

**Решение проблемы отсутствия продовольственной  
безопасности в регионе Африканского Рога  
Стратегия согласованных действий правительств и  
учреждений ООН  
КРАТКИЙ ДОКЛАД**

# Вводная часть

На заседании АКК, проведенном в Риме с 6 по 7 апреля 2000 г., Генеральный секретарь ООН объявил о создании Межучрежденческой целевой группы по мерам ООН в области долгосрочной продовольственной безопасности, сельскохозяйственного развития и связанных вопросов в регионе Африканского Рога. Целевая группа должна была состоять из высокопоставленных представителей десяти учреждений-членов АКК<sup>1</sup> и работать под руководством Генерального директора ФАО.

В своем Заключительном докладе, кратко описываемом в настоящем документе, Целевая группа намечает широкий спектр мер ООН по устранению отсутствия продовольственной безопасности в виде Стратегии и рамочной программы действий. В нем также определяются пути перехода от Рамочной программы к конкретным действиям. Были предприняты все возможные усилия с тем, чтобы в Стратегии учитывались стратегические планы правительств по достижению продовольственной безопасности и чтобы она соответствовала им, хотя в течение имевшегося времени это не представлялось возможным с учетом того объема консультаций, который в конечном итоге был необходим. Эта стратегия будет доступна для всех и у правительств региона появятся обязательства по её претворению в жизнь после того, как настоящий доклад будет представлен и главы государств возьмут на себя обязательство по искоренению голода и решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

Рекомендации Целевой группы не содержат ничего нового с точки зрения определения причин, лежащих в основе этой проблемы, или с точки зрения шагов, которые должны быть сделаны для достижения продовольственной безопасности в регионе. Стратегия действий была выработана в надежде на то, что она поможет как выполнить обещание восстановить мир в регионе, так и получить от правительств новые обязательства по достижению продовольственной безопасности. Остается надеяться, что эта работа, объединившая совместные усилия учреждений ООН, правительств и НПО, возродит стремление к сотрудничеству после того, как наше общее видение проблемы перерастет в действия, с помощью которых будут навсегда устранен голод в регионе Африканского Рога и в конечном итоге улучшено положение тех жителей региона, которые живут в условиях отсутствия продовольственной безопасности.

---

<sup>1</sup> ЕКСХ, ФАО, МФСР, ПРООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, ВПП, ВОЗ, ВМО и Всемирный банк

# Содержание

<b>ВВОДНАЯ ЧАСТЬ</b>	<b>2</b>
<b>СОДЕРЖАНИЕ</b>	<b>3</b>
<b>ОТСУТСТВИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕГИОНЕ АФРИКАНСКОГО РОГА</b>	<b>4</b>
<b>МАСШТАБЫ И ВОЗДЕЙСТВИЕ ОТСУТСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	<b>4</b>
<b>ПРИЧИНЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ОТСУТСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	<b>5</b>
<b>ОТСУТСТВИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СЕЛЬСКИХ РЕГИОНАХ</b>	<b>6</b>
<b>ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ</b>	<b>10</b>
<b>ДОЛГОСРОЧНАЯ СТРАТЕГИЯ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	<b>12</b>
<b>РАМОЧНАЯ ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ</b>	<b>12</b>
<b>РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ПОЛУЧЕНИЯ СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ</b>	<b>13</b>
<b>ЗАЩИТА НАИБОЛЕЕ НУЖДАЮЩИХСЯ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ</b>	<b>15</b>
<b>СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ</b>	<b>16</b>
<b>ОТ ПРОГРАММ К ДЕЙСТВИЯМ</b>	<b>17</b>
<b>МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПРИНЯТИЕ ВСЕМИ НА СЕБЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	<b>18</b>
<b>НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	<b>19</b>
<b>ФОРМУЛИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НПБ</b>	<b>23</b>
<b>РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА ДОСТИЖЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ</b>	<b>25</b>
<b>ШАГИ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО ПРЕДПРИНЯТЬ</b>	<b>25</b>
<b>НАЧАЛО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА</b>	<b>25</b>

# Отсутствие продовольственной безопасности в регионе Африканского Рога

*Миллионы людей в регионе Африканского Рога недоедают и находятся под угрозой голода. Они живут в условиях засухи, конфликтов, плохо развитой инфраструктуры и ограниченных возможностей для получения средств к существованию. Но в том случае, если народы и правительства этого региона готовы работать вместе, бок о бок с международными неправительственными организациями, они будут способны предпринять далеко идущие меры по обеспечению долгосрочной продовольственной безопасности.*

## **МАСШТАБЫ И ВОЗДЕЙСТВИЕ ОТСУТСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Африканский Рог является самым неблагополучным в плане продовольственной безопасности регионом мира. В регионе в целом более 40 процентов населения недоедают, а в Эритрее и Сомали этот показатель достигает 70 процентов. В семи странах региона - Джибути, Эфиопии, Эритрее, Кении, Сомали, Судане и Уганде – проживают в общей сложности 160 миллионов человек, 70 миллионов из которых живут в районах, страдающих от исключительной нехватки продовольствия. За последние 30 лет эти страны, все из которых являются членами Межправительственного органа по вопросам развития (МПОР), хотя бы раз в каждое десятилетие находились под угрозой наступления голода.

Даже в благополучные годы страны МПОР не имеют достаточных объемов продовольствия для удовлетворения потребностей своего населения. В настоящее время в четырех из них - Эритрее, Эфиопии, Кении и Сомали – средний показатель пищевого рациона (ПР) на душу населения значительно ниже минимальных потребностей; в Сомали в 1996 г., например, он был на 26 процентов ниже. Это оказывает разрушительное воздействие на детей, особенно тех детей, которые имеют врожденные физические и умственные недостатки. В Эфиопии у двух третей детей отмечается задержка роста; в Сомали 20 процентов детей умирают до достижения пятилетнего возраста. Состояние питания женщин, на которых лежит основная ответственность по производству сельскохозяйственной продукции и уходу за семьями, также вызывает серьезную озабоченность.

В этих ненадежных условиях любое внешнее воздействие, будь то засуха, наводнение или нашествие мигрирующих вредителей, может создать критическую ситуацию для больших

количеств людей. Общий национальный показатель производства продовольствия может упасть ненамного: даже в худшие с точки зрения голода годы совокупное национальное производство уменьшалось лишь на приблизительно 7 процентов по сравнению со средними показателями, отмеченными на протяжении многих лет. Но для наиболее бедных общин последствия этого могут стать катастрофическими, поскольку семьи, у которых было недостаточно еды, внезапно могут оказаться и вовсе без неё.

Фермеры из орошаемых дождями районов, живущие на доход, обеспечивающий лишь прожиточный минимум, составляют самую большую долю населения региона, у которой отсутствует продовольственная безопасность: как правило, они владеют небольшими участками земли, очень небольшим объемом средств и работают в отдаленных от рынков районах. В зоне риска находятся также 15 - 20 миллионов скотоводов, живущих на обширных низинных засушливых и полусушливых территориях: во время засухи эти пасущие стада общины не только голодают, но и могут потерять все свои производственные активы. И наконец, растет число бедных городских жителей, многие из которых покинули сельскую местность, спасаясь от бедности и конфликтов.

### ***ПРИЧИНЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ОТСУТСТВИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***

Несмотря на то, что отсутствие продовольственной безопасности неизбежно связано с сельскохозяйственным производством, это явление следует рассматривать в более широком контексте бедности. Фермеры и скотоводы могут оказаться в условиях отсутствия продовольственной безопасности не только потому, что они производят недостаточное количество продовольствия, но и потому, что у них нет достаточного объема запасов. Обычно они обладают скудными сбережениями, и у них имеется очень небольшое число других возможных источников дохода. Для достижения более высокого уровня продовольственной безопасности, следовательно, помимо повышения своего сельскохозяйственного производства они должны создавать более разнообразные и стабильные источники существования с тем, чтобы оградить себя и свои семьи от внешних потрясений. Это является непростой задачей. Её решению мешают преграды, двумя самыми значительными из которых являются природные бедствия и вооруженные конфликты.

#### **Природные бедствия**

Основным природным бедствием, воздействующим на регион Африканского Рога, является засуха. Значительные части территории региона покрыты засушливыми или полусушливыми землями. Осадки незначительны, ненадежны и распределяются по территории неравномерно, и, хотя в этом регионе всегда за засухой следовало наводнение, есть данные, свидетельствующие о том, что климатические условия становятся всё более нестабильными, а погодные явления – всё более суровыми.

В этих нестабильных условиях население региона разработало специфическую стратегию выживания. Фермеры, например, могут регулировать время посадки сельскохозяйственных культур и в исключительно плохих условиях даже заняться охотой и бортничеством. У скотоводов также имеются различные варианты: они могут разделить свои стада, оставить нетронутыми пастбища для того, чтобы иметь резерв для выпаса, или перебраться на новые пастбища. Тем не менее, даже самая лучшая стратегия выживания может не помочь при длительной засухе.

### **Конфликты**

Вооруженные конфликты внутри стран и между ними представляют собой ещё один главный фактор, способствующий росту уязвимости населения региона. Такие явления, как конфликты и отсутствие продовольственной безопасности, являются неразрывно связанными, каждое из которых приводит в действие и усиливает другое. Некоторые люди, живущие в условиях отсутствия продовольственной безопасности, считают, что центральные правительства стран виноваты в их таком маргинальном положении. В то же время почти всегда конфликты сами по себе являются причиной распространения голода, поскольку из-за них люди покидают свои дома, а системы сбыта и распределения разрушаются. Существуют также последствия долгосрочного характера: у разобщенных общин нет веры в будущее, и они с неохотой вкладывают средства в улучшение сельскохозяйственного производства.

Между тем, правительства продолжают разбрасывать скудные ресурсы на вооружение. В 1997 г., например, страны МПОР выделили 2 миллиарда долл. США на военные расходы. Это обескураживает доноров, которые, как оказывается, в рамках программ развития финансируют военные действия, а не борьбу с бедностью.

### **Рост населения**

С 1974 г. численность населения региона Африканского Рога (160 миллионов человек) увеличилось более чем в два раза и – по прогнозам – ещё увеличится на 40 процентов к 2015 г. Такой рост уже стал причиной увеличения нагрузки на природные ресурсы, особенно на землю и леса, и усиления миграции из сёл в города. Несмотря на это, произошло увеличение числа людей, зависящих от сельского хозяйства.

## ***ОТСУТСТВИЕ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СЕЛЬСКИХ РЕГИОНАХ***

Наиболее уязвимыми слоями населения региона являются те, кто живет в сельской местности. Они не обладают значительной политической силой и, как правило, живут в разбросанных труднодоступных районах. Вследствие этого им приходится самим заботиться о себе и самим справляться с превратностями климата.

### **Хрупкая экосистема**

За исключением Уганды лишь 4-10 процентов земной поверхности региона Африканского Рога считаются пахотными. Основная часть бедноты сконцентрирована в засушливых и полувасушливых экосистемах и в результате роста численности населения вынуждена всё более интенсивно эксплуатировать малопродуктивные земли, что оставляет всё меньше возможностей для восполнения потерь почвы. В Эфиопии, например, почти 40 процентов фермерских хозяйств имеют менее 0,5 га земли, а более 60 процентов - менее 1 га для того, чтобы прокормить семьи, насчитывающие шесть-восемь человек.

Несбалансированная эксплуатация хрупких экосистем привела к уменьшению объемов биомассы, биоразнообразия и пополнения подземных вод, а также к увеличению объемов стока и эрозии почв. Это усугубляет деградацию окружающей среды и способствует падению урожайности и, следовательно, является причиной дальнейшего роста уровня бедности и отсутствия продовольственной безопасности.

Деградация окружающей среды сказывается также на скотоводстве, хотя доказательства этому являются не совсем однозначными, поскольку в увеличении и уменьшении поголовья скота всегда наблюдалась цикличность. Как правило, поголовье скота увеличивается во время достатка кормов, но последующее стравливание пастбищ – сопровождаемое засухой – ведет к уменьшению объемов кормов, в результате чего животные голодают или теряют способность к воспроизводству. Следующее за этим снижение поголовья скота в сочетании с увеличением осадков способствует быстрому восстановлению пастбищ (хотя значительное уменьшение поголовья скота означает увеличение страданий людей, для которых скотоводство является источником средств к существованию). Такая цикличность затрудняет определение наличия каких-либо долгосрочных тенденций.

### **Низкопроизводительное сельское хозяйство**

Урожайность сельскохозяйственных культур в странах региона Африканского Рога является одной из самых низких в мире. Большой частью это является следствием недостаточного уровня управления водными ресурсами, поскольку лишь один процент пригодной для обработки земли является орошаемым в то время, как в Азии этот показатель равен 37 процентам. И тем не менее даже фермеры, работающие в благоприятных условиях, характеризующихся надежностью выпадения осадков, как правило, не имеют доступа к знаниям, финансовым средствам и рынкам. Более того, обычно в их собственности находится очень мало земли.

Те фермеры, которые живут в районах с низким уровнем осадков, сталкиваются с дополнительным неблагоприятным условием, заключающимся в том, что они не могут применить такие технологии "зеленой революции", как гибридные семена и удобрения,

которые обычно разрабатывались для районов с более высоким уровнем осадков или по крайней мере с более радужными перспективами на обустройство оросительных систем. Существует ряд соответствующих технологий для засушливых низинных земель, некоторые из которых применяются в других частях Африки, и они могут быть распространены на малопродуктивные земли в странах Африканского Рога.

### **Запущенное скотоводство**

Скотоводы обычно являются более состоятельными, чем фермеры, по крайней мере до того, как случается бедствие, в результате которого они могут потерять все свои активы. Правительства и международные организации до сих пор предпринимали сравнительно мало усилий, направленных на улучшение скотоводческих систем, а в тех случаях, когда они это делали, они зачастую неумышленно наносили больше вреда, чем добра. Плохо задуманные проекты были направлены на обеспечение скотоводства источниками воды, а также на создание ветеринарных и других служб в районах, в которых было очевидно, что пастбища пустуют. Даже в тех случаях, когда эти мероприятия были успешными, как в случае с фактическим искоренением чумы скота, они лишь способствовали увеличению всеобщего поголовья скота, что приводило к чрезмерному стравливанию пастбищ.

### **Слабость систем накопления знаний и обмена информацией**

Как местные, так и национальные правительства в редких случаях обладают достаточной базой данных или аналитическими способностями быстро реагировать на меняющиеся обстоятельства. В то же время общины на местах могут и не знать о событиях более широкого плана, которые могут сказаться на их хозяйствах. Большинство информационных систем направлены на решение задачи раннего предупреждения для районов выращивания культур. Но даже в тех случаях, когда системы предупреждения были достаточными, меры предпринимались медленно. Для эффективного оказания чрезвычайной помощи необходимо четко соблюдать последовательность событий, начиная с раннего предупреждения и сбора обязательств по оказанию продовольственной помощи и заканчивая поставками продовольствия и его адресного распределения. Как показал последний кризис в регионе, в этой цепочке имеется много слабых звеньев.

### **Недостаточность возможностей получения средств к существованию**

Большинство людей в сельских районах региона почти полностью занимаются выращиванием небольшого ряда сельскохозяйственных культур или скотоводством. Другими словами, они зависят от узкого круга возможностей получения средств к существованию, что делает их уязвимыми перед лицом внешних потрясений. Они обладают незначительными возможностями для диверсификации. Без оросительных систем или доступа к рынкам фермерам трудно переключиться на выращивание других культур, и, поскольку у них нет образования, у них мало возможностей поменять свой род



занятости. Женщины в особенности находятся в неблагоприятных условиях: миграция мужчин в города или на работу на большие фермы взваливает дополнительную нагрузку на женщин, которые остаются работать на семейных фермах; и многими новыми технологиями пользуются лишь мужчины, оставляющие женщин в условиях дополнительных нагрузок и отсутствия возможности повысить уровень своей продовольственной безопасности.

### **Неравномерные последствия либерализации**

Все страны региона Африканского Рога осуществляли меры по либерализации своих рынков, например, путем ослабления контроля со стороны государственных советов по контролю за рынками и путем предоставления фермерам права продавать свою продукцию там, где они пожелают. Несмотря на то, что в результате либерализации у фермеров, имеющих хорошие земли, системы орошения и доступ на рынки, появились новые возможности, выгода от этого у фермеров, не обладающих значительными ресурсами и работающих в отдаленных районах, не была столь значительной. Фактически они стали жить хуже, чем до этого, платить больше за удобрения и другие исходные материалы и получать более низкие цены за свою продукцию. Аналогичные диспропорции возникли в результате либерализации финансовых рынков: банки ссужают крупных фермеров, но менее охотно готовы предоставлять кредиты бедным слоям населения, которых они рассматривают как клиентов категории высокого риска. Скотоводы, с другой стороны, зачастую извлекали выгоду из либерализации и особенно из прибыльных экспортных рынков стран Персидского залива.

### **Слабость инфраструктуры**

Многие районы стали непригодными для ведения сельского хозяйства вследствие недостаточности дорожных и транспортных систем, а также отсутствия телекоммуникационных услуг и источников энергии. В результате многие люди оторваны от национальных и региональных экономических систем. Снабжение водой также недостаточно: в Эритрее, Эфиопии и Сомали лишь четверть населения имеют доступ к безопасной питьевой воде. Системы канализации также плохо развиты: показатель наличия нормальных канализационных систем равен лишь 13 процентам в трех вышеперечисленных странах и ненамного превышает 50 процентов в других странах, за исключением Кении.

### **Низкий уровень здравоохранения**

У стран региона Африканского Рога наихудшие стандарты в области здравоохранения в мире. В наиболее уязвимом положении находятся дети, многие из которых недоедают и страдают от инфекционных заболеваний, особенно кори, и других таких типов болезней, как малярия и присутствие паразитов в организме. Состояние здоровья женщин также является плохим. Две трети женщин репродуктивного возраста страдают от анемии,

которая частично является причиной исключительно высокого уровня материнской смертности. ВИЧ/СПИД является недавней, но не менее тревожной угрозой. Возможность вылечиться от серьезной болезни низка. У той части населения, которая живет в городах и населенных пунктах, имеется больше возможностей доступа к медицинским услугам, но у сельских общин уровень медицинского обслуживания является низким, а ведущие кочевой и полукочевой образ жизни скотоводы находятся в наихудшем положении.

### **Низкий уровень образования**

Доступ к образованию также низок, хотя ситуация является различной в различных странах. В Кении показатель набора как мальчиков, так и девочек в начальную школу составляет 85 процентов, а процент грамотных среди взрослых составляет 77 процентов. В Сомали и Эфиопии, с другой стороны, показатели набора в школу составляют соответственно 11 и 37 процентов для мальчиков и девочек, а уровень грамотности равен лишь 24 и 33 процентам. В обеих этих странах девочки находятся в наиболее неблагоприятных условиях.

### ***ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ***

Помимо того, что сельские общины в странах Африканского Рога испытывают на себе неустойчивое окружение и низкий уровень систем здравоохранения и образования, они работают в неблагоприятных экономических и политических условиях.

### **Слабость экономики**

Страны МПОР относятся к самым бедным в мире: средний показатель валового национального продукта (ВНП) составляет лишь 190 долл. США. За исключением Кении и Уганды темпы экономического роста за период с 1965 г. по 1998 г. едва поспедали за темпами роста населения и иногда отставали от них. Экономика региона в значительной степени зависит от сельского хозяйства: в годы с хорошим уровнем осадков отмечается бурный рост, но в отсутствии дождей рост замедляется. Экономика нескольких стран находится также в сильной зависимости от мировых товарных цен, в частности на кофе и чай. Имеются несколько других источников дохода. Эритрея и Джибути могут зарабатывать средства благодаря наличию портов, но за исключением Судана ни одна из стран региона не обладает минеральными ресурсами.

### **Сокращение оказываемой помощи**

Всеобщие показатели официальной помощи в целях развития (ОПР) странам МПОР с 1990 г. упали на 40 процентов при ещё большем уменьшении потоков ОПР для сельского хозяйства, и в настоящее время этот показатель составляет в среднем 15 долл. США на душу населения в год. Более того, предоставляемая помощь, особенно продовольственная помощь, способствовали зарождению настроений зависимости. Учреждения ООН

столкнулись с трудностью постоянно оказывать помощь, поскольку их возможности ослабли вследствие изменения приоритетов и уменьшения ресурсов.

### **Отсутствие политики, направленной на решение проблем бедных слоев населения**

За небольшим исключением правительствам стран региона ещё предстоит разработка стратегии, которая недвусмысленно была бы направлена на решение проблем бедных слоев населения и которая включала бы меры по обеспечению продовольственной безопасности. Большинство стран региона предприняло меры по либерализации экономики, но у многих бедных жителей существует мало связей с рынками, и, таким образом, они не смогли воспользоваться теми возможностями, которые дает либерализация. Они не смогли также воспользоваться преимуществами первых шагов по созданию коммерческих банков и схем финансирования сельских жителей.

### **Чрезмерная централизация управления**

В нескольких странах были предприняты энергичные шаги по демократизации и децентрализации систем управления. Однако, процесс шел медленно, и его сдерживали нехватка квалифицированных кадров на местах, а также неопределенность в том, что касается притока средств.

### **Оказание помощи**

Основные, предпринимаемые в последние годы на официальном уровне усилия были направлены на проведение мероприятий по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях, а не на осуществление долгосрочных планов развития. Были попытки изменить такое положение посредством объединения мероприятий по оказанию помощи с программами развития. Однако, с учетом нехватки средств у государств поддержание этих программ в рабочем состоянии было затруднительным. Несмотря на то, что были сделаны шаги по улучшению координации помощи ООН, например, была принята Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ), учреждениям ООН в целом не удалось решить задачу оказания правительствам стран региона согласованной и последовательной помощи.

### **Ситуация в мире**

Несмотря на то, что страны Африканского Рога могут воспользоваться преимуществами глобализации, существует ряд угроз, особенно для наиболее бедных фермеров, которые не имеют доступа к новым технологиям и сталкиваются в настоящее время с ещё более жесткой конкуренцией со стороны иностранных капиталоемких производителей.

# **Долгосрочная стратегия достижения продовольственной безопасности**

Для того, чтобы страны Африканского Рога смогли решить проблему отсутствия продовольственной безопасности, они должны не только поднять сельскохозяйственное производство, но и улучшить стандарты здравоохранения и образования и повысить уровень инфраструктуры в целях расширения экономических возможностей для своих жителей.

## ***РАМОЧНАЯ ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ***

Решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в регионе Африканского Рога должно рассматриваться как долгосрочная цель в области развития, которая может быть достигнута путем решения трудных, но вполне выполнимых задач. Несколько соответствующих задач были определены в ходе проведения в девяностых годах ряда международных конференций и саммитов, самым важным из которых для достижения продовольственной безопасности стал Всемирный продовольственный саммит 1996 года, на котором была поставлена задача сократить наполовину число голодающих людей к 2015 г. Это обязательство, взятое на себя присутствовавшими на Всемирном продовольственном саммите главами государств и правительств, было подтверждено в Декларации Саммита ООН в связи с тысячелетием в сентябре 2000 г.

Для стран Африканского Рога достижение этой цели будет означать сокращение общего числа постоянно голодающих людей с 70 до 35 миллионов человек. Однако, проблема отсутствия продовольственной безопасности не может решаться изолированно. Параллельно необходимо достигать прогресса в том, что касается международных целей в других важных областях, включая искоренение нищеты; образование и грамотность; снижение младенческой, детской и материнской смертности; повышение способности к деторождению; и защита окружающей среды. Страны региона могут теперь устанавливать свои собственные региональные и национальные цели, а также соответствующие индикаторы на основе этих глобальных целей.

Помимо установления целей на этих международных конференциях было подтверждено, что достижение установленных целей развития должно проходить при соблюдении прав человека. Такой "основанный на правах человека" подход предполагает ответственность национальных правительств и их международных партнеров по развитию за обеспечение соблюдения фундаментальных прав человека, включая право каждого не знать, что такое голод. Во-вторых, такой подход предполагает, что те, ради кого принимаются меры в

целях развития, имеют право участвовать в принятии всех решений, затрагивающих их жизни.

Действия, предпринимаемые с целью достижения установленных за последнее десятилетие целей развития, должны одновременно затрагивать различные уровни. Будет всегда существовать возможность осуществлять крупномасштабные инвестиции (например, в улучшение портов и дорог), но в будущем основная часть инвестиций будет, по-видимому, направляться на более мелкие проекты, отвечающие местным интересам и потребностям. Это предполагает повышение роли таких объединений гражданского общества на местах, как НПО, ассоциаций фермеров и общинных организаций. В то же время правительствам придется передать на местный уровень как можно больше официальных полномочий.

Принимаемая стратегия должна открывать перспективы для тех слоев населения, которые живут в отдаленных районах, включая хрупкие и подверженные голоду горные районы и засушливые и полузасушливые низинные районы. В соответствии с принимаемой стратегией у женщин должно быть равное право голоса при принятии решений. В этих программах должен быть более эффективно решен вопрос о правах скотоводов и животноводов, и, даже если в какой-либо программе вопросы нищеты не являются первостепенными, эта часть населения должна приниматься во внимание в связи с возможной ролью скотоводов в распределении доходов и ресурсов в регионе.

Важным для успешного осуществления любого мероприятия является понимание всеми партнерами (местными и внешними) и теми, ради кого эти мероприятия проводятся, того, что речь идет о длительных сроках, превышающих на многие годы срок осуществления обычного проекта в области развития.

Стратегия включает три основных компонента:

- расширение возможностей для устойчивого получения средств к существованию;
- защита наиболее нуждающихся слоев населения;
- создание благоприятных условий для снижения уровня отсутствия продовольственной безопасности и бедности.

## ***РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ПОЛУЧЕНИЯ СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ***

Основной путь к достижению долгосрочной продовольственной безопасности лежит через развитие сельского хозяйства с широкой базой. Условия в регионе различаются значительно, поэтому невозможно предложить универсальный рецепт. Каждая община должна сама определить, как оптимально использовать имеющиеся ресурсы и как соответственно изменить модели использования земельных, водных и трудовых ресурсов.

Для районов с высоким уровнем осадков существуют испытанные и проверенные способы повышения сельскохозяйственного производства. Фермеры в этих районах могут также заняться выращиванием культур с более высокой коммерческой стоимостью или животноводством.

У фермеров из районов с низким уровнем осадков выбор меньше. Некоторые из них могут использовать небольшие оросительные или водосборные системы, а фермерам, которые могут надеяться лишь на дожди, придется более эффективно использовать скудные объемы влаги и переходить на выращивание устойчивых к засухе сортов культур. У скотоводов ситуация отличается, если учесть, что они уже являются самыми эффективными и устойчивыми пользователями малопродуктивных земель региона с низким уровнем осадков. Поэтому при осуществлении любых мер по повышению производительности их труда следует учитывать хрупкий баланс между численностью поголовья скота и экологическими характеристиками пастбищ.

Основная часть этих решений по управлению ресурсами должна приниматься самими общинами. Правительства и международные организации могут, однако, повысить способности людей проводить оценку их ресурсов и возможностей, упростить их доступ к знаниям и навыкам и помочь им проверить жизнеспособность альтернативных решений.

### **Расширение рынков и торговли**

Для того, чтобы жители региона могли диверсифицировать свою деятельность и повысить производительность, им необходимо предоставить больше возможностей для сбыта своей продукции и более значительный объем информации о рынках. В настоящее время торговлю в регионе МПОР сдерживают сложность структуры тарифов и их размер, а также длительность и неэффективность процедур лицензирования. Отдельным странам региона, поэтому, придется гармонизировать свою политику с целью упрощения торговли.

### **Диверсификация занятости и доходов**

Фермерам необходимо диверсифицировать свои источники дохода путем применения методов ведения животноводства с более короткой цикличностью. В районах скотоводства источником дополнительных доходов могут стать переработка молока и мяса и выделка шкур и кожи. В долгосрочном плане, однако, гораздо большему числу людей придется работать вне сельского хозяйства. Это потребует введения более высоких образовательных стандартов и организации профессионального образования, а также улучшения транспортных и телекоммуникационных сетей при упрощении доступа на рынки и к источникам финансирования. Правительства могут также оказать помощь посредством снятия всех правовых или бюрократических барьеров при открытии новых предприятий.

### **Сохранение природных ресурсов**

Самым лучшим способом снизить нагрузку на природные ресурсы региона является замедление темпов роста населения. В то же время, однако, крайне важно сохранить природные ресурсы. Вместо того, чтобы просто пытаться предпринимать меры регулирующего характера, направленные против чрезмерного использования природных ресурсов, следует способствовать тому, чтобы общины занимались сохранением своих собственных ресурсов, но при этом дать общинам возможность делить выгоду от устойчивого управления ресурсами и окружающей средой.

### **Повышение уровней здравоохранения и питания**

Люди могут пользоваться новыми возможностями в полной мере, если они обладают здоровьем и хорошо питаются. Наличие достаточных объемов продовольствия является лишь частью решения проблемы; снабжение достаточным количеством продовольствия должно быть объединено с повышением уровня здравоохранения, просвещением в области правильного питания и безопасным водоснабжением.

Народам стран Африканского Рога необходимы также более высокие образовательные стандарты, школы и учителя более высокого уровня. Важны также современные информационные, коммуникационные системы и системы обмена знаниями, но для того, чтобы ими могли пользоваться наиболее бедные слои населения, их необходимо нацеливать на отдаленные и малопродуктивные районы и их необходимо разрабатывать в тесном сотрудничестве с теми, кто будет ими пользоваться.

### ***ЗАЩИТА НАИБОЛЕЕ НУЖДАЮЩИХСЯ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ***

Помимо повышения возможностей в области развития правительствам следует организовывать системы защиты тех, кто в ней непосредственно нуждается. Регион останется крайне уязвимым по отношению к природным и вызванным деятельностью человека бедствиям, поэтому важно усовершенствование систем противодействия чрезвычайным ситуациям.

Метеорологи могут предсказать наступление засухи и наводнения за несколько месяцев, однако эта информация редко доходит до фермеров и скотоводов. Более того, правительства и доноры, у которых действительно имеется доступ к этой информации, до сих пор не реагировали на неё достаточно быстро или соответственно. Для улучшения результатов работы учреждениям необходимо иметь больше информации об уязвимости конкретных групп населения. Важно наладить партнерство с НПО, поскольку зачастую они обладают наиболее полезной информацией.

В настоящее время при планировании программ по оказанию помощи в них всё чаще включаются элементы восстановления, а именно программы “деньги или пища в обмен на проделанную работу”, а также небольшие кредитные схемы. Это оказалось, однако, непростым мероприятием, поскольку у многих сотрудников этих программ отсутствует необходимый опыт, а для долгосрочной перестройки инфраструктуры и системы оказания услуг средств обычно не хватает.

С помощью сетей социальной защиты можно предотвратить недоедание у детей, а программы организации питания - несмотря на свою высокую стоимость - могут быть экономичными, если они направлены непосредственно на школы и клиники в наиболее бедных районах и если ответственность за их осуществление перекладывается на местные общины и родительские комитеты. Наиболее уязвимые люди - сироты, престарелые, инвалиды и недееспособные по каким-либо другим причинам – нуждаются в поддержке на постоянной основе. Любая такая программа, однако, должна быть финансово подкреплена.

### ***СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ***

Многие правительства стран региона занялись осуществлением широких институциональных реформ. С одной стороны, они дали свободу частному сектору и гражданскому обществу. С другой стороны, они пытались повысить качество тех видов деятельности правительств, которые остались в их распоряжении, например, повышение эффективности государственных служб, борьба с коррупцией и децентрализация многих видов деятельности. Эти меры могут помочь устранить нищету и способствовать продовольственной безопасности, но правительствам необходимо также обеспечить соответствие реформ потребностям самых бедных и находящихся на краю пропасти членов общества.

Теоретически, уменьшение численного состава правительства должно повысить возможности альтернативных исполнителей соответствующих услуг. Однако, нет никакой гарантии, что крепко стоящий на своих ногах частный сектор или активные объединения гражданского общества автоматически смогут выполнять освободившиеся функции. Для того, чтобы поддержать вышеупомянутые структуры правительствам следует усовершенствовать правила и процедуры и упростить правила торговли при одновременном инвестировании средств в фактически имеющиеся системы инфраструктуры и коммуникаций. Одновременно им следует создать соответствующий регулирующий режим для НПО.

Необходимой частью этого процесса является децентрализация. Люди на местах должны играть более активную роль в политических процессах, и им должно быть позволено подстраивать предлагаемую помощь под свои собственные нужды. Этого нельзя добиться



автоматически. Администраторы на местах будут нуждаться в помощи и обучении для повышения навыков и возможностей, соизмеримых с их новыми обязанностями. Для осуществления всех этих видов деятельности необходимо будет создать сильные правовые системы, обладающие справедливыми и эффективными механизмами претворения решений в жизнь, с тем, чтобы люди могли поверить в главенство закона. Многие самые важные мероприятия по достижению продовольственной безопасности должны проводиться на местном уровне, на уровне общин, с учетом местных условий и при участии местных жителей. Хотя некоторые другие виды деятельности должны осуществляться на национальном или международном уровнях. На национальном уровне правительствам необходимо будет укрепить ряд институтов и регулирующих органов, включая учреждения, занимающиеся исследованиями и подготовкой обзоров в области сельского хозяйства. Но какие-то виды деятельности будут осуществимы лишь с помощью трансграничного сотрудничества, например, борьба с саранчой и искоренение таких болезней животных, как чума.

Любая стратегия в области решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности должна также включать меры по разрешению текущих конфликтов и их предотвращению в будущем. Правительствам следует укреплять сотрудничество с НПО, показавшими свои возможности в этой области, а также стремиться к сокращению как внутреннего, так и трансграничного потока вооружений.

### **Усиление регионального сотрудничества**

Многие из вопросов, относящихся к продовольственной безопасности, должны решаться на региональном уровне. Усиление регионального сотрудничества может существенно способствовать достижению продовольственной безопасности посредством создания благоприятных условий для разрешения конфликтов, укрепления экономической интеграции и содействия техническому сотрудничеству.

### **Достижение взаимопонимания**

Определенные в настоящем докладе идеи и принципы появились в результате тесных консультаций, проведенных в странах региона с высокопоставленными правительственными сотрудниками, которые все до единого выразили горячую поддержку работе Целевой группы. Страновые группы и координаторы ООН также положительно оценили работу и отметили, что данная инициатива дает учреждениям ООН уникальную возможность работать вместе с целью решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

## **От программ к действиям**

Национальные правительства и их международные партнеры по развитию должны принимать участие в определении общих целей, политики и программ, направленных на

борьбу с голодом и решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности в регионе Африканского Рога.

## ***МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПРИНЯТИЕ ВСЕМИ НА СЕБЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ДОСТИЖЕНИЮ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***

Основной посыл настоящего доклада Целевой группы заключается в том, что соответствующие страны и международное сообщество в состоянии побороть голод и решить проблему отсутствия продовольственной безопасности в регионе Африканского Рога. В настоящее время, после определения необходимых стратегии и рамок необходимо обеспечить участие в процессе правительств, региональных организаций, учреждений ООН, доноров и гражданского общества, все из которых должны сыграть ключевую роль в переходе от общей политики к конкретным и согласованным действиям.

### **Обязательства всех партнеров**

***Правительства.*** На национальном уровне правительства должны взять на себя всю ответственность по решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности путем создания таких условий, как соответствующее управление, здравоохранение и образование и поддержка своего населения. Выделение ресурсов, особенно для поддержки основного сельскохозяйственного производства, осуществляемого мелкими фермерами, станет ощутимым вкладом в то, чтобы устранить их зависимость от внешней помощи. Усилия должны быть также направлены на обеспечение мира и стабильности на национальном и региональном уровнях. Основной задачей национальных правительств должно стать объединение всеобъемлющих Национальных программ достижения продовольственной безопасности (НППБ).

***Региональные организации.*** В регионе работают следующие основные межправительственные организации: МПОР, Организация африканского единства (ОАЕ), Общий рынок Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) и Восточноафриканское сообщество (ЕАК). Совместно с соответствующими правительствами МПОР следует сформулировать и осуществлять Региональную программу достижения продовольственной безопасности (РППБ), включающую вопросы разрешения конфликтов, технического сотрудничества, содействия развитию межрегиональной инфраструктуры, развития торговли и либерализации и гармонизации торговой политики, экономической интеграции и интегрированной системы раннего предупреждения для региона.

***Учреждения ООН.*** Работая в тесном сотрудничестве в рамках ЮНДАФ, учреждения ООН могут оказывать правительствам разностороннюю помощь, включая осуществление политического диалога, наращивание потенциала и оказание поддержки при оказании

основных экономических и социальных услуг. Важная роль учреждений ООН заключается в оказании помощи правительствам в деле определения приоритетов при разработке программ и формулировке инвестиционных предложений, направленных на достижение продовольственной безопасности и состояния готовности к бедствиям и смягчению их последствий.

*Доноры.* Как доноры, работающие на многосторонней основе, так и доноры, работающие на двусторонней основ, должны взять на себя обязательства по долгосрочному финансированию национальных усилий, направленных на искоренение голода и достижение продовольственной безопасности, на том уровне, который сравним с масштабами проблемы. Помимо таких традиционных механизмов, как ссуды с небольшим процентом и на большой срок или предоставление грантов на осуществление проектов и отраслевых программ, это потребует долгосрочных обязательств со стороны доноров, а также инновационных финансовых организаций, что позволит удовлетворить инициативы на местном уровне в большей степени. Для облегчения осуществления НППБ потребуются также совместные механизмы.

*Гражданское общество.* Необходимо, чтобы все объединения гражданского общества, включая НПО, организации фермеров и общин, а также частный сектор, приняли на себя обязательства по сотрудничеству с правительствами и международными партнерами и донорами в целях решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Они должны сыграть активную роль в обсуждении политических вопросов и разрешении конфликтов, обмене информацией и знаниями – особенно в свете коллективного планирования – и предоставлении услуг, которые, как правило, отсутствуют в странах, в которых приватизация была проведена недавно.

#### **Обеспечение принятия на себя всеми сторонами обязательств**

С целью получения от различных соответствующих партнеров официальных обязательств по оказанию помощи Целевая группа предлагает провести в 2001 году совещание высокого уровня, в ходе которого главы государств, высокопоставленные представители региональных организаций, учреждений ООН, доноров и гражданского общества могли бы заявить о предоставлении помощи, по возможности в "смешанной" форме.

### ***НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***

Каждому правительству необходимо будет сформулировать Национальную программу достижения продовольственной безопасности (НППБ) на основе рекомендаций, содержащихся в Стратегии выполнения решений Всемирного продовольственного саммита, а также на основе существующих национальных инициатив в области продовольственной безопасности и Стратегии по сокращению масштабов нищеты. У

НППБ будет два основных направления: устранение голода и решение застарелой проблемы отсутствия продовольственной безопасности.

### **Устранение голода**

Одним из основных элементов любой НППБ должна быть программа готовности к бедствиям и устранения голода. Необходимо будет реструктурировать системы раннего предупреждения с тем, чтобы ими были охвачены районы скотоводства и животноводства и чтобы они были объединены с региональными системами. Они должны быть основаны на активном двустороннем взаимодействии между общинами на местах и теми, кто принимает решения на национальном и международном уровнях. Фермеры и скотоводы должны иметь возможность сообщать тем, кто принимает решения, когда и где уменьшаются их запасы продовольствия и гибнет их скот, а международные учреждения, имеющие доступ к метеорологическим прогнозам, должны обеспечивать быструю передачу этой информации общинам на местах.

Одно из самых важных решений будет относиться к стратегическим запасам зерна, что является сложным вопросом, требующим экспертизы специалистов. Должно быть сохранено достаточное количество продовольствия для обеспечения того, что никто не будет испытывать голод, но необходимо также не допустить разрушения местных рынков продовольствия.

Важно также незамедлительно перейти от мер по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях к деятельности по восстановлению и развитию. Предоставление используемых в сельском хозяйстве материалов и кредитов по низким ценам или бесплатно во время чрезвычайных ситуаций может положить начало восстановлению, если за этим последуют адресные инвестиции в инфраструктуру и сферу услуг.

Одним из последствий принятия долгосрочной стратегии является то, что доноры могут прервать оказывать продовольственную помощь, что может привести к чистому уменьшению ПР. В целях недопущения этого доноры могут дать обязательства по поставке базисного объема продовольственной помощи в течение следующих пяти или около того лет.

### **Программы по решению застарелой проблемы отсутствия продовольственной безопасности**

Помимо решения проблем, связанных с чрезвычайными ситуациями, правительствам необходимо будет также разработать скоординированные программы для наиболее уязвимых слоев населения в конкретных частях своих стран с целью решения долгосрочной застарелой проблемы отсутствия продовольственной безопасности. В НППБ следует избегать широких и недостаточно проработанных национальных подходов.

**Расширение возможностей для устойчивого получения средств к существованию.** В первую очередь внимание следует уделить повышению уровня жизни бедных фермеров, обладающих небольшими ресурсами, посредством одновременного предоставления новых сельскохозяйственных технологий и услуг, доступа на рынки и к кредитам, а также создания сельских предприятий и схем по переработке сельскохозяйственной продукции. Для тех, кто живет в горных районах, например, это означает повышение уровня водопользования посредством распространения небольших оросительных систем на основе опыта, полученного в ходе осуществления Специальной программы ФАО в области продовольственной безопасности. В более засушливых районах, с другой стороны, больше внимания следует, вероятно, уделить распространению устойчивых к засухе культур, а также защите как почв, так и водных ресурсов. Одновременно фермерам следует стремиться к диверсификации своих источников дохода, а именно к разведению животных с коротким производственным циклом, использованию недревесной продукции лесов и в некоторых местах развитию экотуризма.

Скотоводство представляет собой устойчивый и экологически правильный путь решения проблемы выживания в суровых условиях окружающей среды. Однако, скотоводы могли бы достичь большей степени безопасности, если бы они обладали усовершенствованными системами сбыта и информационными системами в том, что касается их скотоводческой продукции, и если бы у них были более широкие возможности для инвестирования средств, а не просто для покупки большего количества скота. Переработка молока, мяса и другой животной продукции также является средством повышения их доходов. При осуществлении всех этих мер, однако, следует руководствоваться необходимостью сохранять природные ресурсы и поддерживать баланс между сельскохозяйственным производством и задачей сохранения окружающей среды.

**Защита наиболее нуждающихся слоев населения.** Даже в нормальные годы всегда будут группы, требующие специальной поддержки, а именно пожилые, инвалиды и сироты. Некоторые из их потребностей могут быть удовлетворены посредством программ больничного и школьного питания, но с учетом затрат на обеспечение постоянного функционирования сетей социальной помощи наилучшим вариантом всегда будет усиление существующих общинных инициатив, затраты на которые делятся по договоренности между общинами, правительствами и донорами.

Очень бедным или беспомощным людям, которые в состоянии выполнять какую-либо работу, лучше всего оказывать помощь посредством программ “деньги или пища в обмен на проделанную работу”, которые обеспечивают минимальный базисный доход и вселяют в семьи чувство уверенности в собственных силах.

Растущее число людей с проблемами отсутствия продовольственной безопасности можно обнаружить в городских районах, обычно в неформальных поселениях на окраинах больших городов. Некоторые из них, особенно те, кто живет на окраинах, могут воспользоваться помощью, предоставляемой на начальном этапе деятельности, и выращивать своё собственное продовольствие и даже поставлять его на местные рынки. Другим можно помочь посредством программ “деньги или пища в обмен на проделанную работу по поддержанию городской инфраструктуры или окружающей среды”.

***Создание благоприятных возможностей.*** Правительства стран региона могут предпринять многочисленные другие шаги по достижению продовольственной безопасности и созданию условий для устойчивого развития.

***Повышение уровня управления.*** Правительствам следует усилить свои "основные функции", особенно в том, что касается поддержки сельского хозяйства, при децентрализации многих других видов деятельности. Одновременно им следует давать больше простора для деятельности организаций гражданского общества и частного сектора; в частности, они должны установить жесткие правовые рамки для облегчения деятельности этих партнеров.

***Прекращение конфликтов.*** Каждая НППБ должна содержать предложения по предотвращению и прекращению как локальных, так и международных конфликтов с помощью таких механизмов, как МПОР и ОАЕ с целью возможного принятия Общей рамочной программы безопасности региона.

***Инфраструктура.*** Должны быть пересмотрены предложения по крупномасштабному развитию инфраструктуры в целях обеспечения того, что в них учитываются потребности уязвимых групп населения и групп, живущих в отдаленных районах. В то же время правительствам необходимо будет более внимательно изучить мелкие инфраструктурные объекты, в частности сельские дороги, рынки скотоводческой продукции и сферу предоставления основных услуг, для обеспечения того, что соблюдаются общинные интересы.

***Гражданское общество.*** Правительствам следует позволить организациям гражданского общества способствовать достижению продовольственной безопасности посредством установления соответствующих законодательных рамок и поощрения повторения успешных проектов. Организации сельских производителей и НПО должны иметь возможность не только предлагать свои услуги, но и участвовать в планировании, принятии решений и управлении ресурсами. Они смогут также работать более эффективно при наличии своих отделений в различных частях региона.

## ***ФОРМУЛИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НППБ***

НППБ будут состоять из набора инвестиционных проектов, предложений политических и институциональных реформ, которые подлежат осуществлению в первую очередь правительственными учреждениями при существенном участии частного сектора и НПО. Проекты будут финансироваться международными финансовыми учреждениями и донорами, работающими на двусторонней основе. Учреждения ООН также предложат свою помощь, направленную на укрепление возможностей правительств в решении технических вопросов, в планировании и осуществлении проектов.

НППБ будут основываться на таких существующих национальных инициативах в области продовольственной безопасности, как Программа достижения продовольственной безопасности Эфиопии и План действий по искоренению бедности Уганды, а также Стратегия выполнения решений Всемирного продовольственного саммита в области развития национальных сельскохозяйственных систем. Эти Программы должны также рассматриваться как неотъемлемая часть Стратегии по сокращению масштабов нищеты, вырабатываемой в рамках Инициативы по оказанию помощи бедным странам-должникам.

### **Участие и партнерство**

Значительная часть деятельности будет осуществляться на уровне районов или общин. Местные власти, руководители общин, НПО и другие представители гражданского общества должны будут сформировать группы – при необходимости с внешней помощью – для выработки инвестиционных предложений и инициатив. Эти группы должны обеспечить полноценное участие женщин и других отстраненных от процессов слоев. Они должны будут также применять "подход устойчивого получения средств к существованию" и руководствоваться в своей работе оценками степени уязвимости и продовольственной безопасности.

На всех этапах правительственные учреждения будут тесно сотрудничать с гражданским обществом, а также с организациями-донорами, которые будут осуществлять обзор планов и на основе опыта определять конкретные элементы, финансирование которых может быть осуществлено различными учреждениями.

### **Механизмы финансирования**

НППБ потребуют значительного финансирования. Источниками большей доли этого финансирования могут стать традиционные каналы двусторонних грантов и концессионных займов, но необходимо будет также создать новые децентрализованные механизмы, с помощью которых у общинных инициатив был бы более прямой и гибкий доступ к фондам.

Определенная часть средств доноров может быть получена посредством перераспределения имеющихся обязательств, а также из доходов в связи со списанием долгов, но существенные новые пожертвования будут также необходимы.

### **Организационные рамки**

Полная ответственность за осуществление НППБ ляжет на правительства стран региона. Организационные рамки должны будут соответствовать структурам и возможностям отдельных стран. Однако необходима будет базовая структура, которая способствовала бы тому, что центральная роль принадлежит правительствам, а участие всех других партнеров является эффективным.

В каждой стране координация всей этой деятельности должна осуществляться органом, представляющим интересы всех имеющих к этому отношение министерств, поэтому будет важным определить какое-либо национальное учреждение, которое стало бы центром всей этой деятельности и работало бы на всех уровнях, включая выполнение задач по связи с международными партнерами, в целях обеспечения слаженности и согласованности действий.

### **Помощь со стороны учреждений ООН**

Всей этой деятельности в рамках НППБ могла бы быть оказана помощь со стороны учреждений ООН в соответствии с теми потребностями, которые будут обозначены правительствами стран региона. Эта помощь могла бы включать, например, оказание поддержки в определении степени уязвимости стран и их населения и сборе и анализе информации или обмене информацией и идеями между странами.

В каждой стране базирующийся в ней координатор ООН возьмет на себя контролирующие функции по использованию средств страновых групп и особенно Профильной группы по продовольственной безопасности и сельскому хозяйству ЮНДАФ, возглавляемой ФАО. После начала осуществления НППБ функции мониторинга и оценки возьмут на себя правительства стран, которые могут возложить эти задачи на контрактной основе на местные учреждения или компании. Доклады о состоянии работ и выводы могут передаваться Генеральному секретарю через Сеть АКК по вопросам развития сельских районов и продовольственной безопасности.

### **Предотвращение и прекращение конфликтов**

В каждой стране необходимо будет создать механизмы предотвращения и прекращения конфликтов, включая системы раннего предупреждения об их возникновении. Необходимо будет наладить тесные связи с НПО и учреждениями ООН, которые работают в этой области, а также с Центром управления ОАЕ в конфликтных ситуациях,



которому будет предоставляться срочная информация о возникновении конфликтов и который может оказывать консультативную и техническую помощь.

## ***РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА ДОСТИЖЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ***

Региональное сотрудничество может внести существенный вклад в разрешение проблемы отсутствия продовольственной безопасности. С этой целью необходимо в срочном порядке сформулировать Региональную программу достижения продовольственной безопасности (РППБ) для решения таких вопросов, как внешняя торговля, контроль за трансграничными заболеваниями, права на международные водные ресурсы и региональные дорожные и телекоммуникационные инфраструктуры.

Ведущим учреждением по формулированию РППБ и контролю за её осуществлением станет МПОР, который может расширить свою Программу по продовольственной безопасности и защите окружающей среды для выполнения этих задач. Государства-члены МПОР должны будут выделить соответствующие финансовые и людские ресурсы, а учреждения ООН, в частности Экономическая комиссия по Африке, предоставят МПОР необходимую техническую помощь и помощь в области наращивания потенциала. Для совместной деятельности по планированию и координации деятельности в рамках РППБ также необходимо будет финансирование. Инвестиционные проекты, имеющие региональную значимость, будут, однако, осуществляться правительствами. В этом случае МПОР будет играть роль контролирующего и координирующего органа.

## ***ШАГИ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО ПРЕДПРИНЯТЬ***

Предлагаемый в настоящем докладе коллективный подход к формулированию и осуществлению программ занимает много времени, но он важен для того, чтобы политика и инвестиции были согласованными и имели широкую политическую и финансовую поддержку. Предлагаемый подход охватывает три основных этапа:

- i. формулирование РППБ, которое должно быть завершено к середине 2001 г.;
- ii. мобилизацию ресурсов, которая может быть начата на этапе формулирования программ;
- iii. осуществление.

## ***НАЧАЛО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОЦЕССА***

### **Заседание АКК**

Решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности является длительным процессом с перспективой завершения через по крайней мере десять лет. Представление доклада Целевой группы знаменует собой начало процесса. Доклад будет рассмотрен на заседании АКК в октябре 2000 г., на котором будут также выработаны необходимые последующие меры и намечены шаги по мобилизации ресурсов. Затем будут проведены

заседания страновых групп ООН, после которых будет начат процесс формулирования отдельных НППБ и РППБ. Первоочередное внимание следует уделить мобилизации ресурсов для подготовки этих программ, которые должны быть готовы к середине 2001 г.

### **Региональная конференция высокого уровня**

АКК по предложению Целевой группы может также принять решение провести региональную конференцию высокого уровня, возможно в июле 2001 г. К этому моменту НППБ и РППБ уже будут сформулированы, и на конференции будет эффективно начат этап осуществления программ. Конференция позволит правительствам и партнерам по международному развитию подтвердить свои обязательства и гарантировать финансирование, а также согласовать будущий график действий и систему отчетности о достигнутых результатах.

### **Предварительный график**

<b>27/28 октября</b>	<b>Заседание АКК в Нью-Йорке</b>
<b>ноябрь</b>	<b>Мобилизация ресурсов для формулирования НППБ и РППБ</b>
<b>ноябрь</b>	<b>РППБ</b>
<b>декабрь</b>	<b>Заседания страновых групп региона Африканского Рога</b>
<b>январь – июнь 2001 г.</b>	<b>Начало формулирования НППБ и РППБ</b>
<b>июль 2001 г.</b>	<b>Формулирование НППБ и РППБ</b>
	<b>Региональная конференция высокого уровня</b>