



Bruselj, 3.10.2012  
COM(2012) 586 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**PRISTOP EU K ODPORNOSTI:  
IZKUŠNJE S KRIZAMI PREHRANSKE VARNOSTI**

## SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

### PRISTOP EU K ODPORNOSTI: IZKUŠNJE S KRIZAMI PREHRANSKE VARNOSTI

#### 1. POTREBA PO OBRAVNAVI KRONIČNE RANLJIVOSTI

Nedavne in ponavljajoče se prehranske krize v regiji Sahel in v Afriškem rogu, kjer več kot 30 milijonov ljudi trpi za lakoto, so poudarile potrebo po pripravi dolgoročnega in sistematičnega pristopa h krepitvi odpornosti ranljivih držav in prebivalstva.

Učinki gospodarskih pretresov, naraščajoče in nihajoče cene hrane, demografski pritisk, podnebne spremembe, širjenje puščav, propadanje okolja, obremenitev naravnih virov, neprimerni sistemi zemljiške posesti in nezadostna vlaganja v kmetijstvo so v mnogih delih sveta privedli do večje izpostavljenosti tveganju, zlasti zaradi nevarnosti naravnih nesreč. Učinek navedenih globalnih trendov se kaže v naraščajočem številu in jakosti naravnih nesreč ter kriz. Najrevnejša gospodinjstva so najranljivejša in v mnogih primerih to ranljivost spremljata politična nestabilnost in konflikti. Kar zadeva prehransko negotovost, kljub določenemu napredku ena milijarda ljudi še vedno trpi za lakoto, ta problem pa je še posebej pereč na sušnih območjih, kjer je večina prebivalstva neposredno odvisna od kmetijstva in nomadske živinoreje.

Evropska unija kot ena največjih donatorik na svetu zagotavlja življenjsko pomembno pomoč ljudem, ki so jih prizadele različne krize. V zadnjih letih so se potrebe po taki pomoči občutno povečale in daleč presegajo razpoložljive vire. Navedena pomoč je ključna, vendar je namenjena predvsem obvladovanju izrednih razmer in bi jo bilo treba dopolniti s podporo ogroženemu prebivalstvu, da bi se lahko postavilo po robu ponavljajočim se neželenim dogodkom in dolgotrajnemu stresu, te obvladovalo in se prilagajalo.

Krepitev odpornosti je del dolgoročnih prizadevanj in mora biti trdno vpeto v nacionalne politike in načrtovanje. Je del razvojnega procesa, v okviru pristnega trajnostnega razvoja pa bo treba obravnavati temeljne vzroke za ponavljajoče se krize, ne zgolj njihove posledice. Delo z ranljivim prebivalstvom, da bi se okrepila njegova odpornost, je tudi predpogoj za zmanjševanje revščine, kar je glavni cilj razvojne politike EU, kakor je Evropska unija ponovno poudarila v agendi za spremembe<sup>1</sup>.

Strategije za odpornost bi morale prispevati k oblikovanju različnih politik, zlasti na področju prehranske varnosti<sup>2</sup>, prilagajanja podnebnim spremembam<sup>3</sup> in zmanjševanja tveganja nesreč<sup>4</sup>. Evropska unija je znotraj tega okvira dosledno podpirala preprečevanje kriz in pripravljenost nanje v najbolj ranljivih državah ter priznala potrebo, da zmanjševanje tveganja

<sup>1</sup> COM(2011) 637, kakor je bilo potrjeno s sklepi Sveta z dne 14. maja 2012.

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

<sup>3</sup> Bela knjiga – Prilagajanje podnebnim spremembam: evropskemu okviru za ukrepanje naproti, COM(2009) 147 final.

<sup>4</sup> Strategija EU v podporo zmanjševanju tveganja nesreč v državah v razvoju, COM(2009) 84 z dne 23. februarja 2009. Korak k odzivu EU na primere ranljivosti: zavzemanje za trajnostni razvoj, stabilnost in mir v težkih razmerah, COM(2007) 643 z dne 25. oktobra 2007.

nesreč in prilagajanje podnebnim spremembam vključi zlasti v okvir razvojnega sodelovanja in humanitarnega odziva.

Vlaganje v odpornost je stroškovno učinkovito. Obravnavanje temeljnih vzrokov za ponavljajoče se krize ni le boljša, ampak je tudi cenejša rešitev, predvsem z vidika prizadetih ljudi, kot pa golo odzivanje na posledice kriz. Medtem ko v svetu upada gospodarska rast in se krčijo proračunska sredstva, se od partnerskih držav in donatorjev vedno bolj pričakuje, da bodo izkazali, da imajo proračunska sredstva, ki so dana na razpolago čim večji učinek.

V odziv na hude prehranske krize v Afriki je Komisija nedavno dala dve pobudi: podporo odpornosti v Afriškem rogu<sup>5</sup> in globalno zavezništvo za pobudo odpornost v Sahelu (l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel)<sup>6</sup>. Ti pobudi določata nov pristop h krepitvi odpornosti ranljivega prebivalstva.

Namen tega sporočila je uporabiti spoznanja, pridobljena na podlagi navedenih izkušenj, da bi se povečala učinkovitost podpore EU za zmanjševanje ranljivosti držav v razvoju, ki so izpostavljene nesrečam, pri čemer se odpornost zastavi kot osrednji cilj.

Poleg tega je namen tega sporočila prispevati k mednarodni razpravi o krepitvi prehranske varnosti in odpornosti v širšem smislu, zlasti v okviru skupin G8 in G20, Odbora za svetovno prehransko varnost, pobude za izboljšanje prehranjevanja, pogajanj o Konvenciji iz Ria<sup>7</sup> in globalnega zavezništva za Afriški rog.

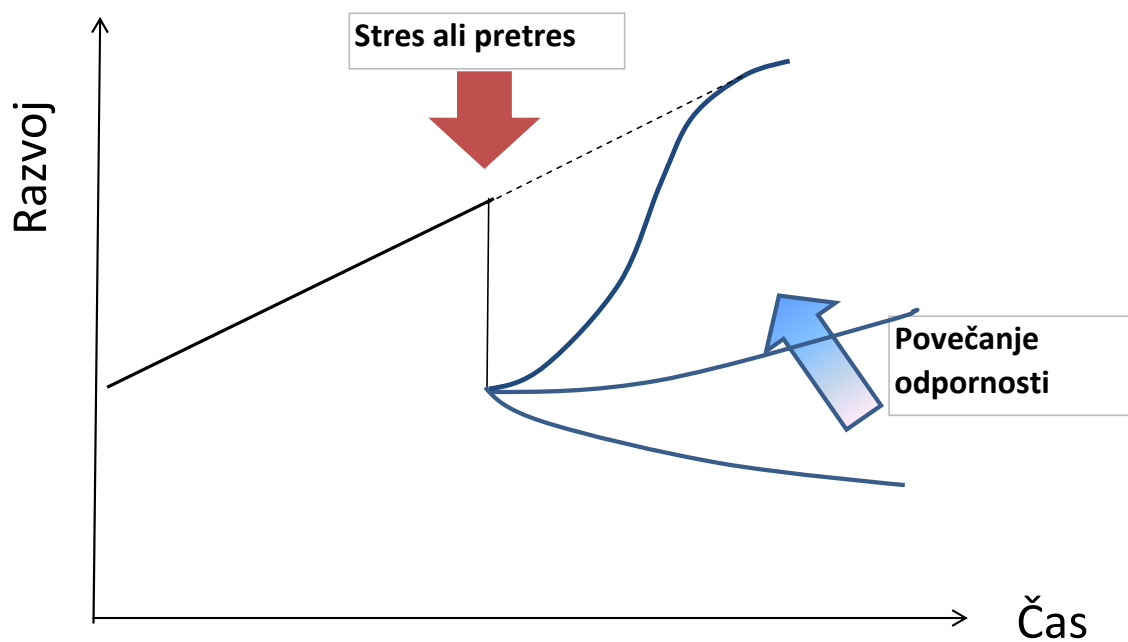
---

<sup>5</sup> Delovni dokument služb Komisije SEC(2012) 102 z dne 11. aprila 2012.

<sup>6</sup> Globalno zavezništvo za pobudo vzdržljivost v Sahelu:  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/613&format=HTML&aged=0&language=EN&>.

<sup>7</sup> Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja, Konvencija Združenih narodov o biološki raznovrstnosti in Konvencija Združenih narodov o boju proti dezertifikaciji.

## 2. PARADIGMA ODPORNOSTI



	Toleranca /	Obnova
Pripravljenost	Vzdržnost	Okrevanje
Preprečevanje		
Raziskava / analiza / učenje		

Prilagojeno po Odboru iz Montpelliera – „Rast z vzdržljivostjo: Priložnosti afriškega kmetijstva“, marec 2012

---

**Odpornost je zmožnost posameznika, gospodinjstva, skupnosti, države ali regije, da prenese stresne razmere in pretrese, se prilagodi in si hitro opomore.**

---

Pojem odpornosti ima dve razsežnosti: inherentno moč subjekta (posameznika, gospodinjstva, skupnosti ali večje strukture), da lažje vzdrži stresne razmere in pretrese, ter zmožnost tega subjekta, da si hitro opomore od njihovega učinka.

Povečanje odpornosti (in zmanjšanje ranljivosti) je torej mogoče doseči s krepitvijo moči subjekta ali z zmanjševanjem jakosti učinka ali z obojim. To zahteva **večplastno strategijo** in širšo sistemsko perspektivo, namen obojega pa je tako zmanjševanje večkratnih tveganj za krizo kot tudi hkratno izboljševanje mehanizmov za hitro obvladovanje in prilagajanje na lokalni, nacionalni in regionalni ravni. **Krepitev odpornosti** je na stičišču humanitarne in razvojne pomoči.

**Krepitev odpornosti** zahteva **dolgoročni pristop**, ki temelji na ublažitvi temeljnih vzrokov za krizo in krepitvi zmožnosti za boljše obvladovanje negotovosti in sprememb v prihodnosti.

### **3. IZKUŠNJE EU PRI OBRAVNAVANJU ODPORNOSTI IN PREHRANSKIH KRIZ V AFRIKI**

V podsaharski Afriki najrevnejša gospodinjstva, skupnosti in države trpijo zaradi oslABLJENE zmožnosti, da bi si opomogle od dolgoročnih učinkov podnebnih sprememb, zlasti pogostih in izrazitih suš, pa tudi gospodarskih kriz in notranjih konfliktov. Evropska unija je s humanitarno in razvojno pomočjo mnoga leta zagotavljala podporo v povezavi s prehranskimi krizami v Afriki. Na osnovi tega bo z agendo za spremembe v okviru prihodnje dolgoročne razvojne pomoči EU dana prednost sodelovanju na področju trajnostnega kmetijstva, vključno z varovanjem ekosistemskih storitev ter prehranske varnosti.

V skladu s poudarkom na odpornosti, podpora kmetijskemu sektorju in povezanim nacionalnim in regionalnim politikam, tudi rabi zemljišč, ne bi smela biti namenjena samo krepitvi proizvodnje, ampak bi morala zlasti zagotoviti boljše delovanje trgov hrane in podpirati krepitev moči ranljivih skupin in civilne družbe.

Evropska unija znotraj tega okvira razvija in izvaja inovativne odzive na krize v Afriškem rogu in Sahelu, na podlagi katerih bi bilo mogoče pridobiti dragocene izkušnje za bolj sistematičen in dolgoročen pristop h krepitvi odpornosti prizadetega prebivalstva. S tem v zvezi je pomembno, da se prizna vloga žensk pri krepitvi odpornosti v gospodinjstvih in skupnostih, ki so jih prizadele krize. V nestabilnih in ranljivih državah, kjer je odpornost pogosto najšibkejša, je pomembno tudi zagotoviti, da pobude politike upoštevajo povezavo med varnostjo in razvojem ter s tem podprejo pristop, ki spodbuja usklajenost in dopolnjevanje politike.

#### **3.1. Podpora odpornosti v Afriškem rogu**

Vzrokov za dolgotrajno ranljivost preživetja ljudi v Afriškem rogu je veliko. Med njimi so rast prebivalstva in povečan pritisk na vire, revščina na podeželju, nizka storilnost, oslABLJENA blagovna menjava, negotov dostop do zemljišč in vode, šibko upravljanje, negotovost in dolgotrajna geo-politična nestabilnost. Evropska unija ima obsežne izkušnje pri sodelovanju z razvojnimi partnerji na področju kmetijstva in prehranske varnosti v Afriškem rogu ter je pridobila dragoceno razumevanje o tem, kateri pristopi imajo največji potencial.

Suša iz leta 2011 je bila najhujša suša v regiji v zadnjih 60 letih. Zaradi tega pretresa se je negotovi položaj v regiji stopnjeval v krizo (v Somaliji pa je povzročil lakoto).

Evropska unija in njene države članice, ki so jih sistemi za zgodnje opozarjanje na področju prehranske varnosti opozorili na to situacijo, so sodelovale pri pripravi odziva, prilagojenega razsežnosti krize:

- izpopolnjen je bil skupen humanitarno-razvojni analitični okvir, ki je omogočil humanitarnim in razvojnim akterjem, da pri delu izhajajo iz skupnega razumevanja in opredelijo skupne prednostne naloge;
- Evropska unija je v letih 2011 in 2012 za humanitarno pomoč namenila skupaj 790 milijonov EUR. Od tega je Komisija dodelila 181 milijonov EUR. Poleg življenjsko pomembnih dejavnosti je ta pomoč omogočila tudi prve korake v procesu okrevanja, tako da so bila na primer zagotovljena semena in orodja, izboljšano gospodarjenje z vodami in obnovitev čred;
- okrepitev kratkotrajnega razvojnega financiranja je bila hitro zagotovljena kot podpora neodložljivi fazi okrevanja. Komisija se je zavezala, da bo v obdobju 2012–2013 prispevala 250 milijonov EUR za podporo kmetijski proizvodnji in živinoreji, prehrani, zdravju živine, preskrbi z vodo in upravljanju naravnih virov.

Poleg kratkoročnega odziva je Evropska unija pripravila dolgoročen in strukturiran pristop, da bi prizadetim državam in skupnostim pomagala, da si opomorejo po suši in okrepijo svojo zmožnost obvladovanja prihodnjih suš. Ta pristop vključuje:

- zavezo za sodelovanje z regionalnimi partnerji in ukrepanje prek njih. Evropska unija in drugi dvostranskimi donatorji podpirajo sekretariat Medvladne agencije za razvoj pri krepitvi njenih zmožnosti ter koordinaciji in spodbujanju čezmejnih pobud na področjih, kot sta razvoj živinoreje in upravljanje naravnih virov;
- zavezo za tesno sodelovanje z drugimi donatorji, ki so dejavni v regiji. Skupnost donatorjev je vzpostavila globalno zavezništvo za delovanje na področju odpornosti in rasti kot osnovno platformo za koordinacijo<sup>8</sup>. Ob tesnem sodelovanju z Medvladno agencijo za razvoj je globalno zavezništvo pripravilo forum, da bi zbližalo partnerske države in tiste donatorje, ki aktivno podpirajo odpornost med sušo.

Sprejela je tudi dolgoročno zavezo za obravnavanje strukturnih vprašanj in krepitev dolgoročne odpornosti. Glede na specifičen nacionalni in lokalni okvir bo imelo več tem in sektorjev prednost pri financiranju EU v obdobju 2014–2020. Te bi lahko vključevale: zdravje živine in razvoj živinoreje, upravljanje naravnih virov, zmanjševanje tveganja nesreč, nacionalno in regionalno trgovino, prehrano, upravljanje, raziskave in prenos tehnologij ter migracijske tokove.

---

<sup>8</sup> Delovanje zavezništva pokriva Vzhodno Afriko: Etiopijo, Kenijo, Ugando, Somalijo, Džibuti, pa tudi Sudan in Južni Sudan. Sekretariat zagotavlja Agencija Združenih držav za mednarodni razvoj.

### **3.2. AGIR Sahel: globalno zavezništvo EU za pobudo odpornost v Sahelu (Alliance Globale pour l'Initiative Résilience-Sahel)**

V preteklih devetih kmetijskih sezonah se je Sahel soočil s šestimi različnimi prehranskimi krizami. Prebivalstvo v regiji je podhranjeno, kazalniki pa precej presegajo zaskrbljujočo raven. Trenutno je ogroženih dvanajst milijonov ljudi, kar predstavlja 20 % prebivalstva. Ženske in otroci so najbolj ranljivi zaradi prehranskih in gospodarskih pretresov, predvsem v siromašnih obdobjih med žetvenimi cikli.

V preteklih letih je bil v Zahodni Afriki dosežen napredek po zaslugi delovanja obstoječih institucij in platform, kot sta Mreža za preprečevanje prehranskih kriz (*Réseau de Prévention des Crises Alimentaires*) in Meddržavni stalni odbor za boj proti suši v Sahelu (*Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel*). Na podlagi pridobljenih spoznanj so bili razviti pristopi za boljše soočanje s prehranskimi krizami. Izboljšano delovanje sistemov za zgodnje opozarjanje je prispevalo k temu, da so države in donatorji lažje predvideli sedanjo krizo.

V okviru akcijskega načrta EU za odziv na krizo v Sahelu v letu 2012 je bilo zagotovljenih približno 500 milijonov EUR (123 milijonov EUR v okviru humanitarnega odziva in 372 milijonov EUR v okviru razvojnih programov).

V okviru tesnega usklajevanja med humanitarno in razvojno pomočjo EU je bil zasnovan trifazni pristop. V načrt je zajet širok izbor dejavnosti od izboljšane dostopnosti hrane do podpore, ki je namenjena sistemom za zgodnje opozarjanje, delovanju trga in zaščiti ekosistemov v partnerskih državah. V okviru celostnega pristopa so povezani izredni in razvojni programi, pri čemer se z namenom krepitve odpornosti kratkoročno financiranje kombinira s srednjeročnim in dolgoročnim. Obravnavanje izrednih razmer ob vlaganju v odpornost zahteva koordinirana prizadevanja za pomoč, ki so usklajena z regionalnimi organizacijami, da bi se zagotovila usklajenost in dopolnjevanje kot tudi zmanjšala ranljivost najrevnejših gospodinjstev zaradi pretresov in bi se obravnavali temeljni vzroki prehranske negotovosti.

Globalno zavezništvo za pobudo odpornost v Sahelu, tj. partnerstvo, ki ga je Komisija sklenila 18. junija 2012, določa časovni načrt za odpornost, ki gradi na obstoječih regionalnih strategijah, kot so na primer skupna regionalna strategija Zahodnoafriške gospodarske skupnosti, Zahodnoafriška ekonomska in denarna unija (*Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*) ter Stalni meddržavni odbor za nadzor suše v Sahelu (*Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*) s podporo Kluba držav Sahela in Zahodne Afrike, ter jih krepí. Regionalni akcijski načrt za krepitev odpornosti v Sahelu na trajen in trajnosten način, ki so ga pripravile zahodnoafriške regionalne organizacije ob podpori skupnosti donatorjev, bo v začetku decembra 2012 predstavljen v Ouagadougouju na srečanju na visoki ravni vseh zadevnih držav.

## **4. PRIDOBLEJENE IZKUŠNJE**

Pobudi podpora odpornosti v Afriškem rogu in globalno zavezništvo za pobudo odpornost v Sahelu sta pripomogli k boljšemu medsebojnemu dopolnjevanju humanitarne in razvojne pomoči, kar je kratkoročno gledano okrepilo raven pomoči in pripomoglo k oblikovanju povezave med pomočjo, obnovo in razvojem, dolgoročno gledano pa potrdilo zavezanost EU k obravnavanju temeljnih vzrokov prehranske negotovosti.

Pobudi se osredotočata na prehransko varnost v podsaharski Afriki, vendar pa se lahko ta pristop enakovredno uporabi v drugih regijah in pri drugih vrstah ranljivosti (na primer v regijah, ki jih ogrožajo poplave, cikloni, potresi, suše, nevihtne poplave in cunamiji, podnebne spremembe ali povišanje cen hrane). Sprejeti pristop ima mnoge osnovne elemente, ki jih bo Evropska unija poskusila vedno znova uporabljati v najbolj ranljivih državah v razvoju. Navedeni pristop sestavljajo trije elementi, ki so podrobneje predstavljeni v nadaljevanju:

- predvidevanje kriz z ocenjevanjem tveganj,
- osredotočenost na preprečevanje kriz in pripravljenost nanje,
- krepitev odziva na krizo.

#### 4.1. Predvidevanje kriz z ocenjevanjem tveganj

Tako v Afriškem rogu kot tudi v Sahelu so sistemi za zgodnje opozarjanje opozorili na preteče krize. Sistemi za zgodnje opozarjanje v zvezi s prehransko varnostjo (kot je na primer celoviti pristop h klasifikaciji faz) so bili izpopolnjeni, kar partnerskim državam in regionalnim institucijam omogoča, da pripravijo primeren odziv, preden krize nastopijo. Podobno zdaj bolje delujejo tudi sistemi v zvezi z drugimi tveganji, kot so cunamiji, ali sistemi za zgodnje opozarjanje v drugih regijah.

Ti informacijski sistemi morajo biti tudi medsebojno povezani z relevantnimi globalnimi pobudami, kot je informacijski sistem za kmetijski trg, ki je bil vzpostavljen v okviru skupine G20.

Treba bi bilo vzpostaviti bolj sistematično povezavo med zagotovljenimi informacijami ter oblikovanjem politike in odločanjem na nacionalnih in regionalnih ravneh. Podatki o podhranjenosti (otrok), kmetijski proizvodnji (vključno z zalogami) in trgih (vključno s cenami hrane) bi morali biti na primer bolje upoštevani v politikah o prehranski varnosti in trajnostnem kmetijstvu.

Navedeno naj bi se zlasti odražalo v nacionalnih politikah in procesih, kot je celoviti program za razvoj afriškega kmetijstva. Naložbeni načrti celovitega programa za razvoj afriškega kmetijstva ne obravnavajo samo trenutnih omejitev, ampak predvidevajo tudi prihodnje pretrese in stresne razmere ter pomagajo državam, da ublažijo njihove posledice, se na njih odzovejo in krepijo odpornost.

**Regionalni sistem za zgodnje opozarjanje (Meddržavni stalni odbor za boj proti suši v Sahelu / Zahodnoafriška gospodarska skupnost / Zahodnoafriška ekonomska in denarna unija):** mreža za preprečevanje prehranske krize je platforma, v okviru katere partnerske države, donatorji, Združeni narodi in organizacije civilne družbe zbirajo informacije za oblikovanje skupne analize prehranske negotovosti v Zahodni Afriki. Ta sistem je imel ključno vlogo pri sprožitvi preplaha v zgodnjih fazah sedanje krize v letu 2012.

Zaradi podobnih razlogov je Evropska unija ustanovila globalno zavezništvo o podnebnih spremembah, da bi okrepila politiko dialoga in sodelovanja z državami, ki so jih podnebne spremembe najbolj prizadele. Informacijski sistemi za zgodnje opozarjanje in obvladovanje nesreč so pomembni elementi znotraj tega okvira.



**Sistemi za zgodnje opozarjanje v Nepal:** avgusta 2010 je višina vode v okrožju Chitwan med poplavljanjem reke Rapt presegla opozorilno raven. Sistem za zgodnje opozarjanje vzdolž reke je s pomočjo radijske in telefonske mreže omogočil odborom za obvladovanje nesreč ogroženih skupnosti, da svoje bistveno imetje in premičnine premaknejo v višje ležeče in varnejše kraje. Ko je poplava dosegla vasi, so bili ljudje že na varnem. Z zgodnjim opozarjanjem je bilo število žrtev in izgubljeno premoženje zmanjšano na minimum.

**Bangladeš:** financiranje univerzitetne bolnišnice v Daki s poudarkom na obvladovanju dogodkov z množičnimi žrtvami, načrtih za obvladovanje nepredvidljivih razmer, medicinski opremi, zalogah zdravil in usposabljanjih. Iz tega razloga je bila bolnišnica junija 2010 po požaru s sto dvajsetimi smrtnimi žrtvami sposobna rešiti življenje več kot 250 pacientom.

**Združenje držav jugovzhodne Azije:** na regionalni ravni Komisija podpira sporazum Združenja držav jugovzhodne Azije o obvladovanju nesreč in odzivanju na izredne razmere, katerega cilj je okrepiti odpornost in zmanjšati ranljivost lokalnih skupnosti in institucij s podporo strategijam, ki lokalnim skupnostim in institucijam omogočajo, da se bolje pripravijo in odzovejo na naravne nesreče, ter ublažijo njihov učinek.

#### 4.2. Osredotočenost na preprečevanje kriz in pripravljenost nanje

Odziv mednarodne skupnosti in prizadetih držav na krize v Afriškem rogu in Sahelu je pokazal pomemben napredek na področju obvladovanja posledic kriz. Vendar pa so ti dogodki poudarili tudi poglobitveni pomen **preprečevanja kriz** (zaježitev krize, preden nastopi) in **pripravljenosti** nanje (zagotovitev, da so posameznik, gospodinjstvo, država ali regija pripravljeni na obvladovanje učinkov neželenega dogodka).

Torej je ključnega pomena, da:

- dolgoročni nacionalni in regionalni programi obravnavajo temeljne vzroke za ranljivost. Ranljivost zaradi pretresov je mogoče zmanjšati samo, če je to predvideno v razvojnih politikah partnerskih držav; za razvoj teh procesov je nujno, da se v nacionalne/regionalne politike vključijo analiza tveganja, pa tudi obvladovanje tveganja nesreč in obvladovanje prehranske krize. Podobno bi bilo treba v nacionalne politike vključiti še prilagajanje na podnebne spremembe in okvire politike, kot so na primer nacionalni prilagoditveni akcijski programi;
- bi se **izkušnje, pridobljene s pobudami, kot so podpora odpornosti v Afriškem rogu in globalno zavezništvo za pobudo odpornost v Sahelu ali uspešni pilotni projekti na področju obvladovanja tveganja nesreč**, kot so na primer tisti, ki jih podpira program Komisije za pripravljenost na nesreče, morale **hitreje širiti**. Eden od izzivov je ugotoviti, kako bi bilo mogoče uspešne projekte od spodaj navzgor, ki se izvajajo na ravni skupnosti, bolje vključiti v nacionalne in regionalne vladne politike;
- se izboljša **upravljanje**, strukturirano z namenom obvladovanja nesreč, in **okrepi možnost zainteresiranih strani** na lokalni in nacionalni ravni. Močne lokalne strukture so ključnega pomena za ublažitev tveganj in zagotovitev učinkovitosti prizadevanj na področju preprečevanja in pripravljenosti ter operacij začetnega odziva;

- bi se morala **javno zasebna partnerstva** v polnem obsegu uporabiti v ustreznih okvirih, kot je na primer nedavna pobuda skupine G8 „**novo zavezništvo za prehransko varnost in varnost živil**“.

Za primer prehranske krize mora obstajati celostni pristop za **odpravljanje temeljnih vzrokov prehranske negotovosti**. V zvezi z **razpoložljivostjo hrane** tak pristop vključuje diverzifikacijo proizvodnje hrane, ki bi jo lahko ovirali propadanje okolja in podnebne spremembe. **Dostop do živil** zahteva delujoče trge in varnostne mreže, upoštevati pa bi bilo treba pomen rezerv, zavarovalnih shem, instrumentov skladiščenja, dostopa kmetov do trga in finančnih storitev ter zalog za izredne razmere. To vključuje tudi vlaganja v infrastrukturo na podeželju, v raziskave in prenos tehnologije. Z dolgoročnega vidika je podpora trajnostnemu kmetijstvu ključnega pomena za krepitev odpornosti v podsaharski Afriki, kjer je tem sektorju zaposlenega 60 % prebivalstva, zlasti najbolj ranljivega.

Program proizvodne varnostne mreže v Etiopiji je vir dragocenih izkušenj. Navedeni program zagotavlja prenose v obliki hrane ali gotovine najbolj ranljivim gospodinjstvom v državi, v zameno za udeležbo pri javnih delih.

Program proizvodne varnostne mreže je največja shema za socialne transferje v podsaharski Afriki in je v primerjavi s humanitarnimi intervencijami stroškovno učinkovitejši (okrog ena tretjina stroškov).

**Reševanje prikrite krize zaradi podhranjenosti otrok za zmanjševanje ranljivosti odraslih jutrišnjega dne:** zaradi lakote in podhranjenosti vsako leto umre skoraj 2,6 milijona otrok. Podhranjenost v državah v razvoju prizadene enega od treh otrok. Pogosto težava nastopi pred rojstvom zaradi podhranjenosti matere. Podhranjenost je **temeljni vzrok ranljivosti, zlasti pri otrocih do starosti dveh let. Negativno vpliva na intelektualni in fizični razvoj, kar posledično pri odraslih osebah oslabi zmožnost za obvladovanje neželenih dogodkov.** Poleg tega mnoge države v razvoju podhranjenost vsako leto stane dva do tri odstotke njihovega bruto domačega proizvoda, kar širi krog revščine in zavira gospodarsko rast. Evropska unija podpira prizadevanja partnerjev za kratkoročno in dolgoročno zmanjševanje podhranjenosti. Potrebno je hkratno ukrepanje v več sektorjih, kot so zdravstvo, kmetijstvo, vodno gospodarstvo, sanitarne storitve, gospodarska rast in izobraževanje. Evropska unija zagotavlja podporo gibanju za izboljšanje prehranjevanja, ki zagotavlja okvir, na podlagi katerega bodo partnerske države na tem področju lahko prevzele vodilno vlogo.

**Boj proti suši v severni KENIJI:** med sušo iz leta 2011 je 3,7 milijona Kenijcev nujno potrebovalo hrano, čisto vodo in osnovne sanitarno-zdravstvene pogoje. Evropska unija v okviru podpore odpornosti v Afriškem rogu povečuje podporo, da bi spodbudila krepitev obnove in odpornosti, in sicer s pomočjo, namenjeno poenostavitvi kenijskega sistema za zgodnje opozarjanje; z institucionalno podporo ministrstvu severne Kenije; s podporo nacionalnemu organu za obvladovanje suše, ki upravlja rezervni sklad za nesreče in sušo; s krepitvijo zmožnosti lokalnih organov za upravljanje zgodnjega odzivanja, in s projekti na ravni skupnosti, ki so namenjeni zagotovitvi sredstev za preživetje s širitvijo gospodarskih možnosti. V skladu s pričakovanji mora kenijska vlada okrepiti institucije in povečati vlaganja na sušnih območjih, da bi bolje pripravila državo na to, kako ublažiti učinek podobne krize.

### 4.3. Krepitev odziva na krizo

Naslednji elementi, med drugim pridobljeni na podlagi izkušenj iz Afriškega roga in Sahela, lahko pripomorejo k povečanju učinka odzivov ob nastopu kriz:

- humanitarni in razvojni akterji pripravijo skupni analitični okvir, ki:
- opredeli temeljne vzroke za krizo in natančno določi učinek krize na najbolj prizadeto prebivalstvo;
- oceni tekoče intervencije, da se ugotovi, ali se temeljni vzroki odpravljajo, in ali obstajajo vrzeli v zagotavljeni pomoči;
- opredeli območja, glede na sektorje in geografske regije, kjer bi imel okrepljen pristop k odpornosti največji učinek;
- opredeli kratkoročne (zgodnje okrevanje) in dolgoročne strateške prednostne naloge v okviru skladnega pristopa k odpornosti;

- povečati je treba kratkoročno financiranje za podporo **zgodnji fazi okrevanja**. Nedavne pobude poudarjajo potrebo po višji stopnji prilagodljivosti pri načrtovanju programov, da bi bilo mogoče reagirati na hitro spreminjajoče se potrebe, ne da bi se zmanjšal obseg tekočih srednjeročnih/dolgoročnih dejavnosti za odpravljanje temeljnih vzrokov; novi načini pomoči, kot je skrbniški sklad EU, bi morali biti predvideni za obravnavo izrednih razmer in položaja po izrednih razmerah;
- večina večjih kriz prestopa meje; treba je krepiti **zmožnosti regionalnih organizacij**, da bodo lahko pripravljale čezmejne pobude in spodbujale regionalno povezovanje;
- za primere večjih kriz bi bilo treba vzpostaviti enostavne strukture, da se omogoči **sodelovanje donatorjev ter strukturiran dialog, vzpostavljen s partnerskimi državami in regionalnimi organizacijami**. Treba je opredeliti in formalno določiti naloge akterjev na osnovi primerjalne prednosti vsakega akterja v danih razmerah. Tako razvojni kot tudi humanitarni akterji bi morali aktivno sodelovati;
- razviti bi bilo treba kratkoročne intervencije z dolgoročnim učinkom. Čeprav se kratkoročni odzivi in zlasti humanitarna pomoč večinoma osredotočajo na reševanje življenj in zaščito premoženja, imajo take dejavnosti lahko tudi dolgoročen učinek. Prehajanje od pomoči v hrani do prenosa gotovine ima na primer lahko dolgoročni učinek pri spodbujanju lokalnega trga in financiranju javnih del, ki lahko zmanjšajo verjetnost prihodnjih nesreč ali ublažijo njihov učinek. Te vrste intervencij bi bilo treba opredeliti in jih razvrstiti po prednostnem vrstnem redu;
- kjer se pojavijo nasilni konflikti, bi se morala strategija odpornosti dopolnjevati in skladati s širšim političnim in varnostnim pristopom EU, sinergije pa bi bilo treba razviti na ravni instrumentov, zlasti instrumentov skupne varnostne in obrambne politike ter instrumenta za stabilnost.

**Prilagodljivo financiranje EU v višini 1 milijarde EUR v okviru instrumenta za hrano, pobude za prehransko varnost iz L'Aquile in instrumenta FLEX za ranljivost** – kriza zaradi cen hrane v letih 2007 in 2008 je v mednarodni skupnosti privedla do odziva brez primere. Evropska unija je bila prva med donatorji, ki je sprejela proaktivne ukrepe in najavila instrument za hrano v vrednosti 1 milijarde EUR, s čimer je pokazala svojo zmožnost, da se odzove pravočasno in v velikem obsegu. Eno leto pozneje, leta 2009, so donatorji obljubili 22 milijard USD za podporo trajnostnega kmetijstva in prehranske varnosti (pobuda za prehransko varnost iz L'Aquile). Evropska unija je okrepila dodatno podporo z zavezo v višini 3,8 milijarde USD. Afriškim, karibskim in pacifiškim državam sta namenjena še dva druga mehanizma: FLEX (nihanja prihodkov od izvoza) je v pomoč vladam pri soočanju z nenadnimi izgubami prihodkov od izvoza, instrument FLEX za ranljivost pa je bil zasnovan kot pomoč državam, ki jih je upad gospodarske rasti leta 2009 zaradi njihove šibke odpornosti najbolj prizadel. Ta instrument, zasnovan na napovedih proračunskih izgub, je deloval preventivno in proticiklično, s prilagoditvami zaradi ranljivosti, da bi se tako zmanjšal nacionalni finančni primanjkljaj.

## 5. 10 KORAKOV ZA POVEČANJE ODPORNOSTI V DRŽAVAH S PREHRANSKO NEGOTOVOSTJO, KI SO IZPOSTAVLJENE NESREČAM

1. Odpornost je mogoče krepiti samo od spodaj navzgor. Izhodišče za pristop EU k odpornosti je torej odločno priznavanje vodilne vloge partnerskih držav. Evropska

unijska bo svojo podporo uskladila s politikami in prednostnimi nalogami partnerjev, v skladu z uveljavljenimi načeli učinkovitosti pomoči.

2. Ukrepi za krepitev odpornosti morajo biti zasnovani na zanesljivih metodologijah za ocene tveganja in ranljivosti. Take ocene bi morale biti podlaga za pripravo nacionalnih strategij odpornosti ter zasnovano specifičnih projektov in programov. Evropska unija bo podprla razvoj nacionalnih strategij odpornosti v okviru širših razvojnih strategij. Sodelovala bo s partnerskimi državami in ključnimi mednarodnimi akterji, da bi izboljšala metodologije za razvoj ocen, na katerih temeljijo navedene strategije. Poleg tega bo vzpostavila okvir za merjenje učinka in rezultatov podpore odpornosti, da bi zagotovila njeno učinkovitost.
3. V državah, ki se soočajo s ponavljajočimi se krizami, bo povečanje odpornosti osrednji cilj zunanje pomoči EU. Programi, ki jih financira EU, bodo zasnovani na skupni operativni oceni, ki jo bodo pripravili humanitarni in razvojni akterji in bo zajela srednjeročne in dolgoročne intervencije. Osredotočali se bodo na obravnavanje temeljnih vzrokov kriz, zlasti prek podpore dejavnostim preprečevanja in pripravljenosti. Evropska unija bo tesno sodelovala s partnerskimi državami, da bi vzpostavila zmožnosti za pripravo in izvajanje strategij ter načrtov za obvladovanje zmanjševanja nesreč na nacionalni in regionalni ravni.
4. Komisija bo sistematično vključevala odpornost kot element v svoje humanitarne načrte izvajanja. Komisija si bo poleg tega v okviru humanitarne in razvojne pomoči prizadevala za skupno načrtovanje programov za ukrepe v zvezi z odpornostjo, da bi omogočila čim večje dopolnjevanje in zagotovila, da bi se s kratkoročnimi ukrepi pripravila podlaga za srednjeročne in dolgoročne intervencije.
5. Prilagodljivost bo ključnega pomena pri odzivanju na potrebe držav, ki so jih prizadele nesreče. Komisija bo še naprej zagotavljala čim večjo prilagodljivosti pri izvajanju svojih humanitarnih programov. Kar zadeva razvojno financiranje, si bo Komisija v času nepredvidenih kriz in večjih nesreč prizadevala za čim večjo prilagodljivost pri mobilizaciji neprogramiranih sredstev. Poleg tega bo uvedla prilagodljivost v programsko zasnovano, da bi omogočila hitro in pravočasno ukrepanje. Evropska unija bo preučila uporabo skrbniških skladov pri posredovanju v izrednih razmerah ali v obdobju, ki jim sledi.
6. Pri prizadevanju za povečanje odpornosti v ranljivih državah ali državah, ki so jih prizadeli konflikti, se bo Evropska unija zavzemala za pristop, ki obravnava tudi varnostne vidike in njihov učinek na ranljivost prebivalstva, kar bo vključevalo aktiven politični dialog s partnerskimi državami in organizacijami v zadevni regiji.
7. Evropska unija si bo prizadevala za ponovno uporabo obstoječih pobud, kot sta podpora odpornosti v Afriškem rogu in globalno zavezništvo za pobudo odpornost v Sahelu, pa tudi uspešnih projektov za zmanjševanje tveganja nesreč. S svojimi partnerji bo delila in izmenjavala izkušnje, da bi pomnožila in spodbudila uspešne pristope, pri čemer bi bil cilj vključitev teh pristopov v nacionalne strategije odpornosti. Komisija bo redno pregledovala napredek, dosežen v okviru agende za odpornost, posebna pozornost pa bo namenjena načrtovanju programov, metodologijam in rezultatom.

8. Evropska unija bo spodbujala inovativne pristope k obvladovanju tveganja. Sodelovanje z zavarovalniško in pozavarovalniško panogo je še posebej pozitiven napredek. Komisija bo v začetku leta 2013 predložila zeleno knjigo o vlogi zavarovanja pri obvladovanju nesreč.
9. Kar zadeva države, ki so soočajo s ponavljajočimi se krizami, bo Evropska unija sodelovala z vladami gostiteljicami, drugimi donatorji, regionalnimi in mednarodnimi organizacijami ter drugimi zainteresiranimi stranmi, da bi ustvarila platforme na nacionalni ravni, ki zagotavljajo pravočasno izmenjavo informacij in koordinacijo kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih humanitarnih in razvojnih ukrepov za krepitev odpornosti.
10. Evropska unija bo spodbujala odpornost na mednarodnih forumih, kar vključuje skupini G8 in G20, Odbor za svetovno prehransko varnost, Konvencije iz Ria, postopek za revizijo razvojnih ciljev tisočletja, razvoj ciljev trajnostnega razvoja in razprave o spremljanju Hyoškega akcijskega okvira za obdobje 2005–2015. Odpornost bo ključna tema v partnerstvih z organizacijami, kot so Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo, Mednarodni sklad za razvoj kmetijstva, Svetovni program za hrano, Urad Združenih narodov za zmanjševanje nesreč, Svetovna banka in organizacije civilne družbe.

V prvem četrtletju leta 2013 bo Komisija pripravila akcijski načrt, da bi določila nadaljnje korake pri izvajanju navedenih načel.