, A.J. and Eakin, H. (2015) 'Reframing adaptation: the political nature of climate change adaptation' *Global Environmental Change* 35: 523–533.
- Eriksen, S., Ness, L.O., Haug, R., Lenaerts, L. and Bhonagiri, A. (2017) 'Courting catastrophe: humanitarian policy and practice in a changing climate' *IDS Bulletin* 48(4): 1–14.
- Feitelson, E. and Tubi, A. (2017) 'A main driver or an intermediate variable? Climate change, water and security in the Middle East' *Global Environmental Change* 44: 39–48.
- Ferris, E. (2011) 'Megatrends and the future of humanitarian action' *International Review of the Red Cross* 93(884): 915–938.
- Gilmore, E.A. (2017) 'Introduction to Special Issue: disciplinary perspectives on climate change and conflict' *Current Climate Change Reports* 3: 193–199.
- Gleiditsch, N.P. (2012) 'Wither the weather? Climate change and conflict' *Journal of Peace Research* 49(1): 3–9.
- Guterres, A. (2018) *Peacebuilding and sustaining peace. Report of the Secretary General*. New York:

- UN. Hallegatte, S., Bangalore, M., Bonzanigo, L., Fay, M., Kane, T., Narloch, U., Rozenberg, J., Treguer, D. and Vogt-Schilb, A. (2016) *Shock waves: managing the impacts of climate change on poverty*. Climate Change and Development. Washington DC: World Bank.
- Halimanjaya, A. (2016) 'Allocating climate mitigation finance: a comparative analysis of five major green donors' *Journal of Sustainable Finance and Investment* 6(3): 161–185.
- Harris, K., Keen, D. and Mitchell, T. (2013) *When disasters and conflicts collide: improving links between disaster resilience and conflict*. Research Report. London: Overseas Development Institute.
- Hartmann, B. (2014) 'Converging on disaster: climate security and the Malthusian anticipatory regime for Africa' *Geopolitics* 19(4): 757–783.
- ICRC — International Committee of the Red Cross (2018) *ICRC strategy 2019–2022*. Geneva: ICRC.
- IFRC — International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2018) 'IPCC report: climate change already making humanitarian work harder, less predictable, more complex, says IFRC'. Press Release, 8 October 2018 (<https://media.ifrc.org/ifrc/press-release/ipcc-report-climate-change-already-making-humanitarian-work-harder-less-predictable-complex-says-ifrc/>).
- IPCC — Intergovernmental Panel on Climate Change (2012) 'Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation' in C.B. Field, V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor and P.M. Midgley (eds) *A special report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (2014) *Climate change 2014: synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds)]. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2018) 'Summary for policymakers' in V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H.O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor and T. Waterfield (eds) *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneva: World Meteorological Organization.
- Kellett, J. and Peters, K. (2013) *Dare to prepare: taking risk seriously*. London: Overseas Development Institute.
- Levine, S., Peters, K. and Fan, L. (2014) *Conflict, climate change and politics: why a techno-centric approach fails the resilience challenge*. Research Report. London: Overseas Development Institute.
- Marin, A. and Naess, L. O. (2017) 'Climate change adaptation through humanitarian aid? Promises, perils and potentials of the "new humanitarianism"' *IDS Bulletin* 48(4): 15–30.
- Munslow, B. and O'Dempsey, T. (2010) 'From war on terror to war on weather? Rethinking humanitarianism in a new era of chronic emergencies' *Third World Quarterly* 31(8): 1223–1235.
- Nordas, R. and Gleiditsch, N.P. (2007) 'Climate change and conflict' *Political Geography* 26(6): 627–638.

- OECD — Organisation for Economic Co-operation and Development (2015) *Climate finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal. A report by the OECD in collaboration with Climate Policy Initiative*. Paris: OECD Publishing.
- Peters, K. (2017) *The next frontier of disaster risk reduction: tackling disasters in fragile and conflict affected contexts*. Research Report. London: Overseas Development Institute.
- Peters, K. (2018) *Accelerating Sendai Framework implementation in Asia: disaster risk reduction in contexts of violence, conflict and fragility*. Research Report. London: Overseas Development Institute.
- Peters, K. and Budimir, M. (2016) *When disasters and conflicts collide: facts and figures*. Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.
- Peters, K. and Mayhew, L. (2016) 'The securitization of climate change: a development perspective' in S. Brown and J. Gravingholt (eds.) *The securitization of foreign aid*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, K. and Peters, L.E.R. (2018) *Disaster risk reduction and violent conflict in Africa and Arab states: implications for Sendai Framework priorities*. Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.
- Peters, K. and Pichon, F. (2017) *Crisis modifiers: find a solution for a more flexible development-humanitarian system?* Research Report. London: Overseas Development Institute.
- Peters, K. and Vivekananda, J. (2014) *Topic guide: conflict, climate and environment. Evidence on demand*. London: Department for International Development.
- Rahman, S. M. and Ahmad, M. M. (2015) 'Climate finance towards vulnerable countries: evidence from the Global Environment Facility (GEF)' *International Journal of Green Economics* 9(2): 199–214.
- Ribot, J. (2014) 'Cause and response: vulnerability and climate in the Anthropocene' *The Journal of Peasant Studies* 41(5): 667–705.
- Rüttinger, L., Smith, D., Stang, G., Tanzler, D. and Vivekananda, J. (2015) *A new climate for peace: taking action on climate and fragility risks*. Berlin: Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars and European Union Institute for Security Studies.
- Schalatek, L., Bird, N. and Watson, C. (2017) 'Climate finance thematic briefing: adaptation finance'. Climate Finance Fundamentals 11 (<https://climatefundsupdate.org/publications/climate-finance-thematic-briefing-adaptation-finance/>).
- Smith, D. and Vivekananda, J. (2007) *A climate of conflict: the links between climate change, war and peace*. London: International Alert.
- Tanner, T. and Allouche, J. (2011) 'Towards a new political economy of climate change and development' *IDS Bulletin* 42(3): 1–14.
- Tanzler, D., Carius, A. and Maas, A. (2013) 'The need for conflict sensitive adaptation to climate change' in G. Debalko, L. Herzer, S. Null, M. Parker and R. Stickler (eds) *Backdraft: the conflict potential of climate change adaptation and mitigation*. Environmental Change and Security Program Report 14:2. Washington DC: Woodrow Wilson International Centre for Scholars.
- Van Aalst, M., Cannon, T. and Burton, I. (2008) 'Community level adaptation to climate change: the potential role of participatory community risk assessment' *Global Environmental Change* 18(1): 165–179.

Vivekananda, J. and Born, C. (2018) *Lake Chad Region. Climate-related security risk assessment*. Stockholm: Expert Working Group on Climate-Related Security Risks.

Von Lucke, F., Zehra Wellmann, Z. and Diez, T. (2014) 'What's at stake in securitising climate change? Towards a differentiated approach' *Geopolitics* 19(4): 857–884.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (2003) *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Abingdon: Routledge.

UNFCCC — United Nations Framework Convention on Climate Change (2015a) *Paris Agreement*.

Bonn: UNFCCC (https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf).

UNFCCC (2015b) '18 donor states determined to commit 100 billions for climate finance', 7 September (<https://unfccc.int/news/18-industrial-states-release-climate-finance-statement>).

UNISDR — United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015) *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Geneva: UNISDR.

UNSC — United Nations Security Council (2017) *Resolution 2349: Peace and Security in Africa* (31 March 2018). S/RES/2349.

UNSC (2018) *Resolution 2423: The situation in Mali* (28 June 2018). S/RES/2423

Evidence. Ideas.

Change.



ИЗР (ODI) — это независимый глобальный аналитический центр, работающий во имя устойчивого и мирного мира, в котором процветает каждый человек. Мы используем силу фактических данных и идей через исследования и партнерство, чтобы противостоять вызовам, разрабатывать решения и создавать изменения.

ODI

203 Blackfriars Road London SE1 8NJ

+44 (0)20 7922 0300

info@odi.org

odi.org odi.org/facebook odi.org/twitter