



Bryssel den 3.10.2012
COM(2012) 586 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**EU-STRATEGI FÖR RESILIENS:
LÄRA AV LIVSMEDELSFÖRSÖRJNINGSKRISER**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

EU-STRATEGI FÖR RESILIENS: LÄRA AV LIVSMEDELSFÖRSÖRJNINGSKRISER

1. BEHOVET AV ATT ÅTGÄRDA KRONISK SÅRBARHET

De nyligen inträffade och ständigt återkommande livsmedelskriserna i Sahelregionen och på Afrikas horn, där över 30 miljoner människor svälter, har understrukt behovet av att utforma en långsiktig och systematisk strategi för att stärka resiliensen hos sårbara länder och befolkningsgrupper.

Effekterna av ekonomiska chocker, stigande och fluktuerande livsmedelspriser, demografiskt tryck, klimatförändringar, ökenspridning, miljöförstöring, trycket på naturresurserna, olämpliga besittningsrättsliga förhållanden och otillräckliga investeringar i jordbruk har i många delar av världen resulterat i ökad exponering för risker, särskilt naturkatastrofer. Effekterna av dessa globala trender visas i den ökande mängden naturkatastrofer och kriser och deras omfattning. De fattigaste hushållen är mest sårbara och i många fall förvärras denna sårbarhet av politisk instabilitet och konflikter. När det gäller den osäkra livsmedelsförsörjningen lider en miljard människor allttjämt av svält trots att vissa framsteg gjorts, och problemet är särskilt akut i de områden som ofta drabbas av torka och där största delen av befolkningen är direkt beroende av jordbruk och boskapsskötsel.

EU är en av världens största bidragsgivare och ger livräddande bistånd till befolkningsgrupper som drabbats av olika kriser. Under de senaste åren har ansökningarna om sådant stöd ökat väsentligt – långt över de tillgängliga resurserna. Sådant stöd är viktigt, men det syftar främst till att klara nödsituationer och måste kompletteras med hjälp åt de befolkningsgrupper som löper risk att behöva motstå, klara av och anpassa sig efter upprepade negativa händelser och långsiktig stress.

Att stärka resiliensen är ett långsiktigt arbete som måste vara fast förankrat i nationell politik och planering. Det är en del av utvecklingsprocessen, och för att uppnå en verkligt hållbar utveckling kommer man att behöva ta itu med orsakerna till de återkommande kriserna, inte endast konsekvenserna. Att arbeta med utsatta befolkningsgrupper för att bygga upp deras resiliens är också en grundläggande del i fattigdomsbekämpningen som är slutmålet för EU:s utvecklingspolitik, vilket har bekräftats av EU i Agenda för förändring¹.

Strategierna för resiliens bör bidra till politiken på olika områden, särskilt tryggad livsmedelsförsörjning², anpassning till klimatförändringarna³ och katastrofriskreducering⁴. I detta sammanhang har EU konsekvent stött förebyggandet av och beredskapen inför kriser i de mest sårbara länderna och konstaterat ett behov att integrera katastrofriskreducering och

¹ KOM (2011) 637, som Europeiska rådet godkände i sina slutsatser av den 14 maj 2012.

² KOM(2010) 127 slutlig.

³ KOM(2009) 147 slutlig. Vitbok – Anpassning till klimatförändring : en europeisk handlingsram.

⁴ EU:s strategi för stöd till katastrofförebyggande i utvecklingsländerna (KOM (2009) 84 av den 23 februari 2009). EU:s hantering av instabila situationer – insatser för hållbar utveckling, stabilitet och fred i svåra förhållanden, (KOM(2007) 64 av den 25 oktober 2007).

anpassning till klimatförändringar, bl.a. i såväl utvecklingssamarbetet som de humanitära insatserna.

Att investera i resiliens är kostnadseffektivt. Att angripa orsakerna till återkommande kriser är inte bara bättre än att endast åtgärda konsekvenserna av dem – i synnerhet för de berörda befolkningsgrupperna – det är också mycket billigare. När det sker en ekonomisk och budgetmässig nedgång i världen ökar trycket på såväl partnerländerna som givarna att visa att de medel som de ställer till förfogande ur sina budgetar ger största möjliga verkan.

Som svar på de stora livsmedelskriserna i Afrika har kommissionen nyligen tagit två initiativ: Share-initiativet (*Supporting Horn of Africa Resilience*)⁵ och Agir Sahel-initiativet (*Alliance Globale pour l'Initiative Resilience Sahel*)⁶. I dessa fastställs en ny metod för att bygga upp resiliensen hos de utsatta befolkningsgrupperna.

Syftet med detta meddelande är att dra lärdom av dessa erfarenheter och förbättra effektiviteten i EU:s stöd för att minska sårbarheten i utvecklingsländerna, som är katastrofbenägna, genom att införa resiliens som ett centralt mål.

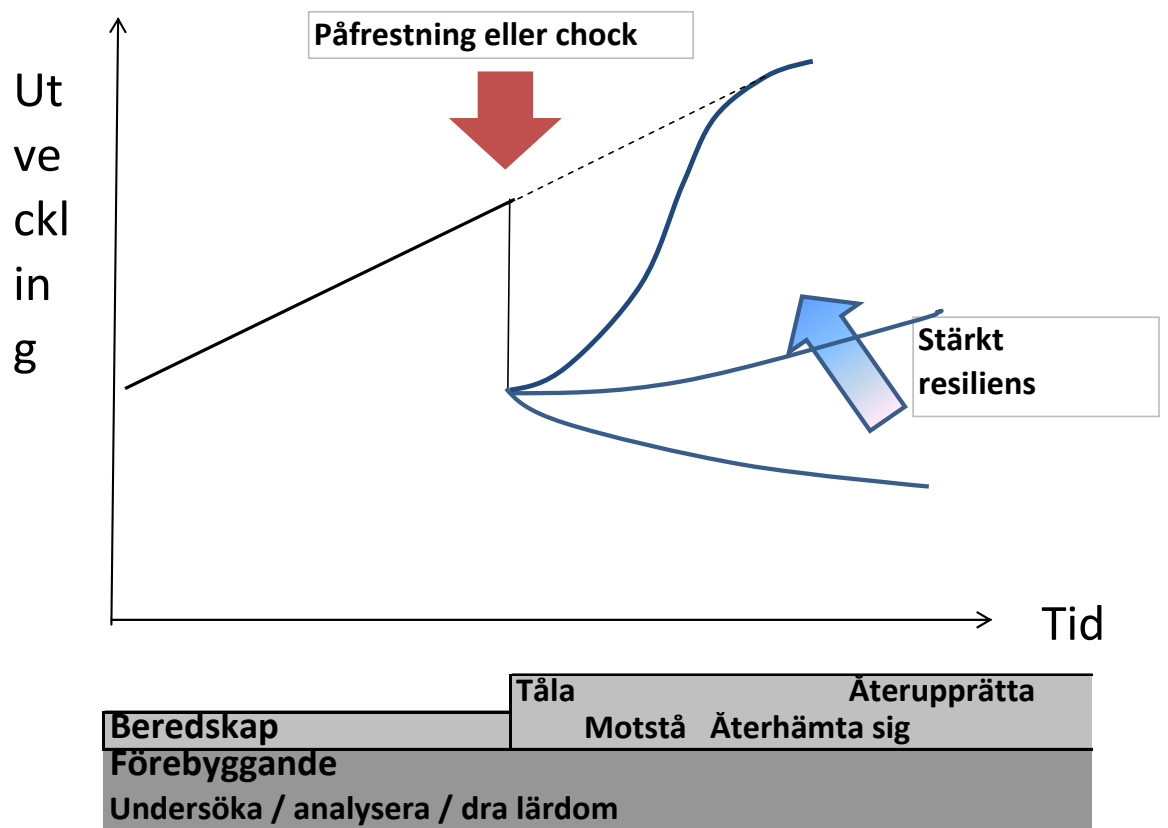
Dessutom är syftet att bidra till den internationella debatten om förbättrad livsmedelsförsörjning och resiliens i en vidare bemärkelse, särskilt inom ramen för G8, G20, FAO:s kommitté för tryggad livsmedelsförsörjning, Sun-initiativet (*Scaling Up Nutrition*), förhandlingarna om Riokonventionerna⁷ samt den globala alliansen för Afrikas horn.

⁵ Kommissionens arbetsdokument SEK(2012) 102 av den 11 april 2012.

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

⁷ FN:s ramkonvention om klimatförändringar, FN:s konvention om biologisk mångfald och FN:s konvention för bekämpning av ökenspridning.

2. RESILIENSENS PARADIGM



Anpassning av "Montpellier Panel – Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture", mars 2012

Resiliens är förmågan hos en enskild person, ett hushåll, en befolkningsgrupp, ett land eller en region att motstå, anpassa sig efter och snabbt återhämta sig från påfrestningar och chocker.

Begreppet resiliens har två dimensioner: den inneboende styrkan hos en enhet – en enskild person, ett hushåll, en befolkningsgrupp eller en större struktur – att bättre motstå påfrestningar och chocker samt kapaciteten hos denna enhet att snabbt återhämta sig från inverkan av dessa.

Ökad resiliens (och minskad sårbarhet) kan därför uppnås antingen genom att förbättra enhetens styrka eller genom att minska intensiteten hos inverkan, eller båda. Det kräver en **mångfacetterad strategi** och ett brett systemperspektiv som syftar till att minska de många riskerna i samband med en kris och samtidigt förbättra mekanismerna för snabb hantering och anpassning på lokal, nationell och regional nivå. Att **stärka resiliensen** ligger i gränssnittet mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd.

Förbättrad resiliens kräver en **långsiktig strategi** som bygger på att lindra orsakerna till kriser och öka kapaciteten att bättre hantera framtida osäkerhet och förändring.

3. EU:s ERFARENHET AV RESILIENS OCH LIVSMEDELSKRISER I AFRIKA

I Afrika söder om Sahara har de fattigaste hushållen, befolkningsgrupperna och länderna länge haft en minskad förmåga att återhämta sig från klimatförändringens långsiktiga effekter (särskilt ofta återkommande och intensiv torka), ekonomiska kriser och interna konflikter. EU har bidragit med stöd vid livsmedelskriser i Afrika under många år genom humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd. Med utgångspunkt i detta kommer EU:s agenda för förändring att prioritera samarbete inom hållbart jordbruk, inklusive skydd av ekosystemtjänster och tryggad livsmedels- och näringsförsörjning i EU:s framtida långsiktiga utvecklingsbistånd.

I överensstämmelse med den särskilda inriktningen på resiliens, bör stödet till jordbrukssektorn och närliggande nationell och regional politik, inklusive markanvändning, stärka produktionen, men inte minst garantera bättre fungerande livsmedelsmarknader och stödja ökat samhällsdeltagande av utsatta grupper och det civila samhället.

Mot denna bakgrund håller kommissionen på att utveckla och införa innovativa åtgärder för att hantera kriser på Afrikas horn och i Sahel, som bör ge värdefulla lärdomar som kan användas för att skapa en mer systematisk och långsiktig strategi när det gäller att bygga upp motståndskraften hos de drabbade befolkningarna. I detta sammanhang är det viktigt att erkänna kvinnornas roll när det gäller att stärka resiliensen i hushåll och befolkningsgrupper som drabbats av kriser. I instabila och bräckliga länder, där resiliensen ofta är svagast, är det också viktigt att se till att politiska initiativ beaktar kopplingen mellan säkerhet och utveckling, och därmed uppmuntrar en strategi som kan främja politisk samstämmighet och komplementaritet.

3.1. Stöd till Afrikas horns resiliens (Share)

En rad faktorer ligger bakom den långvariga sårbarheten hos försörjningsmöjligheterna på Afrikas horn. Dessa inbegriper befolkningsstillväxt och ökat tryck på resurserna, fattigdom på landsbygden, låg produktivitet, försvagade handelsvillkor, osäker tillgång till mark och vatten,

svag samhällsstyrning, osäkerhet och långvarig geopolitisk instabilitet. EU har stor erfarenhet av att samarbeta med parterna i utvecklingssamarbetet på Afrikas horn kring jordbruk och livsmedelstrygghet och har fått värdefull förståelse för vilka lösningar som har störst potential.

Torkan som under 2011 drabbade regionen var den värsta på 60 år. Den utgjorde en chock som förvandlade en prekär situation till en kris (och i Somalia resulterade den i hungersnöd).

EU och dess medlemsstater underrättades av systemen för tidig varning om livsmedelstrygghet och utarbetade insatser i paritet med krisens omfattning:

- En gemensam analysram för det humanitära området och utvecklingsområdet utarbetades, vilket möjliggjorde för de humanitära aktörerna och utvecklingsaktörerna att arbeta utifrån en samsyn och fastställa gemensamma prioriteringar.
- EU tillhandahöll 790 miljoner euro i humanitärt bistånd under 2011/12. Kommissionen ensam anslog 181 miljoner euro. Förutom livräddande verksamhet möjliggjorde detta stöd de första stegen i återhämtningsprocessen, t.ex. genom tillhandahållande av utsäde och verktyg, bättre vattenförvaltning och ersättande av boskapsbeståndet.
- En ökning av den kortfristiga utvecklingsfinansieringen gavs snabbt för att stödja den omedelbara återhämtningsfasen. Kommissionens åtaganden för perioden 2012–2013 uppgick till 250 miljoner euro till stöd för jordbruks- och livsmedelsproduktion, näring, djurhälsa, vattenförsörjning och förvaltning av naturresurser.

Förutom de kortsiktiga insatserna har EU skapat en långsiktig och strukturerad metod för att bistå de drabbade länderna och befolkningsgrupperna att återhämta sig efter torkan och bygga upp sin förmåga att hantera perioder av torra i framtiden. Denna innefattar följande:

- Ett åtagande att arbeta med och genom regionala partner. EU och andra bilaterala givare bistår sekretariatet för den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten (Igad) för att stärka dess kapacitet och samordna och främja gränsöverskridande initiativ på områden såsom boskapsutveckling och förvaltning av naturresurser.
- Ett åtagande om nära samarbete med andra givare som är aktiva i regionen. Givarsamfundet har skapat en plattform för lätt samordning kallad den globala alliansen för åtgärder för resiliens och tillväxt (*Global Alliance for Action for Resilience and Growth*)⁸. Alliansen samarbetar nära med Igad och fungerar som ett forum för att sammanföra partnerländerna och de givare som arbetar med resiliens i fråga om torra.

Ett långsiktigt åtagande att komma till rätta med de strukturella problemen och bygga långvarig resiliens. Beroende på det särskilda nationella och lokala sammanhanget kommer flera teman och sektorer att behandlas som prioriteringar för EU under perioden 2014–2020. Det kan bl.a. röra sig om följande: djurs hälsa och utveckling, förvaltning av naturresurser, katastrofriskreducering, nationell och regional handel, näring, samhällsstyrning, forskning och överföring av teknik samt folkomflyttningar.

⁸ Tillämpningsområdet för alliansen omfattar Afrikas horn: Etiopien, Kenya, Uganda, Somalia, Djibouti och Sudan och södra Sudan. Sekretariatet tillhandahålls av USAID.

3.2. Agir Sahel: EU-initiativet Global allians för resiliens i Sahel (Alliance globale pour l'initiative résilience Sahel)

Under de senaste nio jordbruksåren har Sahel drabbats av sex livsmedelskriser. Regionen har drabbats av undernäring med indikatorer långt över larmnivåerna. Tolv miljoner människor befinner sig för närvarande i riskzonen, vilket motsvarar 20 % av befolkningen. Kvinnor och barn är mest sårbara för livsmedelsbrist och ekonomiska påfrestningar, särskilt under den magra perioden mellan två skördecyklar.

Framsteg har gjorts under de senaste åren i Västafrika tack vare det arbete som utförts av befintliga institutioner och plattformar såsom nätverket för förebyggande av livsmedelskriser (*Food Crisis Prevention Network*, FCPN) och ständiga mellanstatliga kommittén för bekämpning av torka i Sahel-området (*Comité Permanent inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel*, Cilss). Genom att bygga vidare på de erfarenheter som gjorts har strategier utvecklats för att bättre möta livsmedelskriser. Bättre fungerande system för tidig varning har hjälpt länderna och givarna att bättre förutse den pågående krisen.

EU:s handlingsplan för att hantera krisen i Sahel 2012 uppgår till omkring 500 miljoner euro (123 miljoner euro till humanitära insatser och 372 miljoner euro för utvecklingsprogram).

Ett tillvägagångssätt i tre faser har tagits fram i nära samordning mellan EU:s humanitära bistånd och EU:s utvecklingsbistånd. Planen innefattar en lång rad initiativ, alltifrån att förbättra tillgången till livsmedel till att stödja partnerländernas system för tidig varning, deras marknadens sätt att fungera och deras ekosystem. Den förbinder nöd- och utvecklingsprogram och blandar finansiering på kort och medellång sikt till stöd för förbättrad återhämtningsförmåga inom en integrerad strategi. Att hantera nödsituationer samtidigt som man investerar i motståndskraft fordrar samordnade stödinsatser – för att både garantera överensstämmelse och komplementaritet, minska de fattigaste hushållens sårbarhet för chocker och ta itu med orsakerna till otryggheten på livsmedels- och näringsområdet.

Partnerskapet Agir (*Alliance globale pour l'initiative résilience*), som startades av kommissionen den 18 juni 2012, innehåller en färdplan för resiliens som bygger vidare på och stärker de befintliga regionala strategierna – såsom den gemensamma regionala strategin för Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas), västafrikanska ekonomiska och monetära unionen (Waemu) och ständiga mellanstatliga kommittén för bekämpning av torka i Sahelområdet (Cilss) med stöd från *Sahel and West Africa Club* (Swac). En regional handlingsplan för att stärka resiliensen på ett varaktigt och hållbart sätt i Sahel, upprättad av de västafrikanska regionala organisationerna med stöd från givarsamfundet, kommer att läggas fram vid ett högnivåmöte med alla berörda stater i Ouagadougou i början av december 2012.

4. DRA LÄRDOM AV ERFARENHETERNA

Share- och Agir-initiativen förbättrar samverkan mellan det humanitära biståndet och utvecklingsbiståndet genom att höja nivån på det kortsiktiga stödet, underlätta sammanknytning av katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbiståndet, och vara ett uttryck för EU:s åtagande att ta itu med orsakerna till den osäkra livsmedelsförsörjningen på längre sikt.

De är inriktade på livsmedelsförsörjningen i Afrika söder om Sahara, men tillvägagångssättet kan också tillämpas på andra regioner och andra typer av sårbarhet (t.ex. regioner som hotas

av översvämningar, cykloner, jordbävningar, orkaner, torka och tsunamier, klimatförändring eller ökade livsmedelspriser). Det utvecklade konceptet har en rad allmängiltiga element som EU önskar reproducera i de mest sårbara utvecklingsländerna. Denna strategi innehåller tre viktiga komponenter som vidareutvecklas nedan:

- Förutse kriser genom riskbedömningar.
- Fokusera på förebyggande åtgärder och beredskap.
- Förbättra krishantering.

4.1. Förutse kriser genom riskbedömningar

Både på Afrikas horn och i Sahel indikerade systemen för tidig varning överhängande kriser. Systemen för tidig varning för livsmedelsförsörjning (t.ex. *Integrated Phase Classification*) har förbättrats, vilket har gjort att partnerländerna och de regionala institutionerna kunnat förbereda lämpliga åtgärder innan kriser har brutit ut. På samma sätt fungerar systemen för tidig varning för andra risker, såsom tsunamier, eller för andra regioner, nu också bättre.

Dessa informationssystem måste kopplas samman med relevanta globala initiativ, såsom systemet för information om jordbruksmarknaden i samband med G20.

Det behövs också en mer systematisk koppling mellan den information som lämnas och det politiska beslutsfattandet på nationell och regional nivå. Uppgifter såsom (barns) undernäring, jordbruksproduktion (inbegripet lager) och marknader (inklusive livsmedelspriser) bör i högre utsträckning användas som underlag på områdena tryggad livsmedelsförsörjning och hållbart jordbruk.

Detta bör i synnerhet avspeglas i ländernas egen politik och egna processer, såsom det övergripande jordbruksutvecklingsprogrammet för Afrika (CAADP). Investeringsplanerna inom ramen för CAADP är inte endast inriktade på nuvarande begränsningar, utan förutser även framtida chocker och påfrestningar och bistår länderna i deras insatser att mildra och hantera deras effekter och bygga upp motståndskraft.

De regionala systemen för tidig varning (Cilss/Ecowas/Waemu): Nätverket för förebyggande av livsmedelskriser (*Food Crisis Prevention Network*, FCPN) är en plattform där partnerländer, givare, FN och det civila samhällets organisationer samlar information för att nå fram till en gemensam analys av problemet med osäker livsmedelsförsörjning i Västafrika. Tack vare nätverket kunde man ringa i varningsklockorna i ett tidigt skede av 2012 års kris som för närvarande pågår.

På samma sätt upprättade EU den globala klimatförändringsalliansen för att stärka den politiska dialogen och samarbetet med länder som drabbas hårdast av klimatförändringen. Systemen för snabbt utbyte av information och katastrofhantering är viktiga faktorer i detta sammanhang.

System för tidig varning i Nepal: I augusti 2010 översteg vattennivån i floden Rapt varningsnivån i Chitwan-distriktet. Genom systemet för tidig varning längs floden via radio- och telefonnätet kunde katastrofhanteringskommittéerna i de samhällen som befann sig i riskzonen flytta de viktigaste tillgångar som var flyttbara till högre och säkrare platser. När

vattennivån nådde byarna hade befolkningen redan satt sig i säkerhet. Den tidiga varningen minimerade på så sätt förlusten av människoliv och egendom.

Bangladesh: Ekonomiskt bidrag till Dhakas universitetssjukhus med inriktning på hantering av masskadesituationer, inbegripet beredskapsplanering, medicinsk utrustning, läkemedelsförråd och utbildning. I juni 2010 utbröt en brand som orsakade 120 dödsfall, men tack vare biståndet kunde sjukhuset ändå rädda livet på över 250 människor.

Asean På regional nivå stöder kommissionen Aadmer (Asean-avtal om katastrofhantering och katastrofinsatser), vars syfte är att öka resiliensen och minska sårbarheten hos de lokala samhällena och institutionerna genom stöd till strategier som gör det möjligt för dem att bättre förbereda sig på, mildra och reagera på naturkatastrofer.

4.2. Fokusera på förebyggande åtgärder och beredskap

Det internationella samfundet och de drabbade länderna har i samband med sin reaktion på kriserna i Afrikas horn och Sahel gjort väsentliga framsteg med att hantera konsekvenserna av dessa kriser. De har dock också framhållit den stora vikten av **förebyggande åtgärder** (hindra kriser från att bryta ut) och **beredskap** (säkerställa att en person, ett hushåll, ett land eller en region är redo att hantera effekterna av en negativ händelse).

Därför är följande av största vikt:

- På lång sikt måste orsakerna till sårbarheten åtgärdas via nationella och regionala program. Minskad sårbarhet för chocker är möjlig endast om den är förankrad i partnerländernas utvecklingspolitik. För att utveckla dessa processer är det nödvändigt att riskanalys, inklusive hanteringen av katastrofrisker och livsmedelskriser, integreras i den nationella eller regionala politiken. På liknande sätt bör även anpassningen till klimatförändringen och de politiska ramarna, såsom de nationella åtgärdsprogrammen för anpassning, integreras i den nationella politiken.
- **Erfarenheter från initiativ såsom Share och Agir eller framgångsrika pilotprojekt** om katastrofbegränsning, till exempel de som får stöd av kommissionens program för katastrofberedskap (Dipecho), **bör ges bättre spridning**. En av utmaningarna är att se hur framgångsrika lokalt baserade projekt som initieras nerifrån bättre kan bidra till nationella och regionala offentliga politiska åtgärder.
- **De styrelseformer** som finns för katastrofhantering behöver förbättras och **berörda parternas förmåga behöver stärkas** på lokal och nationell nivå. Starka lokala strukturer är väsentliga för att minska riskerna och för att garantera effektiviteten hos såväl insatserna på området förebyggande och beredskap som de inledande insatserna.
- **Offentlig-privata partnerskap** bör till fullo användas i lämpliga sammanhang såsom det senaste G8-initiativet om en ny allians för tryggad livsmedels- och näringsförsörjning, *New Alliance for Food and Nutrition Security*.

Vid livsmedelskriser krävs det en integrerad strategi för att **ta itu med orsakerna till den osäkra livsmedelsförsörjningen**. När det gäller **livsmedelstillgänglighet** omfattar detta diversifieringen av livsmedelsproduktionen, som kan hämmas av miljöförstöring och klimatförändring. En förutsättning för **tillgång till livsmedel** är fungerande marknader och

skyddsnet. Viktiga i detta sammanhang är även förrådshållning, försäkringssystem, lagringsmöjligheter, jordbrukarnas tillgång till marknaden och finansiella tjänster samt beredskapslager. Det fordras dessutom investeringar i infrastruktur på landsbygden, forskning och tekniköverföring. Ur ett långsiktigt perspektiv är stöd till hållbart jordbruk av yttersta vikt för att bygga upp resiliensen i länderna söder om Sahara, där jordbrukssektorn sysselsätter 60 % av befolkningen, särskilt de mest sårbara.

Programmet för ett produktivt skyddsnet (*Productive Safety Net Programme, PSNP*) i Etiopien ger värdefulla erfarenheter. Det ger överföringar i form av livsmedel eller kontanter för de mest utsatta hushållen i landet som kompensation för deltagande i offentliga arbeten.

PSNP är det största programmet för sociala transfereringar i Afrika söder om Sahara och är kostnadseffektivt (cirka en tredjedel) i förhållande till humanitära insatser.

Tackla den dolda krisen med barns undernäring för att minska sårbarheten hos morgondagens vuxna: Varje år dör nästan 2,6 miljoner barn av svält och undernäring. Undernäring drabbar ett av tre barn i utvecklingsländerna. Ofta börjar problemet före födseln på grund av att modern lider av undernäring. Undernäring är en **grundläggande orsak till sårbarhet, särskilt för barn upp till 2 år. Den hämmar den intellektuella och fysiska utvecklingen och minskar därmed kapaciteten hos morgondagens vuxna att hantera negativa händelser.** Dess årliga kostnad når dessutom i många utvecklingsländer upp till 2–3 % av bruttonationalprodukten, vilket vidgar den onda cirkeln av fattigdom och bromsar den ekonomiska tillväxten. EU stöder partnernas insatser för att minska undernäringen på kort och lång sikt. Det krävs strategier inom flera sektorer, t.ex. hälsa, jordbruk, vatten, sanitet, ekonomisk tillväxt och utbildning. EU stöder Sun-initiativet (*Scaling Up Nutrition*) för ökade insatser med fokus på näring, som gör det möjligt för partnerländerna att själva inta en ledande roll på näringsområdet.

Kampen mot torkan i norra Kenya: Under 2011 års torka var 3,7 miljoner kenyaner i omedelbart behov av mat, rent vatten och grundläggande sanitet . EU ökar sitt stöd för att främja återhämtning och resiliens genom följande åtgärder inom ramen för Share-initiativet: stöd för att rationalisera de kenyanska system för tidig varning, institutionellt stöd till ministeriet för norra Kenya, stöd till den nationella myndigheten för hantering av torka (*National Drought Management Authority*, NDMA), som förvaltar en reserv för oförutsedda utgifter i samband med katastrofer och torka (*National Disaster and Drought Contingency Fund*, NDDCF), förbättring av det lokala myndigheternas kapacitet att vidta åtgärder på ett tidigt stadium, och projekt på gemenskapsnivå för utkomstmöjligheter som ökar de ekonomiska möjligheterna. Starkare institutioner och ökade investeringar av Kenyas regering i torra områden förväntas göra landet bättre förberett att mildra konsekvenserna av liknande kriser.

4.3. Förbättra krishanteringen

Med beaktande av bl.a. de erfarenheter som gjorts på Afrikas horn och i Sahel kan följande faktorer bidra till att förbättra inverkan hos insatserna när kriser bryter ut:

- En gemensam analysram som utformas av aktörerna inom såväl utveckling som humanitärt bistånd och som har följande egenskaper:
 - Fastställer orsakerna till krisen och dess exakta inverkan på de mest utsatta befolkningsgrupperna.
 - Bedömer pågående insatser för att se om orsakerna håller på att åtgärdas och också för att se om det finns luckor i det stöd som tillhandahålls.
 - Identifierar de områden, både i fråga om sektorer och geografiska områden, där ett tillvägagångssätt via förbättrad resiliens skulle ha störst verkan.
 - Fastställer strategiska prioriteringar på kort sikt (snabb återhämtning) och på lång sikt inom en samstämmig ”strategi för resiliens”.

- Det måste ske en ökning av den kortfristiga finansieringen för att ge bistånd i **fasen av snabb återhämtning**. De initiativ som nyligen tagits visar på behovet av att öka flexibiliteten i programplaneringen i syfte att reagera på snabbt föränderliga behov utan att dra ned på de pågående verksamheterna på medellång eller lång sikt för att ta itu med orsakerna. Nya biståndsformer såsom de europeiska förvaltningsfonderna bör övervägas för att möta krissituationer och skedet därefter.
- De flesta större kriserna är gränsöverskridande. De **regionala organisationernas kapacitet** bör utvecklas så att de kan utforma gränsöverskridande initiativ och främja regional integration.
- För omfattande kriser bör lätta strukturer inrättas för att möjliggöra **givarsamordning och att en strukturerad dialog inrättas med partnerländerna och de regionala organisationerna**. Det är nödvändigt att definiera och formalisera vem som gör vad utifrån varje aktörs komparativa fördelar i en given situation. Både aktörerna inom utveckling och humanitärt bistånd bör vara aktivt engagerade.
- Finna kortsiktiga insatser som har långsiktig verkan. Även om kortsiktiga lösningar och i synnerhet humanitärt bistånd främst är inriktade på att rädda liv och skydda egendom, kan sådana insatser också ha en inverkan på lång sikt. En omfördelning från livsmedelsbistånd till transfereringar av kontanta medel kan t.ex. få långsiktiga effekter när det gäller att stimulera den lokala marknaden och finansiera offentliga arbeten som kan minska sannolikheten för framtida katastrofer eller mildra deras inverkan. Dessa stödformer bör identifieras och prioriteras.
- På de platser där det förekommer våldsamma konflikter bör strategin för resiliens och EU:s mer övergripande politiska och säkerhetsmässiga strategi vara ömsesidigt stödjande och konsekventa, och synergier bör utvecklas mellan instrumenten, t.ex. instrumenten inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna och stabilitetsinstrumentet.

Flexibel finansiering genom EU:s livsmedelsmekanism på 1 miljard euro, Afsi och Sårbarhets-Flex-mekanismen: Livsmedelspriskrisen 2007–2008 ledde till en reaktion av aldrig tidigare skadat mått från det internationella samfundet. EU var den första givaren som vidtog proaktiva åtgärder och aviserade en livsmedelsmekanism på 1 miljard euro, som visar EU:s förmåga att reagera i tid och i stor skala. Ett år senare, 2009, gjorde givarna utfästelser om 22 miljarder US-dollar till stöd för hållbart jordbruk och tryggad livsmedelsförsörjning (inom livsmedelstrygghetsinitiativet från L’Aquila, Afsi). EU ökade stödet ytterligare och anslog 3,8 miljarder US-dollar. Det finns två andra mekanismer avsedda för länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS-länderna): Flex (fluktuationer i exportinkomster) bistår regeringar som drabbas av plötslig förlust av exportinkomster och ”sårbarhets-Flex” som utformades för att hjälpa de länder som drabbats hårdast av 2009 års ekonomiska avmattning till följd av sin låga resiliens. Den sistnämnda fungerar förebyggande på grundval av prognoser rörande bortfall av skatteintäkter, med justeringar för att mäta sårbarhet, och verkar konjunkturutjämnande i syfte att fånga upp nationella luckor i finansieringen.

5. 10 ÅTGÄRDER FÖR ATT ÖKA RESILIENSEN I LÄNDER SOM LIDER AV OSÄKER LIVSMEDELSFÖRSÖRJNING OCH ÅR KATASTROFDRABBADE

1. Resiliens kan endast byggas nerifrån och upp. Utgångspunkten för EU-strategin för resiliens är därför ett tydligt erkännande av partnerländernas ledande roll. EU kommer att anpassa sitt stöd till samarbetspartens politik och prioriteringar, i enlighet med de fastställda principerna för biståndseffektivitet.
2. Åtgärder för att stärka resiliensen måste grundas på goda metoder för risk- och sårbarhetsbedömningar. Dessa bedömningar bör sedan ligga till grund för utarbetande av nationella strategier för resiliens och utformning av specifika projekt och program. EU kommer att stödja utvecklingen av nationella strategier för resiliens som en del av mer omfattande utvecklingsstrategier och samarbeta med partnerländer och viktiga internationella aktörer för att förbättra metoderna för utveckling av de bedömningar som ligger till grund för dessa strategier. EU kommer dessutom att skapa en ram för att mäta inverkan och resultatet av sitt stöd för resiliens i syfte att öka dess effektivitet.
3. I länder som drabbats av återkommande kriser, kommer ökad resiliens att stå i centrum för EU:s yttre bistånd. De EU-finansierade programmen kommer att grundas på en gemensam operativ bedömning som utarbetats av aktörerna inom utveckling och humanitärt bistånd och omfatta insatser på medellång till lång sikt. De kommer att inriktas på att åtgärda orsakerna till kriserna, särskilt genom att stödja åtgärder för katastrofförebyggande och katastrofberedskap. EU kommer att ha ett nära samarbete med partnerländerna för att bygga upp deras kapacitet att utarbeta och genomföra strategier och katastrofbegränsningsplaner på nationell och regional nivå.
4. Kommissionen kommer systematiskt att låta resiliens ingå i sina humanitära genomförandeplaner. Kommissionen kommer vidare att sträva efter en gemensam programplanering av de resiliens-relaterade åtgärderna i sitt humanitära bistånd och utvecklingsbistånd för att säkerställa största möjliga komplementaritet och för att se till att insatserna på kort sikt lägger grunden för insatserna på medellång och lång sikt.
5. Flexibilitet kommer att vara avgörande för att möta katastrofdrabbade länders behov. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att säkerställa största möjliga flexibilitet i genomförandet av sina humanitära program. För att kunna ge utvecklingsbistånd i samband med oförutsedda kriser och större katastrofer kommer kommissionen att eftersträva största möjliga flexibilitet när det gäller mobiliseringen av icke programplanerade medel. Dessutom kommer kommissionen att införa flexibilitet i programmets utformning för att möjliggöra snabba åtgärder i rätt tid. EU kommer att överväga att använda sig av förvaltningsfonder för att möta krissituationer och skedet därefter.
6. I arbetet med att förbättra resiliensen i svaga eller konfliktdrabbade stater kommer EU att eftersträva en strategi som även omfattar säkerhetsaspekter och deras inverkan på befolkningens sårbarhet. Detta kommer att innebära en aktiv politisk dialog med partnerländerna och partnerorganisationerna i den berörda regionen.

7. EU kommer att sträva efter att reproducera befintliga initiativ såsom Share och Agir samt framgångsrika projekt rörande katastrofriskreducering. EU kommer att dela och utbyta erfarenheter med sina partner för att upprepa och öka antalet framgångsrika metoder – med målsättningen att införliva dem i de nationella strategierna för resiliens. Kommissionen kommer med jämna mellanrum att utvärdera de framsteg som görs på resiliens-området, särskilt vad gäller programplanering, metoder och resultat.
8. EU kommer att främja innovativa metoder för riskhantering. Att arbeta med försäkrings- och återförsäkringsbranschen är en ytterst lovande strategi. Kommissionen kommer att lägga fram en grönbok i början av 2013 om den roll som försäkringar kan spela i samband med katastrofhantering.
9. När det gäller de länder som drabbas av återkommande kriser kommer EU att arbeta med värdländer, andra givare, regionala och internationella organisationer och övriga berörda parter för att på ländernivå skapa plattformar för att säkerställa ett snabbt informationsutbyte och en snabb samordning av humanitära och utvecklingsorienterade åtgärder på kort, medellång och lång sikt för att stärka resiliensen.
10. EU kommer att främja resiliens i internationella forum, däribland G8, G20, FAO:s kommitté för tryggad livsmedelsförsörjning (CFS), Riokonventionerna, arbetet med översynen av millennieutvecklingsmålen, utarbetandet av mål för hållbar utveckling och diskussionerna om uppföljningen av Hyogo-ramen för åtgärder 2005–2015. Resiliens kommer att vara ett centralt tema i EU:s partnerskap med organisationer som FAO, Ifad och WFP samt UNISDR, Världsbanken och det civila samhällets organisationer.

Under det första kvartalet av 2013 kommer kommissionen att utarbeta en handlingsplan i syfte att staka ut vägen för genomförandet av dessa principer.