



Bruksela, dnia 3.10.2012  
COM(2012) 586 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**PODEJŚCIE UE DO KWESTII ODPORNOŚCI:  
WYCIĄGANIE WNIOSKÓW Z KRYZYSU BEZPIECZEŃSTWA  
ŻYWNOŚCIOWEGO**

## KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

### PODEJŚCIE UE DO KWESTII ODPORNOŚCI: WYCIĄGANIE WNIOSKÓW Z KRYZYSU BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

#### 1. POTRZEBA ZARADZENIA UTRZYMUJĄCEJ SIĘ PODATNOŚCI NA ZAGROŻENIA

Ostatnie oraz powtarzające się kryzysy żywnościowe w regionie Sahelu i w Rogu Afryki, gdzie ponad 30 mln osób cierpi z powodu głodu, podkreślają konieczność wypracowania długoterminowego i systematycznego podejścia do wzmacniania odporności krajów i ludności podatnych na zagrożenia.

Wskutek wstrząsów gospodarczych, rosnących i często zmieniających się cen żywności, presji demograficznej, zmiany klimatu, pustynnienia, degradacji środowiska naturalnego, presji na zasoby naturalne, nieodpowiednich systemów dzierżawy gruntu, niewystarczających inwestycji w rolnictwie wiele części świata jest bardziej narażonych na ryzyko, w szczególności związane z zagrożeniami naturalnymi. Skutki wspomnianych trendów światowych przejawiają się zwiększeniem liczby i intensywności klęsk żywiołowych i kryzysów. Najuboższe gospodarstwa domowe są najbardziej narażone, a w wielu przypadkach to narażenie zwiększają niestabilność polityczna i konflikty polityczne. Jeśli chodzi o brak bezpieczeństwa żywnościowego, pomimo pewnego postępu, miliard osób nadal cierpi z powodu głodu, a problem ten jest szczególnie dotkliwy na obszarach zagrożonych suszami, gdzie większość ludności uzależniona jest bezpośrednio od rolnictwa i pasterstwa.

UE jest jednym z największych światowych darczyńców zapewniających pomoc ratującą życie ludności dotkniętej różnego rodzaju kryzysami. W ostatnich latach zapotrzebowanie na taką pomoc znacząco wzrosło i dalece przekracza dostępne zasoby. Pomoc taka ma zasadnicze znaczenie, ale jej celem jest przede wszystkim zaradzenie sytuacjom kryzysowym, dlatego musi jej towarzyszyć również wsparcie na rzecz zagrożonej ludności, aby była w stanie wytrzymać, radzić sobie i dostosowywać się do powtarzających się niepożądanych zdarzeń i długoterminowego obciążenia.

Wzmacnianie odporności to zadanie długofalowe, które musi być ściśle włączone w politykę i planowanie na szczeblu krajowym. Jest to element procesu rozwoju, a prawdziwy zrównoważony rozwój musi być ukierunkowany na podstawowe przyczyny powtarzających się kryzysów, a nie jedynie na ich konsekwencje. Współpraca ze szczególnie zagrożoną ludnością w celu wzmocnienia jej odporności jest również podstawowym elementem walki z ubóstwem, która jest ostatecznym celem polityki UE na rzecz rozwoju, co zostało potwierdzone przez UE w programie działań na rzecz zmian<sup>1</sup>.

Strategie na rzecz wzmocnienia odporności powinny przyczynić się do realizacji różnych polityk, w szczególności bezpieczeństwa żywnościowego<sup>2</sup>, dostosowania do zmian klimatu<sup>3</sup> i

<sup>1</sup> COM(2011)637, zatwierdzony konkluzjami Rady z dnia 14 maja 2012 r.

<sup>2</sup> COM(2010)127 final.

<sup>3</sup> COM(2009) 147 final. Biała księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania”.

ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych<sup>4</sup>. W tym kontekście UE wspierała konsekwentnie zapobieganie i gotowość w związku z sytuacjami kryzysowymi w krajach najbardziej podatnych na zagrożenia oraz ustaliła potrzebę włączenia kwestii ograniczenia ryzyka klęsk żywiołowych i dostosowania się do zmian klimatu szczególnie w politykę współpracy na rzecz rozwoju i politykę pomocy humanitarnej.

Inwestowanie we wzmacnianie odporności jest opłacalne. Podejmowanie działań ukierunkowanych na podstawowe przyczyny powtarzających się sytuacji kryzysowych jest – zwłaszcza dla osób nimi dotkniętych – nie tylko lepsze niż jedynie reagowanie na konsekwencje tych sytuacji kryzysowych, ale również znacznie tańsze. W okresie ogólnoświatowego spowolnienia gospodarczego i ograniczeń budżetowych zarówno budżety krajów partnerskich, jak i darczyńców są pod coraz większą presją wykazania, że wykorzystują one udostępnione środki, zapewniając maksymalne korzyści.

W odpowiedzi na masowe kryzysy żywnościowe w Afryce Komisja podjęła ostatnio dwie inicjatywy: wspierania odporności Rogu Afryki (ang. Supporting Horn of African Resilience – SHARE)<sup>5</sup> oraz globalnego porozumienia na rzecz inicjatywy odporności Sahelu (fr. Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel – AGIR)<sup>6</sup>. Określają one nowe podejście do kwestii wzmacniania odporności ludności podatnej na zagrożenia.

Celem niniejszego komunikatu jest wykorzystanie wniosków z tych doświadczeń w celu poprawy skuteczności wsparcia UE na rzecz zmniejszania podatności na zagrożenia w krajach rozwijających się, które są szczególnie narażone na klęski żywiołowe, poprzez uwzględnienie kwestii odporności jako głównego celu.

Ponadto niniejszy komunikat ma na celu wniesienie wkładu do międzynarodowej debaty na temat poprawy bezpieczeństwa żywnościowego i odporności w szerszym znaczeniu, szczególnie w kontekście G8, G20, Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego, inicjatywy na rzecz poprawy stanu wyżywienia (ang. Scaling Up Nutrition – SUN), negocjacji dotyczących konwencji z Rio<sup>7</sup> oraz globalnego porozumienia na rzecz Rogu Afryki.

---

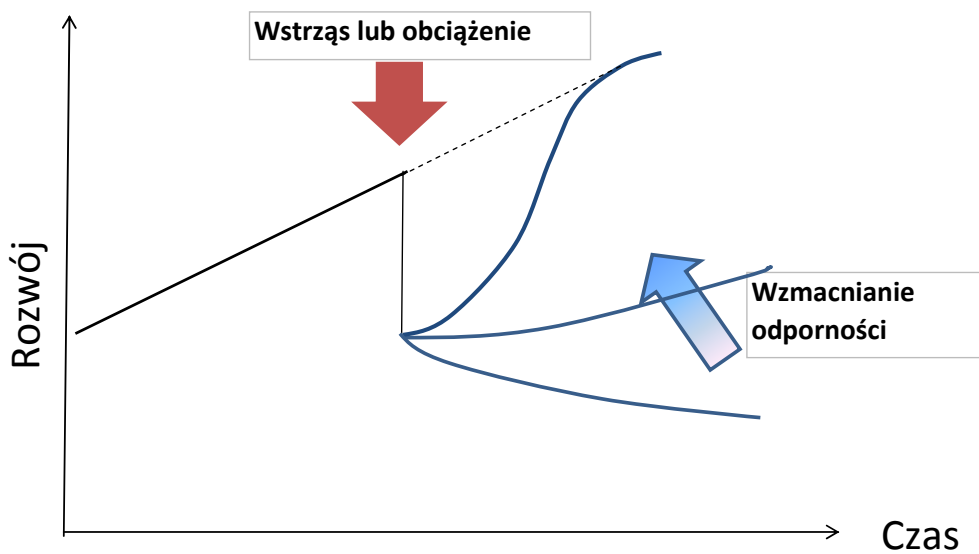
<sup>4</sup> Strategia UE na rzecz wspierania działań zmniejszających ryzyko związane z klęskami żywiołowymi w krajach rozwijających się (COM (2009) 84 z 23.2.2009). Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności - podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju, stabilności i pokoju (COM (2007) 643 z 25.10.2007).

<sup>5</sup> Dokument roboczy służb Komisji (SEC(2012)102 z 11.4.2012).

<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> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Konwencja Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia

## 2. MODEL ODPORNOŚCI



	Tolerowanie / Wytrzymanie	Przywrócenie Przezwyciężenie
Gotowość Zapobieganie		
Badanie / analiza / uczenie się		

Na podstawie Montpellier Panel – "Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture", marzec 2012

---

**Odporność oznacza zdolność osoby fizycznej, gospodarstwa domowego, społeczności, kraju lub regionu do wytrzymania, dostosowania się i szybkiego przezwyciężenia obciążeń i wstrząsów.**

---

Pojęcie odporności ma dwa wymiary: wewnętrzną siłę danego podmiotu – osoby fizycznej, gospodarstwa domowego, społeczności lub większej struktury – w zakresie większej odporności na obciążenia i wstrząsy oraz zdolność tego podmiotu do przezwyciężenia skutków.

Zwiększenie odporności (i ograniczanie podatności) można zatem osiągnąć albo poprzez wzmocnienie siły podmiotu, albo poprzez zmniejszenie intensywności skutków, lub poprzez oba te czynniki. Wymaga to **wieloaspektowej strategii** i szerokiej perspektywy systemowej mających na celu zarówno ograniczenie wielu czynników ryzyka związanych z kryzysem, jak i równocześnie poprawę mechanizmów szybkiego reagowania i dostosowawczych na poziomie lokalnym, krajowym i regionalnym. **Wzmocnienie odporności** znajduje się na styku pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju.

**Wzmocnienie odporności** wymaga opracowania **długoterminowego podejścia**, którego podstawą jest łagodzenie przyczyn prowadzących do sytuacji kryzysowych oraz zwiększanie zdolności do lepszego radzenia sobie z niepewnością i zmianami w przyszłości.

### **3. DOŚWIADCZENIA UE W ZAKRESIE WZMACNIANIA ODPORNOŚCI I ZARADZANIA KRYZYSOM ŻYWNOŚCIOWYM W AFRYCE**

W Afryce subsaharyjskiej najuboższe gospodarstwa domowe, społeczności i kraje cierpią z powodu mniejszych zdolności do przezwyciężenia długookresowych skutków zmian klimatu, w szczególności skutków częstych i dotkliwych susz, a także kryzysów gospodarczych i konfliktów wewnętrznych. Przez wiele lat UE udzielała wsparcia w odniesieniu do kryzysów żywnościowych w Afryce w ramach pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju. Na tej podstawie w programie działań UE na rzecz zmian priorytetem będzie współpraca w zakresie zrównoważonego rolnictwa, w tym ochrona usług ekosystemowych oraz bezpieczeństwo żywnościowe i wyżywienie w ramach przyszłej długoterminowej pomocy UE na rzecz rozwoju.

W kontekście szczególnego uwzględnienia kwestii odporności wsparcie sektora rolniczego i związanych z nim polityk krajowych i regionalnych, w tym użytkowania gruntów, powinno nie tylko wzmocniać produkcję, lecz w szczególności zapewniać lepsze funkcjonowanie rynków żywności oraz wspierać poprawę sytuacji społecznej grup znajdujących się w trudnej sytuacji oraz społeczeństwa obywatelskiego.

W tym kontekście UE opracowuje i wdraża innowacyjne odpowiedzi na kryzysy w Rogu Afryki i Sahelu, które powinny stanowić cenne wnioski do opracowania bardziej systematycznego i długoterminowego podejścia do kwestii wzmocnienia odporności ludności dotkniętej sytuacjami kryzysowymi. W związku z tym ważne jest uznanie roli kobiet we wzmocnianiu odporności w gospodarstwach domowych i w społecznościach dotkniętych kryzysem. W niestabilnych i podatnych na zagrożenia krajach, w których odporność jest często najslabsza, ważne jest również dopilnowanie, by inicjatywy polityczne uwzględniały powiązanie bezpieczeństwa i rozwoju, wspierając tym samym podejście promujące politykę spójności i komplementarności.

### 3.1. Wspieranie odporności Rogu Afryki (SHARE)

Szereg czynników wpływa na długoterminową podatność na zagrożenia gospodarstw domowych w Rogu Afryki. Są to między innymi wzrost liczby ludności i rosnące zapotrzebowanie na zasoby, ubóstwo na obszarach wiejskich, niska produktywność, słabsze warunki handlu, niezabezpieczony dostęp do ziemi i wody, słabe rządy, brak bezpieczeństwa i długotrwała niestabilność geopolityczna. UE ma znaczne doświadczenie we współpracy z partnerami w dziedzinie rozwoju w Rogu Afryki w zakresie rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego oraz dogłębnie rozumie, jakie rozwiązania posiadają największy potencjał.

Susza, która dotknęła region w 2011 r., była najdotkliwszą od 60 lat. Stanowiła wstrząs, który przeobraził niepewną sytuację w kryzys (a w Somalii spowodował warunki głodu).

Po otrzymaniu ostrzeżeń z systemów wczesnego ostrzegania w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego UE i jej państwa członkowskie współdziałały w celu opracowania odpowiedzi, która byłaby adekwatna do skali kryzysu:

- opracowano wspólne ramy analityczne pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju, które umożliwiły podmiotom świadczącym pomoc humanitarną i pomoc na rzecz rozwoju współpracę opartą na wzajemnym zrozumieniu oraz określenie wspólnych priorytetów;
- UE zapewniła ogółem 790 mln EUR pomocy humanitarnej w latach 2011–2012. Sama Komisja przeznaczyła na ten cel 181 mln EUR. Oprócz działań ratujących życie pomoc ta zapewniła również pierwsze kroki w procesie przezwycięzania kryzysów, na przykład poprzez dostarczenie nasion i narzędzi, poprawę gospodarki wodnej oraz odnowę populacji stad;
- zapewniono szybki wzrost krótkoterminowego finansowania na rzecz rozwoju w celu wsparcia fazy bezpośredniego przezwycięzania kryzysu; zobowiązania Komisji na lata 2012–2013 wynosiły 250 mln EUR na wsparcie produkcji rolnej i hodowli zwierząt, żywienia, zdrowia zwierząt, zaopatrzenia w wodę i zarządzania zasobami naturalnymi.

Oprócz krótkoterminowego reagowania UE wprowadziła długoterminowe i usystematyzowane podejście do wspierania krajów i społeczności dotkniętych suszami w zakresie przezwycięzania skutków susz i rozwijania zdolności do radzenia sobie z suszami w przyszłości. Obejmuje ono:

- zobowiązanie do współpracy z partnerami regionalnymi i podejmowania działań za ich pośrednictwem. UE i inni darczyńcy bilateralni wspierają sekretariat Międzyrządowego Organu ds. Rozwoju (IGAD) w celu wzmocnienia jego potencjału oraz koordynowania i wspierania inicjatyw transgranicznych w dziedzinach takich, jak rozwój hodowli i zarządzanie zasobami naturalnymi;
- zobowiązanie do ścisłej współpracy z innymi darczyńcami działającymi w regionie. Społeczność darczyńców utworzyła niewielką platformę koordynacyjną – globalne porozumienie ws. działań na rzecz odporności i wzrostu (Global Alliance for Action for Resilience and Growth<sup>8</sup>). Ścisłe współpracując z IGAD-em, to globalne

<sup>8</sup> Zakres porozumienia obejmuje szerszy region Rogu Afryki: Etiopię, Kenię, Ugandę, Somalię, Dżibuti, jak również Sudan i Sudan Południowy. Obsługę sekretariatu zapewnia USAID.

porozumienie stworzyło forum skupiające kraje partnerskie i darczyńców zapewniających wsparcie w zakresie odporności na susze.

Długoterminowe zobowiązanie służące rozwiązaniu kwestii strukturalnych i stworzeniu długofalowej odporności. W zależności od konkretnych uwarunkowań krajowych i lokalnych kilka tematów i sektorów będzie traktowanych priorytetowo pod względem finansowania z budżetu UE w latach 2014–2020. Chodzi tu o: zdrowie i rozwój zwierząt, zarządzanie zasobami naturalnymi, zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, handel krajowy i regionalny, żywienie, sprawowanie rządów, badania i transfer technologii oraz przepływy ludności.

### **3.2. AGIR Sahel: globalne porozumienie UE na rzecz inicjatywy odporności Sahelu (fr. Alliance Globale pour l'Initiative Résilience-Sahel)**

W ciągu ostatnich dziewięciu sezonów rolniczych Sahel doświadczył sześciu odrębnych kryzysów żywnościowych. Region ucierpiał w wyniku niedożywienia, a odnotowane wskaźniki były znacznie powyżej poziomów alarmowych. Dwanaście milionów ludzi jest obecnie zagrożonych, co stanowi 20% populacji. Kobiety i dzieci są najbardziej narażone na negatywne skutki obciążeń żywnościowych i gospodarczych, zwłaszcza w trudnym okresie pomiędzy cyklami zbioru plonów.

W ostatnich latach odnotowano postępy w Afryce Zachodniej dzięki pracy istniejących instytucji i platform, takich jak Sieć na rzecz Przeciwdziałania Kryzysowi Żywnościowemu (fr. Réseau de Prévention des Crises Alimentaires – RPCA) oraz Stały Komitet Międzypaństwowy ds. Walki z Suszą w Sahelu (CILSS). W oparciu o zdobyte doświadczenia opracowano strategię mającą na celu lepsze stawienie czoła kryzysom żywnościowym. Poprawa funkcjonowania systemów wczesnego ostrzegania pomogła krajom i darczyńcom lepiej przewidywać bieżące kryzysy.

Plan działań UE w odpowiedzi na kryzys w Sahelu w 2012 r. obejmuje kwotę około 500 mln EUR (123 mln EUR na pomoc humanitarną oraz 372 mln EUR na programy rozwojowe).

Opracowano trójfazowe podejście w ścisłej koordynacji między unijnym finansowaniem pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju. Plan obejmuje szeroki zakres działań, sięgających od poprawy dostępu do żywności do wspierania systemów wczesnego ostrzegania krajów partnerskich, funkcjonowania rynku i ochrony ekosystemów. Łączy on programy pomocy doraźnej i programy pomocy rozwojowej, mieszając finansowanie krótkoterminowe oraz średnio- i długoterminowe w celu wzmocnienia odporności w ramach zintegrowanego podejścia. Zarządzanie sytuacjom nadzwyczajnym przy jednoczesnym inwestowaniu w odporność wymaga skoordynowanych działań pomocowych – w porozumieniu z organizacjami regionalnymi – zarówno dla zapewnienia spójności i komplementarności, jak i zmniejszenia podatności na wstrząsy najbardziej zagrożonych gospodarstw domowych oraz zajęcia się podstawowymi przyczynami braku bezpieczeństwa żywności i żywienia.

Partnerstwo AGIR, zainicjowane przez Komisję w dniu 18 czerwca 2012 r., zapewnia plan działania w zakresie wzmocnienia odporności bazujący na istniejących strategiach regionalnych i wzmocniający je. Chodzi o takie strategie, jak wspólna regionalna strategia Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), Unii Gospodarczej i Walutowej Afryki Zachodniej (UEMOA) i Stałego Komitetu Międzypaństwowego ds. Walki z Suszą w Sahelu (CILSS) przy wsparciu Klubu Sahelu i Afryki Zachodniej (SWAC).

Regionalny plan działania na rzecz wzmocnienia odporności w krajach Sahelu w trwały i zrównoważony sposób, sporządzony przez organizacje regionalne Afryki Zachodniej przy wsparciu wspólnoty darczyńców, zostanie przedstawiony na spotkaniu wysokiego szczebla wszystkich zainteresowanych państw w Wagadugu na początku grudnia 2012 r.

#### **4. WYCIĄGANIE WNIOSKÓW Z DOŚWIADCZEŃ**

Inicjatywy SHARE i AGIR stanowią poprawę pod względem koordynacji pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju, zwiększenie wysokości pomocy w perspektywie krótkoterminowej, ułatwienie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju, jak również pokazują zaangażowanie UE na rzecz zaradzenia podstawowym przyczynom braku bezpieczeństwa żywnościowego w dłuższym horyzoncie czasowym.

Koncentrują się one wokół bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce subsaharyjskiej, ale podejście to można również zastosować w innych regionach i w odniesieniu do innych rodzajów podatności na zagrożenia (na przykład w regionach narażonych na powodzie, cyklony, trzęsienia ziemi, susze, fale sztormowe i tsunami, zmianę klimatu lub wzrost cen żywności). Wypracowane podejście ma szereg wspólnych elementów, które UE będzie starać się powielać w najbardziej podatnych na zagrożenia krajach rozwijających się. Istnieją trzy kluczowe elementy tego podejścia, które zostały omówione poniżej:

- przewidywanie kryzysów poprzez ocenę ryzyka;
- szczególny nacisk na zapobieganie i gotowość na sytuacje kryzysowe;
- poprawa reagowania na sytuacje kryzysowe.

##### **4.1. Przewidywanie kryzysów poprzez ocenę ryzyka**

Zarówno w Rogu Afryki, jak i w krajach Sahelu systemy wczesnego ostrzegania wskazywały na zbliżające się sytuacje kryzysowe. Systemy wczesnego ostrzegania dotyczące bezpieczeństwa żywności (takie jak zintegrowana klasyfikacja faz) zostały poprawione, dzięki czemu kraje partnerskie i instytucje regionalne mogą przygotować z wyprzedzeniem odpowiednią reakcję na sytuacje kryzysowe. Podobnie systemy wczesnego ostrzegania przed innymi zagrożeniami, takimi jak tsunami, lub dotyczące innych regionów obecnie również funkcjonują lepiej.

Te systemy informacyjne muszą być również powiązane z odpowiednimi inicjatywami ogólnosiwiatowymi, takimi jak system informacji o rynkach rolnych w ramach G20.

Konieczne jest również bardziej systematyczne powiązanie między dostarczonymi informacjami a polityką i podejmowaniem decyzji na szczeblu krajowym i regionalnym. Na przykład dane, takie jak dane dotyczące niedożywienia dzieci, produkcji rolnej (w tym hodowli zwierząt) i rynków (w tym ceny żywności), powinny być w większym stopniu dostępne do celów polityki bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego rolnictwa.

Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w szczególności w polityce i procedurach poszczególnych krajów, takich jak kompleksowy program rozwoju rolnictwa w Afryce (CAADP). Plany inwestycyjne CAADP nie tylko dotyczą obecnych ograniczeń, ale również prognozują przyszłe wstrząsy i obciążenia oraz zapewniają wsparcie dla krajów w łagodzeniu ich skutków, reagowaniu na nie i wzmocnianiu odporności.



**Regionalny system wczesnego ostrzegania (CILSS/ECOWAS/UEMOA):** Sieć zapobiegania kryzysom żywnościowym (RCPA) stanowi platformę, za pośrednictwem której kraje partnerskie, darczyńcy, ONZ oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego gromadzą informacje w celu prowadzenia wspólnej analizy w zakresie braku bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Zachodniej. Odegrała ona zasadniczą rolę przy ostrzeganiu we wczesnych fazach obecnego kryzysu w 2012 r.

W tym samym duchu Unia Europejska ustanowiła światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu w celu wzmocnienia dialogu politycznego i współpracy z krajami najbardziej dotkniętymi zmianami klimatycznymi. Systemy informacyjne wczesnego ostrzegania i zarządzania w sytuacjach kryzysowych są istotnymi elementami w tym kontekście.

**Systemy wczesnego ostrzegania w Nepalu:** W sierpniu 2010 r. wysoka fala powodziowa na rzece Rapt doprowadziła do przekroczenia poziomu ostrzegawczego w dystrykcie Chitwan. System wczesnego ostrzegania wzdłuż biegu rzeki za pomocą radia i sieci telefonicznej umożliwił komitetom zarządzania kryzysowego zagrożonych gmin przesunięcie ich podstawowego majątku ruchomego do wyżej położonych i bezpieczniejszych miejsc. Kiedy powódź dotarła do miejscowości, ludność zdążyła już schronić się w bezpiecznym miejscu. Wczesne ostrzeganie zminimalizowało zatem liczbę ofiar śmiertelnych i utratę mienia.

**Bangladesz:** Finansowanie szpitala uniwersyteckiego w Dhace, przeznaczone głównie na zarządzanie sytuacjami masowych wypadków, w tym na plany działań w sytuacjach nadzwyczajnych, sprzęt medyczny, zapasy leków i szkolenia. Dzięki temu w czerwcu 2010 r. w pożarze, w którym zginęło 120, szpitalowi udało się uratować życie ponad 250 pacjentów.

**ASEAN:** Na poziomie regionalnym Komisja wspiera porozumienie AADMER (porozumienie ASEAN w sprawie zarządzania kryzysowego i działań w sytuacjach nadzwyczajnych), którego celem jest zwiększenie odporności i zmniejszanie podatności w lokalnych społecznościach i instytucjach poprzez wspieranie strategii, które umożliwią im lepsze przygotowanie się na klęski żywiołowe, łagodzenie ich skutków oraz reagowanie na nie.

#### 4.2. Szczególny nacisk na zapobieganie i gotowość na sytuacje kryzysowe

Reakcja społeczności międzynarodowej i dotkniętych krajów na kryzysy w Rogu Afryki i Sahelu wykazuje znaczące postępy w zdolności radzenia sobie ze skutkami kryzysów. Jednak podkreśliły one również podstawowe znaczenie **zapobiegania** (uniemożliwienie wystąpienia kryzysu) i **gotowości** (dopilnowanie, by osoba fizyczna, gospodarstwo domowe, kraj lub region byli gotowi poradzić sobie ze skutkami niepożądanego zdarzenia).

Dlatego też następujące kwestie mają kluczowe znaczenie:

- W perspektywie długoterminowej krajowe i regionalne programy powinny zajmować się podstawowymi przyczynami podatności na zagrożenia. Mniejsza podatność na wstrząsy jest możliwa jedynie wówczas, jeżeli jest osadzona w polityce krajów partnerskich na rzecz rozwoju. W celu rozwoju tych procesów konieczne jest, aby analizy ryzyka, w tym zarządzanie ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i bezpieczeństwem żywnościowym, zostały włączone w politykę krajową/regionalną. Podobnie należy również uwzględnić w polityce krajowej dostosowanie do zmian klimatu i ramy polityczne, takie jak krajowe adaptacyjne programy działań (NAPA).

- **Doświadczenie zdobyte w ramach inicjatyw, takich jak SHARE i AGIR, lub udanych projektów pilotażowych** w zakresie zarządzania kryzysowego, takich jak te wspierane przez Komisję w ramach programu gotowości na wypadek klęsk żywiołowych (DIPECHO), **powinny być lepiej rozpowszechniane**. Jednym z wyzwań jest zbadanie, w jaki sposób oddolne projekty osadzone w danej społeczności mogą być w większym stopniu uwzględnione w polityce rządowej na szczeblu krajowym i regionalnym.
- Należy ulepszyć **sprawowanie rządów** zorganizowane pod kątem zarządzania w przypadku klęsk żywiołowych oraz **wzmocnić potencjał zainteresowanych podmiotów** na szczeblu lokalnym i krajowym. Silne struktury lokalne są istotne w celu minimalizacji ryzyka oraz w celu zapewnienia skuteczności wysiłków na rzecz zapobiegania i gotowości, jak również operacji stanowiących początkową reakcję.
- **Partnerstwo publiczno-prywatne** powinno być w pełni wykorzystywane na właściwych forach, takich jak niedawna inicjatywa G8 „Nowy sojusz na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i wyżywienia” (ang. New Alliance for Food and Nutrition Security).

W przypadku kryzysów żywnościowych konieczne jest zintegrowane podejście, aby **zarządzić podstawowym przyczynom braku bezpieczeństwa żywnościowego**. Pod względem **dostępu do żywności** dotyczy to dywersyfikacji produkcji żywności, co może zostać zakłócone w wyniku degradacji środowiska i zmian klimatu. **Dostęp do produktów żywnościowych** wymaga sprawnie funkcjonujących rynków i sieci bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę znaczenie rezerw, programów ubezpieczenia, instrumentów w zakresie przechowywania, dostępu rolników do rynku i usług finansowych oraz zapasów interwencyjnych. Obejmuje on również inwestycje w infrastrukturę obszarów wiejskich oraz badania i transfer technologii. W perspektywie długoterminowej wspieranie zrównoważonego rolnictwa ma zasadnicze znaczenie dla budowania odporności w Afryce subsaharyjskiej, gdzie rolnictwo dostarcza zatrudnienia 60% ludności, w szczególności tej najbardziej podatnej na zagrożenia.

Cennych doświadczeń dostarcza program na rzecz skutecznego systemu zabezpieczającego (PSNP) w Etiopii. Zapewnia on transfery w formie żywności lub środków pieniężnych do najsłabszych gospodarstw domowych w kraju w zamian za udział w robotach publicznych.

PSNP jest największym systemem transferów społecznych w Afryce subsaharyjskiej i jest on bardziej opłacalny (około jednej trzeciej kosztów) w porównaniu z interwencjami humanitarnymi.

**Zarządzenie ukrytemu kryzysowi niedożywienia dzieci, aby zmniejszyć podatność na zagrożenia przyszłych dorosłych:** Głód i niedożywienie prowadzi do śmierci prawie 2,6 miliona dzieci rocznie. Niedożywienie dotyka co trzeciego dziecka w krajach rozwijających się. Problem rozpoczyna się często jeszcze przed porodem z powodu niedożywienia matki. Niedożywienie **jest jedną z głównych przyczyn podatności na zagrożenia, zwłaszcza w przypadku dzieci do lat 2. Spowalnia rozwój intelektualny i fizyczny, a tym samym zmniejsza zdolność przyszłych dorosłych do radzenia sobie z niepożądanymi zdarzeniami.** Ponadto związane z tym koszty w wielu krajach rozwijających się sięgają 2-3% produktu krajowego brutto każdego roku, co rozszerza cykl ubóstwa i utrudnia wzrost gospodarczy. UE wspiera wysiłki partnerów zmierzające do ograniczenia niedożywienia w perspektywie krótko- i długoterminowej. Konieczne są strategie w wielu dziedzinach, takich jak zdrowie, rolnictwo, woda, warunki sanitarne, wzrost gospodarczy i edukacja. UE wspiera inicjatywę na rzecz poprawy stanu żywienia (SUN), która stanowi ramy dla działań podejmowanych pod przewodnictwem krajów partnerskich.

**Zwalczanie susz w północnej Kenii.** 3,7 mln Kenijczyków pilnie potrzebowało żywności, czystej wody i podstawowej infrastruktury sanitarnej podczas suszy w 2011 r. W ramach SHARE UE rozszerza swoje wsparcie w celu przyspieszenia przezwyciężenia tego kryzysu i wzmocnienia odporności poprzez: pomoc mającą na celu usprawnienie kenijskiego systemu wczesnego ostrzegania; wsparcie instytucjonalne Ministerstwa Północnej Kenii; wsparcie dla krajowego organu ds. zarządzania suszami (NDMA), który zarządza funduszem nadzwyczajnym na wypadek klęsk żywiołowych i susz (NDDCF); zwiększanie potencjału władz lokalnych do zarządzania operacjami szybkiego reagowania; oraz projekty na poziomie społeczności lokalnych mające na celu zwiększenie możliwości gospodarczych. Oczekuje się, że wzmocnienie instytucji i zwiększenie inwestycji realizowanych na suchych terenach rząd Kenii lepiej przygotują kraj do złagodzenia skutków podobnych kryzysów.

#### 4.3. Poprawa reagowania na sytuacje kryzysowe

Uwzględniając doświadczenia zdobyte w Rogu Afryki i Sahelu, można stwierdzić, że poniższe elementy mogą pomóc w zwiększeniu skutków reagowania na pojawiające się sytuacje kryzysowe:

- Przygotowanie wspólnych ram analitycznych opracowanych zarówno przez podmioty świadczące pomoc humanitarną, jak i pomoc rozwojową, które to ramy:
  - określają przyczyny kryzysu, jak również dokładne skutki dla najbardziej zagrożonej ludności;
  - oceniają bieżące interwencje w celu stwierdzenia, czy zaradzono podstawowym przyczynom oraz czy istnieją luki w świadczonej pomocy;
  - wskazują obszary, zarówno w sensie sektorów, jak i regionów geograficznych, w przypadku których podejście polegające na wzmocnieniu odporności może przynieść największe skutki;

- określają strategiczne priorytety krótkoterminowe (wczesne przewycięzanie kryzysów), jak również w perspektywie długoterminowej w ramach spójnego „podejścia do kwestii odporności”.
- Konieczne jest zwiększenie krótkoterminowego finansowania w celu wsparcia **fazy wczesnego przewycięzania kryzysu**. ostatnie inicjatywy podkreślają potrzebę większej elastyczności w programowaniu w odpowiedzi na szybko zmieniające się potrzeby, bez ograniczania bieżących średnio- i długoterminowych działań mających na celu zaradzenie podstawowym przyczynom. Nowe sposoby pomocy, takie jak fundusze powiernicze UE, należy uznać za zapewniające rozwiązania w nagłych wypadkach lub w sytuacjach pokryzysowych.
- Najbardziej poważne kryzysy wykraczają poza granice krajów. **Zdolność organizacji regionalnych** należy wzmocnić tak, aby mogły one rozwijać inicjatywy transgraniczne i wspierać integrację regionalną.
- Na wypadek poważnych kryzysów należy utworzyć niewielkich rozmiarów struktury w celu **koordynacji działań darczyńców i usystematyzowanego dialogu z krajami partnerskimi i organizacjami regionalnymi**. Konieczne jest określenie i sformalizowanie działań poprzez ustalenie ich wykonawców, z uwzględnieniem komparatywnej przewagi poszczególnych podmiotów w danym kontekście. Zarówno podmioty świadczące pomoc rozwojową, jak i humanitarną powinny być aktywnie zaangażowane.
- Ustalenie krótkoterminowych interwencji, które mają długoterminowe skutki. Mimo że działania krótkoterminowe, a w szczególności pomoc humanitarna, są przede wszystkim skupione na ratowaniu życia i ochronie mienia, działania takie mogą również mieć również długoterminowe skutki. Na przykład przejście od pomocy żywnościowej do przekazów pieniężnych może mieć skutek długoterminowy polegający na stymulowaniu rynku lokalnego i finansowaniu robót publicznych, co może przyczynić się do zmniejszenia prawdopodobieństwa przyszłych klęsk lub złagodzenia ich skutków. Tego rodzaju interwencje powinny zostać określone oraz należy ustalić ich priorytety.
- W przypadku gdy występują konflikty zbrojne, strategia w zakresie odporności oraz szersza strategia polityczna UE i podejście do kwestii bezpieczeństwa powinny wzajemnie wspierać się i być spójne; ponadto należy osiągnąć synergii na poziomie instrumentów, w szczególności instrumentów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, jak i instrumentu na rzecz stabilności.

**Elastyczne finansowanie w ramach opiewającego na kwotę 1 mld EUR unijnego instrumentu żywnościowego, AFSI i V-FLEX.** Kryzys cenowy na rynku produktów żywnościowych w latach 2007–2008 doprowadził do reakcji ze strony społeczności międzynarodowej na niespotykaną dotąd skalę. UE była pierwszym darczyńcą, który podjął aktywne działania i zapowiedział wprowadzenie opiewającego na kwotę 1 mld EUR instrumentu żywnościowego, pokazując, że UE potrafi reagować na czas i na dużą skalę. Rok później, w 2009 r., darczyńcy zadeklarowali 22 mld EUR na wsparcie zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego (inicjatywa z L'Aquila na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego, AFSI). UE zwiększyła dodatkowe wsparcie, zobowiązując się do przekazania kwoty 3,8 mld USD. Istnieją dwa inne mechanizmy dotyczące krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP): FLEX (wahania w przychodach z wywozu) pomaga rządowi

doświadczającym gwałtownej utraty przychodów z wywozu, zaś „Vulnerability Flex” (V-FLEX) ma na celu pomoc krajom najbardziej dotkniętym pogorszeniem koniunktury gospodarczej w 2009 r. z powodu ich niewielkiej odporności. Instrument ten działał prewencyjnie w oparciu o prognozy deficytu budżetowego, z korektami uwzględniającymi podatność na zagrożenia, działając w sposób antycykliczny w celu uzupełnienia niedoborów finansowania krajowego.

## **5. 10 DZIAŁAŃ MAJĄCYCH NA CELU WZMOCNIENIE ODPORNOŚCI W KRAJACH DOTKNIĘTYCH BRAKIEM BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO I ZAGROŻONYCH KLĘSKAMI ŻYWIOŁOWYMI**

1. Odporność można tworzyć jedynie poprzez działania oddolne. Dlatego punktem wyjścia w podejściu UE do kwestii odporności jest stanowcze uznanie wiodącej roli krajów partnerskich. UE dostosuje swoje wsparcie do strategii politycznych i priorytetów partnerów, zgodnie z przyjętymi zasadami skuteczności pomocy.
2. Działania wzmacniające odporność muszą być oparte na solidnej metodyce w zakresie oceny ryzyka i podatności na zagrożenia. Takie oceny powinny być podstawą do opracowania krajowych strategii w zakresie odporności, a także do opracowania konkretnych projektów i programów. UE będzie wspierać opracowywanie krajowych strategii w zakresie odporności stanowiących element szerszych strategii na rzecz rozwoju. UE będzie współpracować z krajami partnerskimi i głównymi podmiotami działającymi na arenie międzynarodowej w celu poprawy metodyki opracowania ocen będących podstawą tych strategii. Aby zapewnić skuteczność, UE wdroży ponadto ramy pomiaru skutków i rezultatów własnego wsparcia na rzecz wzmocnienia odporności.
3. W krajach, które doświadczają powtarzających się sytuacji kryzysowych, głównym celem pomocy zewnętrznej UE będzie zwiększanie odporności. Programy finansowane przez UE będą oparte na wspólnej ocenie operacyjnej przygotowanej przez podmioty świadczące pomoc humanitarną i pomoc na rzecz rozwoju, obejmującej interwencje średnio- i długoterminowe. Będą one skupiać się na zaradzeniu podstawowym przyczynom kryzysów, w szczególności poprzez wsparcie działań zapobiegawczych i zwiększających gotowość. UE będzie ściśle współpracować z krajami partnerskimi w celu ustalenia zdolności do opracowania i realizacji strategii i planów ograniczenia sytuacji kryzysowych na szczeblu krajowym i regionalnym.
4. Komisja będzie systematycznie uwzględniać kwestię odporności jako element swoich planów realizacji działań humanitarnych. Komisja będzie ponadto dążyć do wspólnego ustalania programów działań związanych z odpornością w ramach pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju, aby zapewnić maksymalną komplementarność oraz dopilnować, by działania krótkoterminowe zapewniały podwaliny do działań średnio- i długoterminowych.
5. Elastyczność będzie kluczowa, aby zapewnić reakcję na potrzeby krajów dotkniętych klęskami. Komisja będzie nadal zapewniać maksymalną elastyczność przy wdrażaniu swoich programów pomocy humanitarnej. Jeśli chodzi o finansowanie rozwoju, w czasach nieprzewidzianych sytuacji kryzysowych i poważnych klęsk żywiołowych Komisja będzie dążyć do maksymalnej elastyczności przy

mobilizowaniu środków finansowych nieuwjętych w programach. Ponadto Komisja wprowadzi elastyczność do projektu programu, aby umożliwić szybkie i terminowe działanie. UE rozważy wykorzystanie funduszy powierniczych, które podejmowałyby interwencje w sytuacjach kryzysowych lub pokryzysowych.

6. Pracując nad poprawą odporności państw podatnych na zagrożenia lub dotkniętych konfliktami, UE będzie dążyć do podejścia, które uwzględni również aspekty bezpieczeństwa i ich wpływ na podatność ludności na zagrożenia. Obejmie to aktywny dialog polityczny z krajami partnerskimi i organizacjami działającymi w danym regionie.
7. UE będzie starać się powielać istniejące inicjatywy, takie jak SHARE i AGIR, a także udane projekty dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych. Będzie dzielić się doświadczeniami ze swoimi partnerami, aby powielać i upowszechniać udane strategie, w celu włączenia ich w krajowe strategie w zakresie odporności. Komisja będzie regularnie przeprowadzać przegląd programu w zakresie odporności, analizując w szczególności programowanie, metodykę i wyniki.
8. UE będzie promować innowacyjne podejścia do zarządzania ryzykiem. Współpraca z sektorem ubezpieczeń i reasekuracji jest szczególnie obiecującym kierunkiem przyszłych działań. Na początku 2013 r. Komisja przedstawi zieloną księgę w sprawie roli ubezpieczeń w zarządzaniu klęskami żywiołowymi.
9. W przypadku krajów, które doświadczają powtarzających się sytuacji kryzysowych, UE będzie współpracować z rządami tych krajów, innymi darczyńcami, organizacjami regionalnymi i międzynarodowymi oraz z innymi zainteresowanymi podmiotami w celu stworzenia platform na szczeblu krajowym, zapewniających terminową wymianę informacji i koordynację krótko-, średnio- i długoterminowych działań w zakresie pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej zwiększających odporność.
10. UE będzie promować kwestię odporności na forach międzynarodowych, w tym w ramach grupy G8, grupy G20, Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego (CFS), konwencji z Rio, procesu przeglądu milenijnych celów rozwoju, opracowywania celów zrównoważonego rozwoju i dyskusji w sprawie działań następczych w odniesieniu do planu działań z Hyogo na lata 2005-2015. Kwestia odporności będzie jednym z głównych tematów w ramach partnerstw z organizacjami, takimi jak FAO, IFAD i WFP, a także UNISDR, Bank Światowy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

W pierwszym kwartale 2013 r. Komisja opracuje plan działania określający sposób wdrażania tych zasad.