



Глобальное управление продовольственной безопасностью



ЗАДАЧА

Глобальный уровень безопасности в области продовольствия и питания снизился и по-прежнему представляет собой серьезную угрозу национальному и международному миру и безопасности. В настоящее время от постоянного голода страдают более миллиарда человек, то есть 15 % мирового населения. В это число входят около 150 млн. человек, ввергнутых в пучину голода в результате одновременно резкого роста цен на продукты питания и глобального финансово-экономического кризиса. Однако масштабы голода росли и в периоды низких цен на продовольствие и стабильного экономического роста. Наличие столь широких масштабов голода, недоедания и нищеты на фоне роста глобального благосостояния и продовольственного изобилия, а также неспособности защитить уязвимые группы населения от последствий кризисов указывает на явную необходимость реформирования системы глобального управления продовольственной безопасностью.

Мировая система сельского хозяйства и те ресурсы, которые она задействует, также нуждаются в срочном внимании. Если сейчас не предпринять целенаправленных действий, то будущая производительность мировой сельскохозяйственной системы не будет соответствовать возросшим потребностям в продовольствии, волокнах и топливе. Рост сельскохозяйственного производства замедляется при стабильном падении показателей роста производства основных зерновых культур – с 3,2 % в 1960 году до 1,5 % в 2000 году. А между тем для обеспечения продовольствием 9,1 млрд. человек в 2050 году, большинство которых будет проживать в городских районах, потребуется рост производства в сельском хозяйстве на 70 % от среднего показателя трехлетия 2005-2007 годов. Спрос на биоэнергию, из-за которого продовольственные и кормовые

культуры могут быть отвлечены на производство биотоплива, в сочетании с соответствующей ценовой динамикой способны создать угрозу для продовольственной безопасности. Если не принять меры для разработки новых технологий и наращивания производства, отвлечение ресурсов на нужды производства биотоплива может привести к серьезным трудностям в обеспечении надлежащим питанием **каждого человека**. Другие вызовы для сельскохозяйственного производства и безопасности в области продовольствия и питания появятся под воздействием долго- и краткосрочных последствий изменения климата. Согласно оценкам, совокупное негативное воздействие изменения климата на объем сельскохозяйственного производства в Африке составит 15-30 % к 2080-2100 годам. Темпы роста государственных инвестиций в жизненно важные секторы сельского хозяйства – такие, как НИОКР, экстенсивность, инфраструктура и биоразнообразие, – существенно отстают. Очевидно, что для противодействия столь масштабным вызовам на глобальном уровне необходимы более последовательные и эффективные ответные меры.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВИЕМ, СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ И ПИТАНИЕМ

Глобальное управление продовольственной безопасностью предполагает наличие механизма, который будет способствовать обсуждению, выработке единых мнений и координации действий по повышению уровня продовольственной безопасности в общемировом масштабе, а также на региональном и национальном уровнях. Эта концепция впервые появилась в начале XX века, когда Лига Наций признала потребность в достижении какой-либо формы многосторонней договоренности по всемирной продовольственной безопасности. Однако лишь с

созданием ФАО и ООН в 1945 году была сформирована концепция всемирной продовольственной безопасности, выходящая за пределы государственных и региональных границ.

Политические форумы высокого уровня – такие, как Всемирная продовольственная конференция в Риме в сентябре 1974 года, Международная конференция по проблемам питания в 1992 году и всемирные продовольственные саммиты в 1996 и 2002 годах, – явились попытками заложения основ системы международного управления в сфере продовольственной безопасности. Были приняты обязательства по борьбе с голодом и отсутствием продовольственной безопасности, а внутри системы ООН были созданы структуры для решения проблем, касающихся безопасности в области продовольствия и питания.

Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) был учрежден в 1974 году по решению Всемирной продовольственной конференции как межправительственный орган системы ООН по анализу и мониторингу политики и программ, связанных со всемирной продовольственной безопасностью. КВПБ, как межправительственный механизм, носит универсальный характер. Он открыт для всех государств-членов ФАО и государств-участников Организации Объединенных Наций и для представителей других международных организаций, НПО, гражданского общества и частного сектора. В 1996 году Всемирный продовольственный саммит (ВПС) поручил КВПБ осуществлять наблюдение за реализацией Плана действий ВПС.

Однако система управления, которая необходима для обеспечения существенного и быстрого прогресса на пути к глобальной продовольственной безопасности, оказалась неуспешной

– отчасти из-за длительного игнорирования правительствами глубинных причин голода, отчасти – из-за отсутствия последовательности и согласованности в политике и программах стран, доноров и других заинтересованных сторон.

НЕДАВНИЕ СОБЫТИЯ

За последние несколько лет, особенно сразу после стремительного роста цен на продукты питания и наступления глобального экономического и финансового кризиса, повсеместно стали появляться опасения, связанные с безопасностью в области продовольствия и питания. На политическом уровне активизировалось внимание к проблемам всемирной продовольственной безопасности и управления ею в целях преодоления последствий обоих кризисов, но в еще большей степени – преодоления долгосрочных структурных факторов усугубления голода, отсутствия продовольственной безопасности и недоедания. Были актуализированы обязательства по увеличению объемов ресурсов, направляемых на достижение сельскохозяйственной и продовольственной безопасности, особенно в наиболее нуждающихся странах. Постепенное осуществление права на питание стало рассматриваться на различных форумах как важнейший фактор достижения продовольственной безопасности.

Целый ряд национальных и региональных мероприятий (политики и программ) был разработан в рамках процесса с участием общественности для повышения уровня безопасности в области продовольствия и питания и для создания среды, благоприятствующей росту сельского хозяйства. Существующие и появляющиеся региональные и субрегиональные инициативы (такие, как НЕПАД/КПРСХА и «Латинская Америка без голода») в целях развития интеграции, последовательности и согласованности усилий, предпринимаемых на национальном уровне. Наряду с этим очевидна тенденция к более активному согласованию политики и мер по осуществлению, которая проявляется в усилиях по координации деятельности доноров в рамках Парижской декларации и Аккрской программы действий. По

решению форума «ВПС: *пять лет спустя*» был создан Международный альянс по борьбе против голода (МАБГ) как многоотраслевой и многосторонний механизм для обобщения опыта и активизации инициатив на национальном уровне.

В целях преодоления пагубного влияния дороговизны продовольствия и топлива на глобальную продовольственную безопасность в апреле 2008 года была учреждена Целевая группа ООН высокого уровня по проблеме глобального кризиса в области продовольствия, чтобы содействовать принятию всеобъемлющих и объединенных ответных мер со стороны органов системы ООН путем облегчения разработки приоритетного плана действий и координации его осуществления на национальном уровне. На Конференции высокого уровня по вопросам всемирной продовольственной безопасности: вызовы изменения климата и биоэнергии (ФАО, июнь 2008 года) и на саммите «Большой восьмерки» в Японии (июль 2008 года, Токийская декларация) были изложены конкретные предложения по созданию Глобального партнерства по проблемам сельского хозяйства и продовольствия. Они нашли подтверждение в ходе Мадридского совещания высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности для всех (январь 2009 года), на котором продовольственная безопасность и питание были включены в число факторов в пользу Глобального партнерства. Затем эти предложения обсуждались на Конференции ФАО в ноябре 2008 года, на Аквилском саммите «Большой восьмерки» в июле 2009 года и на саммите «Большой восьмерки» в Питтсбурге в сентябре 2009 года.

В июле 2009 года саммит «Большой восьмерки» в Италии дал толчок Аквилской инициативе в сфере продовольственной безопасности: участники саммита приняли обязательство мобилизовать в течение трех лет 21 млн. долларов США для более скоординированного и всеобъемлющего повышения уровня продовольственной безопасности. С тех пор в соответствии с *Аквилской дорожной картой* был проведен ряд совещаний с участием соответствующих международных органов и доноров с целью разработки системного подхода

к воплощению принятых в Аквиле обязательств в конкретные планы и практические шаги.

В борьбе против основных факторов озабоченности, связанных с продовольственной безопасностью и питанием, эти инициативы нацеливались на построение новой структуры управления всемирной продовольственной безопасностью, на развитие и реформирование существующих институтов и на укрепление партнерских связей. Функции организаций, занимающихся проблемами сельскохозяйственной и продовольственной безопасности, нужно переориентировать, усилить и скоординировать, чтобы они могли справляться с новыми и появляющимися вызовами.

Благодаря указанным мероприятиям удалось частично продвинуться по пути согласования и единодушия (например, единодушия учреждений ООН или групп стран – таких, как «Большая восьмерка»). Тем не менее, по-прежнему очевидна потребность в более последовательном глобальном управлении продовольственной безопасностью, чтобы поощрять единение политики и действий у *всех* заинтересованных сторон. К ним относятся правительства, соответствующие национальные и международные учреждения, группы гражданского общества – такие, как организации производителей и потребителей и другие ключевые субъекты глобальной продовольственной системы. Не следует недооценивать роль частного сектора, равно как и пищевой промышленности, обладающей мощным НИОКР-потенциалом и широкомасштабными сбытовыми и маркетинговыми системами. Объединив свои усилия, эти заинтересованные стороны могут более эффективно продвигаться по пути искоренения хронического голода, отсутствия продовольственной безопасности и недоедания и предотвращать наступление продовольственных кризисов в будущем.

НА ПУТИ К ГЛОБАЛЬНОМУ ПАРТНЕРСТВУ: РЕФОРМА КОМИТЕТА ПО ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (КВПБ)

Самой недавней и многообещающей инициативой в деле укрепления координации и партнерских связей для борьбы с голодом и недостаточным продовольственным обеспечением явилась реформа Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ). План реформы, одобренный членами КВПБ 17 октября 2009 года, имеет целью сделать КВПБ «... одним из главных компонентов развивающегося Глобального партнерства по проблемам сельского хозяйства, продовольственной безопасности и питания, [который явится] наиболее широкой международной и межправительственной платформой для осуществления совместной скоординированной работы широкого круга убежденных единомышленников, направленной на поддержку регулируемых странами процессов по искоренению голода и обеспечению продовольственной безопасности и питания для всего мирового населения».

Недавно согласованная реформа КВПБ является уникальной возможностью для улучшения системы управления. С привлечением соответствующих консультационных механизмов на национальном уровне она создает основу для эффективного и действенного Глобального партнерства по проблемам сельского хозяйства, продовольственной безопасности и питания. Характерными чертами обновленного КВПБ являются:

- ▶ *Успешная глобальная координация* усилий по искоренению голода обеспечению продовольственной безопасности для всех. Она охватывает оказание помощи национальным планам и мероприятиям по борьбе с голодом; обеспечение учета всех соответствующих позиций в ходе политического обсуждения проблем продовольствия и сельского хозяйства; укрепление связей на региональном, национальном и местном уровнях; и обоснование решений подтвержденными научными данными и передовыми знаниями.

- ▶ *Представительность*: обеспечить право голоса и эффективные роли широкому кругу организаций, занимающихся проблемами продовольственной безопасности и питания, начиная с таких учреждений ООН, как Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Целевая группа ООН высокого уровня по проблеме глобального кризиса в области продовольствия и другие органы системы ООН. Кроме того, в этот процесс будут вовлекаться центры КГМСХИ, Всемирный банк, Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация и региональные учреждения по вопросам развития, а также силы гражданского общества и неправительственные организации. Наряду с этим Комитет открыт для представителей ассоциаций частного сектора и благотворительных фондов. Одной из важнейших составляющих управления продовольственной безопасностью будут более прочные партнерские связи и альянсы среди всех заинтересованных сторон на всех уровнях.

- ▶ *Рациональная научная база*: получение высококвалифицированных научных консультаций от Группы экспертов высокого уровня по проблемам продовольственной безопасности и питания и связанной с ними тематике. Это позволит директивным органам опираться на данные наиболее передового научного и наукоемкого анализа при выработке более эффективных решений, нацеленных на искоренение голода. Налаживание структурных связей между экспертами-консультантами и директивными органами имеет ключевое значение для эффективной борьбы с голодом и бедностью.

- ▶ *Платформа для обсуждения и координации*. Будет поощряться активизация согласования политики, в том числе путем разработки международных стратегий и добровольных руководящих принципов в сфере продовольственной безопасности и питания на базе оптимальных видов практики и анализа опыта стран,

добившихся успехов в сокращении масштабов голода. Странам и регионам нужно оказывать содействие в получении консультативной помощи относительно методов более быстрого и эффективного сокращения масштабов голода и недоедания.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

С проведением реформы КВПБ и планированием создания Глобального партнерства по проблемам сельского хозяйства, продовольственной безопасности и питания потребуются рассмотреть ряд факторов политического характера. При этом могут возникнуть следующие вопросы:

Как обеспечить эффективность управления продовольственной безопасностью?

При проведении мероприятий по реформированию повышение уровня глобальной продовольственной безопасности предполагает более высокую степень как горизонтальной (среди стран, организаций, соответствующих сторон и т.д.), так и вертикальной (от местного до глобального уровня) интеграции и координации инициатив, предпринимаемых в рамках реформы. Проблема в том, как облегчить и ускорить такую интеграцию и гарантировать, что проводимая реформа действительно служит интересам борьбы с отсутствием продовольственной безопасности на местах.

Как закрепить обеспечение продовольственной безопасности среди приоритетных задач национального развития?

Политика сокращения масштабов голода – это не просто средство улучшения управления продовольственными и сельскохозяйственными системами в периоды кризиса; она должна постоянно фигурировать среди приоритетов и стратегий национального развития, включая программы социальной защиты. Цели в области борьбы с голодом нужно включать в другие глобальные и региональные программы для обеспечения того, чтобы

проблематика продовольственной безопасности получала должное внимание (например, в переговоры по вопросам торговли и изменения климата, в экономические соглашения и т.п.). Для принятия устойчивых антикризисных мер и повышения жизнеспособности продовольственных систем требуется уделять приоритетное внимание подходам на местном уровне.

Как лучше сбалансировать помощь в чрезвычайных ситуациях и долгосрочную помощь?

Наблюдалась тенденция к увеличению краткосрочной продовольственной и сельскохозяйственной помощи и к сокращению долгосрочной помощи по наращиванию общественного потребления. Как же создать оптимальный баланс между краткосрочной чрезвычайной помощью и долгосрочной помощью, чтобы ограничить число чрезвычайных ситуаций? Как усовершенствованная система глобального управления может дать донорам и оказывающим помощь образованиям возможность уделять надлежащее внимание проблемам долгосрочной помощи в укреплении людского и институционального потенциала развивающихся стран?

Как сделать управление продовольственной безопасностью гибким и реагирующим на меняющиеся вызовы?

Современные причины голода, отсутствия продовольственной безопасности и недоедания подчас отличны от тех, с которыми приходилось сталкиваться в периоды прошлых кризисов. Они тоже способны меняться сообразно расширению и ускорению глобализации, а также снижению прироста населения и нарастанию урбанизации. Новая система управления должна быть всеохватной, учитывать мнения стран-членов, гибкой и способной при необходимости мобилизовать политический консенсус, научный опыт и финансовые и иные ресурсы.

Дополнительная информация



Всемирный саммит
по продовольственной
безопасности
Рим, 16-18 ноября 2009 года

Секретариат ВСПБ

Канцелярия помощника Генерального директора
Департамент управления природными ресурсами и
охраны окружающей среды
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Тел.: (+39) 06 570 53101
Факс: (+39) 06 570 56172
Адрес электронной почты:
wsfs2009-secretariat@fao.org