

2009年7月



# 计划委员会

## 第一〇二届会议

2009年7月27-31日，罗马

### 关于实现更有效地应对沙漠蝗虫及其对 粮食安全、生计和贫困影响的进展报告— 对2003-2005年沙漠蝗虫防治运动的多边评价<sup>1</sup>

1. 以下进展报告参照计划委员会第九十七届会议报告的段次<sup>2</sup>。

¶35. 要求向计划委员会2009年5月会议提交一份关于该次评价的建议落实情况进展报告。

2. 鉴于计划召开的沙漠蝗虫防治委员会下届会议安排在2009年3月，与会者一致同意将进展报告提交2009年7月举行的计划委员会会议。

¶28. ....特别赞赏粮农组织目前正在对沙漠蝗虫防治工作采取生计方法。.....本组织需要对其蝗虫防治活动更明确地列出重点，并.....需要在本组织的技术计划中继续得到高度重视，.....粮农组织没有替代供应方。

<sup>1</sup> 参见文件：PC 96/4 c); PC 96/4 c) Sup. 1; PC 97/4 d)。

<sup>2</sup> CL 132/11。

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。谨请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网 [www.fao.org](http://www.fao.org) 网站获取。

### a) 确定易受害社区[建议 10 和 29]

3. 将这些数据蝗虫虫口及迁移实时数据相结合，粮农组织可在下列方面发挥关键作用，即向国家一级和地方一级通报人道主义生计“安全网”计划，帮助最易受害社区应对蝗虫的潜在影响。

4. 这些地图或地区数据的来源有很多：生计综合评价（恢复及人道主义政策处<sup>3</sup>和国际劳工组织<sup>4</sup>）、全球粮食和农业信息及预警系统调查、粮食不安全和易受害信息及绘图系统（粮食安全及农业项目分析处）、粮食安全和人道主义阶段综合分类、粮食安全阶段综合分类（农业及发展经济司<sup>5</sup>）、美国国际开发署资助的饥谨预警系统、世界粮食计划署易受害评估和绘图组（易受害性分析和绘图）。这些来源提供的数据已被用来评估 2006 年年底至 2007 年年中沙漠蝗虫暴发可能给易受害社区造成的影响。

5. 由于采取了预警和预防措施，从以下来源迅速筹集了总额为 513.1 万美元的援助：通过中央应急基金（向也门提供 240 万美元）、通过日本政府（向也门、埃塞俄比亚、厄立特里亚和苏丹提供 190 万美元）、通过粮农组织技术合作计划（向埃塞俄比亚提供 43.3 万美元，向厄立特里亚提供 39.8 万美元）。这些款项将有助于防止疫情并避免 2008 年出现严重歉收。同样的方法被用来向坦桑尼亚、马拉维和莫桑比克 2008 年同时暴发的红蝗紧急情况提供救援，通过技术合作计划向坦桑尼亚和马拉维（涉及两国的一个区域项目，总额 477 000 美元）和向莫桑比克（一个国家技术合作项目，总额 494 425 美元），用于调查和防治活动。2009 年需要更多支持来有效地应对坦桑尼亚、马拉维和莫桑比克不断恶化的红蝗疫情，为此，人道主义事务协调办公室批准，通过区域中央应急基金提供价值近 190 万美元援助，用于调查和防治行动。

¶29. 会议忆及，评价既涉及粮农组织对沙漠蝗虫暴发的反应，又涉及受灾国和捐助方的反应。委员会敦促粮农组织带头与所有伙伴确保评价的后续行动，并认为沙漠蝗虫防治委员会将在这方面发挥重要作用。

6. 在沙漠蝗虫防治委员会 2009 年 3 月举行的第三十九届会议上对多边评价建议的成果和进展情况作了介绍。委员会对粮农组织在落实建议方面所作努力表示赞赏，并满意地注意到明确区分从危机前状况到真正人道主义危机期间不同级别紧急情况的重要性。

---

<sup>3</sup> TCE。

<sup>4</sup> ILO。

<sup>5</sup> ESA。

¶30. ...., 委员会敦促捐助方.....在粮农组织内部政策层面给予.....建议相同的考虑。蝗虫紧急情况是跨界性的, 需要促进一种区域办法, 建设能力和作出正式安排, 促进各国一起努力.....。

¶31. ....注意到, .....中央应急基金目前可用于蝗虫.....鉴于这些威胁的跨界性质, 开发一个不与单个国家的申请挂钩的窗口。.....

#### **b) 快速获得外部资助[建议 1、3、4、9、10、23c、24 和 25b]**

7. 一些建议, 包括 1、3、4、9、10 和 25b, 号召在联合国人道主义事务协调办公室(OCHA)领导下开展更广泛、更深入和更早期的行动, 并使用人道主义救援机制。所有这些均通过机构间常设委员会(IASC), 联合呼吁程序(CAP), 及最近的中央应急基金运作。

8. 中央应急基金批准拨给粮农组织蝗虫防治工作的首笔赠款是在 2007 年 4 月东帝汶暴发飞蝗疫情期间。两个月后, 也门同样发生了该国几十年来最严重的沙漠蝗虫疫情, 有可能给农村社区造成严重后果。也门政府 2007 年 6 月 8 日申请紧急援助以控制疫情。三天后, 一项价值 2,432,110 美元的援助提案被提交给位于纽约的中央应急基金。该提案于 6 月 21 日获得基金秘书处的批准。这是有记录以来向突发沙漠蝗虫紧急情况作出的最快反应。根据也门的经验, 基金秘书处赞同粮农组织的建议, 即像蝗虫这种快速移动和动态的跨界威胁, 需要在更广泛的突发事件应对系统内采用更加灵活的区域性供资, 并向 2009 年 4 月非洲中部和南部暴发的红蝗疫情提供自其成立以来第一次区域紧急援助。对于今后蝗虫紧急情况而言, 这也是另一项重大突破。

¶32. ....在沙漠蝗虫防治方面需要更多的创新, 包括更广泛地使用生物农药。.....要求粮农组织研究和报告沙漠蝗虫用作食品和/或饲料的问题, 这将受到使用合成农药的影响。

#### **c) 生物农药、环境和健康安全 [建议 13、14、15、18、19 和 31]**

9. 粮农组织完全赞同建议 13、14、15、18、19 和 31 中提及的环境、农业管理和研究问题。它广泛认同包括沙漠蝗在内的蝗虫为最贫困人口和粮食最不安全的家庭所利用: “富人害怕蝗虫将他们的牲畜所需牧草食光, 而穷人则不用考虑牲畜问题, 因为自己可以食用蝗虫<sup>6</sup>。”

10. 粮农组织的政策是将化学农药的使用量降至最低, 办法是改善监测(改进卫星数据解译和定位), 控制和阻止化学农药在湿地、靠近水体、自然保护区、农业

<sup>6</sup> 《非洲穷人》, 1987年, J. Iliffe, 78页。

或人口密集等地区的使用。粮农组织 2007 在东帝汶成功抗击飞蝗的工作中首次实际施用生物农药。2007 年年底也门当地的养蜂者迫使暂停了防治行动。由于预计未来还会遇到阻力，粮农组织向也门提供了在生态敏感地区使用的生物农药。特别是在坦桑尼亚、马拉维和莫桑比克，许多红蝗暴发地区位于拥有重要湿地物种的湿地和国家级自然保护区内，极易受到化学农药的影响。在 2008-09 年防治运动期间，粮农组织认真考虑了中央应急基金在这些地区实施的项目中使用生物杀虫剂的问题。

11. 各国日益关注环境问题，并对环境和作业人员的健康进行更加系统的监测。被称为 QUEST（质量、环保和处理安全）的专家组已被广泛接受。继 2003-05 年开展的防治沙漠蝗虫运动之后，在许多受影响国家留下了大量剩余农药。粮农组织一直与各国和“非洲储存计划”合作，改善农药的储存并采用计算机化的库存管理系统，以防止产生新的废弃农药库存，从而避免昂贵的处置费用。

¶33. ....认识到能力建设的核心重要性，包括蝗虫监测和防治方面的正式和实际教育.....培训，考虑到生计前景以及环境和卫生问题。

**d) 提高和保持能力 [建议 13、14、21e、21f 和 23a]**

12. 粮农组织相信，要想促进更为有效和可持续的蝗虫防治战略及做法，提高效率来尽量减少对环境的有害影响，并通过对培训教员进行培训的办法改善经济影响，唯一的手段是对能力建设进行长期投资。这项工作目前正通过支持短期和中期培训项目来满足所有（包括最基层）不同目标群体对培训的需要，在跨界动植物病虫害紧急预防系统的沙漠蝗虫计划内实施。这一方法被视为持续的过程，为更好地应对新技术的发展和理念提供了机遇。设于粮农组织总部的沙漠蝗虫信息服务处（2009 年）推荐新增一名（P2）技术官员。

¶34. ....在沙漠蝗虫防治运动方面存在大量执行方面的困难。.....分析执行障碍的性质和与任何程序改变有关的风险。.....

**e) 粮农组织的工作效率 [建议 5、6、7、8、17 和 28]**

13. 2007 年 6 月理事会建议对工作过程进行评价，分析粮农组织在实施紧急行动方面与管理、行政和业务相关的制约因素。初步调查结果说明，粮农组织在许多领域可以精简其业务活动，尤其是针对大型多国计划的灵活筹资机制和为建立采购重复性投入物而制定的框架协议。

14. 由粮农组织总干事于 2008 年批准的食物链危机管理中心采取综合性、有系统、多学科、全机构协作的方式，对人类食物链面临的威胁进行评估、管理和通报。蝗虫防治属于食物链危机管理中心一植物有害生物部分功能网络的范围。

15. 目前正在根据备灾原则制定沙漠蝗防治应急预案。与紧急行动及恢复司合作制定的有关名册已经准备就绪，并定期更新以便快速查询：遭受蝗灾国家的重要利益相关方和紧急情况下所需各类资源。行政服务司<sup>7</sup>要求提前对标准设备供应商和空中喷药公司进行招标，现正在不断更新信息，以便更快发放订单。所有这些文书将帮助大大缩短交货时间，在 2009 年的防治工作中，交货时间从 6 个多月缩短至不到一个月。

¶34. ....还应审查加强与其他组织，尤其是世界粮食计划署伙伴关系的可能性。

**f) 加强机构间合作[建议 2、26]**

16. 建议 26 提出两个明确的备选方案：要么粮农组织制定更有效的沙漠蝗防治程序，或者寻找外包机会。粮农组织目前采用这两种做法。遥感图像、所有空中行动以及关键任务软件和数据库的开发和维护均已外包，并与世界粮食计划署建立了后勤方面的新伙伴关系。

17. 随着 2006-07 年也门中部地区暴发沙漠蝗疫情，该国再次提出快速供应农药的请求。粮农组织能够立即联络各国政府，就向也门迅速运送毛里塔尼亚捐赠的农药事宜进行磋商。由于粮农组织与粮食计划署后勤部门事先进行过讨论，建立了有效的伙伴关系。这种三角安排减少了毛里塔尼亚的长期农药库存，并节省了农药的采购成本，而且也门收到所需产品的速度也非其他办法所能做到的。在坦桑尼亚、马拉维和莫桑比克应对红蝗暴发所采取的类似行动中，世界粮食计划署于 2008 年 10 月和后来的 2009 年 5 月将马里的一部分剩余农药运往受灾国家。这种快速转移避免了因生产农药所需的长达 6 个月以上的延误。通过利用只有本组织才能获得的信息和系统并通过与政府之间进行联络，粮农组织发挥了政府间机构的独特作用。

18. 2009 年针对粮农组织在紧急情况和重建方面的执行能力开展的评价将审查交付旨在挽救生机的设备的及时性，特别是在出现快速移动和跨界紧急情况下，并考虑进一步加强特别是与世界粮食计划署的伙伴关系。鉴于粮农组织拥有使用在布林迪西、阿克拉、迪拜、梳邦和巴拿马城的联合国人道主义应急仓库（UNHRD）网络的授权，获得进入世界粮食计划署网络的途径将为提高应对沙漠蝗等迅速蔓延的生物威胁的反应速度创造了新的机遇。世界粮食计划署各中心还可被用来预先安置经常需要的标准设备（不是农药）以便快速提升国家的控制能力，使其能够在任何时间和地点出现真正需要时提供更加及时和有针对性的援助，而且还能够提供中

---

<sup>7</sup> AFS。

间储存服务和定向分发杀虫剂，以避免日后造成各国囤积过期农药的情况。分区域蝗虫防治组织（东非沙漠蝗虫防治组织和南部非洲国际红蝗防治组织）日益成为重要的合作伙伴，特别当蝗虫防治行动必须在政治或生态敏感地点实施的情况，他们的合作尤为重要。