



V Bruselu dne 3.10.2012  
COM(2012) 586 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**PŘÍSTUP EU KE ZVYŠOVÁNÍ ODOLNOSTI:  
POUČENÍ Z KRIZÍ V OBLASTI ZAJIŠŤOVÁNÍ POTRAVIN**

## SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

### PŘÍSTUP EU KE ZVYŠOVÁNÍ ODOLNOSTI: POUČENÍ Z KRIZÍ V OBLASTI ZAJIŠŤOVÁNÍ POTRAVIN

#### 1. NUTNOST ŘEŠIT CHRONICKOU ZRANITELNOST

Nedávné opakované potravinové krize v oblasti Sahelu a Afrického rohu, kde trpí hladem více než 30 milionů lidí, zdůraznily nutnost vypracovat dlouhodobý a systematický přístup k budování odolnosti zranitelných zemí a skupin obyvatelstva.

Hospodářské otřesy, rostoucí a kolísající ceny potravin, demografický tlak, změny klimatu, desertifikace, degradace životního prostředí, tlak na přírodní zdroje, nevhodné systémy vlastnictví půdy a nedostatečné investice do zemědělství způsobily v mnoha částech světa větší vystavení rizikům, zejména přírodního původu. Dopad těchto celosvětových trendů se projevuje zvyšujícím se počtem a intenzitou přírodních katastrof a krizí. Nejzranitelnější jsou nejchudší domácnosti a v mnoha případech je jejich zranitelnost zvýšena politickou nestabilitou a konflikty. Pokud jde o nedostatečné zajišťování potravin, navzdory jistému pokroku stále trpí hladem miliarda lidí a tento problém je zvláště palčivý v oblastech často postižovaných suchem, kde většina obyvatel přímo závisí na zemědělství a pastevectví.

EU je jedním z největších světových dárců pomoci, která zachraňuje životy lidí postižených různými krizemi. Během posledních let se požadavky na tuto pomoc podstatně zvýšily a zdaleka přesahují objem zdrojů, které jsou k dispozici. Tato pomoc je zásadní, ale zaměřuje se převážně na řešení nouzových situací a musí být doplněna tak, aby ohroženému obyvatelstvu pomáhala přestat opakovat se nepříznivé události a dlouhodobý stres, zvládat je a přizpůsobovat se jim.

Budování odolnosti je dlouhodobé úsilí, které musí být pevně zakotveno ve vnitrostátních politikách a plánování. Je součástí rozvojového procesu, a skutečně udržitelný rozvoj se bude muset zabývat spíše základními příčinami opakujících se krizí než jejich důsledky. Práce se zranitelnými skupinami obyvatel na budování odolnosti je rovněž zásadní součástí snižování chudoby, jež je hlavním cílem rozvojové politiky EU, jak znovu potvrdila Agenda EU pro změnu<sup>1</sup>.

Strategie pro zvyšování odolnosti by měly přispívat k různým politikám, zejména v oblasti zajišťování potravin<sup>2</sup>, přizpůsobení se změně klimatu<sup>3</sup> a snižování rizika katastrof<sup>4</sup>. V této souvislosti EU v nejzranitelnějších zemích soustavně podporuje prevenci krizí a připravenost na ně a stanovila, že je třeba začlenit snižování rizika katastrof a přizpůsobení se změně klimatu do rozvojové spolupráce i do humanitární pomoci.

<sup>1</sup> KOM(2011) 637, podpořené závěry Rady ze 14. května 2012.

<sup>2</sup> KOM(2010) 127 v konečném znění.

<sup>3</sup> KOM(2009) 147 v konečném znění. Bílá kniha „Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci“.

<sup>4</sup> Strategie EU na podporu snižování rizika katastrof v rozvojových zemích, KOM(2009) 84 ze dne 23. února 2009. Úvahy o postupu EU v nestabilních situacích – činnost ve složitém prostředí pro trvale udržitelný rozvoj, stabilitu a mír, KOM(2007) 643 ze dne 25. října 2007.

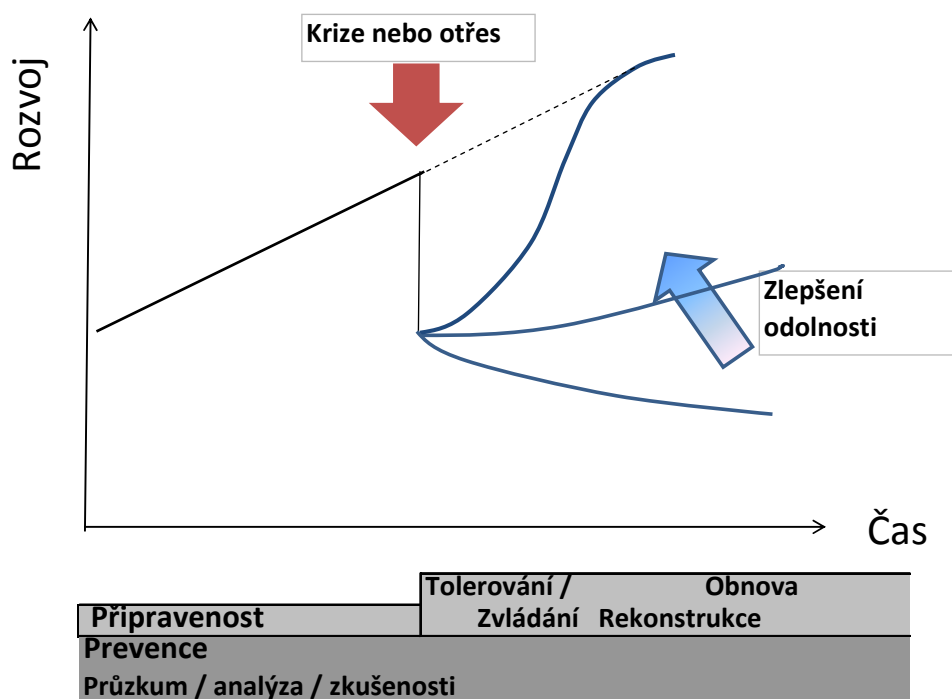
Investice do zvyšování odolnosti jsou nákladově efektivní. Řešení základních příčin opakujících se krizí je nejen lepší, zejména pro dotčené osoby, než pouhé reagování na důsledky krizí, ale je rovněž mnohem levnější. V situaci, kdy svět čelí hospodářskému a rozpočtovému útlumu, se rozpočty partnerských zemí a dárců dostávají pod stále větší tlak a je nutné prokazovat, že za uvolněné finanční prostředky bylo dosaženo maximálního možného efektu.

V reakci na rozsáhlé potravinové krize v Africe přijala Komise v poslední době dvě iniciativy: iniciativu na podporu odolnosti v oblasti Afrického rohu (*Supporting the Horn of Africa's Resilience*, SHARE)<sup>5</sup> a globální alianci pro odolnost v oblasti Sahelu (*Alliance Globale pour l'Initiative Résilience – Sahel*, AGIR)<sup>6</sup>. Tyto iniciativy vytyčují nový přístup k budování odolnosti ohroženého obyvatelstva.

Účelem tohoto sdělení je využít zkušenosti z těchto iniciativ ke zlepšení efektivity pomoci, kterou EU přispívá ke snižování zranitelnosti v rozvojových zemích s vysokou mírou pravděpodobnosti výskytu katastrof zařazením zranitelnosti jako ústředního cíle.

Dalším účelem tohoto sdělení je přispět k mezinárodní diskusi o zlepšování zajišťování potravin a odolnosti v širším kontextu, zejména v rámci G8, G20, Výboru pro celosvětové zajišťování potravin, iniciativy zaměřené na zlepšení stavu výživy (Scaling up Nutrition, SUN), jednání o úmluvách z Ria<sup>7</sup> a globální aliance pro oblast Afrického rohu.

## 2. PARADIGMA ODOLNOSTI



Upraveno podle panelu z Montpellier – Růst s odolností: příležitosti afrického zemědělství, březen 2012

<sup>5</sup> Pracovní dokument útvarů Komise SEC(2012) 102 ze dne 11. dubna 2012.

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

<sup>7</sup> Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Úmluva OSN o biologické rozmanitosti a Úmluva OSN o boji proti desertifikaci

---

**Odolnost je schopnost jednotlivce, domácnosti, společenství, země nebo regionu přestát zátěž a otřesy, přizpůsobit se jim a rychle se z nich zotavit.**

---

Pojem odolnost má dvě dimenze: jednak vnitřní sílu subjektu – osoby, domácnosti, společenství nebo větší struktury – lépe odolávat zátěži a otřesům a jednak schopnost tohoto subjektu rychle se vzpamatovat z jejich dopadu.

Zvyšování odolnosti (a snižování zranitelnosti) lze tedy dosáhnout buď zvýšením síly této entity, nebo snížením intenzity dopadu, nebo obojím. Vyžaduje to **mnohostrannou strategii** a široký systémový pohled zaměřený jak na snižování četných rizik krizí, tak na zlepšování mechanismů jejich rychlého zvládnutí a přizpůsobování se na místní, celostátní a regionální úrovni. **Posilování odolnosti** leží na pomezí humanitární a rozvojové pomoci.

**Zvyšování odolnosti** vyžaduje použití **dlouhodobého přístupu**, založeného na zmírňování hlavních příčin krizí a na posilování schopností s cílem lépe zvládat budoucí nejistotu a změny.

### **3. ZKUŠENOSTI EU V OBLASTI ODOLNOSTI A POTRAVINOVÝCH KRIZÍ V AFRICE**

V subsaharské Africe trpí nejchudší domácnosti, společenství a země v důsledku své omezené schopnosti vyrovnat se s dlouhodobými dopady změny klimatu, zejména s častými a intenzivními suchy, jakož i s hospodářskými krizemi a vnitřními konflikty. EU poskytuje v Africe v souvislosti s potravinovými krizemi již mnoho let svou podporu prostřednictvím humanitární a rozvojové pomoci. Vzhledem k tomu bylo v Agendě EU pro změnu stanoveno, že prioritou dlouhodobé rozvojové pomoci EU bude spolupráce na udržitelném zemědělství včetně zachování ekosystémových služeb a zajišťování potravin a výživy.

V souladu se zaměřením na odolnost by podpora zemědělství a souvisejících celostátních a regionálních politik, včetně využívání půdy, měla nejen posílit výrobu, ale zejména zajistit lepší fungování trhů s potravinami a podpořit zlepšování postavení zranitelných skupin a občanské společnosti.

EU již v tomto kontextu vyvíjí a provádí inovativní způsoby reakce na krize v oblasti Afrického rohu a Sahelu, jež by měly přinést cenné poučení pro systematictější a dlouhodobý přístup k budování odolnosti postižených skupin obyvatel. Je zde nutné uznat významnou úlohu žen při budování odolnosti domácností a komunit postižených krizí. V nestabilních a křehkých zemích, v nichž je odolnost často nejslabší, je rovněž důležité, aby politické iniciativy přihlížely k příčinné souvislosti mezi rozvojem a bezpečností, aby se prosazoval přístup, který může podpořit soulad a doplňkovost jednotlivých politik.

#### **3.1. Podpora odolnosti v oblasti Afrického rohu (SHARE)**

Za dlouhodobou zranitelností prostředků obživy v oblasti Afrického rohu stojí řada faktorů. Patří k nim růst počtu obyvatel a zvýšený tlak na zdroje, chudoba na venkově, nízká produktivita, oslabené směnné relace, nezajištěný přístup k půdě a vodě, slabá veřejná správa, nejistota a dlouhodobá geopolitická nestabilita. EU má značné zkušenosti se spoluprací s rozvojovými partnery z Afrického rohu v oblasti zemědělství a zajišťování potravin a získala cenné poznatky ohledně toho, jaké přístupy mají nejvyšší potenciál.

Sucha, která tuto oblast postihla v roce 2011, byla nejhorší za posledních 60 let. Tento otrěs změnil tamní nejistou situaci v krizi (a v Somálsku vyústil v hladomor).

EU a její členské státy byly informovány díky hlášením ze systémů včasného varování pro oblast zajišťování potravin a společně připravily reakci odpovídající rozsahu krize:

- byl vypracován společný analytický rámec pro humanitární a rozvojovou pomoc, díky němuž mohli aktéři z humanitární oblasti a oblasti rozvoje pracovat na základě vzájemného porozumění a určit společné priority;
- v období 2011–2012 poskytla EU celkově 790 milionů EUR na humanitární pomoc. Samotná Komise poskytla 181 milionů EUR. Kromě opatření zaměřených na zajištění přežití obyvatel tato pomoc také znamenala první kroky v procesu obnovy, například prostřednictvím poskytování osiva a nástrojů, zlepšování hospodaření s vodními zdroji a repopulace stád;
- bylo rychle zajištěno zvýšení krátkodobého financování rozvoje, tak aby byla podpořena fáze okamžité obnovy. Na období 2012–2013 poskytla Komise částku 250 milionů EUR na podporu zemědělské a živočišné produkce, výživy, zdraví hospodářských zvířat, dodávek vody a hospodaření s přírodními zdroji.

EU kromě krátkodobé reakce zavedla také dlouhodobý a strukturovaný přístup se záměrem pomoci postiženým zemím a komunitám se zotavením po skončení sucha a zvýšit jejich schopnost vypořádat se s jeho budoucími výskyty. Jedná se o:

- závazek spolupracovat s regionálními partnery a vyvíjet činnost jejich prostřednictvím. EU a další dvoustranní dárci pomáhají posílit kapacitu sekretariátu Mezivládního úřadu pro rozvoj (IGAD) a koordinovat a podporovat přeshraniční iniciativy v oblastech, jako je rozvoj chovu hospodářských zvířat a řízení přírodních zdrojů;
- závazek úzce spolupracovat s ostatními dárci působícími v regionu. Společenství dárců podnítilo vznik platformy pro koordinaci, „globální aliance pro akce týkající se odolnosti a růstu“<sup>8</sup>. Globální aliance, jež úzce spolupracuje se zeměmi IGAD, představuje fórum, kde se scházejí partnerské země a dárci, kteří aktivně podporují zvyšování odolnosti vůči suchu;

dlouhodobý závazek zabývat se strukturálními otázkami a vybudovat dlouhodobou odolnost. V závislosti na konkrétních vnitrostátních a místních souvislostech bude za priority financování EU v období 2014–2020 považováno několik témat a odvětví. Mohou zahrnovat zdraví hospodářských zvířat a rozvoj chovu, řízení přírodních zdrojů, snižování rizika katastrof, celostátní a regionální obchod, výživu, veřejnou správu, výzkum a transfer technologií a populační toky.

### **3.2. AGIR Sahel: globální aliance EU pro odolnost (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience – Sahel)**

Během posledních devíti zemědělských období se Sahel potýkal s šesti různými potravinovými krizemi. Tato oblast je již dlouho zasažena podvýživou, jejíž ukazatele

<sup>8</sup> Aliance zahrnuje širší oblast Afrického rohu: Etiopii, Keňu, Ugandu, Somálsko, Džibutsko, jakož i Súdán a Jižní Súdán. Její sekretariát zajišťuje agentura USAID.

výrazně přesahují alarmující úroveň. V současné době je ohroženo dvanáct milionů lidí, což představuje 20% populace. Zejména ženy a děti jsou v důsledku potravinových a hospodářských krizí zranitelné, zvláště během hubeného období mezi cykly sklizně.

V západní Africe bylo v minulých letech dosaženo pokroku díky činnosti stávajících institucí a platforem, jako jsou např. Síť pro prevenci potravinových krizí (*Réseau de Prévention des Crises Alimentaires*, RPCA) a Stálý mezistátní výbor pro boj se suchem v Sahelu (*Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel*, CILSS). Na základě získaných zkušeností byly vypracovány přístupy, které umožňují lépe čelit potravinovým krizím. Lepší fungování systémů včasného varování umožňuje zemím a dárcům lépe předvídat průběh krize.

Akční plán EU přijatý v reakci na sahelskou krizi z roku 2012 dosahuje výše přibližně 500 milionů EUR (123 milionů EUR na humanitární pomoc a 372 milionů EUR na rozvojové programy).

V úzké koordinaci humanitární a rozvojové pomoci EU byl stanoven třífázový přístup. Tento plán zahrnuje širokou škálu činností, od zlepšování přístupu k potravinám přes podporu systémů včasného varování v partnerských zemích a fungování trhů až po ochranu ekosystémů. Propojuje pomoc při mimořádných událostech a rozvojové programy, přičemž kombinuje krátkodobé a středně- až dlouhodobé financování určené na posilování odolnosti do jednoho integrovaného přístupu. Řešení mimořádných situací a současně investice do odolnosti si žádají koordinované úsilí – se zapojením regionálních organizací – tak, aby došlo k zajištění koherence a doplňkovosti pomoci, k omezení zranitelnosti nejchudších domácností a k odstranění hlavních příčin nedostatečného zajišťování potravin a výživy.

Partnerství globální aliance pro odolnost v oblasti Sahelu (AGIR), které Komise zahájila dne 18. června 2012, stanoví plán zvyšování odolnosti. Tento plán vychází ze stávajících regionálních strategií a posiluje je. K těmto strategiím patří i společná regionální strategie Hospodářského společenství států západní Afriky (ECOWAS), Západoafrické hospodářské a měnové unie (*Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*), Stálého mezistátního výboru pro boj se suchem v Sahelu (*Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*, CILSS) s podporou Klubu zemí Sahelu a západní Afriky (Sahel and West Africa Club, SWAC). Na začátku prosince 2012 bude na zasedání ve Ouagadougou, kde se na vysoké úrovni sejdou zástupci všech dotčených států, předložen regionální akční plán na dlouhodobé a udržitelné posílení odolnosti v regionu Sahel, který za podpory dárcovské komunity vypracovaly západoafrické regionální organizace.

#### 4. POUČIT SE ZE ZKUŠENOSTÍ

Iniciativy SHARE a AGIR zlepšují interakci mezi humanitární a rozvojovou pomocí, navyšují hodnotu pomoci v krátkodobém horizontu, usnadňují návaznost okamžité pomoci, obnovy a rozvoje a současně jsou výrazem úsilí EU o vyřešení základních příčin nedostatečného zajišťování potravin v dlouhodobém horizontu.

Zaměřují se na zajišťování potravin v subsaharské Africe, ale tento přístup může být rovněž využíván v dalších regionech a u jiných typů zranitelnosti (například u regionů ohrožených povodněmi, cyklony, zemětřeseními, suchem, bouřemi a tsunami, změnou klimatu či zvýšením cen potravin). Vypracovaný přístup má řadu společných prvků, jež EU hodlá opakovaně využít v nejzranitelnějších rozvojových zemích. Tento přístup má tři hlavní složky, jež jsou blíže popsány níže:

- předvídání krizí vyhodnocováním rizik
- důraz na prevenci a připravenost
- zlepšení reakce na krize.

#### 4.1. Předvídání krizí vyhodnocováním rizik

V oblasti Afrického rohu i v Sahelu upozornily systémy včasného varování na hrozící krize. Systémy včasného varování pro oblast zajišťování potravin (např. integrovaná klasifikace fází zajišťování potravin) se zlepšily a umožňují partnerským zemím a regionálním orgánům určit vhodnou reakci již před vypuknutím krize. Zlepšilo se rovněž fungování systémů včasného varování před jinými riziky, například před tsunami, nebo pro jiné regiony.

Tyto informační systémy musí být rovněž propojeny s příslušnými globálními iniciativami, jako je informační systém pro trh se zemědělskými produkty (AMIS) zavedený v kontextu G20.

Musí existovat systematičtější vazba mezi poskytovanými informacemi a tvorbou politik a politickým rozhodováním na celostátní a regionální úrovni. Například v politikách zajišťování potravin a udržitelného zemědělství by se měly lépe využívat údaje z oblastí, jako je (dětská) podvýživa, zemědělská produkce (včetně zásob) a zemědělské trhy (včetně cen potravin).

Tento pokrok by měl zlepšit vnitrostátní politiky a promítnout se zejména do procesů zahrnujících vlastní odpovědnost jednotlivých zemí, jako je Souhrnný program pro rozvoj zemědělství v Africe (CAADP). Investiční plány programu CAADP se zabývají nejen současnými omezeními, ale také předvídají budoucí otřesy a obtížné situace a pomáhají zemím mírnit je, reagovat na ně a budovat si vůči nim odolnost.

**Regionální systém včasného varování (CILSS/ECOWAS/UEMOA):** Síť pro prevenci potravinové krize (RCPA) je platforma pro sdílení informací mezi partnerskými zeměmi, dárci, OSN a organizacemi občanské společnosti s cílem dospět ke společné analýze nedostatečného zajišťování potravin v západní Africe. Síť vyslala jednoznačný alarmující signál v raných fázích stávající krize, jež vypukla v roce 2012.

Ve stejném duchu zřídila EU globální alianci pro boj proti změně klimatu v zájmu posílení politického dialogu a spolupráce mezi zeměmi, které jsou nejvíce zasaženy změnou klimatu. V této souvislosti jsou významnými prvky informační systémy včasného varování i systémy zvládání katastrof.

**Systémy včasného varování v Nepálu:** V srpnu 2010 dosáhla povodeň na řece Rapti v okrese Chitwan úroveň, kdy se aktivuje systém varování. Systém včasného varování na této řece, napojený na rádiovou a telefonní síť, umožnil výborům pro zvládání katastrof v ohrožených komunitách, aby přesunuly svůj základní a movitý majetek na vyšší a bezpečnější místa. Když povodeň dorazila do vesnic, lidé již byli v bezpečí. Včasné varování tak omezilo ztráty na životech a majetku.

**Bangladéš:** Podpora fakultní nemocnice v Dháce se zaměřuje na zvládání událostí s velkým počtem obětí včetně plánování pro nepředvídané události, zdravotnického vybavení, zásob léků a odborného školení. Díky tomu byla nemocnice po požáru, který v červnu 2010 usmrtil 120 osob, schopna zachránit životy více než 250 pacientů.

**ASEAN:** Na regionální úrovni podporuje Komise dohodu ASEAN o zvládání katastrof a reakcích na mimořádné události (AADMER), jejímž cílem je zvýšit odolnost a snížit zranitelnost místních komunit a institucí prostřednictvím podpory strategií, které jim umožňují lépe se připravovat na přírodní katastrofy, zmírňovat je a reagovat na ně.

#### 4.2. Důraz na prevenci a připravenost

Reakce mezinárodního společenství a zasažených zemí na krizi v oblasti Afrického rohu a Sahelu ukázala významný pokrok, pokud jde o schopnost řešit důsledky krizí. Zdůraznila však rovněž prvořadý význam **prevence** (zabránit vzniku krize) a **připravenosti** (zajistit, aby osoba, domácnost, země nebo region byly připraveny zvládat účinky nepříznivé události).

Je proto naprosto nutné, aby:

- se celostátní a regionální programy v dlouhodobém výhledu zabývaly hlavními příčinami zranitelnosti. Snížení zranitelnosti vůči otřesům je možné pouze tehdy, je-li ukotveno v rozvojových politikách partnerských zemí. K vypracování těchto postupů je nezbytné, aby byla do národních/regionálních politik začleněna analýza rizik – včetně zvládání rizik katastrof a řešení potravinových krizí. Podobně by se do vnitrostátních politik mělo začlenit přizpůsobování se změně klimatu a politické rámce, jako jsou národní akční programy pro přizpůsobení (NAPA);
- **byly lépe šířeny zkušenosti z iniciativ jako SHARE a AGIR nebo z úspěšných pilotních projektů** v oblasti snižování rizika katastrof, jako například těch, které jsou podporovány z programu Komise pro připravenost na katastrofy (DIPECHO). Jedním z úkolů je zjistit, jak do politik národních vlád a regionálních správ lépe začlenit úspěšné projekty vycházející od místního společenství směrem „zdola nahoru“;
- **byla posílena veřejná správa** v oblasti řízení krizí a **zvýšena kapacita zúčastněných stran** na místní i státní úrovni. Je nezbytné vytvořit silné místní struktury, které by zmírňovaly rizika a zajišťovaly efektivnost úsilí o prevenci a připravenost a které by zajišťovaly první reakci;
- se plně využívala **partnerství veřejného a soukromého sektoru** v příslušných souvislostech, jako je např. nedávná iniciativa G8 – nová aliance pro zajišťování potravin a výživy.

V případě potravinových krizí je nutno vytvořit integrovaný přístup k **řešení základních příčin nedostatečného zajišťování potravin**. Pokud jde o **dostupnost potravin**, zahrnuje tato otázka diverzifikaci výroby potravin, jež může být omezena zhoršováním životního prostředí a změnou klimatu. Podmínkou **přístupu k potravinářským produktům** jsou fungující trhy a záchranné sítě, přičemž je nutné zohlednit význam rezerv, systémů pojištění, skladovacích zařízení, přístupu zemědělců na trh a k finančním službám a nouzových zásob. Další podmínkou jsou investice do infrastruktury na venkově a do výzkumu a transferu technologií. Z dlouhodobé perspektivy má podpora udržitelného zemědělství prvořadý význam pro vybudování odolnosti v subsaharské Africe, kde toto odvětví poskytuje zaměstnání 60 % obyvatelstva, zejména těch nejzranitelnějších skupin.



Cenné ponaučení poskytuje etiopský program Produktivní záchranná síť (PSNP). Jde o mechanismus, kterým se organizují transfery ve formě potravin nebo hotovosti ve prospěch nejzranitelnějších domácností v zemi, které se na oplátku účastní veřejných prací.

PSNP je největší systém sociálních transferů v subsaharské Africe a v porovnání s humanitárními akcemi je nákladově efektivní (přibližně třetinové náklady).

**Vyřešit skrytou krizi v oblasti dětské podvýživy, a snížit tak budoucí zranitelnost dospělých:** Hladem a podvýživou umírá téměř 2,6 milionu dětí ročně. Podvýživa se v rozvojových zemích týká jednoho ze tří dětí. Problémy často začínají již před narozením dítěte z důvodu podvýživy jeho matky. Podvýživa je jednou ze **základních příčin zranitelnosti, zejména u dětí do věku 2 let. Omezuje duševní a tělesný vývoj, čímž snižuje schopnost budoucích dospělých čelit nepříznivým událostem.** Kromě toho stojí řadu rozvojových zemí každoročně 2 až 3 % hrubého domácího produktu, čímž prodlužuje cyklus chudoby a brání hospodářskému růstu. EU podporuje úsilí partnerských zemí o snížení podvýživy v krátkodobém i dlouhodobém horizontu. V řadě oblastí, jako je zdravotnictví, zemědělství, vodní hospodářství, hygiena, hospodářský růst a vzdělávání, je třeba zvolit vhodné přístupy. EU podporuje hnutí zaměřené na zlepšení stavu výživy (SUN), které poskytuje rámec, v němž mohou partnerské země sehrát vedoucí úlohu.

**Reagovat na sucha v severní Keni:** Během sucha v roce 2011 potřebovalo 3,7 milionu Keňanů naléhavě potraviny, čistou vodu a základní hygienické prostředky. EU v rámci programu SHARE zvyšuje svou podporu na obnovu a budování odolnosti – poskytuje pomoc na racionalizaci keňského systému včasného varování, poskytuje institucionální podporu ministerstvu severní Keni, poskytuje podporu Státnímu úřadu pro řešení problémů souvisejících se suchem (National Drought Management Authority), který spravuje Mimořádný fond pro katastrofy a sucho, zvyšuje schopnost místních orgánů zajistit včasnou reakci a zvyšuje životní úroveň obyvatel projekty, které rozšiřují jejich ekonomické příležitosti. Silnější instituce a vyšší investice do suchých oblastí keňskou vládou by měly zemi lépe připravit na zvládání dopadů podobných krizí.

#### 4.3. Posílení reakce na krize

Ze zkušeností získaných mimo jiné v oblasti Afrického rohu a Sahelu vyplývá, že ke zlepšení účinků reakcí na krizové situace mohou přispět tyto prvky:

- vypracování společného analytického rámce subjekty z humanitární a rozvojové oblasti. Tento rámec:
- vymezí základní příčiny krize, jakož i přesný dopad na nejvíce postižené skupiny obyvatelstva,
- posoudí stávající zásahy, aby se zjistilo, zda se jimi řeší základní příčiny a zda v poskytované pomoci neexistují mezery,
- vymezí oblasti – odvětví i zeměpisné regiony –, kde by posílený přístup ke zvyšování odolnosti mohl mít největší dopad,
- stanoví strategické priority pro krátkodobý (urychlená obnova) i dlouhodobý horizont v rámci soudržného „přístupu ke zvyšování odolnosti“.
- navýšení krátkodobého financování na podporu **fáze urychlené obnovy**. Iniciativy z poslední doby zdůrazňují potřebu větší flexibility při vytváření programů, aby bylo možné reagovat na rychle se měnící potřeby s cílem vyřešit základní příčiny krize, aniž by přitom došlo k omezení stávajících střednědobých či dlouhodobých činností.

V zájmu zvládnutí mimořádných nebo pokrizových situací by měly být zváženy nové formy pomoci, jako jsou svěřenecké fondy EU.

- Nejzávažnější krize přesahují hranice. Je třeba posílit **kapacitu regionálních organizací**, tak aby mohly vyvíjet přeshraniční iniciativy a podporovat regionální integraci.
- V případě rozsáhlých krizí by měly být zřízeny pružné struktury, aby mohla probíhat **koordinace dárců a strukturovaný dialog s partnerskými zeměmi a regionálními organizacemi**. Je nutné vymezit a formalizovat úkoly jednotlivých aktérů na základě komparativní výhody v daném kontextu. Mělo by docházet k aktivnímu zapojování subjektů z humanitární i rozvojové oblasti.
- Navrhování krátkodobých akcí s dlouhodobým dopadem. Ačkoliv krátkodobé reakce – a humanitární pomoc především – se většinou zaměřují na záchranu života a majetku, tyto činnosti mohou mít rovněž dlouhodobý dopad. Například přechod od potravinové pomoci k peněžním transferům může mít dlouhodobý účinek v podobě stimulace místního trhu a financování veřejných prací, což může omezit pravděpodobnost budoucích katastrof nebo zmírnit jejich dopad. Je třeba identifikovat a upřednostňovat tyto druhy akcí.
- V případě ozbrojených konfliktů by se měla strategie zvyšování odolnosti vzájemně doplňovat a sladovat se širším politickým a bezpečnostním přístupem EU, měly by se rozvíjet synergie na úrovni nástrojů, zejména nástrojů společné bezpečnosti a obranné politiky a nástroje stability.

**Pružné financování prostřednictvím potravinového nástroje EU, iniciativy AFSI a nástroje V-FLEX v hodnotě 1 miliardy EUR** – Krize v důsledku růstu cen potravin v letech 2007–2008 vedla k reakci nevidaných rozměrů ze strany mezinárodního společenství. EU byla prvním dárcem, který přijal proaktivní opatření, a ohlásila vytvoření potravinového nástroje o objemu 1 miliardy EUR, čímž prokázala svou schopnost reagovat včas a ve velkém měřítku. O rok později, v roce 2009, přislíbili dárci 22 miliard USD na podporu udržitelného zemědělství a zajišťování potravin (iniciativa z L'Aquily týkající se zajišťování potravin, AFSI). Evropská unie zintenzivnila svou podporu, když vyčlenila další 3,8 miliardy USD. Existují dva další mechanismy pro africké, karibské a tichomořské země (AKT): nástroj FLEX (výkyvy příjmů z vývozu) pomáhá vládám, které čelí náhlé ztrátě příjmů z vývozu, a nástroj FLEX pro ohrožené země (Vulnerability FLEX, V-FLEX) byl vytvořen s cílem pomoci zemím, které kvůli malé odolnosti nejvíce postihl hospodářský útlum z roku 2009. Tento nástroj fungoval preventivně, na základě prognóz daňových ztrát s případnými úpravami z důvodu zranitelnosti, a proticyklickým způsobem, tak aby zaplnil mezery ve vnitrostátním financování.

## 5. 10 KROKŮ KE ZVÝŠENÍ ODOLNOSTI V ZEMÍCH TRPÍCÍCH NEDOSTATKEM POTRAVIN A V ZEMÍCH OHROŽENÝCH KATASTROFAMI

1. Odolnost lze vybudovat pouze zdola. Výchozím bodem přístupu EU k odolnosti je proto jasné uznání vedoucí úlohy partnerských zemí. EU sladí svou podporu s politikami a prioritami partnerů, v souladu se zavedenými zásadami efektivity podpory.

2. Opatření na posílení odolnosti musí vycházet ze spolehlivých metodik hodnocení rizik a zranitelnosti. Tato hodnocení by měla tvořit základ pro vypracování národních strategií odolnosti a pro tvorbu konkrétních projektů a programů. EU bude přípravu národních strategií odolnosti podporovat v rámci širších rozvojových strategií. EU bude s partnerskými zeměmi a klíčovými mezinárodními aktéry spolupracovat na zlepšování metodik pro rozvoj hodnocení, o něž se tyto strategie opírají. Pro zajištění efektivity EU navíc zavede rámec pro měření dopadů a výsledků podpory, kterou poskytuje na zvyšování odolnosti.
3. V zemích, které se s krizemi potýkají opakovaně, bude zvyšování odolnosti hlavním cílem vnější pomoci EU. Programy financované EU budou vycházet ze společného hodnocení střednědobých až dlouhodobých zásahů, které vypracují subjekty působící v humanitární a rozvojové oblasti. Zaměří se na řešení příčin krize, zejména podporou prevence a připravenosti. EU bude úzce spolupracovat s partnerskými zeměmi na vytvoření kapacit pro vypracování a provádění strategií a plánů snižování dopadů katastrof na státní a regionální úrovni.
4. Komise bude odolnost systematicky zařazovat do svých plánů provádění humanitární pomoci. Dále bude toho usilovat o společné programování opatření souvisejících s odolností v rámci své rozvojové a humanitární pomoci, aby zajistila co největší doplňkovost a aby se krátkodobá opatření stala základem pro střednědobé a dlouhodobé zásahy.
5. Velký význam při reagování na potřeby zemí postižených katastrofami bude mít flexibilita. Komise ji bude při provádění svých humanitárních programů i nadále zajišťovat v maximální možné míře. V době nepředvídaných krizí a rozsáhlých katastrof bude Komise hledat maximální flexibilitu pro financování rozvoje mobilizací prostředků, které nejsou zahrnuty do programů. Komise kromě toho začne flexibilitu zahrnovat přímo do programů, aby bylo možné reagovat včas a rychle. EU zváží, zda by se pro intervence v dobách krize nebo po nich mohly využívat svěřenecké fondy.
6. EU bude ve svém úsilí o zlepšování odolnosti křehkých států nebo států zasažených konflikty zaujímat přístup, který se bude zabývat rovněž bezpečnostními hledisky a jejich dopadem na zranitelnost obyvatel. Součástí bude aktivní politický dialog s partnerskými zeměmi a organizacemi v dotčeném regionu.
7. EU se bude snažit reprodukovat stávající iniciativy, jako například SHARE a AGIR, a úspěšné projekty omezování rizik katastrof. Se svými partnery bude sdílet poznatky a vyměňovat si zkušenosti s cílem zajistit jejich začlenění do národních strategií odolnosti, a tak zvýšit počet a rozsah úspěšných přístupů. Komise bude pravidelně hodnotit pokrok v oblasti odolnosti, bude se zabývat zejména programováním, metodikou a výsledky.
8. EU bude propagovat inovativní přístupy k řízení rizik. Zvláště slibnou cestou vpřed je spolupráce s odvětvím pojišťoven a zajišťoven. Komise v roce 2013 předloží zelenou knihu o úloze pojištění při zvládání katastrof.
9. V zemích, které krize zasahují opakovaně, bude EU spolupracovat s hostitelskými vládami, dalšími dárci, regionálními a mezinárodními organizacemi a dalšími zúčastněnými stranami na vytváření platforem pro jednotlivé státy, které by

umožnily včasnou výměnu informací a koordinaci krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých humanitárních a rozvojových akcí na zvýšení odolnosti.

10. EU bude propagovat tematiku odolnosti na mezinárodních fórech jako jsou G8, G20, Výbor pro celosvětové zajišťování potravin (CFS), Úmluvy z Ria, přezkum rozvojových cílů tisíciletí, vypracování cílů udržitelného rozvoje a diskusí o akcích navazujících na rámec činnosti z Hjógó na období 2005-2015. Odolnost bude jedním z hlavních témat při spolupráci s mezinárodními organizacemi, například FAO, IFAD a WFP, UNISDR, Světovou bankou, a organizacemi občanské společnosti.

Komise v prvním čtvrtletí roku 2013 vypracuje akční plán, v němž stanoví konkrétní způsob provádění výše uvedených zásad.