

## ЗАРУБЕЖНАЯ ПОМОЩЬ США: ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ В КОНФЛИКТНЫХ ЗОНАХ (часть 1)\*

DOI: 10.20542/2307-1494-2018-1-249-264

**Аннотация** В статье рассматриваются основы, проблемы, тенденции и приоритеты политики США по оказанию зарубежной гуманитарной помощи. В этом контексте автор также поднимает проблему определения степени воздействия фактора политических интересов государства-донора на распределение гуманитарной помощи в антропогенных катастрофах, которое в теории должно происходить беспристрастно при обострении гуманитарных кризисов в стране-реципиенте. Сделан вывод о неоднородности распределения американской гуманитарной помощи и о воздействии на него состояния двусторонних отношений между США и страной-реципиентом.

**Ключевые слова** внешняя политика США, Агентство США по международному развитию (АМР), официальная помощь развитию, содействие международному развитию, гуманитарная помощь, Сирия, Ирак, Афганистан, Ливия.

---

**Title** U.S. foreign aid: humanitarian aid in conflict areas (part 1)

**Abstract** The article explores the basics of the U.S. foreign humanitarian aid policy and the problems, trends and priorities of aid allocation. The author also uses the U.S. case to raise the problem of influence of donor's political interests on the distribution of humanitarian aid in anthropogenic disasters, which in theory should be an impartial response to acute humanitarian crisis in the recipient country. The main conclusion is that distribution of the U.S. humanitarian aid does not follow a uniform pattern, but is generally affected by the state of bilateral relations between the United States and the recipient country.

**Keywords** U.S. foreign policy, USAID, official development assistance, assistance to international development, humanitarian aid, Syria, Iraq, Afghanistan, Libya.

---

США являются мировым лидером среди государств-доноров зарубежной гуманитарной помощи. Эта страна обладает крупной институциональной структурой, обеспечивающей оказание помощи по широкому спектру: начиная от поставок продовольствия, медикаментов и заканчивая борьбой с последствиями стихийных бедствий. США также входят в число ведущих стран мира по объемам финансирования зарубежной гуманитарной помощи не из средств федерального бюджета, а из пожертвований частных лиц, бизнеса и неправительственных организаций.

В условиях эскалации международной напряженности и роста конфликтного потенциала во многих регионах мира понимание особенностей практики и

---

Давыдов Алексей Андреевич – младший научный сотрудник Центра североамериканских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е.М.Примакова РАН.

\* Статья представляет собой первую публикацию в серии из двух статей, посвященных политике США в области гуманитарной помощи и помощи по развитию. Статью 2 в этой серии см. в следующем выпуске.

целеполагания США как крупнейшего субъекта оказания помощи по предотвращению и ликвидации последствий гуманитарных катастроф имеет принципиальное значение. Особую значимость гуманитарная помощь как сектор официальной зарубежной помощи США<sup>1</sup> приобрела после терактов 11 сентября 2001 г. Получившая тогда распространение идея о возможности противодействия самой природе терроризма и конфликтов с помощью политики содействия международному развитию способствовала увеличению объемов финансирования проектов гуманитарной помощи. В начале XXI в. они сопоставимы с объемами помощи, которую США оказывали по плану Маршалла для ликвидации последствий Второй мировой войны.

В связи с активизацией российской внешней политики, в т. ч. по регулированию зарубежных конфликтов и в сфере гуманитарной помощи (особенно с началом сирийской операции РФ в 2015 г.), анализ системы, практики и опыта США по оказанию гуманитарной помощи в рамках постконфликтного урегулирования имеет и прикладное значение для РФ.

## **I. Механизмы оказания американской гуманитарной помощи**

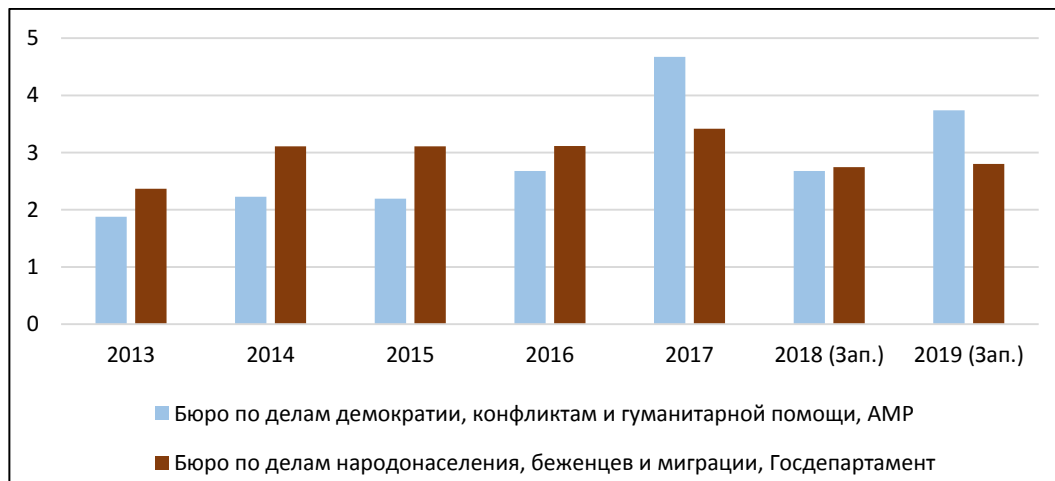
Оказание гуманитарной помощи является одним из фундаментальных аспектов политики США по содействию международному развитию и носит широкий и многосоставный характер. Согласно классификации официальной помощи развития (ОПР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), к гуманитарной помощи относится «помощь, предназначенная для спасения жизней, облегчения страданий, для сохранения и защиты человеческого достоинства в период и после чрезвычайных ситуаций». При этом «гуманитарный характер» такой помощи должен определяться принципами «гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости». Данный тип помощи включает в себя деятельность, которая на практическом уровне может относиться и к другим секторам ОПР (например, поставки продовольствия, лекарств, строительство укрытий, объектов инфраструктуры). Однако гуманитарная помощь не нацелена, например, на борьбу с хронической бедностью или укрепление общественных институтов и выделяется в качестве особой категории, в силу того, что ее оказание носит чрезвычайного характера и осуществляется в условиях природных или антропогенных катастроф.<sup>2</sup>

За многие десятилетия США выстроили мощную систему институтов в области оказания зарубежной помощи как в государственном, так и в частном, некоммерческом секторе.<sup>3</sup> Фундаментальная правовая база деятельности *правительственных ведомств* основывается на законе 1961 г. «О зарубежной помощи» (с поправками), который регулирует всю государственную систему международной помощи. Согласно закону, основную роль в этой сфере и определении ее финансирования играют Президент и Конгресс. В начале XXI в. среди демократов и республиканцев в обеих ветвях власти зарубежные гуманитарные программы традиционно находили поддержку. Даже с избранием президентом Д.Трампа инициативы его администрации по сокращению на треть всей международной помощи не подорвали работу на гуманитарном направлении (*Рис. 1*).

Осуществлением гуманитарных программ занимается ряд ведомств исполнительной власти, в первую очередь, Агентство по международному развитию (АМР) и Государственный департамент; меньшую роль играют военные ведомства (*Рис. 2*). В АМР вопросами гуманитарной помощи занимается Бюро по делам демократии, конфликтам и гуманитарной помощи (Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance), в структуру которого входит ряд специальных подразделений. Управление зарубежной помощи в чрезвычайных ситуациях (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance / OFDA) занимается оперативным оказанием непроизводительной

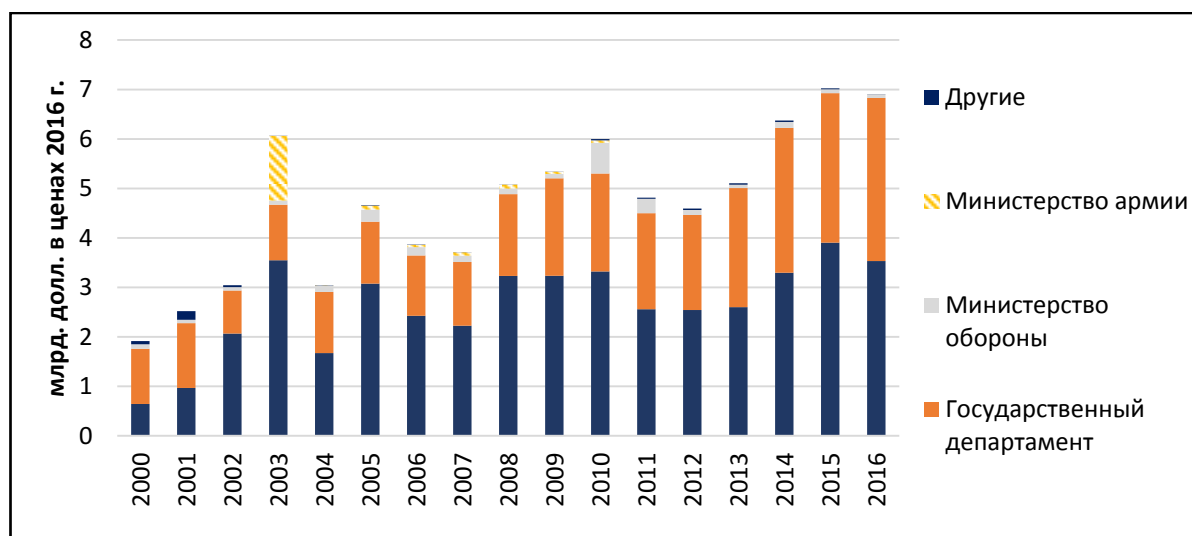
помощи, включающей поддержку водоснабжения, санитарных условий, базового здравоохранения, поставку медикаментов и т. п. в гуманитарных катастрофах.

**Рис. 1. Объемы фактического и запрашиваемого финансирования на гуманитарные программы бюро АМР и Госдепартамента, 2013–2019 ф. гг. (номин. млрд. долл.).**



Источник: данные из ежегодных запросов на бюджетное финансирование программ АМР и Госдепартамента<sup>4</sup>.

**Рис. 2. Объемы финансирования гуманитарных программ в федеральных ведомствах США за 2000–2016 гг. (млрд. долл. в ценах 2016 г.).**



Источник: USAID. The Complete Foreign Aid Explorer Dataset.<sup>5</sup>

Вторым крупнейшим в Бюро подразделением является Управление по продовольствию во имя мира (Office of Food for Peace / FFP), специализирующееся на краткосрочных поставках продовольственной помощи в кризисные зоны. Только за 2016 г. под эгидой управления была оказана помощь более чем 60 млн. человек из 52 стран. Если OFDA получает средства из Фонда оказания международной помощи при стихийных бедствиях и голоде (International Disaster and Famine Assistance Account / IDA), то программы FFP финансируются согласно закону «Продовольствие во имя мира» (Food for Peace Act, Title II).<sup>6</sup>

Кроме того, гуманитарными программами частично занимаются шесть бюро региональной специализации, однако их деятельность носит преимущественно вспомогательный характер и составляет около 8% всех работ на этом направлении. В общей сложности в начале XXI в. (до 2016 г. включительно) АМР поставило гуманитарной помощи за рубеж на сумму около 44,8 млрд. долл. (в ценах 2016 г.), что составило 56% от всего объема помощи за этот период (80 млрд. долл.).<sup>7</sup>

В зоне ответственности Госдепартамента находится координация и стратегическое планирование совместной с АМР работы по оказанию гуманитарной помощи, которой занимается Управление по ресурсам зарубежной помощи (Office of U.S. Foreign Assistance Resources). Ведомство также занимается оказанием помощи беженцам и внутренне перемещенным лицам (строительство временных поселений, вопросы репатриации, получения убежища и т. п.), которую курирует Бюро по делам народонаселения, беженцев и миграции (Bureau of Population, Refugees, and Migration / PRM). Оно распоряжается средствами Фонда по делам миграции и помощи беженцам (Migration and Refugee Assistance Account / MRA) и Фонда помощи беженцам и мигрантам в чрезвычайных ситуациях (Emergency Refugee and Migration Assistance Fund Account / ERMA). Принципиальная особенность упомянутых фондов, которыми совместно распоряжаются АМР и Госдепартамент, заключается в том, что законодательно запрещено введение каких-либо ограничений по расходованию их средств (что, в частности, исключает возможность их использования в рамках санкционной политики).<sup>8</sup>

Наконец, свою роль в оказании гуманитарной помощи играет и Министерство обороны США. Хотя основной сферой его компетенции является оказание военной зарубежной помощи, подчиненное Пентагону Агентство по сотрудничеству в области безопасности (Defense Security Cooperation Agency, DSCA) в тесной координации с другими органами власти оказывает гуманитарную помощь во время военных операций или стихийных бедствий. Для решения этих задач ведомство использует средства Фонда зарубежной гуманитарной помощи гражданскому населению в чрезвычайных ситуациях (Overseas Humanitarian, Disaster and Civic Aid Account, OHDA). Одним из показательных примеров использования потенциала вооруженных сил США в целях оказания гуманитарной помощи является операция по борьбе с последствиями землетрясения на Гаити в 2010 г.<sup>9</sup>

При этом большую часть государственной гуманитарной помощи США предпочитают проводить по многосторонним каналам – прежде всего, через институты ООН. Так, в 2000–2016 гг. через АМР и Госдепартамент было выделено 42,3 млрд. долл. в ценах 2016 г. (или 52,9% от всей гуманитарной помощи за этот период) таким организациям, как Всемирная продовольственная программа, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Международная организация по миграции (МОМ).<sup>10</sup>

Вторым каналом – по объемам полученных от государства средств за этот же период – являлись американские и международные НПО, получившие 18,9 млрд. долл. (23,6%). По данным АМР, речь идет о более 200 НПО, среди которых первое место занимает Международный комитет Красного Креста (которому было выделено 4,2 млрд. долл.). Остальные 28,8% государственных средств на гуманитарную помощь за рубежом распределялись по другим каналам, включая другие международные организации, двусторонние (межгосударственные) механизмы, религиозные объединения и т. д.

Однако, наряду с широкими возможностями, такая мощная структура институтов имеет и ряд своих ограничений. До конца не решенной остается проблема координации гуманитарной работы различных ведомств, что порой приводит к фрагментации подходов к оказанию зарубежной помощи.<sup>11</sup> Ту же проблему

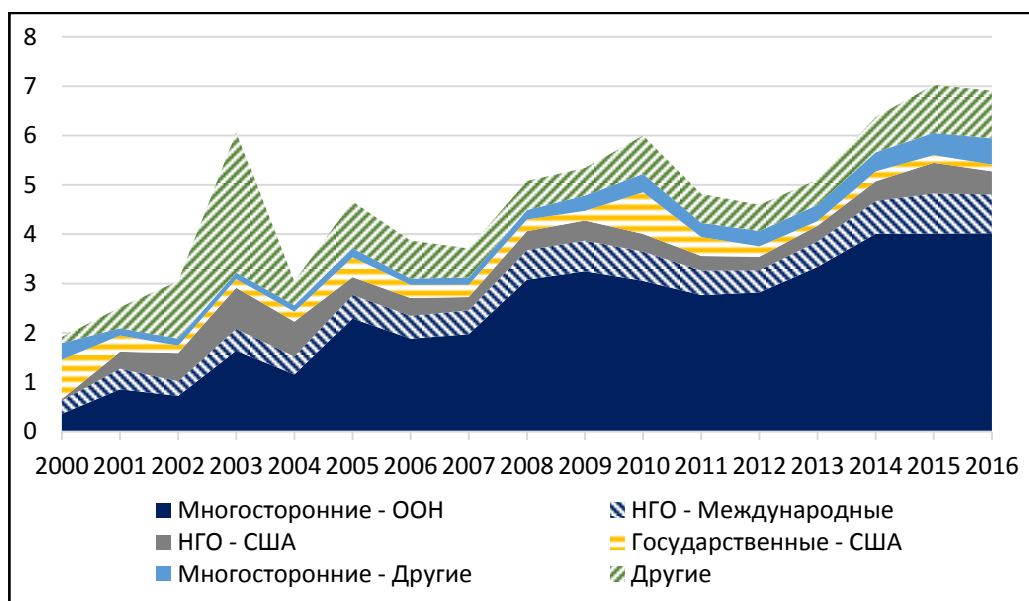
официальные лица США отмечают и на международном уровне: в осуществлении гуманитарных операций с участием различных стран и многосторонних организаций нередко происходит дублирование функций в одних и тех же конфликтных зонах, что снижает эффективность гуманитарной помощи.<sup>12</sup>

**Таблица 1. Объемы финансирования оказывающих гуманитарную помощь ведомств США по различным каналам её выделения, 2000-2016 гг. (млрд. долл., в ценах 2016 г.).**

	АМР	Госдеп	Мин-во обороны	Мин-во армии	Остальные ведомства
Межд. организации	23,84	21,92	0	0	0,01
НПО	11,36	7,53	0	0	0,02
Госуд. каналы	4,03	0,12	2,52	0,36	0,40
Религиозные организации	3,05	0,91	0	0	0,01
Частные компании	2,48	0,04	0,01	1,31	0,02
Другие	0,12	0,01	0	0	0,01

Источник: АМР.

**Рис. 3. Динамика финансирования США гуманитарной помощи по различным каналам, 2000–2016 гг. (млрд. долл., в ценах 2016 г.).**



Источник: АМР.

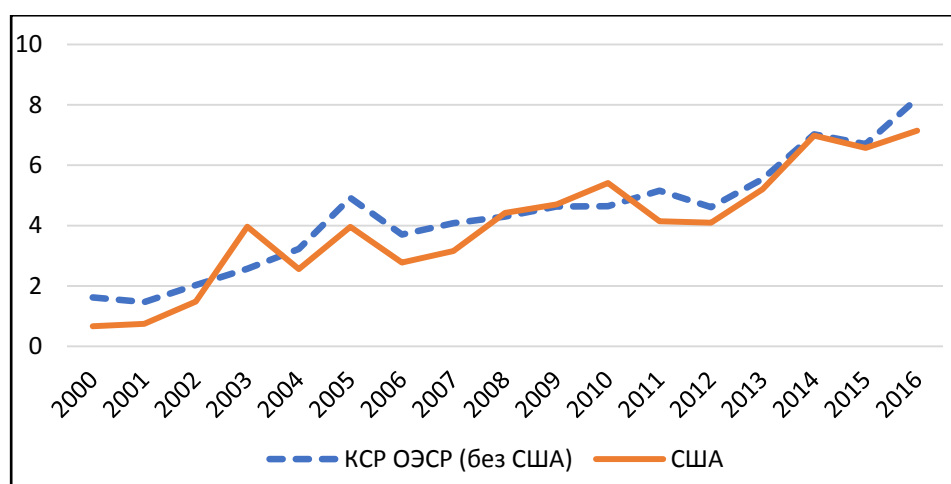
В связи с высокими рисками работы в конфликтных зонах деятельность гуманитарных миссий осложняется повышенной вероятностью мошенничества со стороны (суб)подрядчиков, небезопасностью доставки помощи, проблемами с прозрачностью и подконтрольностью транзакций.<sup>13</sup> Эти проблемы усугубляет сложность обеспечения нейтральности гуманитарной помощи, в силу часто возникающего конфликта интересов. С одной стороны, нейтральный статус снижает вероятность получателей и поставщиков помощи попасть под удар со стороны конфликтующих сторон, с другой – деполитизированность мешает использовать оказание помощи в качестве инструмента «мягкой силы».<sup>14</sup>

Следует подчеркнуть, что США являются одним из мировых лидеров не только в области оказания гуманитарной помощи по линии государства. В стране существует развитая культура частных пожертвований. Согласно Всемирному индексу благотворительности, с 2010 г. США стабильно входят в пятерку стран, чье население в наибольшей степени задействовано в этой деятельности: в 2010–2016 гг. рядовые граждане, благотворительные организации и частные компании жертвовали на зарубежную помощь около 125 млрд. долл. (или 5,3% от всех неправительственных пожертвований).<sup>15</sup>

## II. Гуманитарная помощь США на практике в конфликтных зонах

Как уже отмечалось, США – одни из пионеров и лидеров в области оказания гуманитарной помощи за рубежом, и эта деятельность находит стабильную поддержку со стороны американских политических элит. Во всех стратегиях национальной безопасности США, принятых в начале XXI в., во всех партийных платформах демократов и республиканцев стабильно подчеркивается важность оказания гуманитарной помощи при природных (например, наводнениях, землетрясениях) и антропогенных катастрофах (в вооруженных конфликтах и т. п.).

**Рис. 4. Динамика финансирования гуманитарной помощи США и других членов КСР ОЭСР, 2000–2016 гг. (номин. млрд. долл.).**



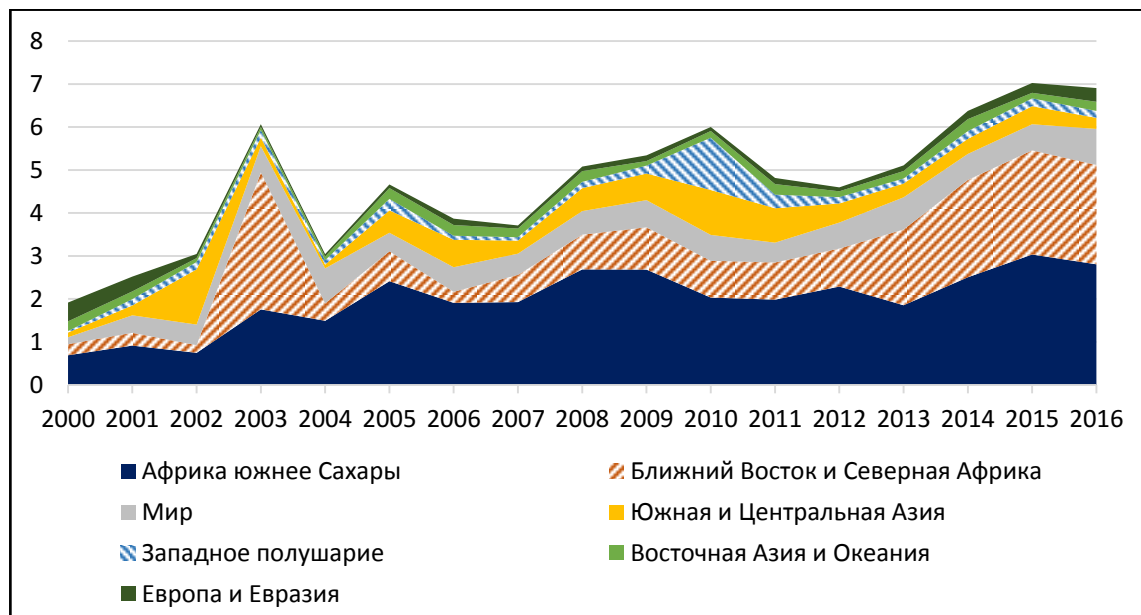
Источник: ОЭСР.<sup>16</sup>

На 2016 г. объемы финансирования США программ гуманитарной помощи за период с начала века были примерно равны совокупному объему средств, выделенных всеми остальными членами Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР (что составляет около трети от объема помощи во всем мире). По данным ОЭСР, за период 2000–2016 гг. эта сумма составила 67,9 млрд. долл. (по данным АМР, 71,6 млрд. долл. в номинальном выражении или 80 млрд. в ценах 2016 г. – Рис. 4). Американская гуманитарная помощь носит поистине глобальный характер. С 2000 по 2016 г. наибольший объем финансирования пришелся на кризисные регионы Ближнего Востока и Африки (52,7 млрд. долл. в ценах 2016 г., или 65,9%), за которыми со значительным отрывом следовали страны Европы, Азии и Западного полушария (17,6 млрд. долл., или 22%, – Рис. 5).

Между тем среди профильных специалистов и в экспертном сообществе ведется острая дискуссия о том, насколько при выделении США средств на гуманитарную помощь соблюдается принцип нейтральности и насколько она, напротив, обусловлена стратегическими интересами донора. Насколько влияние «секьюритизации» политики

содействия международному развитию воздействует на сферу гуманитарной помощи, которая теоретически должна оставаться деполитизированной?<sup>17</sup>

**График 5. Финансирование гумпомощи США по различным регионам мира, 2000–2016 гг. (млрд. долл. в ценах 2016 г.)**



Источник: АМР/ОЭСР.

Внимание к данной проблеме еще сильнее обострилось на фоне призывов администрации Д.Трампа, в отличие от предыдущих администраций, к сокращению расходов на зарубежную помощь. Сторонники таких сокращений говорят о неоправданности многих программ помощи, необходимости их подчинения национальным интересам и обременительном характере этих программ для бюджета США (хотя ежегодная доля в нем официальной зарубежной помощи не превышает 1%). Такой подход вызывает сильную обеспокоенность у широкого круга акторов, вовлеченных в гуманитарную деятельность и другие виды работы, связанные с оказанием зарубежной помощи: от независимых НПО, частных лиц и официальных сотрудников профильных ведомств до конгрессменов из обеих партий.<sup>18</sup>

В экспертно-научной литературе можно найти противоположные ответы на вопрос о целеполагании в политике США по оказанию гуманитарной помощи в природных и антропогенных кризисах (в зависимости от того периода, о котором идет речь, а также от степени политической заинтересованности США в том или ином кризисе, стране и регионе).<sup>19</sup> Однако проблема политизированности гуманитарной помощи США в современных конфликтных зонах в литературе практически не изучена, несмотря на сохраняющийся высокий интерес к ней, особенно на фоне адаптации американской внешней политики к меняющемуся миропорядку.<sup>20</sup>

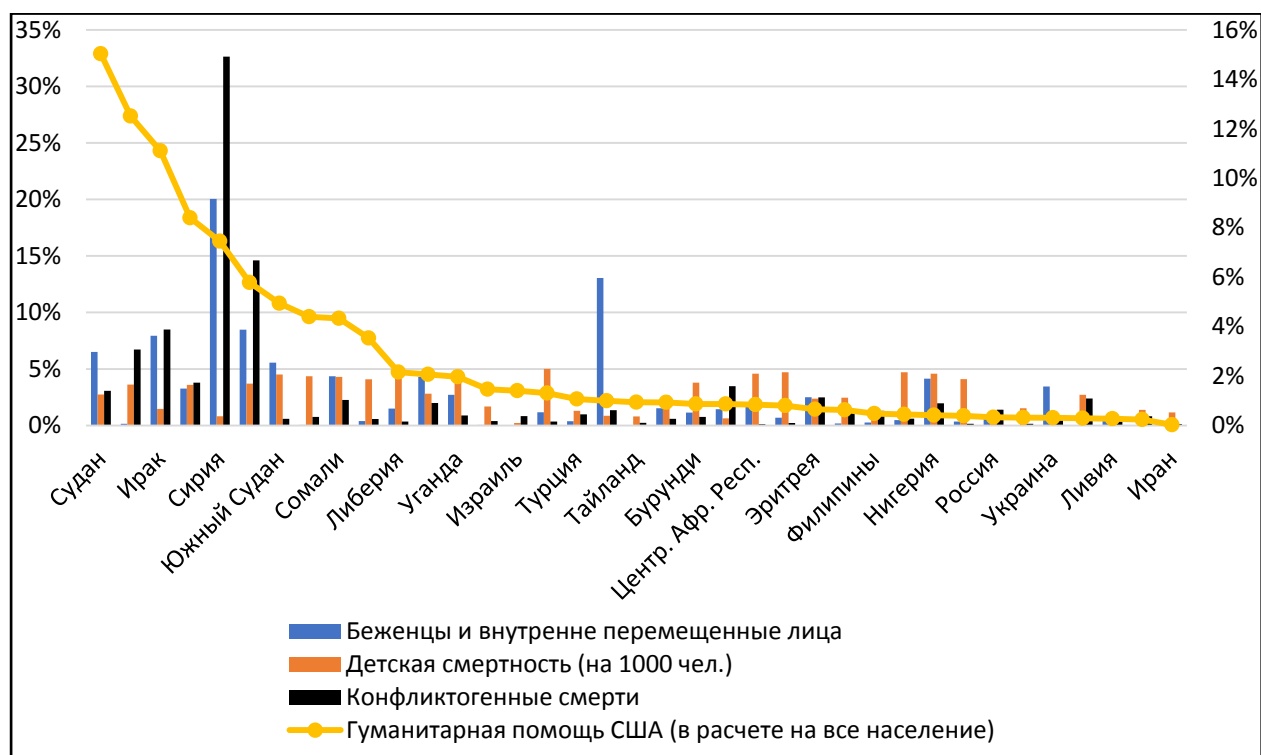
Для того чтобы выявить степень политизированности гуманитарной помощи США, в статье проанализированы данные Программы данных о конфликтах Факультета исследований мира и конфликтов Уппсальского университета (Швеция) по 37 странам с наибольшим числом убитых в конфликтах начала XXI в. (от 850 человек).<sup>21</sup> Они сопоставлены с такими показателями, отражающими глубину гуманитарных антропогенных кризисов, как численность беженцев и внутренне перемещенных лиц (БВПЛ), по данным УВКБ,<sup>22</sup> и уровень детской смертности на тысячу человек, по данным Всемирного банка.<sup>23</sup> Данные Агентства США по

международному развитию использовались для анализа распределения финансирования помощи по отобраным 37 странам за исследуемый период (Рис. 6).<sup>24</sup>

Гуманитарная политика США в отношении конфликтных зон начала XXI в. демонстрирует неоднозначную динамику выделения средств. Хотя США действительно оказывали гуманитарную помощь населению всех 37 стран без исключения, ее распределение носило неравномерный характер. Так, за исследуемый период 75% помощи США (29,1 из 39 млрд. долл.) пришлось всего на 10 стран, причем не все из этих стран переживали последствия антропогенных катастроф, сопоставимые по масштабам с теми, которые пришлось на государства, получившие не более четверти всей помощи. Например, по числу убитых в конфликтах Пакистан (29 тыс. чел.), Сомали (17,3 тыс.), Демократическая Республика Конго (5,8 тыс.), Южный Судан (4,5 тыс.) и Чад (4,4 тыс.) сопоставимы с такими странами, как Шри-Ланка (26,6 тыс.), Судан (23,4 тыс.), Йемен (15,2 тыс.), Нигерия (15 тыс.), Бурунди (5,8 тыс.), Руанда (4,6 тыс.), Мьянма (4,5 тыс.) и Ливия (4,2 тыс.). Однако первая группа стран в совокупности получила от США гуманитарной помощи почти в 3,5 раз больше, чем вторая группа (11,5 млрд. долл. против 3,3 млрд.).

Аналогичная и даже более контрастная картина проявляется при сопоставлении стран по численности беженцев и внутренне переселенных лиц. Такие страны, как Колумбия, Судан, Йемен, Нигерия и Украина вместе получили в полтора раза меньше помощи от США, чем только один Пакистан (2,4 млн. против 3,8 млрд. долл.), хотя совокупное максимальное число беженцев и ВПЛ в этих странах было в 10 раз больше (18,6 млн. против 1,9 млн. чел.), а число убитых в конфликтах – в два раза больше (70 тысяч против 29 тыс. чел.).

**Рис. 6. Долевое распределение по 37 странам показателей максимальной численности беженцев и ВПЛ, максимальной детской смертности, числа убитых в конфликтах (левая ось ординат); суммарных объемов гуманитарной помощи США (правая ось ординат), 2000–2016 гг.**



Источники: АМР, Всемирный Банк, ООН, Университет Уппсалы (Швеция).<sup>25</sup>



Обобщенная картина распределения гуманитарной помощи США не проясняет, тем не менее, причинно-следственные связи выделения помощи, и было бы ошибочным утверждать, что такая разница вызвана исключительно политическими факторами. Проанализированные случаи демонстрируют ряд закономерностей оказания гуманитарной помощи.

Наиболее часто встречающийся паттерн – *деполитизированный* – максимально соответствует функции гуманитарной помощи, т. е. предоставлению ее любому нуждающемуся населению, в т. ч. из конфликтных зон. Примечательной чертой этого паттерна является оказание помощи с небольшой задержкой после эскалации конфликтогенной смертности, как правило, до полутора лет (в редких случаях интервал больше). В рамках данного паттерна за исследуемый период можно выделить, во-первых, случаи, при которых помощь оказывалась преимущественно для устранения последствий только конфликтов, а также ситуации, при которых помощь оказывалась для борьбы с последствиями и антропогенных, и природных катаклизмов. Характерными примерами оказания такого рода помощи являются Ангола, Бурунди, Камерун, Колумбия, Египет, Эритрея, Эфиопия, Индонезия, Таиланд, Уганда и т. п. (Рис. 7–10).

Однако даже в случаях отсутствия ярко выраженных политических факторов оказание помощи в конфликтах демонстрирует заметные диспропорции. Например, в результате череды конфликтов конца XX в. Эфиопия и Эритрея потеряли несколько десятков тысяч человек, а гуманитарные последствия конфликтов осложнялись еще и засухой и голодом. В посткризисный период (2000–2006 гг.) США оказывали гуманитарную помощь обеим странам в объеме более или менее пропорциональном численности их населения. Тем не менее, в дальнейшем отношения США и Эритреи ухудшились, что повлекло закрытие в 2006 г. представительства АМР в Эритрее и практически полное прекращение поставок в эту страну американской помощи. Гуманитарные же поставки Эфиопии, где проблемы имеют схожий с Эритреей характер, продолжались и в 2007–2016 гг. достигли суммарного объема 3,6 млрд. долл. (Таблица 2).<sup>26</sup>

**Таблица 2. Число жертв конфликта между Эфиопией и Эритреей и среднегодовой объему гуманитарной помощи от США в расчете на все население и на 1 млн. чел.**

	Суммарное число жертв	Среднегодовой объем помощи (млн. долл.)	Средняя численность населения, 2000-2006 гг.	Среднегодовой объем помощи млн. долл.) / млн. чел.
Эфиопия	50333	289.1309	72.61059	3.917951
Эритрея	19053	42.53726	3.733872	11.16271

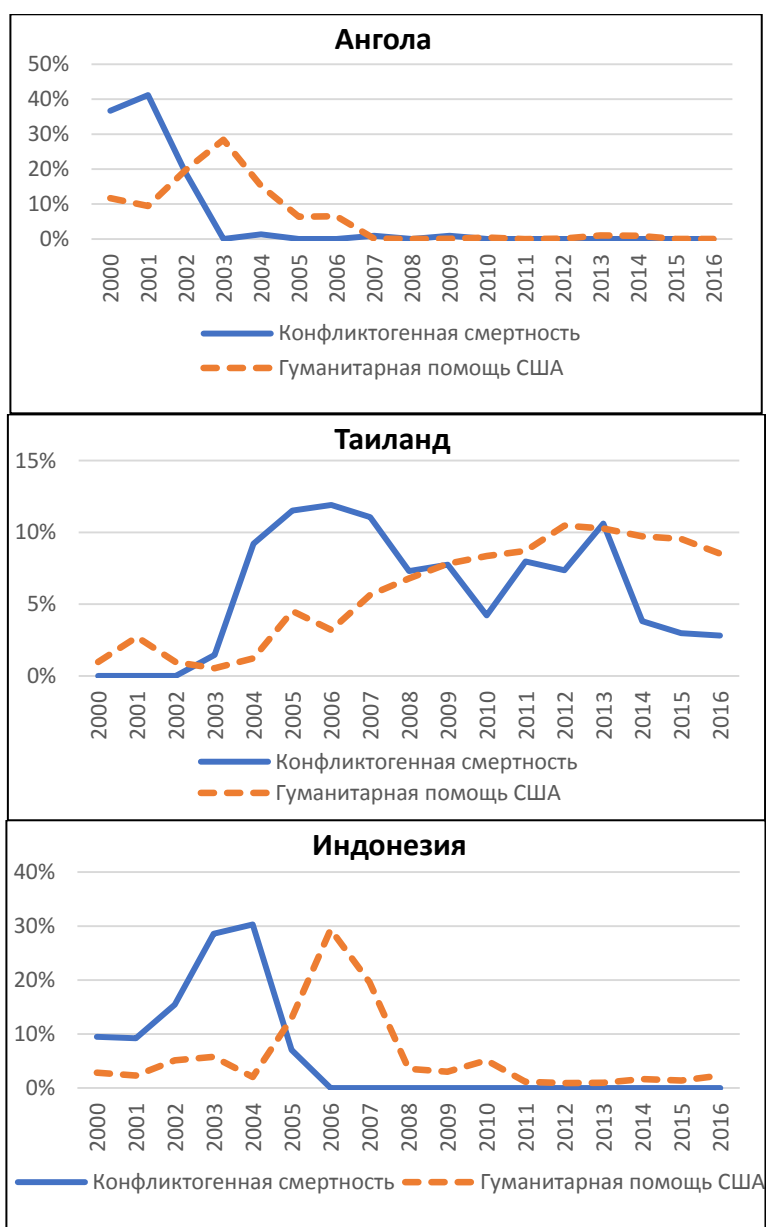
Источники: АМР, Всемирный Банк, ООН, Университет Уппсалы.

Другой наглядный пример диспропорции можно увидеть, сравнив политику США по оказанию гуманитарной помощи Израилю и Украине. Если в Израиле за 16 лет с начала века погибло 6300 человек, то на Украине только за три года это число достигло 5900. Однако Киев при более негативной динамике получил от США в 4,5 раза меньше помощи Тель-Авива (142 млн. долл. против 634 млн. в ценах 2016 г.). Противоречивой была и практика оказания гуманитарной помощи Йемену. С одной стороны, по мере обострения конфликта между центральной властью и повстанцами и ухудшения гуманитарной ситуации в стране, США наращивали объемы помощи. С другой – возросли объемы поставок американских вооружений Саудовской Аравии, участвующей в конфликте на стороне правительства против мятежников, что лишь

подлило масла в огонь и вызвало острую критику со стороны традиционных сторонников политики оказания зарубежной помощи в самих США.<sup>27</sup>

В то же время небольшой, но впечатляющий ряд примеров иллюстрирует прямую зависимость оказания гуманитарной помощи от политико-стратегических интересов США. Наилучшим образом такая *политизированная* практика просматривается на примере четырех стран: Афганистана, Ирака, Ливии и Ирана (Рис. 11–14). В первых трех случаях прослеживаются общие черты: во-первых, годы начала выделения помощи США совпадают с началом зарубежных военных операций США в этих странах (2001–2002, 2003 и 2011 гг., соответственно), что не характерно для подавляющего большинства других рассматриваемых случаев. В эти годы объемы финансирования гуманитарной помощи достигают пиковых значений за весь период. Во-вторых, хотя США продолжали оказывать помощь для облегчений последствий конфликтов, резкий скачок числа убитых с 2014 г., особенно в Ираке и Афганистане, не вызвал соответствующего увеличения гуманитарной помощи (Рис. 11–13).

**Рис. 7–10. Примеры деполитизированного выделения гуманитарной помощи США в антропогенных кризисах**



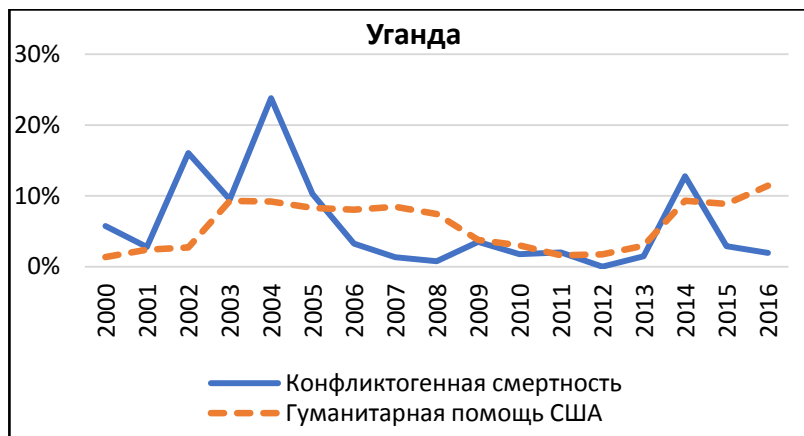
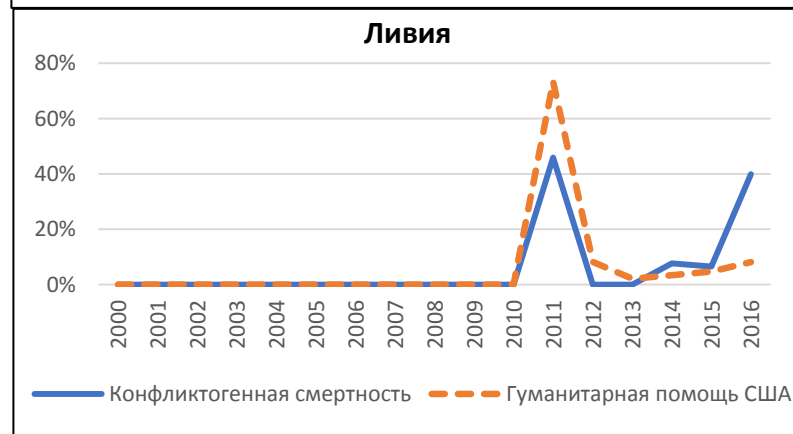
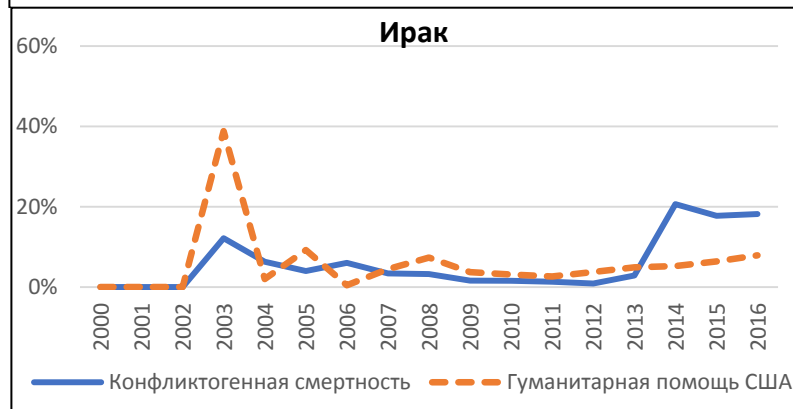
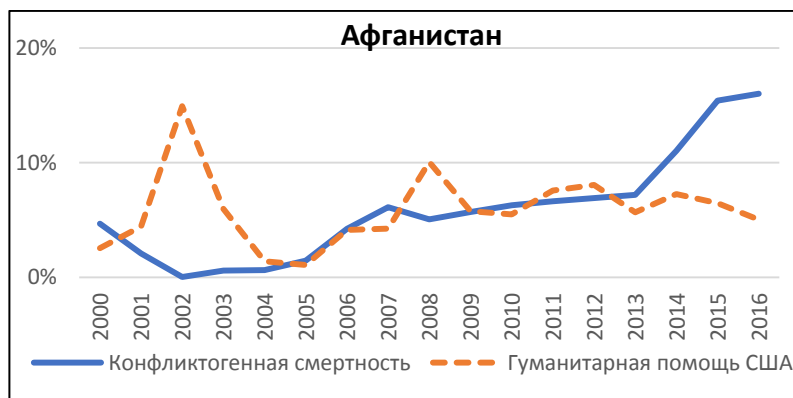


Рис. 11–14. Примеры оказания США политизированной гуманитарной помощи в конфликтах



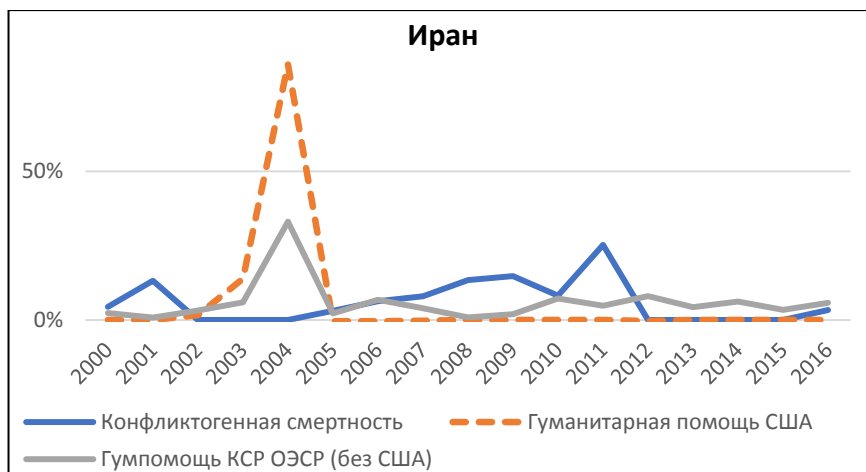
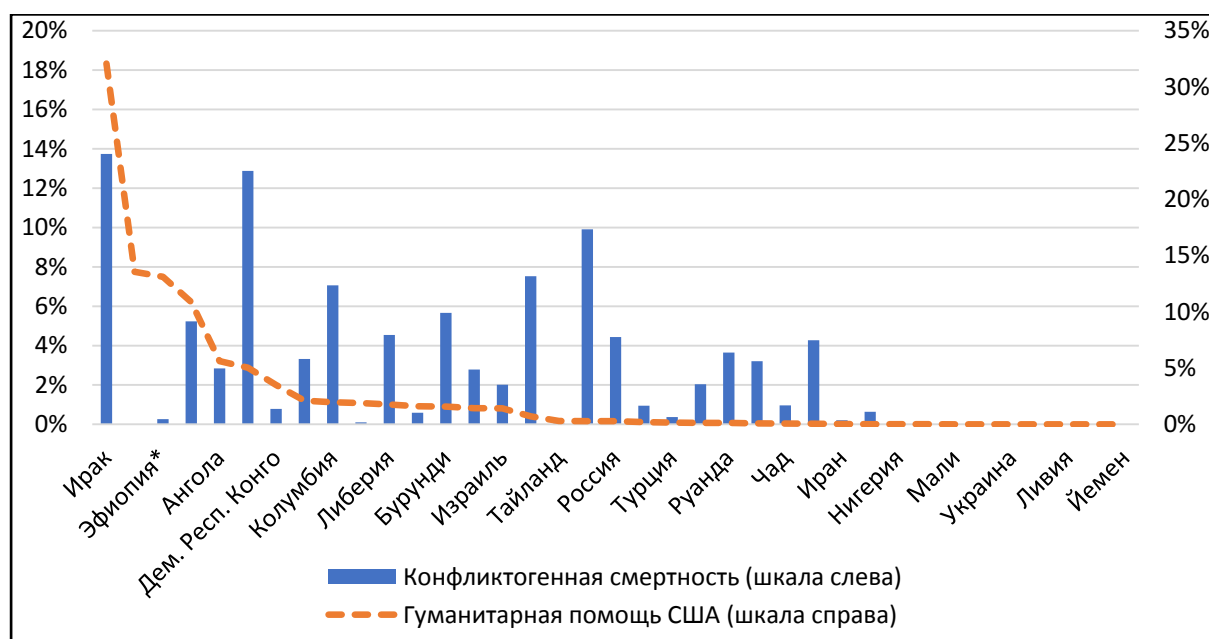


Рис. 15. Примеры непропорционального распределения гумпомощи США странам с антропогенными кризисами, 2001–2003 гг.

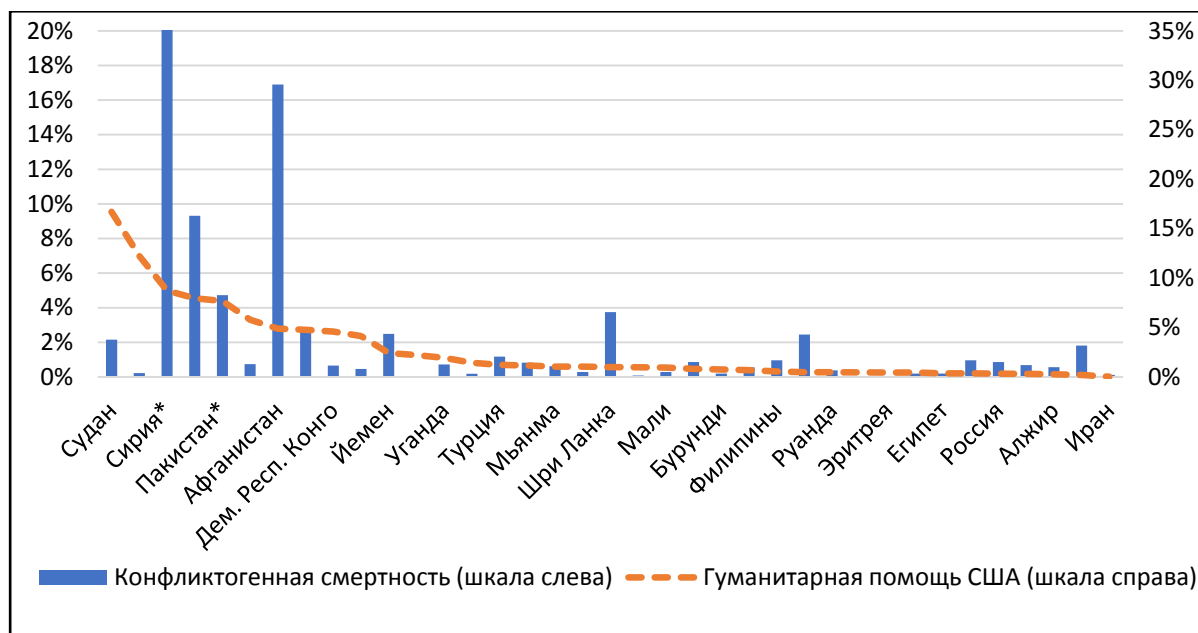


Источники: данные АМР и Университета Уппсалы.<sup>28</sup>

Примечателен пример оказания Соединенными Штатами помощи Ирану. Так, с конца 2003 г. по 2005 г. Вашингтон выделил около 10 млн. долл. гуманитарной помощи для ликвидации последствий землетрясения в г. Бам, однако никак не содействовал облегчению бремени миграционных потоков в Иран из Афганистана или последствий конфликтов с этническими и религиозными меньшинствами, в отличие, например, от других государств-членов Комитета содействия развитию ОЭСР (Рис. 14).<sup>29</sup>

Следует также отметить, что в 2001–2003 гг. образовалась существенная диспропорция распределения американской помощи между странами, где США имели наиболее выраженные стратегические интересы, и государствами с сопоставимой численностью погибших в конфликтах (в последующие годы такая резкая диспропорция не наблюдалась – Рис. 15–16).

**Рис. 16. Более пропорциональное распределение гуманитарной помощи США странам с антропогенными кризисами, 2004–2016 гг.**



Источники: АМР, Университет Уппсалы.<sup>30</sup>

\*\*\*

Гуманитарная помощь США носит широкомасштабный и многомерный характер. В большинстве исследованных случаев интересы в области безопасности *не обязательно конфликтуют* с приоритетами оказания гуманитарной помощи. В основе мотивации оказания помощи лежат как деполитизированное стремление помочь страдающим от последствий конфликтов странам, так и стремление улучшить имидж США в глазах своего населения и в мире, тем самым делая гуманитарную помощь инструментом «мягкой силы».

В то же время наличие в конкретном кризисе интересов безопасности США увеличивает вероятность игнорирования приоритетов гуманности, что порой достигает очень высокой степени. Так, значительное воздействие на распределение средств гуманитарной помощи двусторонних отношений страны-реципиента с Вашингтоном наглядно демонстрируют примеры Афганистана, Ирака, Ирана, Ливии, Эфиопии, Эритреи и т. п. Тенденция использовать гуманитарную помощь США как инструмент давления или иного воздействия на зарубежные политические силы ярко прослеживается в Сирии, Израиле и Палестинской автономии.<sup>31</sup>

Во многих других, промежуточных случаях определение степени политизированности оказания гуманитарной помощи затруднено. Зачастую сложно выяснить, насколько низкая степень финансирования гуманитарных программ со стороны правительства США в тех или иных странах является следствием отсутствия какого-либо интереса или сознательной координации деятельности с негосударственными донорами. Данные независимой международной организации “Development Initiatives” показывают, что пострановое распределение гуманитарной помощи, поступающей от частного сектора, нередко не совпадает с приоритетами государственных и многосторонних доноров. В частности, существенным ограничивающим фактором для независимых НПО являются более высокие издержки

по обеспечению безопасности своей работы.<sup>32</sup> Крайне непросто и попытаться разграничить и выявить политизированность гуманитарной помощи (или ее отсутствие) в странах, где гуманитарные кризисы обусловлены последствиями как конфликтов, так и природных катастроф.

Наконец, следует подчеркнуть, что политизация гуманитарной помощи США происходит не столько в рамках этого узкого направления внешней политики, сколько в рамках более широкого направления политики США по оказанию зарубежной помощи в целом. Проблема влияния фактора политико-стратегических интересов на распределение гуманитарной помощи в конфликтных зонах затрагивает более широкий пласт, как отмечает В.И.Бартенев, «секьюритизации» программ помощи развития.<sup>33</sup> Еще со времен «холодной войны» США используют не только гуманитарную, но и все остальные виды международной помощи для продвижения своих интересов и установления благоприятных отношений с третьими странами, содействуя улучшению социально-экономического положения в этих странах, но в своих целях. Этому более широкому измерению проблемы политизированности официальной зарубежной помощи США посвящена вторая статья в этой серии.<sup>34</sup>

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Шакиров А. США: официальная помощь развитию // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 3. С. 43–51.

<sup>2</sup> The list of CRS purpose codes and voluntary budget identifier codes. OECD Development Assistance Committee, July 2017, p. 28. URL: [http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/CRS\\_BI\\_VOLUNTARY\\_purpose\\_codes2016flows\\_en\\_July17.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/CRS_BI_VOLUNTARY_purpose_codes2016flows_en_July17.pdf).

<sup>3</sup> Подробнее см.: Содействие международному развитию. Курс лекций / Под редакцией В.И. Бартенева и Е.Н. Глазуновой. – М.: Всемирный банк, 2012. С. 132–144. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/912971468294636076/pdf/763150RUSSIAN00B0lectures0RUS0final.pdf>.

<sup>4</sup> Congressional budget justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Fiscal Years 2015–2019. URL: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending>.

<sup>5</sup> URL: [https://explorer.usaid.gov/prepared/us\\_foreign\\_aid\\_complete.csv](https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv) (дата загрузки: 28.02.2018).

<sup>6</sup> Office of U.S. Foreign Disaster Assistance. 18 July 2017. URL: <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance/office-us>; More than 50 Years of Humanitarian Assistance. 14 June 2017. URL: <https://www.usaid.gov/ofda50>; Office of Food for Peace. 27 February 2018. URL: <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance/office-food>; Schnepf R. U.S. international food aid programs: background and issues. Congressional Research Service (CRS) Report. – Washington D.C.: CRS, 2016. P. 11–15.

<sup>7</sup> USAID: The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. URL: [https://explorer.usaid.gov/prepared/us\\_foreign\\_aid\\_complete.csv](https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv).

<sup>8</sup> Margesson R. International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanisms. CRS Report. – Washington D.C.: CRS, 2015, P. 4–7.

<sup>9</sup> Serafino N. The Department of Defense Role in Foreign Assistance: Background, Major Issues, and Options for Congress. – Washington D.C.: CRS, 2008; Defense Security Cooperation Agency Official Website. URL: <http://www.dsca.mil/programs>; The U.S. military response to the 2010 Haiti earthquake. – Santa Monica: RAND Corporation, 2013.

<sup>10</sup> USAID: The complete foreign aid explorer dataset. Op. cit.

---

<sup>11</sup> Humanitarian and Development Assistance: Project Evaluations and Better Information Sharing Needed to Manage the Military's Efforts. U.S. Government Accountability Office (GAO) report. – Washington D.C., 2012; The U.S. Military Response to the 2010 Haiti Earthquake. – Santa Monica: RAND, 2013. P. 52.

<sup>12</sup> Smith G. Remarks by Administrator Gayle Smith: U.S. leadership in international development. U.S. Agency for International Development. 9 March 2016.  
URL: <http://web.archive.org/web/20170713130726/https://www.usaid.gov/news-information/speeches/mar-9-2016-administrator-gayle-smith-us-leadership-international-development>;  
Power S. Remarks by Ambassador Samantha Power U.S. Permanent Representative to the United Nations. The Global Forum for Improving Humanitarian Action. 4 June 2015.  
URL: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/amb-samantha-power-opening-speech-final.pdf>.

<sup>13</sup> Syria Humanitarian Assistance: Some Risks of Providing Aid Inside Syria Assessed, But U.S. Agencies Could Improve Fraud Oversight. U.S. GAO. – Washington D.C., 2016; Syrian Refugees. U.S. Agencies Conduct Financial Oversight Activities for Humanitarian Assistance But Should Strengthen Monitoring. U.S. GAO. – Washington D.C., 2017.

<sup>14</sup> Wike R. Does Humanitarian Aid Improve America's Image? Pew Research Center. 6 March 2012.  
URL: <http://www.pewglobal.org/2012/03/06/does-humanitarian-aid-improve-americas-image>.

<sup>15</sup> The World Giving Index. Charities Aid Foundation, 2010–2017.  
URL: <https://www.cafonline.org/about-us/publications>;  
Giving USA: 2011–2017 reports. URL: <https://givingusa.org>.

<sup>16</sup> Creditor Reporting System (CRS) Aid Activities database. OECD DAC.  
URL: <http://stats.oecd.org/qwids>.

<sup>17</sup> Бартнев В.И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2011. № 3. С. 37–50.

<sup>18</sup> Morello C. Foreign aid cuts proposed, but “friends” might be protected // The Washington Post. 12 February 2018; Erlanger S. Trump wants to aid only “America’s friends”. If only it were that easy // The New York Times. 3 February 2018.

<sup>19</sup> См. подробный обзор литературы: Alberto A., Dollar D. Who gives foreign aid to whom and why? // Journal of Economic Growth. V. 5. № 1. 2000. P. 33–63; Drury A., Olsen R., Van Belle D. The politics of U.S. humanitarian aid. U.S. foreign disaster assistance, 1964–1995 // The Journal of Politics. V. 67. № 2. 2005. P. 454–473; Kevlihan R. DeRouen Jr. K., Biglaiser G. Is US humanitarian aid based primarily on need or self-interest? // International Studies Quarterly. V. 58. 2014. P. 839–854; Narang N. Forgotten conflicts: need versus political priority in the allocation of humanitarian aid across conflict areas // International Interactions. V. 42. № 2. 2016. P. 189–216.

<sup>20</sup> Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности: пер. с англ. Под ред. А.А.Дынкина, М.Барроуза; ИМЭМО РАН. – М.: Магистр, 2016.

<sup>21</sup> Allansson M., Melander E., Themnér L. Organized violence, 1989–2016 // Journal of Peace Research. V. 54. № 4. 2017. URL: <http://ucdp.uu.se/downloads/brd/ucdp-brd-conf-172.xlsx>.

<sup>22</sup> Population statistics reference database. UN High Commissioner for Refugees.  
URL: [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern).

<sup>23</sup> World bank development indicators. The World Bank Official Website.  
URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN>.

<sup>24</sup> The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. Op. cit.

<sup>25</sup> См. прим. 21–24.

<sup>26</sup> U.S. relations with Ethiopia. U.S. Department of State. 10 May 2017.

---

URL: <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2859.htm>; U.S. relations with Eritrea. U.S Department of State. 2 December 2016. URL: <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2854.htm>; Malk B. State-induced famine in Eritrea: persecution and crime against humanity // *Journal of Politics and Law*. V. 10. № 4. 2017. P. 1-14; Eritrea: the forgotten famine // *The Guardian*. 17 April 2000.

<sup>27</sup> U.S. foreign aid to Yemen. URL: <https://explorer.usaid.gov/cd/YEM>; Yemen's guerrilla war tests military ambitions of big-spending Saudis // *Reuters*. 19 April 2016.

<sup>28</sup> Пакистан получил большой объем помощи из США из-за землетрясения 2002 г. Американо-пакистанские отношения тогда были более доброжелательными, чем 15 лет спустя, и США возлагали большие надежды на помощь Пакистана в борьбе с терроризмом в Афганистане. Эфиопия в 1998–2000 г. пережила кровопролитный конфликт с Эритреей. Несмотря на значительные гуманитарные последствия для обеих сторон, большая часть гумпомощи США направлялась Эфиопии, а с начала 2006 г. Эритрея прекратила работу с АМР из-за ухудшения двусторонних отношений.

<sup>29</sup> Uppsala Conflict Data Program, Department of Peace and Conflict research, Uppsala University. URL: <http://ucdp.uu.se/#country/630>.

<sup>30</sup> Пакистан пережил еще одно землетрясение в 2005 г. и также понес многочисленные жертвы во внутренних конфликтах и терактах, а также в конфликте в Кашмире. После конфликта с Эритреей Эфиопия получила большие объемы гуманитарной продовольственной помощи для борьбы с последствиями засухи. Отношения между Эфиопией и США в этот период носили положительный характер. На Сирию приходится около 41% всех жертв в конфликтах за рассматриваемый период (2004–2016 гг.).

<sup>31</sup> U.S. announces near \$700 million in humanitarian aid to Syria // *Reuters*. 22 September 2017; Donald Trump to cut millions in US humanitarian aid funding for Palestinian refugee agency // *The Independent*. 15 January 2018; Erlanger S. Op. cit.

<sup>32</sup> Stirk C. Humanitarian Assistance from Non-State Donors. Briefing Paper. – Bristol: Development Initiatives, 2015. P. 7. URL: [http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/05/Private-Funding-2015\\_May-2015-1.pdf](http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/05/Private-Funding-2015_May-2015-1.pdf).

<sup>33</sup> Бартенев В.И. Ук. соч.

<sup>34</sup> См. Часть 2 в серии из 2-х статей: Пути к безопасности. 2018. № 2(55).