



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 25.1.2006  
KOM(2006) 21 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

**STRATEGIA TEMATYCZNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA  
ŻYWNOSCIOWEGO**

**Rozwój planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego drogą do realizacji  
milenijnych celów rozwoju**

## SPIS TREŚCI

|        |                                                                                                                                                                                      |    |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.     | Wprowadzenie.....                                                                                                                                                                    | 3  |
| 2.     | Kontekst .....                                                                                                                                                                       | 4  |
| 2.1.   | Analiza zagadnienia .....                                                                                                                                                            | 4  |
| 2.2.   | Obecne ramy polityki.....                                                                                                                                                            | 5  |
| 2.3.   | Doświadczenia/wnioski z działań w przeszłości.....                                                                                                                                   | 6  |
| 2.4.   | Uzasadnienie zastosowania podejścia tematycznego.....                                                                                                                                | 6  |
| 3.     | Program tematyczny.....                                                                                                                                                              | 8  |
| 3.1.   | Zakres (w tym zasięg geograficzny) .....                                                                                                                                             | 8  |
| 3.2.   | Zasady programowania .....                                                                                                                                                           | 8  |
| 3.3.   | Cele .....                                                                                                                                                                           | 9  |
| 3.4.   | Priorytety strategiczne.....                                                                                                                                                         | 10 |
| 3.5.   | Strategiczne priorytety związane z dostarczaniem międzynarodowych dóbr publicznych i finansowaniem programów globalnych .....                                                        | 10 |
| 3.5.1. | Międzynarodowe dobra publiczne .....                                                                                                                                                 | 10 |
| 3.5.2. | Programy globalne (i kontynentalne).....                                                                                                                                             | 10 |
| 3.5.3. | Wspieranie i rozwój globalnego planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego .....                                                                                             | 11 |
| 3.6.   | Rozwiązywanie problemów związanych z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego w wyjątkowych sytuacjach o charakterze przejściowym i w przypadku niestabilności aparatu państwowego ..... | 11 |
| 3.7.   | Wspieranie innowacyjnych polityk i strategii.....                                                                                                                                    | 12 |
| 3.8.   | Beneficjenci.....                                                                                                                                                                    | 13 |
| 3.9.   | Partnerzy realizujący program tematyczny .....                                                                                                                                       | 13 |
|        | ANNEXES.....                                                                                                                                                                         | 15 |

# KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

## STRATEGIA TEMATYCZNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOSCIOWEGO

### Rozwój planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego drogą do realizacji milenijnych celów rozwoju

#### 1. WPROWADZENIE

W celu zracjonalizowania i uproszczenia obecnych ram prawnych regulujących działania zewnętrzne Wspólnoty Komisja Europejska zaproponowała w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 zbiór sześciu nowych instrumentów. Trzy z nich (instrumenty pomocy humanitarnej, stabilności i pomocy makrofinansowej) mają charakter horyzontalny – ich rolą będzie zaspokajanie konkretnych potrzeb i reagowanie na szczególne okoliczności. Pozostałe trzy instrumenty (pomocy przedakcesyjnej, wspierania europejskiej polityki sąsiedztwa i partnerstwa oraz współpracy na rzecz rozwoju i współpracy gospodarczej) służą realizacji konkretnych polityk i mają określony zasięg geograficzny. W przyszłości instrumenty te będą podstawowymi aktami prawnymi dla wydatków Wspólnoty przeznaczonych na wsparcie programów współpracy zewnętrznej, w tym odpowiednich programów tematycznych, i zastąpią m. in. istniejące rozporządzenia tematyczne.

Jednym z siedmiu programów tematycznych określonych przez Komisję<sup>1</sup> jest program tematyczny na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego. Jego podstawę prawną stanowi instrument współpracy na rzecz rozwoju i współpracy gospodarczej oraz instrument europejskiego sąsiedztwa i partnerstwa. Zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie instrumentów pomocy zewnętrznej w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013 [KOM(2004) 626], wszelka pomoc żywnościowa mająca charakter pomocy humanitarnej nie będzie uwzględniona w ramach finansowania tematycznego, lecz w instrumencie pomocy humanitarnej.

Zgodnie z tymi propozycjami, programy tematyczne przedstawiają znaczną wartość dodaną i obejmują działania uzupełniające programy geograficzne, które są nadal podstawą dla współpracy Wspólnoty z krajami trzecimi.

Komisja zobowiązała się do rozpoczęcia dyskusji na temat zakresu, celów i priorytetów wszystkich programów tematycznych z Parlamentem Europejskim i Radą w oparciu o oficjalne komunikaty skierowane do obu instytucji. W wyniku omawianego procesu powstaną wytyczne polityki dotyczące kolejnych etapów programowania, a w szczególności tematyczne dokumenty strategiczne, które zostaną sporządzone zgodnie z przepisami obowiązującymi w wymienionych instrumentach.

---

<sup>1</sup> Patrz: komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013” - KOM(2005) 324 z 3.8.2005 r.

## 2. KONTAKST

### 2.1. Analiza zagadnienia

Podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemu braku bezpieczeństwa żywnościowego<sup>2</sup>, będącego pierwszym milenijnym celem rozwoju (celem jest obniżenie liczby osób cierpiących głód o połowę, w okresie od 1990 do 2015 r.) jest ze wszech miar uzasadnione. Obecnie szacuje się, że w krajach rozwijających się 815 mln osób jest dotkniętych „chronicznym” brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, a kolejnych 5-10% ludności jest tym brakiem *poważnie* zagrożonych ze względu na katastrofy naturalne i sytuacje kryzysowe wywołane przez działalność człowieka. Pomimo postępów w ograniczaniu głodu na poziomie globalnym, osiągnięcie pierwszego milenijnego celu rozwoju jest nadal niemożliwe w Afryce Subsaharyjskiej, gdzie stały brak bezpieczeństwa żywnościowego jest potęgowany przez niestabilną sytuację polityczną.

W Afryce brak bezpieczeństwa żywnościowego, powiązany z konfliktami, złym zarządzaniem i pandemią HIV/AIDS, jest poważnym wyzwaniem zarówno dla rządów krajowych i donatorów, jak i dla społeczeństwa obywatelskiego. Poważnym problemem jest dostosowanie odżywiania do potrzeb, na co wskazuje skala występowania „skrytego głodu”, tzn. niedoboru witamin i minerałów w spożywanym pożywieniu. Na to, czy odżywianie jest dostosowane do potrzeb ma wpływ szereg czynników, w tym rozdzielanie pożywienia w gospodarstwach domowych, sposób karmienia dzieci przez matki, przygotowywanie posiłków, jakość i bezpieczeństwo pożywienia, woda i warunki sanitarne. Zagrożenie brakiem bezpieczeństwa żywnościowego nasila się z powodu degradacji środowiska, niskiej jakości systemów produkcji, złego funkcjonowania rynków i ograniczonych zdolności ludzi i jest potęgowane przez nierówności, ponieważ na społeczne prawo do pożywienia mają wpływ takie czynniki, jak płeć, wiek i pochodzenie etniczne. Istnieją dowody na to, że głód występuje w przeważającej mierze na obszarach wiejskich, na których ograniczony jest zarówno fizyczny dostęp do pożywienia, jak i ekonomiczne możliwości jego zakupu. Nie należy jednak przymykać oczu na fakt, że ze względu na rosnące ubóstwo w miastach, brak bezpieczeństwa żywnościowego dotyka również w coraz większym stopniu terenów miejskich.

Brak bezpieczeństwa żywnościowego, który jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem absolutnego ubóstwa, nie jest w dostatecznym stopniu uznawany za cel rozwoju i wskaźnik postępu gospodarczego i społecznego. Często kojarzy się go w sposób ograniczony z krótkoterminowymi środkami, takimi jak dostarczanie pomocy żywnościowej lub zwiększenie dostaw żywności, nie dostrzegając złożoności tego zjawiska. Nie jest on również w dostatecznym stopniu włączony do długoterminowych krajowych strategii rozwoju, ani do głównego nurtu polityki. Z drugiej strony należy podkreślić, że druga generacja strategii ograniczania ubóstwa w większym stopniu uwzględnia bezpieczeństwo żywnościowe, ponieważ rządy państw coraz bardziej zdają sobie sprawę z konieczności stworzenia związanych z nim krajowych strategii i programów.

---

<sup>2</sup> „Bezpieczeństwo żywnościowe można zdefiniować jako warunki, w których wszyscy ludzie mają zawsze fizyczny dostęp do pożywienia i ekonomiczne możliwości zakupu odpowiedniej ilości bezpiecznego i pożywczego jedzenia, zaspokajającego ich potrzeby i preferencje żywieniowe i umożliwiającego aktywne i zdrowe życie” Deklaracja Rzymska w sprawie Bezpieczeństwa Żywnościowego i Plan działania Światowego Szczytu Żywnościowego. FAO, 1996 r.

W ostatnich latach okazało się, że największe trudności w realizacji celów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym powstają w sytuacjach kryzysowych, szczególnie jeżeli mają one złożony i długotrwały charakter, a także w wypadku niestabilności politycznej i w krajach będących w okresie transformacji. Rozpatrując brak bezpieczeństwa żywnościowego z perspektywy globalnej, wskazać można szereg podatnych na to zagrożenie i niestabilnych państw, które nie mają możliwości ani ram instytucjonalnych, pozwalających na wdrożenie długoterminowych strategii w odpowiedzi na powstałą sytuację kryzysową. W 2005 r. poważne niedobory żywności wystąpiły w 43 krajach, w tym w 23 państwach afrykańskich oraz w niektórych państwach Azji i Ameryki Łacińskiej. Skala tych problemów, a także fakt, iż regularnie się powtarzają oznacza, że konieczne jest stworzenie nowego, długoterminowego i strukturalnego podejścia, które zlikwidowałoby najgłębsze przyczyny powstawania braku bezpieczeństwa żywnościowego.

## **2.2. Obecne ramy polityki**

Polityka bezpieczeństwa żywnościowego KE, ustanowiona w 1996 r. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1292/96 jest nadal podstawą działań wspólnoty w obszarze walki z głodem. Polityka ta, początkowo polegająca na prostych dostawach pomocy żywnościowej, ewoluowała w kierunku wsparcia szeroko zakrojonych krajowych strategii bezpieczeństwa żywnościowego, w ramach których żywność rozdzielana jest na szczeblu krajowym, regionalnym i globalnym i stanowi instrument stosowany tylko w nadzwyczajnych przypadkach.

Na arenie międzynarodowej WE jest wiodącym donatorem w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego (od 1996 r. z pozycji budżetowej dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego wyasygnowano 4,9 mld EUR, tzn. średnio 500 mln EUR rocznie). Pomoc Wspólnoty zaspokaja potrzeby związane z różnego rodzaju fazami przejściowymi w: i) krajach będących w sytuacji kryzysowej/ krajach, które wyszły z kryzysu; ii) krajach dotkniętych chronicznym zagrożeniem głodem; oraz iii) gospodarkach będących w okresie transformacji. KE bierze również czynny udział w międzynarodowej debacie politycznej, np. na temat handlu i pomocy żywnościowej (WTO, Konwencja o pomocy żywnościowej, Podkomitet konsultacyjny FAO ds. rozdysponowania nadwyżek) i jest czołowym donatorem w dziedzinie badań naukowych nad rolnictwem na szczeblu międzynarodowym (Grupa Konsultacyjna Międzynarodowych Ośrodków Badań nad Rolnictwem – CGIAR), regionalnym (szczególnie w Afryce) i krajowym.

W polityce KE szczególną rolę odgrywają strategie ograniczania ubóstwa będące własnością kraju, którego dotyczą i przez niego tworzone, mające na celu osiągnięcie długofalowego bezpieczeństwa żywnościowego; wagę przykładają się również do tego, aby zwalczanie głodu było priorytetem w pierwszej fazie walki z ubóstwem. Uznaje się również fakt, że bezpieczeństwo żywnościowe może być bardzo niestabilne i nawet przejściowy kryzys może spowodować chroniczne problemy żywnościowe, ponieważ zasoby szybko się wyczerpują, co narusza podstawy egzystencji ludności.

W 2004 r. zewnętrzna ocena potwierdziła słuszność strategicznych ram KE dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego, które w związku z tym mają również zastosowanie do niniejszego programu tematycznego: stwierdzono w nich, że bezpieczeństwo żywnościowe można osiągnąć wyłącznie poprzez równoczesne rozwiązanie problemów dostępności żywności, dostępu do niej, jakości odżywiania i zapobiegania kryzysom żywnościowym.

W ramach szerszej polityki rozwoju, poczynając od Deklaracji w sprawie polityki rozwoju wydanej w 2000 r., bezpieczeństwo żywnościowe pozostaje priorytetem „europejskiego konsensusu dotyczącego rozwoju” [KOM(2005) 311], przyjętego przez Komisję w lipcu 2005 r. i zatwierdzonego przez Radę w listopadzie 2005 r.

W Strategii UE na rzecz Afryki [KOM(2005) 489], niedawno zatwierdzonej przez Komisję i Radę, ponownie podkreślono znaczenie rozwiązania problemu braku bezpieczeństwa żywnościowego, jako jednego z elementów działań na rzecz ubogich, wspierających wzrost gospodarczy i rozwój rolnictwa, a także zaakcentowano wagę badań naukowych w dziedzinie rolnictwa.

W okresie przejścia od pomocy nadzwyczajnej (faza pomocy humanitarnej) do rozwojowej, pomoc WE jest planowana z uwzględnieniem szerokiego kontekstu gospodarczego, społecznego i politycznego. Jak stwierdzono w komunikacie Komisji pt. „Linking Relief, Rehabilitation and Development” (LRRD)<sup>3</sup> („Łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju”): „Programy odbudowy, które stopniowo zastępują pomoc doraźną/pomoc nadzwyczajną, mają na celu ustabilizowanie sytuacji gospodarczej i społecznej i ułatwienie przejścia w kierunku średnio- i długoterminowej strategii rozwoju”.

### **2.3. Doświadczenia/wnioski z działań w przeszłości**

Jak wynika z ostatniej zewnętrznej oceny polityki KE i pozycji budżetowej dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego (2004 r.), są one nie tylko zasadne, lecz także mają szczególną wartość w porównaniu z działaniami innych donatorów, ponieważ koncentrują się na łączeniu pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju, uwzględniają wielostronne partnerstwo i stosują kombinację różnych instrumentów wykonawczych. W ocenie określono również następujące, omówione w programie tematycznym obszary, które należy udoskonalić:

- Łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju: bardziej systematyczne podejście w tej dziedzinie umożliwiłoby reagowanie w sposób bardziej adekwatny na dynamiczny i wielopłaszczyznowy charakter zjawiska braku bezpieczeństwa żywnościowego.
- Skupienie wysiłków na ubóstwie: uznanie bezpieczeństwa żywnościowego za obszar priorytetowy i uwzględnienie go w większym stopniu w dokumentach strategicznych dotyczących ograniczania ubóstwa i krajowych dokumentach strategicznych KE.
- Rozwój polityki/strategii: bardziej intensywny dialog i wsparcie dla rządów mające na celu rozpoczęcie długoterminowego dialogu politycznego w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego.
- Spójność polityk: większa spójność na poziomie krajowym osiągnięta poprzez uwzględnienie bezpieczeństwa żywnościowego w krajowych (i regionalnych) dokumentach strategicznych KE.

### **2.4. Uzasadnienie zastosowania podejścia tematycznego**

Strategia KE przewiduje włączenie celów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym do długoterminowych i szeroko zakrojonych polityk i strategii ograniczania ubóstwa. Zarówno

---

<sup>3</sup> KOM(2001) 153.

programy geograficzne, jak i tematyczne mają podstawowe znaczenie dla osiągnięcia tych celów.

Standardowym instrumentem realizacji polityki bezpieczeństwa żywnościowego KE w skali globalnej będą programy geograficzne; będą one realizowane we wszystkich przypadkach, w których ustalono ramy współpracy z rządem. W przyszłości przydziały środków z instrumentów geograficznych będą zależały od stanu bezpieczeństwa żywnościowego w danym kraju. W krajach dotkniętych brakiem bezpieczeństwa żywnościowego programy tematyczne mogą wspierać rozwój polityki, zapewniając w ten sposób uwzględnienie strategicznego podejścia do bezpieczeństwa żywnościowego w krajowych strategiach ograniczania ubóstwa.

W krajach będących w sytuacji kryzysowej, w których pomoc humanitarna jest konieczna, aby ratować lub chronić życie, pomoc będzie przekazywana za pośrednictwem instrumentu pomocy humanitarnej. Program tematyczny będzie realizowany w razie potrzeby, we współpracy z odpowiednimi działami Komisji, pod koniec okresu przekazywania pomocy nadzwyczajnej, co ułatwi powrót sytuacji do normy i odbudowę, ograniczając równocześnie podatność na kryzys poprzez skoncentrowanie się na bezpieczeństwie żywnościowym.

W kontekście sytuacji przejściowych należy zauważyć, że istnieje kilka różnych scenariuszy, w przypadku których pomoc tematyczna jest bardziej uzasadniona, niż pomoc geograficzna. Można je podzielić na trzy kategorie:

- Sytuacje i kraje, w których osiągnięcie porozumienia z rządami krajowymi w sprawie działań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym może być utrudnione ze względu na odmienne priorytety. Brak bezpieczeństwa żywnościowego może dotyczyć np. określonych obszarów (znajdujących się poza kontrolą państwową) lub konkretnej grupy ludzi (przesiedleńcy wewnętrzni).
- Kraje, z którymi zawieszono współpracę lub kraje, w których ramy współpracy (krajowe dokumenty strategiczne) nie istnieją. W przypadku braku działającego aparatu państwowego, skuteczność działań w większym stopniu zależy od społeczeństwa obywatelskiego i organizacji wielostronnych (np. Somalia).
- „Zapomniane kryzysy”, w przypadku których współpraca z rządami krajowymi za pośrednictwem instrumentów geograficznych może być utrudniona.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, celem nowego programu tematycznego będzie zagwarantowanie:

(i) spójności polityki i ciągłości działań w procesie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju, (ii) komplementarności różnych poziomów geograficznych interwencji poprzez rozwiązywanie problemów globalnych/kontynentalnych i wspieranie innowacyjnych strategii oraz (iii) koordynacji i harmonizacji działań oraz sojuszu z partnerami działającymi w obszarze rozwoju w sprawie planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego.

### 3. PROGRAM TEMATYCZNY

#### 3.1. Zakres (w tym zasięg geograficzny)

Jak stwierdzono w komunikacie „Działania zewnętrzne poprzez programy tematyczne w ramach przyszłej perspektywy finansowej na lata 2007 – 2013” [KOM(2005) 324], Komisja przewiduje stworzenie programu tematycznego, który mógłby „(i) wesprzeć dostarczanie międzynarodowych dóbr publicznych przyczyniając się do bezpieczeństwa żywności i finansowania programów o zasięgu globalnym, (ii) zająć się problemem zagrożenia związanego z brakiem żywności w państwach lub regionach, w których nie ma rządu lub rząd nie ma kontroli nad częścią państwa, lub kiedy nie są operacyjne żadne ramy strategiczne państwa i (iii) promować politykę innowacji i strategii w dziedzinie bezpieczeństwa żywności.”

Program składa się z kilku komponentów obejmujących różne dziedziny:

- pierwszy komponent - globalny - kładzie nacisk na kontynentalny, interregionalny i regionalny poziom działań, ze szczególnym uwzględnieniem Afryki i wszystkich innych miejsc, w których sytuacja, jeśli chodzi o bezpieczeństwo żywnościowe, jest niekorzystna.
- drugi komponent programu będzie realizowany przede wszystkim na szczeblu krajowym i lokalnym i w razie konieczności będzie uzupełniał instrumenty geograficzne.
- trzeci komponent wspiera innowacyjne polityki, strategie i podejścia niezależnie od ich zasięgu geograficznego, który może być globalny, regionalny, krajowy lub lokalny.

#### 3.2. Zasady programowania

Programowanie programu tematycznego będzie się opierać na następujących zasadach:

- poszanowanie zasady **pomocniczości**: wykluczona jest długotrwała pomoc strukturalna, która ma być finansowana za pośrednictwem programów geograficznych (programowanych poprzez krajowe/regionalne dokumenty strategiczne), wsparcie otrzymają działania przejściowe zgodnie z uzasadnieniem w części 2.4. Program może wspierać innowacyjne, regionalne, krajowe i lokalne projekty mające charakter pilotażowy, których celem jest wypróbowanie nowego podejścia lub instrumentów.
- odpowiednia doza **elastyczności**, aby program był dostosowany do szybko zmieniającej się sytuacji, jak np. w przypadku sytuacji po wyjściu z kryzysu, które są uwzględnione w kompetencji 2. Może to oznaczać konieczność zmiany ram czasowych pomocy, procedur finansowania, rodzaju narzędzi i partnerów realizujących działania.
- wspieranie **prawa własności**, roli i priorytetów organizacji regionalnych i kontynentalnych, jeżeli jest to istotne dla bezpieczeństwa żywnościowego i w taki sposób, aby działania innych partnerów i inne instrumenty wzajemnie się uzupełniały.
- wspieranie **podejścia uwzględniającego szeroki udział w działaniach** poprzez wzmacnianie partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie z krajów rozwijających się, wykorzystując do tego celu zorganizowane sieci i organizacje zawodowe i prowadząc dialog strategiczny.

- wspieranie **spójności** zewnętrznej i wewnętrznej poprzez: (i) zsynchronizowanie programowania z cyklem programowania krajowych/regionalnych dokumentów strategicznych; (ii) ścisłą współpracę z innymi działami Komisji w celu tworzenia i realizowania krajowych strategii LRRD i stopniowego rozpoczynania realizacji/wycofywania programu tematycznego; (iii) zapewnianie spójności polityki i spójności operacyjnej działań związanych z pomocą żywnościową, podejmowanych w kontekście pomocy humanitarnej w ramach planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego, (iv) włączenie państw członkowskich UE we wspieranie realizacji planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego na jak najwcześniejszym etapie; v) wspieranie spójności i **komplementarności** zewnętrznej zgodnie z deklaracją paryską OECD w sprawie skuteczności pomocy. W związku z powyższym, w celu realizowania planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i dostarczania międzynarodowych dóbr publicznych, program tematyczny będzie się opierał na wiedzy fachowej agencji ONZ i innych organizacji międzynarodowych.
- koncentrowanie wysiłków, w oparciu o oceny stanu bezpieczeństwa żywnościowego i uzgadniając działania z innymi zainteresowanymi stronami, na **najbardziej zagrożonych** obszarach i grupach, dotkniętych w największym stopniu brakiem bezpieczeństwa żywnościowego.
- Zagwarantowanie **trwałości** wspieranych działań, w tym także ich wpływu na społeczności lokalne i regionalne, gospodarkę i środowisko.
- Tematyczne dokumenty strategiczne (dokumenty programowania): czteroletni (2007-2010), a następnie trzyletni (2011-2013) zostaną opracowane przez Komisję zgodnie z procedurami komitologii.
- Na podstawie wymienionego wieloletniego programowania Komisja opracuje roczne plany działania, określające działania priorytetowe, które będą otrzymywały wsparcie, konkretne cele, oczekiwane wyniki, jak i orientacyjne kwoty.
- Program ten będzie realizowany zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez reformę zarządzania pomocą zewnętrzną z 2000 r., w której przewidziano m. in., że w odpowiednich przypadkach, obowiązki związane z zarządzaniem zostaną przekazane przedstawicielstwom.
- Jeśli chodzi o przegląd śródkresowy, zostanie przeprowadzona zewnętrzna ocena działań w trakcie pierwszego trzyletniego okresu (2007-2009) w celu uzyskania danych potrzebnych do opracowania drugiego tematycznego dokumentu strategicznego (2011-2013). Sprawozdania zostaną przekazane państwom członkowskim i Parlamentowi Europejskiemu, a następnie omówione z nimi.

### 3.3. Cele

Zgodnie z nową Deklaracją w sprawie polityki rozwoju UE, ogólnym celem programu tematycznego jest realizowanie planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i włączenie się w realizację pierwszego milenijnego celu rozwoju, który dotyczy głodu.

Szczególnym celem programu jest zwiększenie wpływu polityki bezpieczeństwa żywnościowego WE, szczególnie w odniesieniu do najbardziej zagrożonych osób, poprzez

stworzenie szeregu spójnych priorytetów i działań uzupełniających programy krajowe i przyczyniających się do ich większej spójności.

### 3.4. Priorytety strategiczne<sup>4</sup>

W wyniku szeroko zakrojonych konsultacji wewnętrznych i zewnętrznych określono szereg priorytetów strategicznych. Priorytetowa pomoc zostanie określona w sposób ostateczny w oparciu o szczegółową ocenę potrzeb, przeprowadzoną wspólnie z odpowiednimi działami zarówno w centrali, jak i w przedstawicielstwach.

### 3.5. Strategiczne priorytety związane z dostarczaniem międzynarodowych dóbr publicznych i finansowaniem programów globalnych

#### 3.5.1. Międzynarodowe dobra publiczne<sup>5</sup>

- Badania naukowe i innowacje technologiczne, przynoszące korzyści ubogim i odpowiadające zapotrzebowaniu, przede wszystkim w obszarze rolnictwa (w tym hodowli, leśnictwa i rybołówstwa/akwakultury), ze szczególnym naciskiem na bezpieczeństwo żywnościowe. Pakiet wsparcia obejmowałby rozpowszechnianie wyników na niższych szczeblach i zwiększanie możliwości regionalnych/krajowych instytucji badawczych.
- Wsparcie użytkowania i rozpowszechniania **zdjęć satelitarnych** i danych pochodzących z satelitów.
- Podwyższanie **kompetencji** i szkolenie
- **Tworzenie sieci kontaktów** w obszarze nauki i technologii na osi północ – południe i południe-południe, **projekty bliźniacze (twinning)**.

#### 3.5.2. Programy globalne (i kontynentalne)

Dzięki programom globalnym możliwe jest tworzenie wspólnych, ponadregionalnych strategii w obszarach istotnych dla zagadnienia bezpieczeństwa żywnościowego.

Priorytetami są:

- **Informacje dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego i system wczesnego ostrzegania**, monitorowanie źródeł utrzymania. Programy globalne będą wspierać tworzenie, testowanie, standaryzowanie i rozpowszechnianie metodologii i narzędzi oraz rozwój kompetencji i instytucji na poziomie regionalnym i krajowym.
- **Strategie na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego** - wsparcie, za pośrednictwem programów globalnych, rządów chcących tworzyć strategie i plany dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego, szczególnie w przypadkach, gdy nie stanowi ono priorytetowego obszaru pomocy. Krajowe programy bezpieczeństwa żywnościowego nie będą finansowane ze środków programu tematycznego, lecz będą musiały otrzymywać wsparcie z instrumentów geograficznych.

---

<sup>4</sup> Szczegółowe informacje dotyczące priorytetów znajdują się w załączniku 1.

<sup>5</sup> Zgodnie z definicją Międzynarodowej Grupy Roboczej ds. Globalnych Dóbr Publicznych: międzynarodowe dobra publiczne: i) mają duże znaczenie dla społeczności międzynarodowej, ii) pojedyncze państwa działające samodzielnie nie są lub nie będą w stanie ich zapewnić, iii) mogą być zapewnione poprzez wielostronne działania krajów rozwiniętych i rozwijających się.

- **Wsparcie kontynentalnych i regionalnych programów na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego** w dziedzinach ściśle związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, takich jak rolnictwo, handel produktami rolnymi, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym zasobami leśnymi i rybołówstwa. Programy globalne/kontynentalne i regionalne będą w szczególności uwzględniały obszary priorytetowe, komparatywną przewagę i wartość dodaną organizacji regionalnych/kontynentalnych i w razie potrzeby będą uzupełniały wsparcie instrumentów geograficznych.
- **Tworzenie sieci kontaktów między wysokimi rangą ekspertami w dziedzinie tworzenia polityki**, utworzenie forum wymiany poglądów i stworzenie możliwości szkoleniowych związanych z formułowaniem i realizowaniem polityk/strategii. **Tworzenie sieci kontaktów między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeniami rolników i związkami zawodowymi** (zarówno na osi południe-południe, jak i północ-południe) w celu wspierania globalnego planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego.

### 3.5.3. *Wspieranie i rozwój globalnego planu działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego*

Komisja będzie nadal poruszać kluczowe kwestie związane z bezpieczeństwem żywnościowym w debacie międzynarodowej i wspierać harmonizację i sojusze z partnerami z krajów rozwijających się i donatorami. Szczególne znaczenie będzie miał ściślejszy sojusz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

### 3.6. **Rozwiązywanie problemów związanych z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego w wyjątkowych sytuacjach o charakterze przejściowym i w przypadku niestabilności aparatu państwowego**

W nowym „Europejskim konsensusie dotyczącym rozwoju” stwierdzono wyraźnie, że jeżeli chodzi o bezpieczeństwo żywnościowe, „specjalny nacisk zostanie położony na sytuacje przejściowe”. Unia zamierza „poświęcić większą uwagę krajom gorzej rozwiniętym, trudnym partnerstwom, państwom niestabilnym i upadającym”<sup>6</sup>, ponieważ zdaje sobie sprawę z faktu, iż 30% najbiedniejszych osób dotkniętych brakiem bezpieczeństwa żywnościowego mieszka w państwach niestabilnych.

W krajach docelowych program dostarczy instrumentów gwarantujących kontynuację działań finansowanych ze środków instrumentu pomocy humanitarnej w okresie przejściowym, przed rozpoczęciem długoterminowych działań na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego finansowanych ze środków geograficznych programów rozwoju. W okresie przejściowym program zapewni adekwatne i szybkie rozwiązanie problemu bezpieczeństwa żywnościowego. W ramach programu:

- **ustanowione zostaną krajowe strategie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD)** w sposób szczególnie skoncentrowane na bezpieczeństwie żywnościowym. Pracami w Komisji będzie kierować stała grupa robocza ds. LRRD, której członkowie będą pracownikami różnych służb Komisji; będzie ona dokonywać przeglądu trwającego programu i nadzorować jego realizację. LRRD wymaga elastycznego podejścia i szybkiego przydzielania środków;

---

<sup>6</sup> Pojęcie to obejmuje trudne partnerstwa i sytuacje kryzysowe/pokryzysowe.

- **nastąpi poprawa etapu początkowego i końcowego działań** dzięki: (i) wsparciu gromadzenia informacji na temat bezpieczeństwa żywnościowego (patrz komponent 1); (ii) tworzeniu innowacyjnych strategii (patrz komponent 3); (iii) udoskonaleniu kryteriów, od których zależy rozpoczęcie i zakończenie działań i zastosowaniu ich w momencie planowania fazy pomocy doraźnej, w zależności od poszczególnych przypadków, (iv) wspieraniu lepszej koordynacji; oraz (v) upowszechnianiu wiedzy na temat podejścia LRRD i tworzeniu związanych z nim metodologii.

Ponadto w przypadku kryzysu żywnościowego w kilku krajach w danym regionie konieczne jest uzupełnienie krajowych działań o działania na szczeblu regionalnym (np. dotyczące systemów wczesnego ostrzegania, regionalnych rynków produktów żywnościowych itd.).

Ponieważ może się zdarzyć, że w takich przypadkach brak będzie środków w regionalnych programach orientacyjnych, środki z tematycznego programu na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego mogłyby wypełnić lukę, która powstaje w okresie pomiędzy pomocą nadzwyczajną a pomocą na rzecz rozwoju.

W fazie planowania konkretnych działań w ramach tego komponentu określone zostaną priorytety programu dotyczące m. in.:

- **docelowego odbiorcy (kto):** w ocenie zagrożenia nacisk zostanie położony na społeczności najbardziej dotknięte kryzysem i najbardziej zagrożone (patrz informacje szczegółowe na temat beneficjentów w części 3.8).
- **rodzaju działań (co):** program skupi się na: (i) inwestycjach mających największe znaczenie dla ochrony, utrzymania i odnowienia tych zasobów produkcyjnych i społecznych, które są niezbędne do osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego w celu umożliwienia integracji gospodarczej i długoterminowej odbudowy oraz (ii) reagowaniu na podatność na wstrząsy i wzmacnianiu odporności ludności poprzez wspieranie zapobiegania kryzysom i zarządzania w sytuacjach kryzysowych;
- **narzędzi i strategii (jak):** zgodnie z polityką bezpieczeństwa żywnościowego KE, działania będą przede wszystkim finansowane gotówką, aby stymulować lokalną produkcję i rynki. W przypadku braku działających rynków i rozwiązań alternatywnych, strony realizujące działania mogą wykorzystać przydziały gotówkowe na zakup i dystrybucję pożywienia. Podstawowe znaczenie dla określenia najbardziej odpowiedniej formy pomocy będzie miała współpraca z władzami i społecznościami lokalnymi. Zapewniona zostanie jak najściślejsza współpraca z innymi donatorami oraz harmonizacja działań.
- **partnerów (z kim):** najważniejszymi partnerami będą międzynarodowe i lokalne organizacje pozarządowe, władze lokalne (o ile to będzie możliwe) oraz, w stosownych przypadkach, agencje ONZ.

### 3.7. Wspieranie innowacyjnych polityk i strategii

Aby dotrzymać kroku zmianom zachodzącym w sferze bezpieczeństwa żywnościowego na szczeblu lokalnym, krajowym i regionalnym, program tematyczny może wspierać tworzenie i testowanie innowacyjnych i zrównoważonych strategii będących własnością podmiotów lokalnych, a także rozpowszechnianie najlepszych wzorców działania z dziedziny bezpieczeństwa żywnościowego.

Do typowych obszarów działania należeć mogą: zarządzanie zasobami w rolnictwie i zasobami naturalnymi; bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój obszarów wiejskich/lokalny (w tym zagadnienia dotyczące obszarów miejskich i podmiejskich); zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym zasobami leśnymi i rybołówstwa oraz dostęp do nich; odżywianie, problemy demograficzne i związane z pracą, migracje; bezpieczeństwo żywnościowe i zdrowie/edukacja (itd.).

Poprzez nacisk na innowacyjność program: będzie wspierać i uzupełniać działania zainteresowanych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego; będzie udzielać pomocy ludziom, korzystając z ich umiejętności radzenia sobie w danej sytuacji i ich własnych innowacyjnych rozwiązań; będzie wspierać tworzenie metodologii i działań zmierzających do zmniejszenia podatności na kryzysy; umożliwi twórcom polityki badanie i planowanie na wypadek pojawienia się nowych problemów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym; zwiększy możliwości powielania innowacyjnych rozwiązań i ich rozprzestrzeniania na osi południe-południe.

### 3.8. Beneficjenci

Program jest kluczowym instrumentem służącym do realizowania celów związanych z bezpieczeństwem żywnościowym na całym świecie i z tego względu dotyczy **szerokiego kręgu beneficjentów**. Wszystkie trzy komponenty programu będą tworzone i realizowane z myślą o poprawie warunków życia i zwiększeniu bezpieczeństwa żywnościowego ubogiej ludności wiejskiej i miejskiej, szczególnie grup znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji.

W tym kontekście, szczególnie w ramach drugiego komponentu, pomoc związana z bezpieczeństwem żywnościowym będzie kierowana do dwóch ogólnie zdefiniowanych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a mianowicie: i) do osób, które nie są w stanie utrzymać się samodzielnie i z tego względu potrzebują czasowego wsparcia (np. poprzez sieci zabezpieczeń społecznych) oraz ii) do osób, które potrzebują czasowego wsparcia, aby podźwignąć się z absolutnego ubóstwa i włączyć się w działania o charakterze produktywnym. Ogólnie rzecz biorąc, pierwszeństwo będą miały następujące grupy: dzieci w wieku poniżej 5 lat; społeczności, których członkowie są zakażeni wirusem HIV, chorują na AIDS lub na inne choroby przewlekłe; społeczności dotknięte wojną i grupy przesiedleńców wewnętrznych; kobiety, w szczególności pełniące rolę głowy rodziny; pasterze dotknięci brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, drobni rolnicy, rybacy; pracownicy gospodarstw rolnych nieposiadający ziemi, najbiedniejsi mieszkańcy miast.

Program obejmie również pewną liczbę **beneficjentów pośrednich**, w tym pracowników administracji państwowej i regionalnej, instytucji rządowych i pozarządowych, instytucji sektora prywatnego itd., do których skierowane będą działania mające na celu zwiększanie kompetencji.

### 3.9. Partnerzy realizujący program tematyczny

Program ma wspierać współpracę z różnymi podmiotami publicznymi i niepaństwowymi. Pomoc będzie się opierać na dokonywanej przez podmioty lokalne ocenie sytuacji oraz na ich własnych priorytetach i inicjatywach, w szczególności w sytuacji upadku państwa.

KE podejmuje konkretne starania mające na celu wspieranie partnerstwa z **ONZ i wielostronnymi organizacjami** w tych dziedzinach, w których może to przynieść konkretne

korzyści programom na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego WE. Partnerstwa strategiczne stanowią również wsparcie dla prac wykonywanych przez KE w związku z międzynarodowym dialogiem na temat polityki dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego.

We wszystkich komponentach programu najważniejszymi partnerami będą **organizacje społeczeństwa obywatelskiego**; będą one pełniły rolę strategicznych sojuszników w trakcie negocjacji, głównych partnerów w planowaniu i realizacji pomocy w sytuacjach przejściowych i niestabilnych oraz pośredników w rozpowszechnianiu innowacyjnych rozwiązań. Program będzie wspierać organizacje pozarządowe z północy i z południa, zwiększając ich możliwości uczestniczenia w dialogu na temat polityki dotyczącej bezpieczeństwa żywnościowego. Będzie on także wspierać współpracę organizacji pozarządowych, innych podmiotów niepaństwowych oraz sektora prywatnego i publicznego. Wzmacniana będzie także rola organizacji i związków zawodowych oraz instytucji prywatnych.

W zależności od sytuacji partnerami programu mogą się stać również **podmioty publiczne**. Ważną rolę w państwach niestabilnych i w sytuacjach po wyjściu z kryzysu pełnią **władze lokalne**. Instytucje kontynentalne, regionalne i krajowe mogą uczestniczyć w programach globalnych mających na celu dostarczanie międzynarodowych dóbr publicznych, do których należą badania naukowe i innowacje. Podmioty publiczne mogą być również w pewnym stopniu zaangażowane we wspieranie innowacyjnych polityk i strategii dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego.

## ANNEX

### ANNEX 1 – PROGRAMME’S STRATEGIC PRIORITIES, BENEFICIARIES AND PARTNERS

#### 1. STRATEGIC PRIORITIES TO SUPPORT THE DELIVERY OF INTERNATIONAL PUBLIC GOODS AND THE FINANCING OF GLOBAL PROGRAMMES

##### 1.1. International Public Goods (IPGs)<sup>7</sup>

- Pro-poor and demand-driven **research and technological innovation**, primarily in agriculture (including livestock, forestry, fisheries/aquaculture) and sustainable management of natural resources, with an explicit focus on food security. International public institutions should be eligible for funding, including in partnership with the private sector. The support package would include downstream dissemination of information and technology as well as best practices and strengthening of capacities of regional/national research institutions. Research themes would include: sustainable agricultural productivity, efficient use of water resources, animal health, nutrition (so-called hidden hunger) market and trade (e.g. dynamics of local and regional markets and prices, Sanitary and Phytosanitary Standards, knowledge dissemination). Research should also contribute to a better understanding of the root causes of food insecurity (social, anthropological, environmental and economic aspects).
- Support for the use and dissemination of **satellite imagery and data**, not only for crop monitoring and early warning systems, but also for food security systems, e.g. including such dimensions as land use and management.
- **Capacity development and training**, such as **distance learning** tools, to expand the reach of research and know-how in remote areas.
- **Networking**: Partnerships with EU research initiatives that are relevant for food security and complementary to those funded by existing programmes (such as the 6th and 7th Research Framework Programmes). North-South and South-South **Scientific and technological networking** of scientists, students, experts, institutes (including twinning) to promote sharing of experiences and foster initiatives on an inter-regional, continental and global scale.

##### 1.2. Global (and continental) programmes

Global programmes are a means of developing common approaches across regions in specific areas relevant to food security. Priorities include:

- **Food security information and early warning systems, livelihood monitoring.** Global programmes will develop, test, standardise and disseminate methodology and tools, and support capacity and institutional development at regional and national level, ensuring consistency and coherence between systems at different levels. Emphasis will be on

---

<sup>7</sup> As defined by the International Task Force on Global Public Goods: International public goods address issues that: i) are important to the international community, ii) cannot, or will not, be adequately addressed by individual countries acting alone, and therefore iii) are addressed collectively on a multilateral basis, by both developed and developing countries.

methodologies designed to ensure that the information is made available and is accessible by all. The funding of national systems will however be provided by geographical instruments or governments or other donors. Such programmes will help to harmonise and align donors' approaches, in particular EU Member States. Their implementation will rely both on specialised organisations including UN agencies and on a large platform of expert NGOs and international institutions. The Programme will be instrumental in coordinating and aligning food security information methodologies and systems currently supported by different EC instruments, e.g. in LRRD situations.

- **Food Security Strategies.** Support through a global programme will be provided to governments willing to develop food security strategies and plans, where food security is not selected as a priority area for assistance and in collaboration with international organisations. The Thematic Programme will not fund national food security programmes, which will have to be supported by way of the geographical instruments.
- **Networking of senior policy experts,** providing a forum and at the same time a training opportunity for policy formulation and implementation.
- **Networking of civil society organisations,** to improve their access to information, facilitate sharing of experiences and best practices, and strengthen their advocacy capacity, in particular of women and disadvantaged groups. South-South and North-South networks will be supported. Farmers' associations and trade unions (agricultural labourers) will also be eligible for support, including in twining/collaboration with EU organisations.
- **Support for continental and regional FS programmes,** in fields of specific relevance to food security, such as agriculture, sustainable management of natural resources and agricultural trade in support of regional organisations' priorities. Other themes of relevance could include: commodity chains, diversification within and from agriculture, markets (including capital and labour), access to land and water, HIV-AIDS. Global/continental programmes will focus on the areas of comparative advantage and value added of the regional/continental organisation with a demonstrable impact downstream.

### **1.3. Advocacy and advancement of the global food security agenda**

The Commission will continue to advocate for and address key food security issues in the international debate and foster harmonisation and alignment with developing partners and donors. Particularly important will be a stronger alliance with civil society organisations. Key issues include: (i) the role of food aid in food security (so as to foster a greater international consensus on food aid policies); needs assessments (currently overly food aid-biased); (ii) Poverty Reduction Strategies, pro-poor growth and food security; (iii) trade (international and regional trade have a strong impact on food security); (iv) governance (food security is heavily affected by governance failures); (v) the right to food (as reflected in the Voluntary Guidelines to which the EU subscribes).

## **2. ADDRESSING FOOD INSECURITY IN EXCEPTIONAL SITUATIONS OF TRANSITION AND STATE FRAGILITY**

The new "EU Consensus on Development" clearly states that, where food security is concerned, "particular attention will be paid to transition situations". There is a strong commitment to "paying greater attention to poorer countries, difficult partnerships and fragile

and failed states”<sup>8</sup>, recognising that 30% of the poorest, and food-insecure, people live in fragile states.

The Thematic Programme focuses on the dynamic nature of food insecurity: the transition from relief to rehabilitation and development is rarely a linear one as, due to the high vulnerability of the extreme poor, even a small shock can have a serious adverse effect on their survival capabilities. Failure to address such vulnerability leads to the repeated mobilisation of emergency support when humanitarian conditions deteriorate. Hence, the overriding priority of Food Security support in transition countries will be to address vulnerability to prevent any regression back into crisis by promoting resilience and opportunities for sustainable livelihoods.

In the case of transition from emergency to development, EC aid is conceived within a broad economic, social and political context, defined in the EC Communication on “Linking Relief, Rehabilitation and Development”<sup>9</sup> as:

*“Rehabilitation programmes which gradually take over the relief/emergency aid to stabilise the economic and social situation and to facilitate the transition towards a medium and long term development strategy”.*

This definition recognises a gap or “grey zone” between humanitarian assistance, rehabilitation and development. Implementation of the LRRD concept has been rather disappointing so far, particularly because of the nature of the humanitarian and development instruments, and the timing and forms of their application.

Of particular concern is the food security policy response in situations of protracted crises. It is now estimated that 50 million people worldwide live in an area affected by protracted crises lasting for five years or more (e.g. Sudan). The term applies most often where vulnerability is associated with violent conflict or political instability. Moreover, in more recent times, it has been linked to the HIV/AIDS pandemic, which has a disastrous impact on economies already weakened by governance failure and periodic economic and natural shocks.

In the context of transition, a number of different scenarios justify thematic, rather than geographical, assistance. These may be grouped into three broad categories:

- Situations and countries in which it may be difficult to agree on Food Security actions with partner governments owing to alternative priorities. For example, food insecurity may be concentrated in particular areas (out of state control) or among particular groups (Internally Displaced People).
- Countries in which cooperation has been suspended or no cooperation framework (CSP) is in place. The absence of a functioning state means an increased role for civil society and multilateral organisations to intervene effectively (e.g. Somalia).
- “Forgotten crises” in which cooperation with national governments may be difficult to establish through geographical instruments.

---

<sup>8</sup> This concept covers difficult partnerships and crisis/post-crisis situations.

<sup>9</sup> COM(2001) 153.

In all cases EC aid responds to the needs of the most vulnerable and acts as an entry point for more systematic policy dialogue and longer-term cooperation arrangements.

In target countries, the programme will provide an instrument to ensure, during a transition period, the follow-up of activities financed under the humanitarian instrument before the phasing-in of long-term food security activities under geographical development programmes. In this transition period, the Programme will ensure that food security is properly and timely addressed.

Similarly, in the event of a food crisis involving several countries in a region (e.g. as in 2005 in Western Africa), a regional response is required to complement national actions (e.g. on early warning systems, regional food markets, etc.). In such an event, resources may not be available in the Regional Indicative Programme and the FS TP could, if required, bridge the gap between the emergency and the development response.

The need to devise effective criteria for phasing-in and phasing-out different instruments raises the question of how to assess short-term needs (life saving situation) and longer-term needs (life protecting) and identify the right stakeholders. In situations of state failure, the role of local stakeholders, their communities and organisations as partners becomes even more essential.

To respond to the above challenges in exceptional situations, the Programme will:

- **establish LRRD country strategies**, with a specific focus on food security. Work at the Commission level will be steered by a standing LRRD Commission inter-service working group who will review the rolling programme and oversee implementation. LRRD requires flexibility and fast resource allocation. This may mean adapting the timeframe of aid, the financing procedures, the choice of instruments, beneficiaries and implementing partners.
- **Improve phasing-in and phasing-out** by: (i) supporting Food Security information (see component 1); (ii) adopting innovative approaches (see component 3) such as the Integrated Food Security Phase Classification (IFSPC) tool developed by the Somalia Food Security Assessment Unit; (iii) working jointly with the Humanitarian Aid Instrument in order to improve criteria and introduce them as of the planning of the relief phase, on a case by case basis; (iv) promoting effective coordination among international organisations, national and local governments, civil society and beneficiaries; and (v) raising awareness of the LRRD approach.

As indicated earlier, a tough challenge in addressing food insecurity is how to overcome crises in countries marked by conflict and political instability where phases of transition do not follow the linear LRRD approach but often overlap. Examples of countries in protracted<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Protracted crises can be defined as ‘situations in which large sections of the population face acute threats to life and livelihoods over an extended period, with the state and other governance institutions failing to provide adequate levels of protection or support’. The term has been applied most often where vulnerability is associated with violent conflict or political instability. Moreover, it has been linked to the impact of the HIV/Aids pandemic, which has a disastrous impact on economies already weakened by governance failure and periodic economic and natural shocks.

and complex crisis<sup>11</sup> include DRC, Eritrea, Ethiopia, Haiti, Somalia, Sudan, West Bank and Gaza.

Furthermore, in the event of a food crisis involving several countries in a region a regional response is required to complement national actions (e.g. on early warning systems, regional food markets, etc.). In such an event resources may not be available in the Regional Indicative Programme and the FS TP could, if required, bridge the gap between the emergency and the development response.

In devising concrete action for this component, the Programme will prioritise, inter alia, the following:

- **On targeting (who):** vulnerability assessment will focus on the most affected communities and vulnerable groups with lower resilience to shocks, and will be careful to avoid any discrimination that might lead to conflict (see details in chapter 5 on beneficiaries).
- **On aid (what):** very often the relief approach is protracted by the delivery of unconditional transfers of food aid and handouts, while protection and recovery of productive and social assets vital for food security is neglected. Investments are crucial to allow economic integration and longer-term recovery. Concrete examples of aid are: the rehabilitation of local infrastructure combined with productive and social safety nets, improved availability/access to agricultural inputs, non-agricultural income generating activities, etc., addressing vulnerability to shocks and strengthening people's resilience through support for crisis prevention and management.
- **On tools and approaches (how):** in line with the EC FS policy, operations will be financed primarily with cash to stimulate local production and markets. In the absence of functional markets and alternative options, implementing partners may use cash allocations to purchase and distribute food. The time frame of the rehabilitation programmes will have to allow for a gradual consolidation of livelihoods and institutions so as to restart the normal development processes. In this context predictability of support is important. Working together with local authorities and communities will be of paramount importance to identifying the most appropriate types of assistance. The Programme will support by every possible means coordination and harmonisation with other donors' intervention.
- **On partners (with whom):** prime partners will be international and local NGOs, local authorities whenever possible and UN agencies where appropriate.

### 3. PROMOTING INNOVATIVE POLICIES AND STRATEGIES

In order to keep pace with evolving food security challenges at local, national and regional levels, the Thematic Programme may support the development and testing of innovative sustainable and locally owned policies, strategies, and approaches, as well as dissemination of

---

<sup>11</sup> An increasing number of emergencies are related to conflict and have come to be known as "complex emergencies". The Inter-Agency Standing Committee (IASC) defines a "complex" emergency as: "a humanitarian crisis in a country, region or society where there is a total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing UN country programme". (Source FAO (2004), FAO's Emergency Activities: Technical Handbook Series).

best practices in the field of food security. The areas below have been identified by the Commission as possible fields for intervention; this list is not exhaustive and may be reviewed as needs and situations require.

- Pro-poor growth-orientated agriculture, fisheries/aquaculture and forestry with an emphasis on low-cost, locally owned, sustainable solutions
- Prevention and preparedness strategies to avert food crises or mitigate its effects
- Food security and rural/local development (decentralisation, rural-urban linkages, local development and area-based management are priority areas in the new EU policy statement). Stimulation of the local private sector
- Sustainable management of and access to natural resources (land, water and energy), impact of the degradation of natural resources on household and national food security
- Urban and peri-urban food security, landless food-insecure and income diversification through non-agricultural activities
- Nutrition and the neglected issue of “hidden hunger” (micronutrient deficiencies have an enormous impact on the lives of mothers and children in particular)
- Demographic, labour issues and migration
- Relations between key social issues and food security (safety nets, the HIV-AIDS pandemic, sanitation, the role of education in fostering food security, etc.)
- Gender equity, minorities and ethnic groups usually targeted as extreme poor and food-vulnerable.

Through its focus on innovation the Thematic Programme will:

- promote and complement actions of civil society stakeholders, who are leading players in developing effective aid which has the potential to link relief, rehabilitation and development;
- promote aid that builds on people’s coping capacities, their innovative solutions and supports methodological work and action aimed at reducing vulnerability;
- strengthen the capacity of the Community to engage in effective policy dialogue with developing partners and donors;
- allow policy-makers to research and plan for new food security challenges that might arise in the medium to long term;
- enhance the potential for replication and upscaling of innovations and their South-South dissemination.

#### 4. BENEFICIARIES

Being a key instrument to fulfilling food security objectives, the Programme aims to reduce food insecurity worldwide and therefore will concern a **broad range of beneficiaries**. All three components of the Programme will be designed and implemented with the ultimate aim of improving the livelihoods and food security of the rural and urban poor, especially among the most disadvantaged groups.

In this context, particularly in component 2, food security aid will target beneficiaries belonging to two broad disadvantaged groups: i) those who are not self-reliant and need temporary support (e.g. safety nets), and ii) those who need temporary support to graduate from absolute poverty and engage in productive activities. Priority will be broadly given to the following groups:

- ***Children under the age of 5:*** In 2005, despite abundant global food supplies, at least 150 million children under five were suffering from various forms of malnutrition. The results of childhood malnutrition leave a legacy of underweight children, stunted growth, susceptibility to infections, as well as other physical and cognitive disabilities.
- ***Communities with members suffering from HIV/AIDs or other chronic illnesses:*** HIV/AIDS and other illnesses such as malaria and tuberculosis inflict a heavy burden of care on families, thereby triggering food insecurity. There is often a household trade-off between food and health care provision, as households deplete a limited asset base and exhaust social networks of 'kin and community' to provide care. When the most productive worker dies a household often experiences a food gap.
- ***War-affected communities and Internally Displaced People:*** Aid must target war-affected populations and provide assistance to internally displaced populations, who are often the casualties in a protracted crisis. It must aim at food self-reliance of affected populations.
- ***Women:*** The prevalence of food insecurity particularly applies to women, who, despite their multiple roles as food producers, household managers, care givers and income generators, continue to be the most vulnerable to food insecurity. This prioritisation complements the support of programmes focusing on children under the age of five.
- ***Food-insecure pastoralists, small farmers and fisher folk:*** Aid must support these three groups, who are often the extremely poor and most dependent on a limited asset base.

***Landless and farm labourers, urban ultra-poor:*** These categories are often neglected, but demographic pressure, combined with inadequate and inequitable economic growth, in both Asia and certain African regions, drives increasing numbers of poor out of agriculture.

The Programme will target a broad range of **intermediate beneficiaries** by way of capacity building, including staff from national and regional administrations, governmental and non-governmental institutions, and private sector institutions, etc.

## 5. IMPLEMENTING PARTNERS OF THE THEMATIC PROGRAMME

The Programme is intended to work with a range of different public and non-state actors, at global, national and local level. In particular, aid in situations of state failure will rely on local stakeholders' assessments, priorities and own initiatives.

The EC is taking concrete steps to promote strategic partnerships with **UN and multilateral agencies** in areas which make coherent contributions to EC food security programmes. Strategic partnerships also support the work of the EC in policy dialogue in the international food security arena. Strategic partnerships provide a means of building upon the respective comparative advantages in specific areas, whilst also reinforcing the 'added value' of a consistent approach amongst donors. Recently, the Commission has signed memoranda of understanding with the FAO and WFP. Other UN agencies do relevant work in terms of food security, UNICEF, UNDP, WHO, IFAD, UNRWA, for example. The CGIAR group is a prime partner of the Commission as far as agricultural research is concerned.

**The role of civil society organisations** as Programme partners will be of primary importance in all components of the programme, as strategic allies in advocacy, as prime partners in the design and provision of aid in situations of transition and instability and as promoters of innovation. The programme will support the capacity of Northern and Southern NGOs to engage in policy dialogue on food security. The Programme will foster cooperation between NGOs and other non-state actors, and the private and public sector. The role of professional associations, trade unions and private institutions will be actively promoted.

Depending on the specific situations, **public stakeholders** could also be partners of the programme. **Local authorities** play an important role in fragile states and situations of post-crisis. **Continental, regional and national institutions** might be associated with global programmes for the delivery of global public goods, such as research and innovation. There could also be scope for involving public stakeholders in the promotion of innovative food security policies and strategies.

## **ANNEX II - PUBLIC CONSULTATION REPORT**

In a spirit of consultation and dialogue, as enshrined in the Commission Communication COM(2002) 704, the drafting of the Food Security Thematic Programme involved the participation of both Commission departments and a wide range of stakeholders and civil society organisations.

Using an issues paper for the purposes of the consultation process was chosen in order to facilitate a truly participatory consultation process. First of all, the paper was prepared on the back of literature made available by specialised agencies in food security, informal discussions and a critical review by the Commission departments concerned. The issues paper was sent to 50 Delegations in countries where food insecurity prevails. It was circulated to policy departments of specialised agencies, such as IFPRI (CGIAR), FAO and WFP, as well as, informally, to EU Member States. The paper was published on the Europa website for general public information. It was also discussed at meetings with two NGO networks, the EU Food Security Group of CONCORD and the International Food Security Network, which facilitates the work of local NGOs in 12 food-insecure countries.

Feedback from the consultation, which was generally very positive on the pertinence and substance of the Thematic Programme, provided interesting material for the drafting of the Communication.

In particular, Delegations underlined the need to ensure flexibility and rapid procedures for the implementation of the Programme, together with greater coordination/synergy among the different cooperation instruments, be they geographical or thematic (other budget lines) and particularly relief.

Specialised agencies provided valuable inputs both on policy and methodological issues, according to their main areas of competence. FAO highlighted the importance of continued investment to develop capacities and food security information systems while applying a strategy combining short and long-term approaches. WFP focused on the second component of the Thematic Programme, situations of transition, and elaborated on the phasing-in/phasing-out of relief and the need for a good mix of assistance for long-term recovery and development, supporting community building and local authorities. IFPRI underlined the need for a broad approach to food security by investing in rural development and agriculture, without neglecting urban food security, particularly in capacities and technology.

EU Member States stressed the need for an integrated approach to food security as part of poverty reduction and pro-poor growth, and underlined the importance of good governance and decentralisation/local development. They emphasised the importance of not neglecting poor urban dwellers, the landless and the private sector as a partner.

Civil society organisations warned against procedures that might make the Programme rigid and slow to implement, while NGOs stressed the importance of their role not only as implementing partners, but particularly in advocacy and policy-making. The need for increased NGO/South-South and North-South cooperation was also highlighted. NGOs provided a number of concrete and interesting inputs for the future programming of the new thematic instrument.