



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.1.2006
KOM(2006) 21 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

EINE THEMATISCHE STRATEGIE FÜR ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

**Unterstützung der Agenda für Ernährungssicherheit im Hinblick auf die
Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einführung.....	3
2.	Hintergrund.....	4
2.1.	Abgrenzung des Themas.....	4
2.2.	Derzeitiger politischer Rahmen.....	5
2.3.	Erfahrungen/Lehren aus der Vergangenheit.....	6
2.4.	Gründe für ein thematisches Konzept.....	6
3.	Thematisches Programm.....	8
3.1.	Reichweite (einschließlich geografischer Geltungsbereich).....	8
3.2.	Programmplanungsgrundsätze.....	8
3.3.	Ziele.....	9
3.4.	Strategische Prioritäten.....	10
3.5.	Strategische Prioritäten für die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter und die Finanzierung globaler Programme.....	10
3.5.1.	Internationale öffentliche Güter.....	10
3.5.2.	Globale (und kontinentale) Programme.....	10
3.5.3.	Unterstützung der Fortschritte bei der Umsetzung der globalen Agenda für Ernährungssicherheit.....	11
3.6.	Ernährungsunsicherheit in außergewöhnlichen Situationen: Hilfemaßnahmen in Ländern im Übergang und in instabilen Staaten.....	11
3.7.	Förderung innovativer Konzepte und Strategien.....	12
3.8.	Begünstigte.....	13
3.9.	Durchführungspartner.....	13

ANHANG

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

EINE THEMATISCHE STRATEGIE FÜR ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

Unterstützung der Agenda für Ernährungssicherheit im Hinblick auf die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele

1. EINFÜHRUNG

Zur Straffung und Vereinfachung des derzeit geltenden Rechtsrahmens für die Außenhilfemaßnahmen der Gemeinschaft hat die Europäische Kommission im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 ein Paket mit sechs neuen Instrumenten vorgeschlagen: Das Instrument für humanitäre Hilfe, das Instrument für Stabilität und das Instrument für makrofinanzielle Hilfe sind horizontal angelegt, um besonderen Bedürfnissen und Umständen Rechnung zu tragen. Das Heranführungshilfelinstrument, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument sowie das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit dienen der Umsetzung spezifischer politischer Konzepte und haben einen bestimmten geografischen Anwendungsbereich. Diese sechs Instrumente werden künftig die Basisrechtsakte für die Ausgaben der Gemeinschaft zur Unterstützung von Programmen der Zusammenarbeit mit Drittländern (einschließlich geeigneter thematischer Programme) bilden und unter anderem die bisher geltenden thematischen Verordnungen ersetzen.

Eines der sieben von der Kommission¹ ermittelten thematischen Programme ist das Programm für Ernährungssicherheit. Seine Rechtsgrundlage sind das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Gemäß der Mitteilung der Kommission über die Außenhilfelinstrumente im Rahmen der zukünftigen Finanziellen Vorausschau 2007-2013 (KOM(2004)626) fällt die gesamte Nahrungsmittelhilfe künftig unter die humanitäre Hilfe und nicht mehr unter gesonderte thematische Finanzierungsmechanismen.

Diesen Vorschlägen zufolge bieten thematische Programme einen deutlichen Mehrwert und ergänzen die geografischen Programme, die nach wie vor den bevorzugten Rahmen für die Zusammenarbeit der Gemeinschaft mit Drittländern bilden.

Die Kommission hat zugesagt, mit dem Europäischen Parlament und dem Rat Gespräche über den Geltungsbereich, die Ziele und die Prioritäten aller thematischen Programme aufzunehmen und zu diesem Zweck förmliche Mitteilungen an beide Organe zu richten. Die Ergebnisse dieser Gespräche werden die politischen Leitlinien für die nachfolgenden Stadien der Programmplanung und vor allem für die thematischen Strategiepapiere darstellen, die im Einklang mit den Bestimmungen der oben genannten Instrumente auszuarbeiten sind.

¹ Siehe die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Maßnahmen im Außenbereich durch thematische Programme im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013“ - KOM(2005) 324 vom 3.8.2005.

2. HINTERGRUND

2.1. Abgrenzung des Themas

Gründe gibt es genug, die Ernährungsunsicherheit² - wie im ersten Millenniums-Entwicklungsziel - gefordert zu bekämpfen (Halbierung der Zahl der Hunger leidenden Menschen im Zeitraum 1990 bis 2015). Aktuellen Schätzungen zufolge sind in den Entwicklungsländern 815 Mio. Menschen von „chronischer“ Ernährungsunsicherheit und weitere 5 bis 10 % der Bevölkerung von „akuter“ Ernährungsunsicherheit infolge von Naturkatastrophen oder von Menschen ausgelösten Krisen bedroht. Trotz der Fortschritte bei der Bekämpfung des Hungers auf globaler Ebene liegt die Verwirklichung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels (MDG 1) in Subsahara-Afrika nach wie vor in weiter Ferne, da dort die anhaltende Ernährungsunsicherheit durch immer wieder auftretende politische Krisen verschärft wird.

In Afrika stellt die Verflechtung von Ernährungsunsicherheit und Konflikten, schlechter Staatsführung und der HIV/Aids-Epidemie nationale Regierungen ebenso wie Geber und Zivilgesellschaften vor große Herausforderungen. Die Gewährleistung einer angemessenen Ernährung stellt ein großes Problem dar, was am weltweit feststellbaren „versteckten Hunger“, d. h. einem Vitamin- und Mineralstoffmangel in den Ernährungsbedürfnissen, abzulesen ist. Die Verteilung der Nahrungsmittel innerhalb der Haushalte, die Art der Ernährung von Kleinkindern, die Zubereitung der Nahrung, die Qualität und Sicherheit von Nahrungsmitteln sowie die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind hierfür maßgebliche Faktoren. Die Ernährungsunsicherheit wird in der Regel durch Umweltschäden, mangelhafte Produktionssysteme, schlecht funktionierende Märkte sowie durch begrenzte Humankapazitäten und je nach Geschlecht, Alter und ethnischer Zugehörigkeit ungleiche Ansprüche auf Nahrungsmittel verschärft. Ländliche Gebiete, in denen der wirtschaftliche und physische Zugang zu Nahrungsmitteln meist unzureichend ist, sind nachweislich am stärksten vom Hunger betroffen. Aufgrund der wachsenden Armut in den Städten nimmt die Ernährungsunsicherheit jedoch auch dort zu und ist nicht zu übersehen.

Die Ernährungsunsicherheit, die sowohl Ursache als auch Folge der absoluten Armut ist, wird weder als Entwicklungsziel noch als Indikator für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt gebührend berücksichtigt. Sie wird oft in engem Zusammenhang mit kurzfristigen Maßnahmen wie der Nahrungsmittelhilfe oder der Erhöhung der Nahrungsmittelversorgung betrachtet, wobei aber ihr mehrdimensionaler Charakter außer Acht bleibt. Außerdem wird die Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit nicht ausreichend als Ziel bzw. Querschnittsaufgabe in langfristige nationale Entwicklungsstrategien integriert. Positiv ist wiederum zu vermerken, dass die Ernährungssicherheit in der zweiten Generation der Armutsbekämpfungsstrategien stärker berücksichtigt wird, da die nationalen Regierungen der Festlegung nationaler Strategien und Programme immer mehr Bedeutung beimessen.

In den vergangenen Jahren erwies sich die Erfüllung der für die Ernährungssicherheit gesetzten Ziele in Krisen (insbesondere in komplexen und langwierigen Krisen), in Zeiten politischer Instabilität und in Ländern, die einen Übergangsprozess durchliefen, als besonders

² Ernährungssicherheit kann als Zustand definiert werden, in dem alle Menschen jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu ausreichender, gesundheitlich unbedenklicher und nahrhafter Nahrung haben, um ihre Ernährungsbedürfnisse und Nahrungsmittelpräferenzen für ein aktives und gesundes Leben zu befriedigen (Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit und Aktionsplan für die Welternährungssicherung, FAO, 1996).

schwierig. Im Bild der globalen Ernährungsunsicherheit heben sich eine Reihe von krisenanfälligen und instabilen Staaten ab, die weder über die Kapazitäten noch den institutionellen Rahmen verfügen, um bei auftretenden Krisen langfristige Strategien umzusetzen. Im Jahr 2005 litten 43 Staaten, unter einem starken Nahrungsmitteldefizit, darunter waren 23 afrikanische Staaten und auch Staaten in Asien und Lateinamerika. Das Ausmaß und wiederholte Auftreten dieses Problems machen ein langfristiges Strukturkonzept zur Bekämpfung der Ursachen der Ernährungsunsicherheit erforderlich.

2.2. Derzeitiger politischer Rahmen

Die Politik der Gemeinschaft zur Erhöhung der Ernährungssicherheit, die 1996 in der Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates festgelegt wurde, bildet weiterhin den Rahmen für die Maßnahmen der Kommission zur Bekämpfung des Hungers. Diese Politik hat sich von der reinen Nahrungsmittelhilfe zu einer Unterstützung breit angelegter nationaler, regionaler und globaler Ernährungssicherungsstrategien gewandelt, bei denen die Nahrungsmittelhilfe ohne Lieferbindung erfolgt und als Instrument betrachtet wird, das nur in Notsituationen einzusetzen ist.

Die Europäische Gemeinschaft ist auf internationaler Ebene einer der größten Geber im Bereich der Ernährungssicherheit, da sie seit 1996 4,9 Mr. EUR, d.h. im Jahresdurchschnitt 500 Mio. EUR aus der Haushaltslinie Ernährungssicherheit bereitstellt hat. Mit ihren Hilfemaßnahmen unterstützte sie verschiedene Phasen des Übergangs in Ländern, i) die sich in einer Krise befanden bzw. befunden hatten, ii) die unter chronischer Ernährungsunsicherheit litten oder iii) deren Volkswirtschaften einen Übergangsprozess durchliefen. Ferner beteiligt sich die Gemeinschaft aktiv an der internationalen politischen Debatte über Handel und Nahrungsmittelhilfe (WTO, Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen, FAO-Beratungsausschuss für die Verwertung von Überschüssen) und ist einer der führenden Geber für Agrarforschung sowohl auf globaler Ebene (Beratungsgruppe für Internationale Agrarforschung - CGIAR) als auch auf regionaler (vor allem in Afrika) und nationaler Ebene.

Die Gemeinschaftspolitik misst den von den betreffenden Staaten entwickelten und eigenverantwortlich umgesetzten Armutsbekämpfungsstrategien größte Bedeutung für die Erzielung langfristiger Ernährungssicherheit bei und räumt im Rahmen der Armutsbekämpfung der Bekämpfung des Hungers oberste Priorität ein. Ferner wird anerkannt, dass die Ernährungssicherheit sehr instabil sein und schon eine vorübergehende Krise chronische Ernährungsprobleme auslösen kann, da Vorräte rasch aufgezehrt sind und somit der Lebensunterhalt bedroht ist.

2004 bestätigte eine externe Evaluierung die Zweckmäßigkeit des strategischen Rahmens der Gemeinschaft für die Ernährungssicherheit und damit auch die Zweckmäßigkeit des vorliegenden thematischen Programms. Laut dieser Bewertung ist Ernährungssicherheit nur durch gleichzeitig erfolgende Anstrengungen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, des Zugangs zu Nahrungsmitteln, der Ernährungsqualität und zur Verhütung von Ernährungskrisen zu erzielen.

Auch im größeren Rahmen der Entwicklungspolitik ist die Ernährungssicherheit seit der Erklärung zur Entwicklungspolitik aus dem Jahr 2000 eine Priorität und bleibt es auch im „Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik“ [KOM(2005) 311], der von der Kommission im Juli 2005 angenommen und vom Rat im November 2005 verabschiedet wurde.

In der unlängst von Kommission und Rat verabschiedeten Strategie der Europäischen Union für Afrika [KOM(2005) 489] wird erneut bekräftigt, wie wichtig die Anstrengungen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit auf dem afrikanischen Kontinent als Teil der Bemühungen um Wachstum zugunsten der Armen sowie die Entwicklung der Landwirtschaft und die Agrarforschung sind.

Für die Gemeinschaftsmaßnahmen in der Übergangsphase von der Soforthilfe (Phase der humanitären Hilfe) zur Entwicklungszusammenarbeit, die unter umfassender Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen konzipiert werden, wird in der Mitteilung der Kommission über die „Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung“³ folgende Definition gegeben: *„Rehabilitationsmaßnahmen, bei denen ein allmählicher Übergang von der Sofort-/Nothilfe auf Bemühungen um die Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Lage und die Förderung des Übergangs auf eine mittel- und langfristige Entwicklungsstrategie erfolgt“.*

2.3. Erfahrungen/Lehren aus der Vergangenheit

Bei der jüngsten externen Evaluierung der Gemeinschaftspolitik und der Haushaltslinie für Ernährungssicherheit im Jahr 2004 wurde nicht nur die Zweckmäßigkeit der Gemeinschaftspolitik bestätigt, sondern auch der Mehrwert hervorgehoben, den die Gemeinschaftshilfe durch die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (SRE), die Zusammenarbeit mit vielen Akteuren und eine Kombination verschiedener Durchführungsinstrumente im Vergleich zur Hilfe anderer Geber bietet. Ferner wurden folgende Bereiche ausgewiesen, in denen mit Hilfe des vorliegenden thematischen Programms Verbesserungen erzielt werden sollen:

- SRE: Ein systematischerer Ansatz bei der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung könnte dem dynamischen und mehrdimensionalen Charakter der Ernährungsunsicherheit besser gerecht werden.
- Schwerpunkt Armutsbekämpfung: Die Ernährungssicherheit sollte stärker als Schwerpunktbereich in die Armutsbekämpfungsstrategien und Länderstrategien der Gemeinschaft eingebettet werden.
- Entwicklung einer Politik/Strategie für Ernährungssicherheit: Der Dialog sollte intensiviert und Regierungen sollten bei der Aufnahme eines langfristigen politischen Dialogs über Ernährungssicherheit unterstützt werden.
- Politische Kohärenz: Die Kohärenz auf nationaler Ebene sollte durch die Einbeziehung der Ernährungssicherheit in die Länderstrategiepapiere (und regionalen Strategiepapiere) verbessert werden.

2.4. Gründe für ein thematisches Konzept

Die Gemeinschaftsstrategie zielt darauf ab, Ernährungssicherheitsziele in langfristige und breit angelegte Armutsbekämpfungskonzepte und -strategien einzubinden. Der Verwirklichung dieser Ziele dienen sowohl geografische als auch thematische Programme.

³ KOM(2001) 153.

Geografische Programme sollen als Standardinstrumente für die Umsetzung der Ernährungssicherungspolitik der Gemeinschaft in aller Welt genutzt werden, wenn es einen funktionierenden Rahmen für die Zusammenarbeit mit der Regierung gibt. Bei den künftigen Zuweisungen aus den Mitteln der geografischen Instrumente soll der Stand der Ernährungssicherheit in dem betreffenden Land gebührend berücksichtigt werden. In Ländern mit Ernährungsunsicherheit kann im Rahmen eines thematischen Programms die Entwicklung politischer Konzepte unterstützt werden, um die Einbindung eines strategischen Ernährungssicherungskonzepts in die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien sicherzustellen.

In Krisenstaaten, in denen humanitäre Hilfe zum Schutz und zur Rettung von Menschenleben benötigt wird, soll die Hilfe im Rahmen des Instruments für humanitäre Hilfe geleistet werden. In Absprache mit den betreffenden Dienststellen der Kommission soll das thematische Programm in solchen Situationen ggf. nach Ablauf der Sofortmaßnahme eingesetzt werden, um den Wiederaufbau und die Rehabilitation zu unterstützen und die Bedürftigkeit durch besonders intensive Bemühungen um die Ernährungssicherheit zu verringern.

Bei Übergangsprozessen ist eine Reihe von Szenarien denkbar, bei denen eher eine thematische als eine geografische Hilfemaßnahme angezeigt ist. Diese Szenarien können drei großen Kategorien zugeordnet werden:

- Situationen und Länder, in denen Ernährungssicherungsmaßnahmen möglicherweise schwer mit den Partnerregierungen zu vereinbaren sind, weil andere Prioritäten gesetzt wurden. So kann Ernährungsunsicherheit beispielsweise vor allem in bestimmten (nicht von der Regierung kontrollierten) Gebieten oder in bestimmten Gruppen (Binnenvertriebene) auftreten.
- Länder, in denen die Zusammenarbeit ausgesetzt wird oder in denen kein Rahmen für die Zusammenarbeit (LSP) vorliegt. Gibt es kein funktionierendes Staatswesen, so kommt den Maßnahmen der Zivilgesellschaft und der multilateralen Organisationen eine größere Bedeutung zu (z.B. in Somalia).
- „Vergessene Krisen“, in denen die Aufnahme der Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen im Rahmen geografischer Instrumente Schwierigkeiten bereiten kann.

Das neue thematische Programm soll daher eingesetzt werden, um

(i) die Kohärenz und die Kontinuität der Maßnahmen im Rahmen des SRE-Prozesses sicherzustellen, (ii) durch die Behandlung globaler/kontinentaler Probleme und die Förderung innovativer Konzepte die Komplementarität der auf unterschiedlichen geographischen Ebenen ergriffenen Hilfemaßnahmen zu gewährleisten und (iii) die Koordinierung, Harmonisierung und Abstimmung mit den Entwicklungspartnern bezüglich der Agenda für Ernährungssicherheit zu unterstützen.

3. THEMATISCHES PROGRAMM

3.1. Reichweite (einschließlich geografischer Geltungsbereich)

Wie in der Mitteilung über „Maßnahmen im Außenbereich durch thematische Programme im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013“ [KOM(2005) 324] dargelegt, sieht die Kommission ein thematisches Programm für Ernährungssicherheit vor, „i) das die Bereitstellung internationaler Kollektivgüter, die unmittelbar der Ernährungssicherheit dienen, und die Finanzierung globaler Programme unterstützen könnte; ii) mit dem mangelnder Ernährungssicherheit in Ländern oder Regionen, in denen entweder keine Regierung im Amt ist oder die Regierung Teile des Landes nicht kontrolliert oder aber kein Länderstrategierahmen funktioniert, beigegeben werden soll; und iii) mit dem innovative Politik und Strategien im Bereich Ernährungssicherheit gefördert werden könnten“.

Der Geltungsbereich des Programms ist bei den einzelnen Komponenten unterschiedlich:

- Die erste Komponente ist eine globale Komponente, die in erster Linie auf kontinentaler, interregionaler und regionaler Ebene ansetzt und einen Schwerpunkt in Afrika und in anderen Regionen hat, die mit einer sich verschlechternden Situation der Nahrungsmittelsicherheit kämpfen.
- Die zweite Programmkomponente soll vorwiegend auf nationaler und lokaler Ebene umgesetzt werden mit dem Ziel, das geografische Instrument im Bedarfsfall zu ergänzen.
- Die dritte Komponente unterstützt innovative politische Strategien und Konzepte unabhängig von der geografischen Ebene, die global, regional, national oder lokal sein kann.

3.2. Programmplanungsgrundsätze

Bei der Planung des thematischen Programms werden folgende Aspekte berücksichtigt:

- Einhaltung des Grundsatzes der **Subsidiarität**: Gemäß der in Abschnitt 2.4 gegebenen Begründung wird die langfristige Strukturhilfe, die aus den Mitteln der (in LSP und RSP geplanten) geografischen Programme zu finanzieren ist, von der Förderung im Rahmen des thematischen Programms ausgeschlossen; stattdessen werden vorübergehende Maßnahmen unterstützt. Im Rahmen des Programms können innovative Pilotprojekte auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene unterstützt werden, um neue Ansätze und Instrumente zu erproben.
- Ausreichende **Flexibilität**, um beispielsweise nach Krisen im Rahmen der zweiten Komponente auf rasche Veränderungen des Umfelds reagieren zu können. Dies erfordert möglicherweise Anpassungen im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen der Hilfe, die Finanzierungsverfahren, die Art der Instrumente und die Durchführungspartner.
- Unterstützung der **Eigenverantwortung** sowie der Rolle und Prioritäten regionaler und kontinentaler Organisationen, die im Bereich Ernährungssicherheit tätig sind, und zwar in Ergänzung zu anderen Partnern und Instrumenten.

- Förderung eines **partizipativen Ansatzes** durch die Vertiefung der Partnerschaft mit Organisationen der Zivilgesellschaft vor allem aus Entwicklungsländern im Rahmen organisierter Netzwerke und Berufsverbände und eines strategischen Dialogs.
- Förderung der **Kohärenz** auf interner und externer Ebene durch (i) die zeitliche Abstimmung der Programmplanung mit dem Programmplanungszyklus der LSP/RSP; (ii) die enge Zusammenarbeit mit anderen Kommissionsdienststellen bei der Entwicklung und Umsetzung der SRE-Länderstrategien und der An- und Auslaufphase des thematischen Programms; (iii) die Gewährleistung der Kohärenz von Konzept und Durchführung der Nahrungshilfemaßnahmen, die im Rahmen der Agenda für Ernährungssicherheit als humanitäre Hilfe durchgeführt werden; (iv) die frühestmögliche Einbeziehung der EU-Mitgliedstaaten bei der Unterstützung der EU-Agenda für Ernährungssicherheit, und (v) die Förderung der externen Kohärenz und **Komplementarität** gemäß der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe (OECD). Das thematische Programm wird sich bei der Unterstützung der internationalen Agenda für Ernährungssicherheit und der Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter auf die Erfahrung der UN-Einrichtungen und anderer internationaler Organisationen stützen.
- Gezielte Ausrichtung auf die **bedürftigsten** Gebiete und Gruppen, die am stärksten von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, wobei sich die Arbeit auf Analysen zur Ernährungsunsicherheit stützt und mit den anderen Akteuren abgestimmt wird.
- Sicherung der **Nachhaltigkeit** der unterstützten Aktivitäten, einschliesslich ihrer Auswirkungen auf örtliche und regionale Sozialstrukturen, Wirtschaft und Umwelt.
- Gemäß dem Komitologieverfahren beschließt die Kommission thematische Strategiepaper (Programmplanungsdokumente) für einen Zeitraum von vier Jahren (2007-2010) und anschließend von drei Jahren (2011-2013).
- Auf der Grundlage dieser mehrjährigen Programmplanung stellt die Kommission jährliche Aktionsprogramme auf, in denen die Schwerpunktbereiche, die spezifischen Ziele und die voraussichtlichen Ergebnisse der Hilfe sowie Richtbeträge festgelegt werden.
- Das Programm wird im Einklang mit der im Jahr 2000 eingeleiteten Reform der Verwaltung der Außenhilfe durchgeführt, die unter anderem bei Bedarf die Übertragung der Zuständigkeiten für die Verwaltung der Hilfe auf die Delegationen vorsieht (Dekonzentration).
- Während des ersten Programmplanungszeitraums (2007-2009) wird eine externe Evaluierung der Maßnahmen als Halbzeitbewertung durchgeführt, damit die dabei gewonnenen Erkenntnisse für die Vorbereitung des zweiten thematischen Strategiepapers (2011-2013) genutzt werden können. Die Berichte werden den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament übermittelt und mit ihnen erörtert.

3.3. Ziele

Gemäß der neuen Erklärung der EU zur Entwicklungspolitik besteht das übergeordnete Ziel des thematischen Programms darin, die Agenda für Ernährungssicherheit voranzubringen und einen Beitrag zur Verwirklichung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels (Bekämpfung des weltweiten Hungers) zu leisten.

Spezifisches Ziel des Programms ist es, die Wirksamkeit der Ernährungssicherheitspolitik der Gemeinschaft insbesondere im Hinblick auf die Schwächsten zu erhöhen. Aufeinander abgestimmte Prioritäten und Maßnahmen sollen nationale Programme ergänzen und ihre Kohärenz fördern.

3.4. Strategische Prioritäten⁴

Nach umfassenden internen und externen Konsultationen wurden mehrere strategische Prioritäten ermittelt. Die endgültige Festlegung der vorrangigen Maßnahmen wird sich auf detaillierte Bedarfsbewertungen stützen, die in Zusammenarbeit mit den betreffenden Dienststellen in Brüssel und in den Delegationen durchgeführt werden.

3.5. Strategische Prioritäten für die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter und die Finanzierung globaler Programme

3.5.1. Internationale öffentliche Güter⁵

- Auf die Armen ausgerichtete und bedarfsorientierte Forschung und technologische Innovationen vor allem in der Landwirtschaft (Viehwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei/Aquakultur) mit einem deutlichen Schwerpunkt auf der Ernährungssicherheit. Die Fördermaßnahmen sollen darüber hinaus die Weitergabe an nachgelagerte Ebenen und den Ausbau der Kapazitäten regionaler/nationaler Forschungsinstitute unterstützen.
- Förderung der Nutzung und Weitergabe von **Satellitenaufnahmen** und -daten.
- Ausbau der **Kapazitäten** und Ausbildung.
- **Netzwerke** für Wissenschaft und Technik zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern sowie zwischen Entwicklungsländern, **Twinning-Maßnahmen**.

3.5.2. Globale (und kontinentale) Programme

Im Rahmen von globalen Programmen werden gemeinsame überregionale Ansätze in bestimmten für die Ernährungssicherheit maßgeblichen Bereichen entwickelt. Sie verfolgen unter anderem folgende Schwerpunkte:

- **Informations- und Frühwarnsysteme für Ernährungssicherheit**, Überwachung der Existenzgrundlagen. Globale Programme dienen der Entwicklung, Erprobung, Vereinheitlichung und Verbreitung von Methoden und Instrumenten, dem Kapazitätenaufbau und der institutionellen Entwicklung auf regionaler und nationaler Ebene.
- **Ernährungssicherungsstrategien**: Unterstützung durch ein globales Programm für Regierungen, die Strategien und Pläne zur Erhöhung der Ernährungssicherheit entwickeln möchten, insbesondere wenn die Ernährungssicherheit nicht als Schwerpunktbereich der

⁴ Nähere Angaben zu den strategischen Prioritäten sind Anhang 1 zu entnehmen.

⁵ Definition der Internationalen Arbeitsgruppe für globale öffentliche Güter: Internationale öffentliche Güter betreffen Fragen, die i) für die internationale Gemeinschaft wichtig sind, ii) nur durch Maßnahmen einzelner Länder nicht angemessen gelöst werden (können) und daher iii) auf multilateraler Ebene von Industrie- und Entwicklungsländern gemeinsam angegangen werden.

Hilfe festgelegt wurde. Im Rahmen des thematischen Programms werden keine Mittel für nationale Ernährungssicherheitsprogramme bereitgestellt. Diese müssen mit Hilfe der geografischen Instrumente unterstützt werden.

- **Unterstützung kontinentaler und regionaler Ernährungssicherheitsprogramme** in Bereichen mit besonderer Bedeutung für die Ernährungssicherheit (z.B. Landwirtschaft und Agrarhandel) und der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Forstwirtschaft und Fischerei. Die globalen/kontinentalen und regionalen Programme werden die prioritären Bereiche, komparativen Vorteile und den Mehrwert der regionalen/kontinentalen Durchführung in den Mittelpunkt stellen und gegebenenfalls die mit geografischen Instrumenten geleistete Unterstützung ergänzen.
- **Netzwerke hochrangiger Fachleute aus dem politischen Bereich** als Forum und Möglichkeit der Ausbildung für die Formulierung und Umsetzung politischer Konzepte und Strategien; **Netzwerke von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Bauernverbänden und Gewerkschaften** (sowohl Süd-Süd-Netzwerke als auch Nord-Süd-Netzwerke) zur Unterstützung der globalen Agenda für Ernährungssicherheit.

3.5.3. *Unterstützung der Fortschritte bei der Umsetzung der globalen Agenda für Ernährungssicherheit*

Die Kommission wird Schlüsselfragen der Ernährungssicherheit weiterhin auf internationaler Ebene erörtern und die Harmonisierung und Abstimmung mit Entwicklungspartnern und Gebern fördern. Besonders wichtig ist eine engere Partnerschaft mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.

3.6. **Ernährungsunsicherheit in außergewöhnlichen Situationen: Hilfemaßnahmen in Ländern im Übergang und in instabilen Staaten**

Im neuen „Europäischen Konsens über Entwicklung“ wird im Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit deutlich zum Ausdruck gebracht, dass „Ländern im Übergang“ besondere Aufmerksamkeit gilt. Die EU misst „den weniger leistungsfähigen Staaten, schwierigen Partnerschaften und weniger tragfähigen sowie versagenden Staaten“⁶ gesteigerte Aufmerksamkeit bei und erkennt an, dass 30 % der ärmsten und von Ernährungsunsicherheit betroffenen Menschen in wenig tragfähigen Staaten leben.

Mit Hilfe des Programms werden in den begünstigten Ländern während einer Übergangsphase Folgemaßnahmen zu den aus Mitteln des Instruments für humanitäre Hilfe finanzierten Maßnahmen durchgeführt, bevor im Rahmen der geografischen Entwicklungsprogramme ein schrittweiser Übergang auf langfristige Ernährungssicherheitsmaßnahmen erfolgt. Mit dem Programm wird sichergestellt, dass in der Übergangsphase angemessene und rechtzeitige Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit ergriffen werden. Zu diesem Zweck werden

- **SRE-Länderstrategien festgelegt**, bei denen ein besonderes Augenmerk auf die Ernährungssicherheit gelegt wird. Die Arbeit auf der Ebene der Kommission wird durch eine ständige dienststellenübergreifende SRE-Arbeitsgruppe gelenkt, die das gleitende

⁶ Dieses Konzept erstreckt sich auf schwierige Partnerschaften und Krisensituationen sowie Situationen nach Krisen.

Programm prüft und die Durchführung beaufsichtigt. Die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung erfordert Flexibilität und die rasche Allokation von Ressourcen.

- die **Anlauf- und Auslaufphasen verbessert**, indem (i) die Informationen über Ernährungssicherheit gefördert werden (siehe Komponente 1); (ii) innovative Konzepte entwickelt werden (siehe Komponente 3); (iii) die Kriterien für die Anlauf- und Auslaufphasen verbessert und von der Planung der Soforthilfe auf den Einzelfall angewendet werden; (iv) eine enge Koordinierung gefördert wird; (v) eine Sensibilisierung für das SRE-Konzept erfolgt und Methoden für dieses Konzept entwickelt werden.

Sind mehrere Länder einer Region von einer Ernährungskrise betroffen, müssen nationale Maßnahmen durch regionale Maßnahmen ergänzt werden (z.B. im Zusammenhang mit Frühwarnsystemen, regionalen Nahrungsmittelmärkten usw.). Wenn in einem solchen Fall keine Mittel aus dem regionalen Richtprogramm zur Verfügung stehen, könnte der Engpass zwischen der Soforthilfe und den Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit bei Bedarf mit Hilfe des thematischen Programms für Ernährungssicherheit überbrückt werden.

Bei der Ausarbeitung konkreter Maßnahmen für diese Programmkomponente werden unter anderem folgende Schwerpunkte gesetzt:

- **Zielgruppe (wer?):** Ausgehend von der Bewertung des Hilfebedarfs werden sich Maßnahmen auf die Gemeinschaften und benachteiligten Gruppen konzentrieren, die am stärksten von der Ernährungsunsicherheit betroffenen sind (nähere Angaben zu den Begünstigten sind unter 3.8 zu finden).
- **Maßnahmen (was?):** Im Mittelpunkt des Programms stehen (i) erhebliche Investitionen zum Schutz, zur Aufrechterhaltung und Wiedererlangung der für die Ernährungssicherheit unabdingbaren Produktionsmittel und sozialen Güter, um eine langfristige Rehabilitation zu ermöglichen, und (ii) die Verringerung der Krisenanfälligkeit und die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Menschen durch die Förderung der Krisenprävention und des Krisenmanagements.
- **Instrumente und Konzepte (wie?):** Gemäß der Ernährungssicherheitspolitik der Gemeinschaft werden die Maßnahmen in erster Linie mit Barmitteln finanziert, um die lokale Produktion und die lokalen Märkte zu stimulieren. Gibt es keine funktionierenden Märkte und Alternativen, können die Durchführungspartner Barzuweisungen für den Kauf und die Verteilung von Nahrungsmitteln verwenden. Für die Ermittlung der geeignetsten Maßnahmen ist die Zusammenarbeit mit lokalen Behörden und Gemeinschaften von höchster Bedeutung. Ferner wird die größtmögliche Koordinierung und Harmonisierung mit anderen Gebern sichergestellt.
- **Partner (mit wem?):** Bei den Partnern handelt es sich in erster Linie um internationale und lokale NRO, lokale Behörden (falls möglich) und UN-Einrichtungen (falls angebracht).

3.7. Förderung innovativer Konzepte und Strategien

Um mit der Entwicklung der Herausforderungen bei der Gewährleistung der Ernährungssicherheit auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene Schritt halten zu können, kann im Rahmen des thematischen Programms die Entwicklung und Erprobung innovativer

und nachhaltiger Politiken, Strategien und Konzepte lokaler Akteure sowie die Verbreitung bewährter Verfahren gefördert werden.

Folgende Bereiche kommen für die Maßnahmen in Betracht: Landwirtschaft und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Forstwirtschaft und Fischerei; Ernährungssicherheit und Entwicklung des ländlichen Raums/lokale Entwicklung (einschließlich der Stadtentwicklung und der Entwicklung der stadtnahen Gebiete); nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Zugang zu diesen Ressourcen; Ernährung, Bevölkerungsentwicklung und Arbeit, Migration sowie Ernährungssicherheit und Gesundheit/Bildung.

Der Innovationsschwerpunkt des Programms ermöglicht die Verwirklichung folgender Ziele: Förderung und Ergänzung von Maßnahmen der Zivilgesellschaft; Bereitstellung einer Hilfe, die auf den Kapazitäten und innovativen Lösungen der Bevölkerung aufbaut; Unterstützung methodischer Arbeiten und Maßnahmen zur Verringerung der Bedürftigkeit; Unterstützung der politischen Entscheidungsträger bei der Analyse neuer Herausforderungen für die Ernährungssicherheit und den diesbezüglichen Planungen; Stärkung des Potentials für die Nachahmung von Innovationen und ihre Süd-Süd-Verbreitung.

3.8. Begünstigte

Das vorliegende Programm, bei dem es sich um ein Schlüsselinstrument für die Verwirklichung der Ernährungssicherheitsziele handelt, zielt auf die Verringerung der Ernährungsunsicherheit der ganzen Welt ab und hat daher **viele unterschiedliche Begünstigte**. Die Ausarbeitung und Durchführung aller drei Programmkomponenten dient letztendlich der Verbesserung der Existenzgrundlagen und der Ernährungssicherheit der Armen in ländlichen und städtischen Gebieten insbesondere in den am stärksten benachteiligten Gruppen.

Vor diesem Hintergrund stehen vor allem bei der zweiten Komponente Begünstigte aus zwei großen benachteiligten Gruppen im Mittelpunkt: i) Menschen, die nicht autonom sind und vorübergehend Unterstützung für die Sicherung ihres Lebensunterhalts (z.B. durch Sicherheitsnetze) benötigen, und ii) Menschen, die vorübergehend Unterstützung benötigen, um der absoluten Armut zu entkommen und eine produktive Tätigkeit aufzunehmen. Folgende Gruppen erhalten Priorität: Kinder unter fünf Jahren; Gemeinschaften mit Mitgliedern, die unter HIV/Aids oder anderen chronischen Krankheiten leiden; von Kriegen betroffene Gemeinschaften und Gruppen sowie Binnenvertriebene; Frauen, insbesondere wenn sie das Familienoberhaupt sind; Viehhalter, Kleinbauern und Fischer; Landlose und Landarbeiter, in äußerster Armut lebende Bewohner städtischer Gebiete.

Das Programm richtet sich auch an ein breites Spektrum **indirekt Begünstigter**, da u. a. Maßnahmen zum Kapazitätenaufbau für Mitarbeiter nationaler und regionaler Verwaltungen, staatlicher und nicht staatlicher Einrichtungen sowie privatwirtschaftlicher Einrichtungen vorgesehen sind.

3.9. Durchführungspartner

Im Rahmen des vorliegenden Programms soll mit einer Reihe verschiedener staatlicher und nicht staatlicher Akteure zusammengearbeitet werden. Vor allem die Hilfe in versagenden Staaten soll sich auf die Bewertungen, Prioritäten und Eigeninitiativen lokaler Akteure stützen.

Die Gemeinschaft wird konkrete Maßnahmen ergreifen, um in Bereichen, die einen kohärenten Beitrag zu ihren Ernährungssicherheitsprogrammen ermöglichen, strategische Partnerschaften mit **UN-Einrichtungen und multilateralen Organisationen** zu fördern. Darüber hinaus wird im Rahmen dieser Partnerschaften auch die Arbeit der Gemeinschaft im internationalen politischen Dialog über Ernährungssicherheit unterstützt.

Die **Organisationen der Zivilgesellschaft** spielen in allen Komponenten eine herausragende Rolle: als strategische Verbündete in der Advocacy-Arbeit, als bevorzugte Partner bei der Konzeption und Durchführung der Hilfe in Übergangsprozessen und instabilen Verhältnissen sowie als Innovationskraft. Im Rahmen des Programms wird die Fähigkeit von NRO aus Nord und Süd zur Teilnahme am politischen Dialog über Ernährungssicherheit gefördert und ihre Zusammenarbeit mit anderen nicht staatlichen Akteuren sowie dem privaten und dem öffentlichen Sektor unterstützt. Die Rolle der Berufsverbände, Gewerkschaften und privaten Einrichtungen soll ebenfalls aktiv gestärkt werden.

Akteure aus dem öffentlichen Sektor kommen in bestimmten Situationen ebenfalls als Programmpartner in Frage. **Lokale Behörden** spielen in wenig tragfähigen Staaten und im Anschluss an Krisen eine wichtige Rolle. Kontinentale, regionale und nationale Einrichtungen können in globale Programme zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (z.B. Forschung und Innovation) einbezogen werden. Akteure aus dem öffentlichen Sektor könnten ebenfalls in die Förderung innovativer Ernährungssicherheitskonzepte und -strategien eingebunden werden.

ANHANG

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)⁷

- 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

⁷ 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”⁸, 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”⁹ 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.

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

⁹ 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 protracted¹⁰

¹⁰ 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 crisis¹¹ 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

¹¹ 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.