



o.222.Sahel - JF/kr
 o.223.0

Paris, 25. Oktober 1985

VERSORGUNGS- LAGE IN DEN SAHELLAENDERN

Auf Einladung des Sekretariats des 'Club du Sahel' besprachen Vertreter verschiedener Geberländer und Hilfsorganisationen am 23. und 24. Oktober am Sitz der OECD in Paris die gegenwärtige Versorgungslage der dem CILSS angehörenden Sahelländer (Burkina Faso, Gambia, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal, Tschad und Kapverden) und die sich aufdrängenden Sofortmassnahmen.

Die Schweiz war durch Fred Jenny, Sachbearbeiter für die internationale Nahrungsmittelhilfe in der Sektion für Internationale Hilfswerke, vertreten.

INHALT

	<u>Seite</u>
➔ Das Wichtigste in Kürze	2
1. Erfreuliche Ernteaussichten	3
2. Getreidehilfe sofort einstellen	3
3. Dreiecksgeschäfte	5
4. Ernte- und Hilfebedarfsvoraussagen	6
5. Nahrungsmittelhilfe im Dienst der Entwicklung	7
6. Gegenwertfonds	7
7. Last but not least: Der Logistik jetzt Priorität einräumen	7
8. Folgerungen	9
9. Weitere Besprechungen in diesem Rahmen	10



DAS WICHTIGSTE IN KUERZE

Wer Sahel hört, denkt nach den Krisenjahren 1984 und 1985 an Hunger. Dem ist jetzt nicht mehr so: Die dem CILSS angeschlossenen Sahelländer werden sich voraussichtlich mindestens während der nächsten zwei Jahre selbst mit Getreide versorgen. Strukturelle Defizite in Kapverden, Mali und Mauretanien können durch Ueberschüsse in der Region gedeckt werden. Diese erfreuliche Lage sollte auch dazu benützt werden, den interregionalen Getreidehandel wiederaufzubauen.

Alle Voraussage-Systeme haben während der nun vergangenen Krise versagt. 1984 begann die internationale Nahrungsmittelhilfe zu spät, jetzt kommt sie nicht rechtzeitig zum Abschluss und gefährdet dadurch die Eigenproduktion und somit das Einkommen der Bauern. Die vorhandene Lagerkapazität wird durch die noch nicht verteilte Nahrungsmittelhilfe beansprucht. Die Bauern haben noch unerwartet grosse Lager auf den Markt gebracht, um ihre Reserven aus der neuen Ernte zu erneuern. Deshalb sofort keine Getreidehilfe für die Sahelzone mehr, dafür Ausbau der Lagerkapazität, damit der Markt nicht zusammenbricht und die Bauern in eine neue Krise stürzt. Hilfe mit Zusatznahrungsmitteln wie Milchprodukten bleibt aber nötig.

An der Verbesserung der Early Warning Systems muss weitergearbeitet werden, denn ohne rechtzeitige und präzise Voraussagen wird sich die Nahrungsmittelhilfe nie effizient planen und koordinieren lassen.

Auf dem Gebiet der Logistik ist vieles geleistet worden. Notlösungen müssen durch permanente Verbesserungen abgelöst werden. Diese Aufgabe ist dringlich. Ohne die nötige Infrastruktur ist zu Ueberschusszeiten auch der regionale Handel schwierig. Die nächste Krise muss besser gemeistert werden können. Sahel- und Geberländer müssen die jetzt günstige Zeit ausnützen, sonst werden sie an der nächsten Hungersnot mitschuldig sein.

1. Erfreuliche Ernteaussichten

Soeben durchgeführte Abklärungen im Feld durch CILSS und FAO haben ergeben, dass die Sahelzone im Getreidejahr 1985/86 (Juli bis Juni) und wahrscheinlich für das ganze Jahr 1986 auf dem Getreidesektor gesamthaft Selbstversorger wird. Es wird mit einer sehr guten Getreideernte gerechnet, welche die letzte normale Ernte von 1981 um etwa 10 Prozent übertreffen soll. In fünf der acht hier interessierenden Länder - Burkina Faso, Gambia, Niger, Senegal und Tschad - werden Rekordernten erwartet. Strukturelle Defizite in Kapverden, Mauretanien und Teilen von Mali werden verbleiben. Auch in den angrenzenden Küstenstaaten Westafrikas darf - mit Ausnahme von Guinea, Guinea-Bissau und Sierra Leone - mit günstigen Ernteergebnissen gerechnet werden.

2. Getreidehilfe sofort einstellen

Welcher Gegensatz zum bisherigen Bild des Hungers! Noch 1984/85 mussten die Sahelländer 2,6 Millionen Tonnen Getreide einführen, davon 1,6 Millionen Tonnen als internationale Nahrungsmittelhilfe. Die Nahrungsmittelhilfe stand in diesem Fall reichlich zur Verfügung, allerdings wie üblich mit Verspätung. Von den erwähnten 1,6 Millionen Tonnen Getreidehilfe waren Ende September 1985 etwa 300'000 Tonnen noch in der 'Pipeline', d.h. noch nicht an den Bestimmungsorten eingetroffen.

Die Erntezeit dauert von Oktober bis Dezember. Dieses Jahr konnten in gewissen Gebieten überraschenderweise bereits im August und September erste Erträge eingebracht werden. Dieser Umstand und die günstigen Ernteaussichten brachten unbekannte Reserven bei Bauern zum Vorschein, die ihre Speicher für die Erneuerung ihrer persönlichen Lager freimachen wollten: Plötzlich befanden sich unerwartet 100'000 Tonnen zusätzliches Getreide auf dem Markt. Diese Menge genügt, um die gesamte Sahelbevölkerung von rund 35 Millionen Personen während einer Woche zu ernähren. Auch dadurch ist die Getreidehilfe früher als erwartet überflüssig geworden. Es soll in der Sahelzone Gebiete geben, in denen die Bauern Reserven für den Eigenkonsum während 10 bis 15 Jahren anlegen.

Zu spät eintreffende Nahrungsmittelhilfe, ungeahnte Lager von Bauern, günstige Ernteaussichten und falsche Agrarpreispolitik - alles gleichzeitig - stellen für die Sahelländer erneut eine akute Gefahr dar, und zwar auf die klassischste Art: Die Getreidepreise geben bereits nach und drohen auf ein Niveau abzusinken, welches das Einkommen der Bauern direkt gefährdet und ihre Bereitschaft, mehr als für sich selbst zu produzieren, unmittelbar in Frage stellt. Eine dadurch provozierte Reduktion der Anbaufläche im nächsten Jahr könnte für die Ernte von Ende 1986 katastrophale Folgen haben. Das Beispiel Togo 1984 spricht für sich selbst. Dieser Punkt ist umso wichtiger, als mit mindestens einem weiteren guten Klimajahr gerechnet werden darf, denn es hat noch nie nur ein einziges Regenjahr zwischen zwei Trockenperioden gegeben.

Es drängen sich deshalb folgende Sofortmassnahmen auf:

- Die vorhandenen Lager sind mit Nahrungsmittelhilfe gefüllt. Dieses Getreide darf jetzt nicht mehr auf den Markt gelangen;
- Für die neue Ernte muss neuer Lagerraum bereitgestellt werden;
- Es darf kein weiteres Getreide mehr eingeführt werden. Also ab sofort keine Getreidehilfe mehr;
- Die strukturellen Defizite in Kapverden, Mali und Mauretanien müssen durch Ueberschüsse in der Sahelzone gedeckt werden;
- Hilfe von aussen muss sich jetzt auf die Förderung der Eigenproduktion, die permanente Verbesserung der Infrastruktur und auf die Ankurbelung des regionalen Handels konzentrieren.

Bei dieser - erfreulichen und zugleich gefährlichen - Entwicklung darf aber eines nicht vergessen werden: Auch der Sahelbewohner lebt nicht vom 'Brot' allein. Ein grosser Hilfebedarf an Zusatznahrung wie Milchprodukte bleibt angesichts der mangelnden Eigenproduktion bestehen.

3. Dreieckgeschäfte

Wie soeben gezeigt, sollen Ueberschüsse in der eigenen Region für die Deckung der verbleibenden strukturellen Defizite in Kapverden, Mali und Mauretanien verwendet werden. Ebenso wichtig ist aber die Art und Weise, wie dies gemacht wird: Nahrungsmittelhilfe mit Dreiecksgeschäften hat für das Empfängerland die gleichen Auswirkungen wie jede andere Lieferung von aussen. Hilfe aus Dreiecksgeschäften ist also nicht einfach besser, sondern lediglich insgesamt 'weniger schlecht', weil ein weiteres Entwicklungsland als Verkäufer davon profitiert. Einmalige Transaktionen durch Geberländer schaffen nur eine fiktive Nachfrage, wenn dann keine Kontinuität gewährleistet wird.

Die wirksamste Hilfe würde deshalb in der Wiederherstellung von ständigen kommerziellen Handelsströmen bestehen. Diese müssten auch die an die Sahelländer angrenzenden Küstenländer Westafrikas einschliessen. In der Praxis sollte sich ausländische Hilfe deshalb soweit möglich auf die Finanzierung regionaler Transporte beschränken. Ein allfälliger 'Subventionsanteil' der Getreidekäufe sollte möglichst klein gehalten werden. Eliminieren lässt er sich nicht, solange die offiziellen Preise so tief sind, dass der Bauer auf Verkäufe verzichtet. Kurz: Der Markt muss wieder funktionieren. Er darf nicht weiter durch die internationale Hilfe verdrängt bzw. ersetzt werden.

Da die heutige Situation vermehrt auch wieder Hilfe durch Getreidekäufe im Empfängerland selbst sinnvoll werden lassen (Beispiele Mali und Tschad), nahmen die Teilnehmer dieser Diskussionsrunde von den schweizerischen Bemühungen, Lokalkäufe im Rahmen der neuen Getreidehilfe-Konvention 1986 anzurechnen, mit Interesse Kenntnis und unterstützten diese. Vor allem in Washington DC dürfte dies Diskussionen auslösen, denn im Gegensatz zur amerikanischen Delegation in London wird diese Hilfeform auch von den in Paris anwesenden Vertretern gefordert.

4. Ernte- und Hilfebedarfsvoraussagen

Das Early Warning System hat einmal mehr versagt, wobei das CILSS-eigene Projekt, AGRIMET, praktisch noch überhaupt keine Rolle gespielt hat. CILSS und FAO stellt sich hier weiterhin eine wichtige Aufgabe.

USAID beabsichtigt, ein eigenes System aufzubauen: FEWS (Famine Early Warning System).

Ohne rechtzeitige und seriöse Voraussagen wird es niemals möglich sein, die internationale Nahrungsmittelhilfe richtig zu planen, was sowohl ihren rechtzeitigen Beginn als auch der nicht zu späte Abschluss einschliesst. In diesem Zusammenhang müssen sich viele Geberländer und Hilfsorganisationen einen gewichtigen Vorwurf gefallen lassen: Selbst bei mangelhafter Voraussage reagierten sie im allgemeinen auch während der vergangenen Sahelkrise zu träge. Massive Hilfe setzte anfangs 1984, als sie wirklich nötig war, zu spät ein und verhinderte akute Notlagen nicht. Einmal massiv in Gang gesetzt, wird die Hilfe zu spät abgebrochen und droht die Bauern in eine neue Krise zu stürzen. Hellhörigeres und flexibleres Verhalten tut Not.

In diesem Zusammenhang muss einmal mehr festgestellt werden: Von Koordination der internationalen Hilfe spricht jedermann - wirklich geben tut es sie aber nach wie vor kaum.

Diese mangelhafte Voraussagekapazität relativiert selbstverständlich in einem gewissen Sinn auch die gegenwärtigen Ernteergebnisse. Es fehlt allenthalben an zuverlässigen Informationen. Ueberraschungen - in beiden Richtungen - sind deshalb keineswegs auszuschliessen. Es wird nötig sein, nach der Ernte ihre effektiven Ergebnisse abzuklären, was kein einfaches Vorhaben ist. Unsicherheiten bezüglich abgelegener Gebiete und der bei den Bauern verbleibenden Reserven werden bestehen bleiben. Abklärungsmissionen von CILSS, FAO und Welternährungsprogramm befinden sich bereits im Feld und weitere werden folgen.

5. Nahrungsmittelhilfe im Dienst der Entwicklung

Die Forderung ist klar: Nahrungsmittelhilfe muss in den Dienst der Entwicklung gestellt werden und diese nicht gefährden. Fazit der diesbezüglichen Diskussion: Gute und realisierbare Ideen bleiben gesucht.

6. Gegenwertfonds

Auf die üblichen und bekannten Probleme und Forderungen soll hier nicht eingegangen werden.

Kapverden wird als einmaliger Sonderfall anerkannt. Ein gut geführter nationaler Fonds, bei strukturellem Nahrungsdefizit ohne Ende - das funktioniert und ist vernünftig. In andern Ländern darf aber nicht übersehen werden, dass die aus der Nahrungsmittelhilfe gespiesenen Fonds versiegen, wenn diese Hilfeform überflüssig wird. Hier muss die Finanzhilfe rechtzeitig einsetzen, nicht dass schlussendlich überflüssige Nahrungsmittelhilfe geleistet wird, nur damit weiterhin Geld in die Gegenwertfonds fließt.

7. Last but not least: Der Logistik jetzt Priorität einräumen

Die 1984 und 1985 aufgetretenen Flaschenhälse sind bekannt. Das Welternährungsprogramm und verschiedene bilaterale Donatoren - darunter das SKH - haben Eindrückliches geleistet, um Bahnen, Strassen und Brücken wieder in Betrieb zu setzen, die Kapazität von Ankunftshäfen auszubauen, Lagerhäuser zu erstellen usw. Das meiste besteht aber in Notlösungen, die nicht unbedingt von langer Dauer sein können. Es wäre schlimm, diese Probleme bei jetzt nachlassendem Druck zu vergessen. Es ist absolut nötig, dem Ausbau der Infrastruktur der Sahelländer jetzt höchste Priorität einzuräumen, denn sie muss auch den heutigen und zukünftigen Anforderungen gewachsen sein:

- Die Transportkapazität ist nicht nur für die Nahrungsmittelhilfe erforderlich, sondern jetzt für den interregionalen Handel eine Voraussetzung;
- Ueberschüsse sollen auch für den Aufbau von wichtigen Sicherheitsreserven benützt werden. Hiezu sind geeignete Lagermöglichkeiten nötig;
- Früher oder später muss mit weiteren Versorgungsengpässen gerechnet werden, denn Dürreperioden werden im Sahel auch in Zukunft nicht ausbleiben. Auf diesen Zeitpunkt müssen wir - Sahel- und Geberländer - uns jetzt vorbereiten.

Es ist also jetzt eine dringliche Aufgabe, die Infrastruktur der Sahelländer permanent zu verbessern. Sollten wir in einigen Jahren vor einer neuen Krise stehen, dürfen nicht erneut die gleichen Probleme auftreten. Aus den letzten Erfahrungen müssen Lehren gezogen werden, sonst sind wir das nächste Mal am Leid von Millionen Sahelbewohnern mitschuldig.

Grosse Frage: Wie vorgehen? Bedürfnisse und Wunschvorstellungen im luftleeren Raum führen nicht weiter. Der Schreibende unterbreitete folgende Vorschläge, die von den Diskussionsteilnehmern unterstützt werden:

- Die Initiative muss von den Sahelländern ausgehen, die hierfür aber auf ausländische Hilfe angewiesen sind;
- Die Koordination kann im Rahmen des CILSS erfolgen;
- Das CILSS muss mit konkreten und realistischen Anträgen an die Geberländer und Hilfsorganisationen gelangen;
- Hiezu muss als erstes ein Inventar der Bedürfnisse und eine Prioritätsliste für deren Realisierung erstellt werden.

(PS 29.10.85: Der Chef des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps beschloss heute grundsätzlich, das Inventar und die Prioritätenliste durch das SKH erstellen zu lassen.)

8. Folgerungen

Hier nochmals die wichtigsten Folgerungen:

- Keine weitere Getreidehilfe für die Sahelländer mehr verschiffen;
- Hilfe mit Zusatznahrungsmitteln wie Milchprodukten jedoch weiterführen;
- Die noch nicht verteilte Getreidehilfe einlagern und nicht mehr auf den Markt bringen;
- Lagerraum für Ueberschüsse schaffen und Sicherheitsreserven aufbauen;
- Strukturelle Defizite mit Ueberschüssen aus der Region decken;
- Den interregionalen Handel wiederaufbauen;
- Ausländische Hilfe auf die Förderung der lokalen Produktion konzentrieren;
- Sahelländer weiterhin anhalten, eine realistischere Agrarpreispolitik zu betreiben;
- Mehr zuverlässige Informationen beschaffen und die Voraussagen verbessern, damit die Hilfsmassnahmen besser geplant und koordiniert werden können;

- Mehr zuverlässige Informationen beschaffen und die Voraussagen verbessern, damit die Hilfsmassnahmen besser geplant und koordiniert werden können;
- Infrastruktur jetzt mit Priorität permanent verbessern, damit sie dem regionalen Handel und weiteren Krisen gewachsen ist;
- Mehr Flexibilität seitens der Donatoren bei zukünftigen Versorgungskrisen: Nahrungsmittelhilfe rechtzeitig beginnen und abrechnen.

9. Weitere Besprechungen in diesem Rahmen

Das Sekretariat des 'Club du Sahel' wird eine weitere Besprechung einberufen, sobald die Ernteergebnisse besser bekannt sind.

Ferner ist vorgesehen, die 'Oktober-Runden' in Zukunft regelmässig durchzuführen.

Fred Jenny

Fred Jenny