



预防饥荒

约塞特·施林

“非洲之角”
持续不断的旱灾和饥荒使得
利用全球风险管理途径实现
粮食安全很有必要

有关那些瘦骨嶙峋、双目无神、几近枯萎的孩子们的影像已经逐渐从我们的早报和晚间新闻节目中消失了。然而，在我撰写这篇文章之时，“非洲之角”仍有 1300 多万人亟需援助。

仅在索马里南部，旱灾、国内冲突以及缺乏人道主义援助，使得该地区 300 万居民处于危机之中。如果不能让人道主义援助自由进入该地区，数万人可能因此丧生。饥荒的根源并非由于该国的政治结构和体系失效，而是由于政治结构和体系的完全缺位。

最近在访问该地区的过程中，我与无数女性进行了谈话。她们告诉我，她们来自那些不知名的地方，那些位于索马里南部的村庄没有基础设施、没有社会保障网络、没有援助计划，她们长途跋涉来到援助中心，被迫抛下她们的孩子活活等死，只有那些身体足够强壮的孩子才能忍受住旅途的煎熬，最终到援助中心获得维持生命的援助。在经过了长达 20 年的内战以及 60 年来最为严峻的旱灾之后，索马里居民正面临着没有食物的艰难选择：要么远走他乡，要么活活饿死。

当前东非地区所发生的这类旱灾可能无法预防，但饥荒是可以预防的。国际社会拥有预防我们在索马里部分地区所看到的“死亡之路”的相关手段。在那些能够获得人道主义援助的地方，数百万饥民正获得维持生命的援助。我们无法阻止未来将会发生的旱灾，但实施长期的应对饥荒的解决办法，涵盖粮食安全的各个层面——从为小农户提供支持到建立应对饥荒的社会保障网络计划，再到为最弱势群体提供保障的非洲风险共担机制——将建立应对危机的适应能力，并作出及时的响应。

第一个全球性的人道主义灾难——2008 年的粮食危机，导致此前已接近 30 年保持稳定的粮食市场出现了结构性的转变。1969—2004 年，粮食供应量前所未有的日趋增加以及粮食价格的降低使得饥民的比例下降了 40%。然而自 2008 年以来，粮食价格和供应的风险和波动性成为新出现的常态。

很多国家，包括“非洲之角”的那些国家，缺乏国家粮食储备等应对此类波动性的缓冲手段。

在发展中国家，大约 80% 的人未加入社会保障网络，无法确保在危机期间获得足够的食物和营养，从而被迫在日常生活中承受环境、政治和经济上的风险。为了不让动荡不定的粮食价格和粮食供应危及那些生活在最容易受到影响的地区中亟需帮助的人们，我们必须通过利用全球风险管理途径增强粮食安全。

如同其他面临巨大风险的体系一样，粮食安全体系也必须在建立和支持有效的社会保障计划方面进行投资，通过收入转移和补贴防止贫困人口的生活水平跌至特定的贫困线以下，使得他们及其家庭避免受到未来危机的影响。

显然，目前“非洲之角”的旱灾形势非常严重，而该地区亟需生计援助的人数可能要高得多。目前，在联合国世界粮食计划署（WFP）政府伙伴计划的支持下，埃塞俄比亚、肯尼亚和乌干达的 450 万居民可以受益于有效的社会保障网络。

索马里一名男孩手捧盛有米饭和豆子的碗。



通过一个被称之为 MERET 的社区适应计划，埃塞俄比亚政府在联合国世界粮食计划署的支持下建立了一个可持续的土地管理和雨水收集计划，已显著提高了该地区的粮食产量，缓解了旱灾所带来的影响。

在乌干达北部干旱的卡拉莫贾 (Karamoja) 地区，当地社会已经表现出了比 2007—2009 年旱灾期间更大的适应性，这主要得益于他们新建了一个社区粮食储备体系，可以在丰收年份补充粮食储备。在肯尼亚，联合国世界粮食计划署通过一个学校食物供给保障网络为超过 67 万名儿童提供食物，帮助东北部旱灾地区的家庭渡过难关。

联合国世界粮食计划署实施的“购粮促发展” (Purchase for Progress) 计划，通过从小农户手中购买粮食，帮助他们与各个可靠的市场实现对接。其结果是提高了农业产量，并改善了其商业技能。2010—2011 年，为支持埃塞俄比亚的社会保障网络计划，联合国世界粮食计划署在当地购买了接近 25000 公吨的玉米。即便在“非洲之角”，联合国世界粮食计划署也通过在当地采购的粮食，拯救了无数人的生命。

目前，联合国世界粮食计划署正在与非洲联盟委员会合作，利用整个非洲大陆多元化的自然气候风险，开发另外一个风险管理工具。该项工作得到了国际农业发展基金、洛克菲勒基金会、英国国际发展部以及世界银行的支持。该项目名为“非洲风险能力项目” (African Risk Capacity Project, 简称 ARC 项目)，这是一项非洲灾害风险融资机制，旨在旱灾或其他自然灾害发生后，负责立即向参与国家的政府提供物力支持。

初步的研究结果表明，如果非洲国家共同防范其旱灾风险，整个“风险池”中的资本需求量将仅为每个国家分头进行储备所需资金成本的一半，从而使整个非洲的风险池成为保障非洲粮食安全的一个有吸引力的融资机制。2011 年年初，在“非洲之角”，当明确得知雨季再一次无法如期到来，紧急局面正在形成的时候，此类融资机制当时即可以使参与国的政府有效地利用资金。ARC 项目将有助于减少与融资有关的实施延误，确保为最脆弱群体提供及时有效的援助，最大限度降低对其他重要国内计划的破坏程度。

目前，在其他方法失效后，紧急干预措施仍是维持生计粮食援助一项有力的后备计划。好消息是，越来越多的证据表明，最近开发的营养食品，或称之为“聪明食品”，在应对“非洲之角”的营养不良问题方面发挥了巨大效益。

在巴基斯坦，联合国世界粮食计划署利用当地出产的鹰嘴豆开发了一种高强化面糊食品。目前，类似



约塞特·施林 (Josette Sheeran) 是联合国世界粮食计划署执行总干事。

聪明食品的开发工作在埃塞俄比亚也在展开。此类速食辅助食品包括了基本的营养成分，其生产也可为当地社区创造就业和创收机会。这些富含能量的食物无需水、烹饪或冷冻，正用于拯救“非洲之角”无数饥民的生命。

应对脆弱性是可行的。在索马里多洛 (Dolo)，我偶遇营养严重不良的 Sadak，他才 18 个月大，和他的母亲已经奔走了 14 天，从索马里中部来到埃塞俄比亚的边境地区寻求食物。他的营养状况严重不良，很多人都认为他可能活

不长了。不过，在接受治疗，包括食用用花生制作的速食辅助食品 Plumpy' Sup 五周后，Sadak 重新恢复了健康。他那圆润的脸庞和开心的笑容证明了在拯救生命方面的投资得到了回报。

英国医学杂志《柳叶刀》(The Lancet) 中的研究证实，那些在从在母体内到两岁期间的前 1000 天中没有获得充足营养的孩子面临大脑发育不良和永久性损伤的风险。饥饿和营养不良是两个长期的经济问题，将降低个人的创收潜力，削弱各国的人力资本。

根据联合国世界粮食计划署与泛美开发银行和联合国拉丁美洲和加勒比海经济委员会在拉美地区开展的一项研究显示，营养不良将导致占 GDP 6% 的平均经济损失。对于那些营养不良负担最高的 36 个国家而言，占 GDP 平均 6% 的经济损失意味着这些国家的 GDP 损失将超过 2600 亿美元。

不过，与应对营养不良投资的巨大回报相比，上述损失也相形见绌。世界银行估计，在上述 36 个国家的营养干预措施方面每年投入 103 亿美元，将避免 110 万儿童死亡，将严重营养不良流行率降低一半，并将发育不良的儿童数量降低 3000 万。

我们必须反对那种认为一切都无用的怀疑论。我们必须认识到，应对饥饿和营养不良不仅是人道主义者的职责，也是各国财长、总统和总理们的职责。正因如此，我很高兴地看到，法国总统萨科齐和其他领导人已将粮食安全问题纳入“20 国集团”的议事日程。IMF 承诺将对突发事件作出及时灵活的响应，这是未来全球对粮食安全问题进行风险管理开展合作所迈出的又一重大步骤。

各国共同合作致力于长期应对饥饿脆弱性问题，将确保如同 Sadak 这样的儿童不会为全球、各地区和各国的混乱无序状况而付出代价。整个世界拥有相关的知识和工具，不仅可以预防饥荒的发生，还能从现在开始终结营养不良和饥饿的状况。这不仅事关怜悯和同情，也事关在拯救生命的同时创造涵盖整个供应链的就业机会，并且控制相关风险。■