

## 埃塞俄比亞饑荒：25 年後回顧

1984 年，有 100 萬埃塞俄比亞人於一次大饑荒中喪生。當時該國政府原本想將事件隱瞞，後來英國廣播公司一段電視紀錄片揭露了饑荒何等嚴重，引發起國際間大規模的救援活動，大量國際流行樂手也參與了名為「Band Aid」的籌款活動。雖然救援可能來得太遲了一點，規模也可能還是不夠大，不過仍拯救了數以千計的生命。

這 25 年間，埃塞俄比亞再沒有出現同等嚴重的慘劇，不過，直至今年，旱災仍在國內肆虐。國際樂施會估計，旱災令埃塞俄比亞每年損失約 11 億美元——差不多等於每年該國獲得的海外援助的總額。旱災造成的損害還可能繼續增加，一些有關氣候的推算估計，到 1984 年大饑荒 50 周年時，旱災將會在該區成為常態，每四年中就會有三年出現。

每一次旱災均需要當地政府及時協調人道救援行動，不過我們不禁要問：怎樣才可以避免下一次的旱災變成大災難？對旱災和其他災難的人道救援，大體上仍是權宜方式，例如進口糧食援助。這種方式無疑可以拯救生命，不過卻對於當地社群怎樣對應下一次災難沒有甚麼幫助。

給予埃塞俄比亞的人道援助，七成來自美國，其中大部分是實質糧食，不能推動發展，而且可能要用 2 美元的運費來運送價值 1 美元的糧食援助。這引發第二個問題：應付災難，有沒有更具成本效益的方法？

「災難風險管理」的模式可以解答上述兩個問題。這種模式要求政府、非政府組織及聯合國與當地社群合作，一同找出當地有何災難威脅，例如是旱災或水災，然後分析該國或該社群受災難影響的程度，再決定如何可減低災難發生的風險。

「災難風險管理」並非甚麼新概念，但卻沒有在全球各地獲得廣泛應用，只有 0.14% 的海外援助撥作專門應付災難風險。不過「災難風險管理」也不能解決所有問題：沒有較長線的生計發展，例如改進天然資源管理及農耕方式，埃塞俄比亞仍會很容易受到旱災等天災影響，在現階段仍需要有緊急救援。目前，該國政府正嘗試以「災難風險管理」的模式來回應災難，這比起過分依賴權宜的臨時救援，有以下多個優勝之處：

- 更具成本效益：這種模式可減少對耗資龐大的緊急救援的需求；舉例來說，與其在旱災後提供糧食，例不如投資於水利項目，讓農民增加產量；
- 更為可持續：「災難風險管理」模式雖然也會應付即時的救援需要，但卻更著重讓社群為下一次災難作好準備。這模式給予社群，特別是婦女，建立自己的資產、能力和習慣的尊嚴。
- 更為適合埃塞俄比亞的情況：「災難風險管理」著重本土的應付能力，盡可能讓當地人了解和應對風險。

過去 25 年的經驗已充分證明了「災難風險管理」的優點，現在剩下來的問題是：為甚麼這仍未成為埃塞俄比亞災難的主導處理模式？捐助者特別應該將人道救援與發展結合起來，而所有與救援相關的持份者都應該協助推動，令「災難風險管理」成為常用的模式：

- 埃塞俄比亞政府應聯同所有相關團體，包括全國的民間社會及捐助國，以一種協調而進取的模式應付災難，以減低受災程度及災難風險為目標，特別是與氣候變化相關的問題。
- 埃塞俄比亞政府應確保災民可在適當時間得到適當支援。
- 捐助國應增加投資於協助社群加強的災難復元能力，以及減少依靠進入糧食援助的方法，包括投資於當地和區域內的糧食生產。
- 聯合國世界糧食計劃署的緊急糧食援助計劃應更為著重可持續發展。