RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION

Bruxelles, den 5. oktober 2012 (08.10) (OR. fr)

14616/12

COHAFA 122
DEVGEN 271
FAO 51
ACP 193
COAFR 308
PROCIV 155
RELEX 901
FIN 726

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	3. oktober 2012
til:	Uwe CORSEPIUS, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2012) 586 final
Vedr.:	Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - EU's strategi til styrkelse af resiliens: anvendelse af erfaringer fra fødevaresikkerhedskriser

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - COM(2012) 586 final.

Bilag: COM(2012) 586 final

EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.10.2012
COM(2012) 586 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU's STRATEGI TIL STYRKELSE AF RESILIENS: ANVENDELSE AF ERFARINGER FRA FØDEVARESIKKERHEDSKRISER

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU's STRATEGI TIL STYRKELSE AF RESILIENS: ANVENDELSE AF ERFARINGER FRA FØDEVARESIKKERHEDSKRISER

1. BEHOVET FOR AT AFHJÆLPE KRONISK SÅRBARHED

Nylige og tilbagevendende fødevarekriser i Sahel-regionen og på Afrikas Horn, hvor mere end 30 millioner mennesker er ramt af hungersnød, har understreget behovet for en langsigtet og systematisk indsats for at opbygge resiliensen i de sårbare lande og hos disses befolkninger.

Konsekvenserne af voldsomme økonomiske begivenheder, stigende og svingende fødevarepriser, demografisk pres, klimaændringer, ørkendannelse, miljøforandringer, pres på naturressourcer, uhensigtsmæssige jordbesiddelsessystemer og utilstrækkelig investering i landbrug har mange steder i verden resulteret i større eksponering for risici, navnlig i forbindelse med naturkatastrofer. Resultatet af disse globale tendenser er, at der er stadigt flere og stadigt mere alvorlige naturkatastrofer og -kriser. De fattigste husholdninger er de mest sårbare, og denne sårbarhed forværres i mange tilfælde af politisk ustabilitet og konflikt. For så vidt angår fødevareusikkerheden er der gjort visse fremskridt, men en milliard mennesker lider stadig af sult, og problemet er særligt akut i områder, der er udsat for tørke, og hvor hovedparten af befolkningen er direkte afhængig af traditionelt landbrug og nomadelandbrug.

EU er en af verdens største donorer og yder livreddende bistand til befolkninger, der er berørt af kriser. Behovet for denne type bistand er i de seneste år øget betydeligt og overstiger nu i vidt omfang de tilgængelige ressourcer. Denne bistand er helt afgørende, men tager hovedsageligt sigte på indsats i nødsituationer, og det er nødvendigt at supplere den med støtte, der kan sætte befolkningerne i stand til at modstå, sætte ind over for og tilpasse sig gentagne og langvarige kriser.

Opbygning af resiliens kræver en langsigtet indsats, der skal være godt integreret i nationale politikker og planlægning. Det er en del af udviklingsprocessen, og virkeligt bæredygtig udvikling vil skulle tackle de grundlæggende årsager til tilbagevendende kriser og ikke kun deres konsekvenser. Samarbejde med udsatte befolkninger om styrkelse af deres resiliens er også et vigtigt led i bekæmpelsen af fattigdom, som er det endelige mål med EU's udviklingspolitik - således som det blev bekræftet med EU's dagsorden for forandring[1].

Strategierne til styrkelse af resiliensen skal inddrage politikområder, navnlig fødevaresikkerhed[2], tilpasning til klimaændringerne[3] og begrænsning af katastroferisici[4]. EU har i denne kontekst til stadighed støttet kriseforebyggelse og -beredskab i de mest sårbare

---

1 KOM(2011) 637, som blev godkendt i Rådets konklusioner fra 14. maj 2012.

2 COM(2010) 127 endelig.

3 KOM(2009) 147 endelig. Hvidbog - Tilpasning til klimaændringer: Et europæisk handlingsgrundlag

4 EU-strategi til støtte for katastrofeforebyggelse i udviklingslande (KOM(2009) 84 af 23.2.2009). EU's respons på struktursvaghed - EU's bestræbelser på at fremme udvikling, fred og stabilitet i vanskelige situationer (KOM(2007) 643 af 25.10.2007).

lande og understreget behovet for at samordne begrænsning af katastroferisici og tilpasning til klimaændringer – både i forhold til udviklingssamarbejde og den humanitære indsats.

Investering i modstandsdygtighed er omkostningseffektiv. Det er ikke blot bedre at adressere de grundlæggende årsager til de tilbagevendende kriser, navnlig for de berørte befolkninger, end kun at iværksætte foranstaltninger over for konsekvenserne af kriserne - det er også meget billigere. Når verden oplever økonomisk tilbagegang og budgetbegrænsninger, kommer budgetterne i både partnerlandene og donorlandene under øget pres, og der kræves den størst mulige effekt med de midler, der stilles til rådighed.

Som svar på de massive fødevarekriser i Afrika har Kommissionen for nyligt taget to initiativer: Supporting Horn of African Resilience (SHARE)[5] og Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel (AGIR)[6]. Der fastlægges med disse initiativer en ny tilgang til opbygning af resiliens hos udsatte befolkninger.

Formålet med denne meddelelse er at gøre brug af erfaringerne herfra til at øge effekten af EU's støtte til begrænsning af sårbarheden i udviklingslande, der er meget udsatte for naturkatastrofer, ved at opstille resiliens som et vigtigt mål.

Denne meddelelse har desuden til formål at bidrage til den internationale debat om forbedring af fødevaresikkerhed og resiliens i bredere forstand, navnlig inden for rammerne af G8, G20, Komitéen for Verdens Fødevaresikkerhed, initiativet Scaling Up Nutrition (SUN), forhandlingerne i tilknytning til Riokonventionerne[7] og den Globale Alliance for Afrikas Horn.

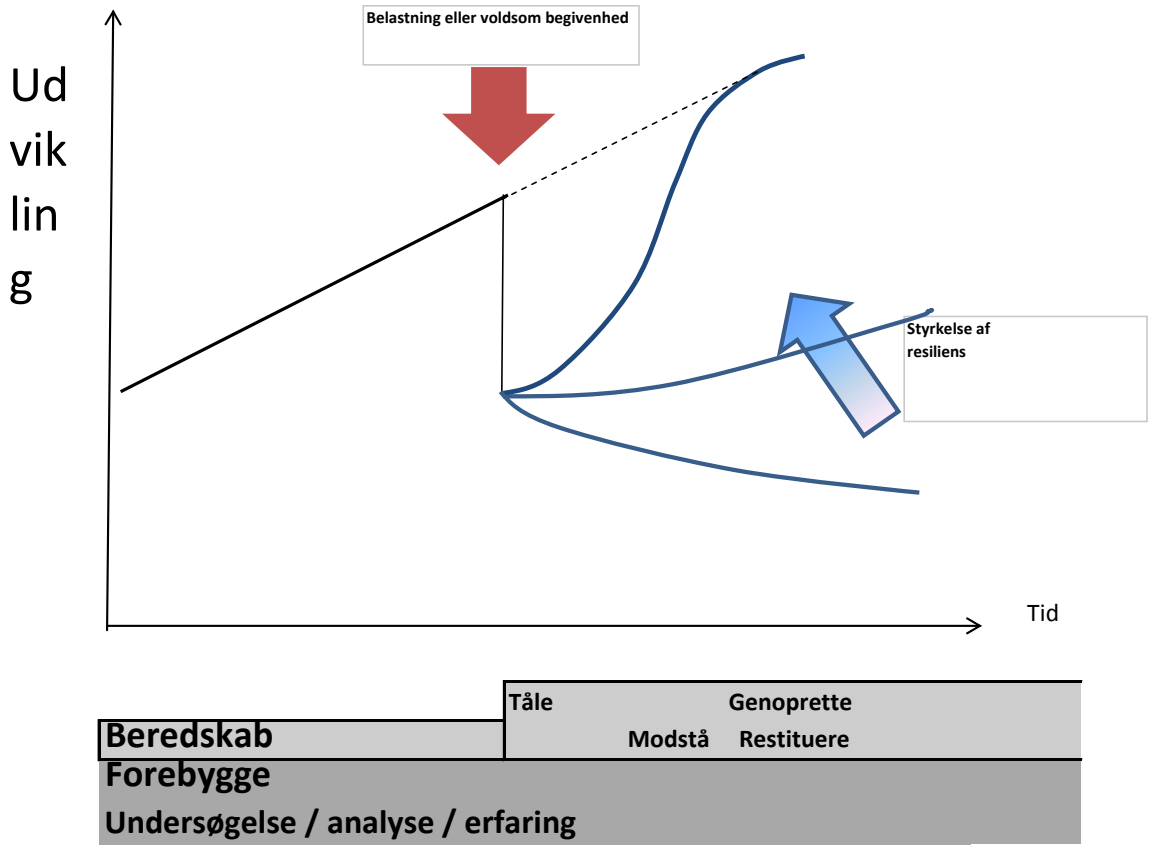
---

5 Kommissions interne arbejdsdokument (SEK(2012)102 af 11.4.2012).

6 Alliance globale pour l'Initiative Résilience (Sahel) – http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/613&format=HTML&aged=0&language=EN&

7 De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, De Forenede Nationers konvention om biologisk mangfoldighed og De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af ørkendannelse.

2. PARADIGMET FOR RESILIENS



Fra Montpellier-panelets rapport "*Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture*", marts 2012

"Resiliens" er i denne kontekst den evne, man finder hos personer, en husholdning, et samfund, et land eller en region til at tilpasse sig og hurtigt komme på fode igen efter belastninger og voldsomme begivenheder.

Begrebet resiliens har to dimensioner: en iboende styrke hos en person, en familie, et samfund eller en større enhed til at kunne modstå belastninger og voldsomme begivenheder og evnen til hurtigt at komme på fode igen ovenpå påvirkningen.

Øget resiliens (og mindre sårbarhed) kan derfor opnås ved enten at øge enhedens styrke eller ved at begrænse påvirkningens omfang eller begge dele. Hertil kræves en **bredspektret strategi** og et bredt systemperspektiv, der tager sigte på både at reducere de mange kriserisici og forbedre mekanismerne til hurtig indsats og tilpasning på lokalt, nationalt og regionalt plan. Støtten til **styrkelse af resiliensen** ligger i grænseområdet mellem humanitær bistand og udviklingsbistand.

Fremme af resiliensen kræver en **langsigtet tilgang**, der tager hånd om årsagerne til kriser og forbedrer evnen til at forvalte en usikker fremtid og forandring.

3. EU's ERFARINGER MED RESILIENS OG FØDEVAREKRISER I AFRIKA

I Afrika syd for Sahara har de fattigste husstande, lokalsamfund og lande haft en begrænset evne til at komme på fode igen efter langtidskonsekvenserne af klimaændringer, særligt hyppige og alvorlige tørkeperioder og økonomiske kriser og interne konflikter. EU har i mange år ydet støtte i forbindelse med fødevarekriser i Afrika i form af humanitær bistand og udviklingsbistand. EU's dagsorden for forandring prioriterer på den baggrund samarbejde inden for bæredygtigt landbrug, herunder om sikring af økosystemtjenester og fødevare- og ernæringssikkerhed i EU's fremtidige langsigtede udviklingsbistand.

I overensstemmelse med fokuseringen på resiliens bør støtten til landbrugssektoren og tilknyttede nationale og regionale politikker, herunder anvendelse af jord, ikke kun styrke produktionen, men også sikre, at fødevaremarkederne fungerer bedre og at sårbare grupper og civilsamfundene bliver mere modstandsdygtige.

EU er på den baggrund ved at iværksætte innovative foranstaltninger over for kriserne på Afrikas Horn og i Sahel-regionen, som bør kunne give nyttige erfaringer med hensyn til en mere systematisk og langsigtet tilgang til opbygning af resiliensen hos berørte befolkninger. Det er i den forbindelse vigtigt at anerkende kvindernes rolle i forbindelse med opbygningen af resiliens i husholdninger og i samfund, der er berørt af kriser. I ustabile og skrøbelige lande, hvor resiliensen ofte er ringest, er det også vigtigt at sikre, at der med politikinitiativer tages hensyn til sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling, således at man kan tilskynde til en tilgang, der kan fremme politikkohærens og komplementaritet.

3.1. SHARE-initiativet til styrkelse af resiliensen på Afrikas Horn

Der er en lang række faktorer, der gør, at levegrundlaget på Afrikas Horn til stadighed er skrøbeligt. Disse faktorer omfatter befolkningsvækst og øget pres på ressourcerne, fattigdom i landdistrikterne, lav produktivitet, svækkede bytteforhold, usikker adgang til jord og vand, svag ledelse, usikkerhed og langvarig geopolitisk ustabilitet. EU har mange erfaringer med samarbejde med udviklingspartnere på Afrikas Horn om landbrug og fødevaresikkerhed og har værdifuld viden om, hvilke metoder der giver de bedste resultater.

Den tørke, der ramte regionen i 2011, var den værste i 60 år. Denne tørke gjorde en prekær situation til en krise (og i Somalia resulterede den i hungersnød).

På foranledning af advarsler fra systemet for tidlig varsling om fødevaresituationen gik EU og EU-medlemsstaterne i gang med at forberede en indsats, der stod mål med krisens omfang:

– Der blev fastlagt fælles humanitære og udviklingsmæssige analyseværktøjer, og de gjorde det muligt for aktørerne inden for humanitær og udviklingsmæssig bistand at tage udgangspunkt i en fælles analyse og definere fælles prioriteter.

– EU og medlemsstaterne ydede tilsammen 790 mio. EUR i humanitær bistand i 2011-2012. Kommissionen alene ydede støtte for 181 mio. EUR. Ud over aktiviteter, der skulle medvirke til at redde menneskeliv, blev der med denne støtte også taget de første skridt til genopretning, f.eks. ved tilvejebringelse af såsæd og værktøj, forbedret vandforvaltning og genopbygning af kvægbestande.

– Der blev hurtigt tilvejebragt kortsigtet udviklingsfinansiering for at støtte den øjeblikkelige genopretning. Kommissionen har for perioden 2012-2013 forpligtet sig

til at yde støtte for 250 mio. EUR til landbrugs- og husdyrproduktion, ernæring, husdyrsundhed, vandforsyning og forvaltning af naturressourcer.

Ud over den kortsigtede indsats har EU fastlagt en langsigtet og struktureret strategi for, hvordan der skal ydes bistand til de berørte lande og samfund efter tørken, og hvordan deres evne til at sætte ind over for kommende tørkeepisoder kan styrkes. Det indebærer bl.a.:

– Et tilsagn om at arbejde sammen med og via regionale partnere. EU og andre bilaterale donorer støtter sekretariatet for Den Mellemstatslige Organisation for Udvikling (IGAD) med henblik på at styrke dets evne til at koordinere og fremme grænseoverskridende initiativer på områder som udvikling af kvægbestande og forvaltning af naturressourcer.

– Et tilsagn om at arbejde tæt sammen med andre aktive donorer i regionen. Donorsamfundet har etableret en fleksibel koordinationsplatform, Global Alliance for Action for Resilience and Growth[8]. Denne globale alliance, som arbejder tæt sammen med IGAD, er et forum, hvor partnerlande og de donorer, der er aktive i opbygning af resiliens over for tørke, bringes sammen.

En langvarig indsats for at adressere strukturelle spørgsmål og opbygge holdbar resiliens. Afhængigt af den specifikke nationale og lokale kontekst vil flere temaer og sektorer blive behandlet som prioriteter for EU-finansiering i løbet af perioden 2014-2020. Der kan blive tale om følgende prioriteter: husdyrsundhed og opbygning af husdyrbestande, forvaltning af naturressourcer, begrænsning af katastroferisici, national og regional handel, ernæring, styreform, forskning og overførsel af teknologi og befolkningsstrømme.

3.2. AGIR Sahel: EU's globale alliance til styrkelse af resiliens

Sahel har i de seneste ni landbrugsproduktionsår stået over for seks forskellige fødevarekriser. Regionen har længe lidt under befolkningernes underernæring, som er af et alarmerende stort omfang. Tolv millioner mennesker – eller 20 % af befolkningen - er på indeværende tidspunkt omfattet af krisen. Kvinder og børn er de mest sårbare over for fødevaremangel og økonomiske problemer, især i mangelperioderne mellem høstcyklusserne.

Der er i de seneste år gjort fremskridt i Vestafrika takket være vigtige eksisterende institutioner og platforme – f.eks. *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires* (RPCA) og *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel* (CILSS). Der er udviklet erfaringsbaserede strategier med henblik på bedre at kunne sætte ind over for fødevarekriserne. De forbedrede systemer til tidlig varsling har gjort det muligt for landene og donorerne at sætte ind tidligere over for den igangværende krise.

Der opereres i EU's handlingsplan over for 2012-krisen i Sahel med et beløb på ca. 500 mio. EUR (123 mio. EUR til humanitær indsats og 372 mio. EUR til udviklingsprogrammer).

Der er blevet fastlagt en tretrinsstrategi, der sikrer et tæt parløb mellem EU's humanitære bistand og udviklingsbistanden. Planen dækker en bred række aktiviteter gående fra forbedring af adgangen til fødevarer til støtte til partnerlandes systemer til tidlig varsling, markedsvilkår og økosystembeskyttelse. Den sammenknytter nødhjælpsprogrammer og

[8] Alliancen dækker følgende lande på Afrikas Horn: Etiopien, Kenya, Uganda, Somalia, Djibouti, Sudan og Sydsudan. USAID står for sekretariatsfunktionen.

udviklingsprogrammer, sammenblander kortsigtede og mellem- til langsigtet finansiering til styrkelse af resiliens gennem en integreret tilgang. Nødhjælpsindsats sideløbende med investering i resiliens kræver en koordineret bistandsindsats - i samarbejde med regionale organisationer - både for at sikre kohærens og komplementaritet og for at begrænse de fattigste husholdningers sårbarhed over for voldsomme begivenheder og for at tage hånd om de underliggende årsager til fødevare- og ernæringsproblemer.

Partnerskabet *Alliance Globale pour l'Initiative Résilience* (AGIR), der blev lanceret af Kommissionen den 18. juni 2012, omfatter en køreplan for styrkelse af resiliensen, der bygger på og styrker eksisterende regionale strategier – f.eks. den fælles regionale strategi for Det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater (ECOWAS), *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine* (UEMOA) og *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel* (CILSS) med støtte fra Sahel and West Africa Club (SWAC). En regional handlingsplan til varig og bæredygtig styrkelse af resiliens i Sahel, der er udarbejdet af de vestafrikanske regionale organisationer med støtte fra donorsamfundet, vil blive fremlagt på et møde på højt plan for alle de berørte stater i Ouagadougou i starten af december 2012.

4. ANVENDELSE AF ERFARINGERNE

SHARE- og AGIR-initiativerne udgør en forbedring af samspillet mellem humanitær bistand og udviklingsbistand, de øger bistanden på kort sigt, fremmer samspillet mellem nødhjælp, genopbygning og udvikling (LRRD) og er et udtryk for EU's ønske om at adressere de grundlæggende årsager til fødevareusikkerhed på lang sigt.

De fokuserer på fødevaresikkerhed i Afrika syd for Sahara, men denne strategi kan også anvendes på andre regioner og andre former for sårbarhed (f.eks. regioner, der er truet af oversvømmelser, cykloner, jordskælv, tørke, stormfloder og tsunamier, klimaændringer eller fødevareprisstigninger). Der er med denne tilgang fastlagt en række fælles elementer, som EU vil søge at anvende i de mest sårbare udviklingslande. Der er tre centrale komponenter i denne strategi, som beskrives nærmere i det følgende:

- Foregribelse af kriser gennem risikoevaluering
- Fokusering på forebyggelse og beredskab
- Styrkelse af kriseindsats

4.1. Foregribelse af kriser gennem risikoevaluering

Både på Afrikas Horn og i Sahel viste systemerne for tidlig varsling, at der var kriser under opsejling. Systemerne til tidlig varsling på fødevaresikkerhedsområdet (f.eks. Integrated Phase Classification) er blevet forbedret, hvilket har gjort det muligt for partnerlande og regionale institutioner at forberede sig forud for kriserne. Systemerne til tidlig varsling for andre risici som f.eks. tsunamier eller for andre regioner fungerer nu også bedre.

Disse informationssystemer skal også kobles sammen med relevante globale initiativer som landbrugsmarkedsinformationssystemet, der blev oprettet inden for rammerne af G20.

Der skal også ske en mere systematisk sammenkobling af oplysninger, der lægges frem, og politikfastlæggelse og beslutningstagning på nationalt og regionalt plan. Data om f.eks.

(børne-) underernæring, landbrugsproduktion (herunder lagre) og markeder (herunder fødevarepriser) skal i højere grad inddrages i politikker for fødevaresikkerhed og bæredygtigt landbrug.

Dette bør navnlig afspejles i nationale politikker og processer som f.eks. det overordnede program for landbrugsudvikling i Afrika (CAADP). CAADP-investeringsplaner adresserer ikke kun de nuværende begrænsninger, men foregriber også fremtidige voldsomme begivenheder og kriser og hjælper landene med at afbøde og sætte ind over for kriser samt med at opbygge resiliens.

Det regionale system for tidlig varsling (CILSS/ECOWAS/UEMOA): Food Crisis Prevention Network (RCPA) er en platform, hvor partnerlande, donorer, FN og civilsamfundsorganisationer samler oplysninger til brug for en fælles analyse af fødevareusikkerheden i Vestafrika. Det havde afgørende betydning for, at alarmklokkerne blev sat i gang i de tidlige faser af den nuværende 2012-krise.

EU oprettede for sit vedkommende den globale klimaalliance til fremme af politikdialog og samarbejde med de lande, der er hårdest ramt af klimaændringer. Systemerne til tidlig varsling og katastrofestyring er vigtige elementer i den forbindelse.

Systemer til tidlig varsling i Nepal: I august 2010 oversteg vandstanden i Raptfloden varslingsniveauet i Chitwandistriktet. Gennem et radio- og telefonnetværk gjorde systemet for tidlig varsling langs floden det muligt for katastrofeforvaltningsudvalg at evakuere det vigtigste løsøre højere op i terrænet i sikkerhed. Da oversvømmelserne nåede landsbyerne, var indbyggerne allerede nået i sikkerhed. Det tidlige varsel minimerede således tabet af liv og ejendom.

Bangladesh: Finansieringsmidler til Dhaka Medical College Hospital med fokus på forvaltning af situationer med et meget stort antal ofre omfattende beredskabsplanlægning, medicinsk udstyr, medicinlagre og uddannelse. I juni 2010 - efter en brand, hvor 120 omkom – var hospitalet derfor i stand til at redde livet for 250 patienter.

ASEAN: På regionalt plan støtter Kommissionen AADMER (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response), hvis formål det er at opbygge resiliens og gøre lokalsamfundene og de lokale institutioner mindre sårbare gennem støtte til strategier, der sætter dem i stand til at opbygge et bedre beredskab over for naturkatastrofer og at afbøde dem og sætte ind over for dem.

4.2. Fokusering på forebyggelse og beredskab

Det internationale samfunds og de berørte landes indsats over for kriserne på Afrikas Horn og i Sahel har vist, at man er blevet betydeligt bedre til at sætte ind over for konsekvenserne af kriserne. Disse kriser har imidlertid også understreget, at det er helt afgørende med **forebyggelse** (forhindre, at kriserne overhovedet opstår) og **beredskab** (sikre, at enkeltpersoner, husholdninger, lande eller regioner er rede til at sætte ind over for konsekvenserne af en katastrofe).

Det er derfor afgørende, at:

– nationale og regionale programmer på lang sigt adresserer årsagerne til sårbarheden. Mindre sårbarhed over for voldsomme begivenheder er kun mulig, hvis reduktion af

sårbarheden indgår i partnerlandenes udviklingspolitikker. For at udvikle disse processer er det nødvendigt, at risikoanalyse, herunder katastroferisikostyring og fødevarekriseforvaltning, er integreret i nationale/regionale politikker. Tilpasning til klimaændringer og politikrammer som de nationale tilpasningshandlingsplaner (NAPA'er) bør også integreres i de nationale politikker

– **erfaringer fra initiativer som f.eks. SHARE og AGIR eller succesfulde pilotprojekter** vedrørende katastroferisikostyring, f.eks. dem, der er støttet af Kommissionens katastrofeberedskabsprogram (DIPECHO), **videreformidles bedre**. En af udfordringerne er at se, hvordan succesfulde lokaltbaserede bottom-up-projekter bedre kan integreres i nationale og regionale regeringspolitikker

– **katastrofestyringen** styrkes, og de **styringsansvarliges kapacitet styrkes** på lokalt og nationalt plan. Stærke lokale strukturer er af afgørende betydning for at kunne begrænse risici og sikre, at forebyggelses- og beredskabsindsatsen og den indledende indsats er effektive

– der i vid udstrækning anvendes **offentligt-private partnerskaber** i passende kontekster, f.eks. det nylige G8-initiativ vedrørende en ny alliance for fødevare- og ernæringssikkerhed.

I tilfælde af fødevarekriser skal der anvendes en integreret tilgang til at **sætte ind over for de grundlæggende årsager til fødevareusikkerhed**. Hvad angår **fødevarernes tilgængelighed**, dækker dette diversificering af fødevareproduktion, som kan hæmmes af miljøforringelser og klimaændringer. **Adgang til fødevareprodukter** kræver funktionelle markeder og sikkerhedsnet, opmærksomhed omkring vigtigheden af reserver, forsikringsordninger, oplagringsinstrumenter, adgang for landmænd til markedstjenesteydelser og finansielle tjenesteydelser samt nødlagre. Den omfatter også investeringer i infrastruktur i landdistrikter og i forskning og teknologioverførsel. På lang sigt er støtte til bæredygtigt landbrug helt afgørende for opbygning af resiliens i Afrika syd for Sahara, hvor sektoren beskæftiger 60 % af befolkningen, navnlig de mest udsatte.

Der er i forbindelse med Etiopiens program for et produktivt sikkerhedsnet (PSNP) indhøstet værdifulde erfaringer. Det sikrer overførsler i form af fødevarer eller kontante midler til de mest udsatte husholdninger i landet til gengæld for deltagelse i offentlige arbejder.

PSNP er den største sociale overførselsordning i Afrika syd for Sahara, og den er omkostningseffektiv i sammenligning med humanitære interventioner (ca. en tredjedel af omkostningerne).

Der skal sættes ind over for den skjulte børneunderernæringskrise for at reducere de kommende generationers sårbarhed: Næsten 2,6 millioner børn omkommer hvert år på grund af sult og underernæring. Underernæring berører hvert tredje barn i udviklingslandene. Problemet begynder ofte før fødslen på grund af moderens underernæring. Underernæring er en **grundlæggende årsag til sårbarhed, navnlig for børn på op til 2 år**. **Den hæmmer den intellektuelle og fysiske udvikling og forringer derfor evnen hos den voksne til at tackle vanskelige situationer**. Den koster mange udviklingslande op til 2-3 procent af deres bruttonationalprodukt hvert år, gør det sværere at bryde fattigdomscirklen og står i vejen for økonomisk vækst. EU støtter partnernes indsats for at reducere underernæringen på kort og lang sigt. Der er brug for en indsats i mange forskellige sektorer, f.eks. i sundhedssektoren, inden for landbrug, vandforsyning, kloakering, økonomisk vækst og uddannelse. EU støtter bevægelsen Scaling Up Nutrition (SUN), som tilbyder rammer for partnerlandenes regeringer.

Indsatsen over for tørken i den nordlige del af KENYA. 3,7 millioner kenyanere befandt sig under tørken i 2011 i en nødsituation for så vidt angår fødevarer, rent vand og sanitære forhold. EU øger under SHARE sin støtte til fremme af genopretning og opbygning af resiliens gennem: bistand til udbredelse af Kenyas system til tidlig varsling, institutionel støtte til ministeriet for den nordlige del af Kenya, støtte til den nationale tørkeforvaltningsmyndighed (NDMA), der forvalter en katastrofe- og tørkereservefond (NDDCF), styrkelse af de lokale myndigheders evne til at varetage en hurtig indsats og lokale levegrundlagsprojekter, der udvider de økonomiske muligheder. Stærkere institutioner og øgede investeringer i tørre landområder fra den kenyanske stats side forventes at kunne forberede landet bedre til at mildne konsekvenserne af lignende kriser.

4.3. Øget indsats over for kriser

Ved bl.a. at anvende de erfaringer, der er gjort på Afrikas Horn og i Sahel, kan de følgende elementer bidrage til at forbedre effekten af indsatsen over for kriserne, når de rammer:

– Forberedelse af fælles analyserammer, der er fastlagt af både humanitære aktører og udviklingsaktører, som:

- identificerer årsagerne til krisen og de præcise konsekvenser for de hårdest ramte befolkninger
- evaluerer igangværende interventioner for at se, om de grundlæggende årsager adresseres, og om den bistand, der ydes, er præget af mangler
- identificerer de områder, både hvad angår sektorer og geografiske regioner, hvor en tilgang med øget resiliens kan have den største effekt
- definerer strategiske prioriteter på kort sigt (tidlig genopretning) og på lang sigt inden for rammerne af en kohærent "resilienstilgang".

– Der skal ske en forøgelse af den kortsigtede finansiering for at støtte den **tidlige genopretningsfase**. Nylige initiativer understreger behovet for øget programmeringsfleksibilitet for at reagere over for behov, der ændrer sig hurtigt,

uden at reducere igangværende mellemsigtede/langsigtede aktiviteter til adressering af grundlæggende årsager. Nye bistandsformer som EU-trustfonde bør overvejes for at tackle katastrofesituationer eller situationer efter kriser.

– De fleste store kriser er grænseoverskridende. Det er nødvendigt at styrke de **regionale organisationers kapacitet**, således at de kan udvikle grænseoverskridende initiativer og fremme regional integration.

– Til større kriser skal der etableres lette strukturer, der kan muliggøre **donorkoordinering og en struktureret dialog med partnerlande og regionale organisationer**. Under hensyntagen til de komparative fordele, de enkelte aktører frembyder i en given kontekst, er det nødvendigt at fastlægge og formalisere, hvem der gør hvad. Både udviklingsaktører og humanitære aktører bør inddrages aktivt.

– Der skal gennemføres kortsigtede interventioner med langvarig virkning. Selv om kortsigtet indsats og navnlig humanitær bistand hovedsagelig tager sigte på at redde liv og beskytte værdier, kan sådanne aktiviteter også have en langsigtet effekt. Et skifte fra fødevarebistand til overførsler af kontante midler kan have en langsigtet virkning ved at stimulere det lokale marked og finansiere offentlige arbejder, der kan mindske risikoen for fremtidige katastrofer eller katastrofernes konsekvenser. Disse former for intervention bør identificeres og prioriteres.

– I tilfælde af voldelige konflikter skal resiliensstrategien og den mere generelle EU-politik og -sikkerhedstilgang støtte hinanden gensidigt og være forenelige, og der skal skabes synergi på instrumentniveau – navnlig for de fælles sikkerheds- og forsvarspolitikinstrumenter og stabilitetsinstrumentet.

Fleksibel finansiering gennem EU's fødevarefacilitet til 1 mia. EUR, AFSI og V-FLEX – Fødevarepriskrisen i 2007/08 fremkaldte en reaktion af hidtil ukendt omfang fra det internationale samfunds side. EU var den første donor, der traf proaktive foranstaltninger, og lancerede en fødevarefacilitet til 1 mia. EUR, hvilket viste EU's evne til at reagere rettidigt og storstilet. Et år senere, i 2009, forpligtede donorer sig til at yde 22 mia. USD til bæredygtigt landbrug og fødevaresikkerhed (L'Aquila Food Security Initiative, AFSI). EU forpligtede sig til at yde supplerende støtte på 3,8 mia. USD. Der findes to andre mekanismer for staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene): Med FLEX (Fluctuations in Export Earnings), med hvilken der ydes støtte til regeringer, som står over for pludselige tab af eksportindtægter, og Vulnerability FLEX (V-FLEX), som skal hjælpe de lande, der er hårdest ramt af den krise, der begyndte i 2009, på grund af deres ringe resiliens. Dette instrument blev anvendt forebyggende baseret på skøn over tab af skatteindtægter med sårbarhedsbaserede tilpasninger og kontracyklisk med henblik på at foregribe nationale finansieringsproblemer.

5. 10 SKRIDT TIL STYRKELSE AF RESILIENSEN I LANDE, DER ER UDSATTE MED HENSYN TIL FØDEVAREUSIKKERHED OG KATASTROFER

1. Resiliens kan kun opbygges efter en bottom-up-metode. Udgangspunktet for EU's tilgang til styrkelse af resiliens er derfor en meget tydelig anerkendelse af den ledende rolle, partnerlandene indtager. EU vil tilpasse sin støtte til partnerlandenes politikker og prioriteter i overensstemmelse med etablerede principper for bistandseffektivitet.

2. Indsats for at styrke resiliens skal være baseret på pålidelige metoder til risiko- og sårbarhedsevaluering. Sådanne evalueringer bør tjene som grundlag for fastlæggelse af nationale resiliensstrategier og for udvikling af specifikke projekter og programmer. EU vil støtte fastlæggelsen af nationale resiliensstrategier som led i bredere udviklingsstrategier. EU vil gå sammen med partnerlande og centrale internationale aktører for at forbedre metoderne til udvikling af de evalueringer, der ligger til grund for sådanne strategier. For at sikre effektivitet vil EU desuden fastlægge rammer for måling af den effekt og de resultater, den opnår med sin resiliensstøtte.

3. I lande, der står over for tilbagevendende kriser, vil det være et hovedmål med EU's eksterne bistand at øge resiliensen. EU-finansierede programmer vil blive baseret på en fælles operationel evaluering, der er fastlagt af aktører inden for humanitær bistand og udviklingsbistand, og som dækker mellemsigtede til langsigtede interventioner. De vil fokusere på at adressere de årsager, der ligger til grund for kriserne, navnlig gennem støtte til forebyggelses- og beredskabsaktiviteter. EU vil arbejde tæt sammen med partnerlande for at opbygge kapacitet til at udvikle og gennemføre strategier og katastrofebegrænsningsplaner på nationalt og regionalt plan.

4. Kommissionen vil systematisk inkludere resiliens som et element i sine humanitære gennemførelsesplaner. Kommissionen vil desuden bestræbe sig på at sikre fælles programmering af resiliensrelaterede foranstaltninger inden for sine humanitære og udviklingsmæssige bistand for at sikre mest mulig komplementaritet og for at sikre, at kortsigtede foranstaltninger lægger grunden til mellemsigtede og langsigtede foranstaltninger.

5. Fleksibilitet vil være afgørende i bestræbelserne for at imødekomme behovene i lande, der er ramt af katastrofer. Kommissionen vil fortsætte med at sikre maksimal fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af sine humanitære programmer. I en tid med uforudsete kriser og omfattende katastrofer vil Kommissionen søge at opnå maksimal fleksibilitet i forbindelse med mobilisering af ikke-programmerede midler. Kommissionen vil desuden introducere fleksibilitet i programformen for at muliggøre hurtig og rettidig indsats. EU vil overveje at anvende trustfonde for at intervenere i katastrofesituationer eller situationer efter kriser.

6. EU vil i sin indsats for at styrke resiliensen i skrøbelige eller konfliktramte lande anvende en tilgang, der også omfatter sikkerhedsaspekter og deres indvirkning på befolkningernes sårbarhed. Dette vil omfatte en aktiv politisk dialog med partnerlande og -organisationer i de berørte regioner.

7. EU vil søge at gentage eksisterende initiativer som f.eks. SHARE og AGIR samt succesfulde projekter til begrænsning af katastroferisici. EU vil dele og udveksle erfaringer med sine partnere for at udbrede og videreudvikle succesfulde strategier – med det formål at inkorporere dem i nationale resiliensstrategier. Kommissionen vil jævnligt revidere de fremskridt, der gøres med resiliensdagsordenen, med særligt henblik på programmering, metoder og resultater.

8. EU vil fremme innovativ tilgang til risikoforvaltning. Samarbejde med forsikringsselskaber- og genforsikringsselskaber er en særligt lovende vej frem.

Kommissionen offentliggør i starten af 2013 en grønbog om den rolle, forsikring spiller i forbindelse med katastrofestyring.

9. For lande med tilbagevendende kriser vil EU samarbejde med deres regeringer, andre donorer, regionale og internationale organisationer og andre interessenter for at skabe platforme på landeniveau til sikring af rettidig udveksling af information og koordinering af kortsigtede, mellemsigtede og langsigtede humanitære foranstaltninger og udviklingsforanstaltninger med henblik på at styrke resiliensen.

10. EU vil fremme resiliens i internationale forummer, herunder G8, G20, Komitéen for Verdens Fødevaresikkerhed, Riokonventionerne, i forbindelse med revisionen af millenniumudviklingsmålene, opstillingen af mål for bæredygtig udvikling og drøftelser om opfølgning af Hyogohandlingsplanen for 2005-2015. Resiliens bliver et centralt tema i EU's partnerskaber med organisationer som FAO, Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling og Verdensfødevareprogrammet, samt i FN's internationale strategi til katastrofeforebyggelse, Verdensbanken og civilsamfundsorganisationer.

Kommissionen vil i første kvartal af 2013 udarbejde en handlingsplan, der skal udstikke kursen til implementering af disse principper.