



Brussel, 3.10.2012
COM(2012) 586 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**DE EU-AANPAK INZAKE WEERBAARHEID:
LESSEN UIT DE VOEDSELZEKERHEIDSCRISES**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

DE EU-AANPAK INZAKE WEERBAARHEID: LESSEN UIT DE VOEDSELZEKERHEIDSCRISES

1. DE NOODZAAK OM CHRONISCHE KWETSBAARHEID AAN TE PAKKEN

De recente en terugkerende voedselcrises in de Sahelregio en de Hoorn van Afrika, waar meer dan 30 miljoen mensen honger lijden, hebben aangetoond hoe belangrijk het is een systematische aanpak op lange termijn te ontwikkelen om de weerbaarheid van kwetsbare landen en bevolkingsgroepen te verbeteren.

De gevolgen van economische schokken, stijgende en fluctuerende voedselprijzen, demografische druk, klimaatverandering, woestijnvorming, de achteruitgang van het milieu, de druk op natuurlijke hulpbronnen, ondeugdelijke grondbezitstelsels en onvoldoende investeringen in de landbouw hebben in grote delen van de wereld geleid tot een grotere blootstelling aan risico's, en met name van natuurrampen. De impact van deze wereldwijde ontwikkelingen komt tot uiting in de grotere frequentie en hevigheid van natuurrampen en crises. De armste huishoudens zijn het kwetsbaarst, en deze kwetsbaarheid wordt vaak nog vergroot door politieke instabiliteit en conflicten. Wat de voedselonzekerheid betreft is weliswaar enige vooruitgang geboekt, maar toch lijden 1 miljard mensen nog steeds honger. De situatie is bijzonder acuut in de met droogte bedreigde regio's, waar het grootste deel van de bevolking rechtstreeks afhankelijk is van landbouw en nomadische veeteelt.

De EU verstrekt, als een van 's werelds grootste donoren, levensreddende hulp aan mensen bij diverse crises. De voorbije jaren is de vraag naar deze hulp beduidend toegenomen, en overtreft thans veruit de beschikbare middelen. Deze hulp is van vitaal belang, maar is voornamelijk bedoeld voor noodsituaties, en moet daarom worden aangevuld met steun om risicobevolkingsgroepen te helpen herhaalde tegenslagen en langdurige stresssituaties te weerstaan, op te vangen en te boven te komen.

Het opbouwen van weerbaarheid vergt inspanningen op lange termijn die stevig in nationale beleidsmaatregelen en planning verankerd moeten zijn. Het maakt deel uit van het ontwikkelingsproces; immers, een werkelijk duurzame ontwikkeling zal de primaire oorzaken van steeds terugkerende crises moeten aanpakken en niet alleen de gevolgen ervan. Werken met kwetsbare bevolkingsgroepen om hun weerbaarheid te vergroten vormt ook een essentieel onderdeel van de armoedebestrijding die, zoals nog eens werd bevestigd in de Agenda voor verandering¹, de uiteindelijke doelstelling van het ontwikkelingsbeleid van de EU is.

Weerbaarheidsstrategieën moeten in verschillende beleidssectoren een rol spelen, met name in het beleid op het gebied van voedselzekerheid², de aanpassing aan de klimaatverandering³ en de vermindering van het risico op rampen⁴. In dit verband heeft de EU crisispreventie en

¹ COM(2011) 637, zoals bekrachtigd door de conclusies van de Raad van 14 mei 2012.

² COM(2010) 127 definitief.

³ COM(2009) 147 definitief. Witboek "Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader".

⁴ EU-strategie ter beperking van het risico op rampen in ontwikkelingslanden, COM (2009) 84 van 23.2.2009. Aanzet tot een antwoord van de EU op onstabiele situaties: Engagement voor duurzame ontwikkeling, stabiliteit en vrede onder moeilijke omstandigheden, COM (2007) 643 van 25.10.2007.

crisisparaatheid in de meest kwetsbare landen consequent ondersteund, waarbij zij heeft vastgesteld dat de maatregelen inzake rampenrisicovermindering en de aanpassing aan de klimaatverandering geïntegreerd moeten worden in zowel het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking als op het gebied van humanitaire hulp.

Investeren in weerbaarheid is kostenefficiënt. De bestrijding van de diepere oorzaken van de terugkerende crises, en niet slechts van de gevolgen, is niet alleen beter - met name voor de betrokkenen - het is ook veel goedkoper. In een wereld die kampt met economische neergang en slinkende budgettaire middelen, wordt steeds meer druk op partnerlanden en donoren uitgeoefend om te bewijzen dat zij de beschikbaar gestelde middelen optimaal gebruiken.

Naar aanleiding van de enorme voedselcrises in Afrika heeft de Commissie onlangs twee initiatieven genomen: steun voor de weerbaarheid in de Hoorn van Afrika ("Supporting Horn of African Resilience" - SHARE)⁵ en de wereldwijde alliantie voor het weerbaarheidsinitiatief voor de Sahel ("Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel" - AGIR)⁶. Deze initiatieven bevatten een nieuwe methode om de weerbaarheid van kwetsbare bevolkingsgroepen te vergroten.

Het doel van de onderhavige mededeling is om lering te trekken uit de opgedane ervaringen, met het doel de steun die de EU verleent ter vermindering van de kwetsbaarheid in rampengevoelige ontwikkelingslanden, doeltreffender te maken door het vergroten van de weerbaarheid centraal te stellen.

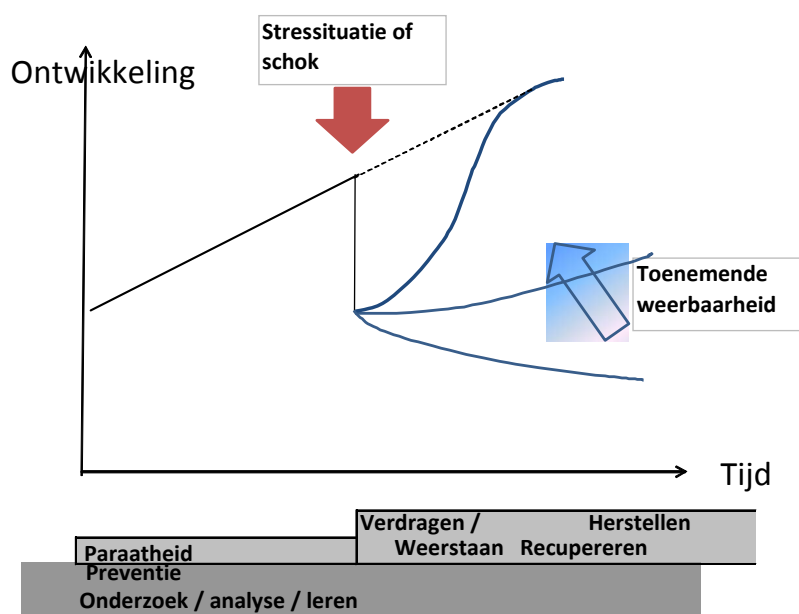
Daarnaast beoogt deze mededeling een bijdrage te leveren tot het internationale debat over de verbetering van de voedselzekerheid en de weerbaarheid in ruimere zin, onder meer in het kader van de G8 en de G20, de commissie voor Wereldvoedselzekerheid, het initiatief voeding op een hoger plan ("Scaling Up Nutrition" - SUN), de onderhandelingen over de verdragen van Rio⁷ en de wereldwijde alliantie voor de Hoorn van Afrika.

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC (2012) 102 van 11.4.2012.

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

⁷ Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, Verdrag van de Verenigde Naties inzake biologische diversiteit en Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van woestijnvorming.

2. HET PARADIGMA VAN DE WEERBAARHEID



Aanpassing van The Montpellier Panel - "Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture", maart 2012.

Weerbaarheid is het vermogen van een persoon, een huishouden, een gemeenschap, een land of een regio om stresssituaties en schokken te weerstaan, op te vangen en snel te boven te komen.

Het concept weerbaarheid heeft twee dimensies: het inherente vermogen van een entiteit - een persoon, een huishouden, een gemeenschap of een grotere structuur - om stresssituaties en schokken te weerstaan, en het vermogen om zich snel van de gevolgen ervan te herstellen.

Een grotere weerbaarheid (en een vermindering van de kwetsbaarheid) kan derhalve bereikt worden ofwel door de entiteit sterker te maken, ofwel door de gevolgen van schokken te verzachten, of beide. Daarvoor is **een veelzijdige strategie** en een breed systematisch perspectief nodig waarmee zowel een vermindering van de talrijke risico's op een crisis als een verbetering van de zelfredzaamheids- en aanpassingsmechanismen op lokaal, nationaal en regionaal niveau worden beoogd. **De versterking van de weerbaarheid** ligt op het snijvlak van humanitaire hulp en ontwikkelingshulp.

De verbetering van de weerbaarheid vergt een **aanpak op lange termijn**, waarmee de onderliggende oorzaken van crises worden bestreden en het vermogen om met toekomstige onzekerheden en veranderingen te kunnen omgaan, wordt versterkt.

3. DE ERVARING VAN DE EU MET WEERBAARHEID EN VOEDSELCRISES IN AFRIKA

De armste huishoudens, gemeenschappen en landen in Afrika ten zuiden van de Sahara hebben een gering vermogen om te herstellen van de langetermijngevolgen van klimaatverandering, vooral wat de geregelde perioden van ernstige droogte betreft, en van economische crises en interne conflicten. De EU biedt bij voedselcrises in Afrika reeds vele jaren bijstand in de vorm van humanitaire en ontwikkelingshulp. Hierop voortbouwend zal de EU-agenda voor verandering, in het kader van de toekomstige EU-ontwikkelingshulp op

lange termijn, prioriteit verlenen aan duurzame landbouw, waartoe tevens de bescherming van ecosystemen en de voedsel- en voedingszekerheid behoren.

In overeenstemming met deze aandacht voor weerbaarheid moet steun aan de landbouwsector en de nationale en regionale beleidsmaatregelen op dat gebied, ook met betrekking tot het grondgebruik, niet alleen gericht zijn op een versterking van de productie, maar met name op een betere werking van de voedselmarkten en het bevorderen van de emancipatiecapaciteit van kwetsbare groepen en de civiele maatschappij.

Tegen deze achtergrond is de EU, in reactie op de crises in de Hoorn van Afrika en de Sahel, nu reeds innovatieve maatregelen aan het vaststellen en uitvoeren waaruit wellicht waardevolle lessen kunnen worden getrokken met het oog op een meer systematische en duurzame strategie om de weerbaarheid van getroffen bevolkingsgroepen te verbeteren. Het is belangrijk hier te wijzen op de rol van vrouwen bij het bevorderen van weerbaarheid in door crises getroffen huishoudens en gemeenschappen. Verder is het in instabiele en kwetsbare landen, waar de weerbaarheid dikwijls het geringst is, tevens van belang ervoor te zorgen dat beleidsinitiatieven de verwevenheid van veiligheid en ontwikkeling in aanmerking nemen en een aanpak voorstaan waarmee de consistentie en complementariteit van beleidsmaatregelen wordt bevorderd.

3.1. Ondersteuning van de weerbaarheid in de Hoorn van Afrika (SHARE)

De aanhoudende kwetsbaarheid van de middelen van bestaan in de Hoorn van Afrika wordt door een aantal factoren veroorzaakt, zoals bevolkingsgroei en de toenemende druk op hulpbronnen, plattelandarmoede, lage productiviteit, een zwakke ruilvoet, onvoldoende toegang tot land en water, zwak bestuur, onveiligheid en langdurige geopolitieke instabiliteit. De EU heeft reeds behoorlijk wat ervaring opgedaan met samenwerking met ontwikkelingspartners in de Hoorn van Afrika op het gebied van landbouw en voedselzekerheid, en zij heeft waardevolle kennis opgebouwd over de meest veelbelovende strategie terzake.

De droogte die de regio in 2011 heeft getroffen, was de ergste in 60 jaar, en veranderde een precare situatie in een crisis (en leidde in Somalië tot hongersnood).

De EU en haar lidstaten, op de hoogte gebracht dankzij het vroegtijdige waarschuwingssysteem voor de voedselzekerheid, trachtten een respons te ontwikkelen die recht deed aan de omvang van de crisis:

- er werd een gemeenschappelijk analytisch kader voor humanitaire en ontwikkelingshulp opgesteld waardoor humanitaire en ontwikkelingsactoren op basis van consensus konden optreden en gemeenschappelijke prioriteiten konden vaststellen;
- de EU als geheel verstrekke in 2011-2012 een bedrag van 790 miljoen EUR aan humanitaire hulp. De Commissie alleen kende 181 miljoen EUR toe. Naast levensreddende maatregelen werden met deze hulp tevens de eerste herstelfasen gefinancierd, zoals bijvoorbeeld de levering van zaden en gereedschap, de verbetering van het waterbeheer en de vernieuwing van de veestapel;
- de ontwikkelingsfinanciering op korte termijn werd snel uitgebreid ter ondersteuning van de eerste herstelfase. Voor de periode 2012-2013 heeft de Commissie

250 miljoen EUR toegekend voor landbouw en veeteelt, voeding, diergezondheid, watervoorziening en beheer van de natuurlijke hulpbronnen.

Afgezien van deze respons op korte termijn heeft de EU een gestructureerde aanpak op lange termijn vastgesteld om de getroffen landen en gemeenschappen te helpen zich na de droogte te herstellen en hun vermogen te versterken om toekomstige droogtes te doorstaan. Dit houdt het volgende in:

- zij verbindt zich ertoe samen te werken met de regionale partners. De EU en andere bilaterale donoren helpen het secretariaat van de intergouvernementele ontwikkelingsautoriteit (IGAD) zijn capaciteit te versterken en grensoverschrijdende initiatieven op gebieden als ontwikkeling van de veeteelt en beheer van natuurlijke hulpbronnen te coördineren en te bevorderen;
- zij verbindt zich ertoe nauw samen te werken met andere donoren die actief zijn in de regio. De donorgemeenschap heeft een eenvoudig coördinatieplatform opgezet, de wereldwijde alliantie voor actie inzake weerbaarheid en groei ("Global Alliance for Action for Resilience and Growth")⁸. Deze wereldwijde alliantie biedt, in nauwe samenwerking met IGAD, een forum om de partnerlanden en donoren die ijveren voor een grotere weerstand tegen droogte, samen te brengen.

Zij verbindt zich ertoe op lange termijn structurele problemen aan te pakken en duurzame weerbaarheid tot stand te brengen. Afhankelijk van de specifieke nationale en lokale context zullen een aantal thema's en sectoren prioritair in aanmerking komen voor EU-financiering in de periode 2014-2020. Daarbij kan het onder meer gaan om: diergezondheid en ontwikkeling van de veeteelt, beheer van de natuurlijke hulpbronnen, rampenrisicovermindering, nationale en regionale handel, voeding, goed bestuur, onderzoek en technologieoverdracht en bevolkingsstromen.

3.2. AGIR Sahel: de wereldwijde alliantie van de EU voor het weerbaarheidsinitiatief - Sahel ("Alliance Globale pour l'Initiative Résilience-Sahel")

Tijdens de laatste negen landbouwseizoenen heeft de Sahel zes keer een voedselcrisis doorgemaakt. De regio kampt met ondervoeding, waarbij de desbetreffende indicatoren het alarmniveau ruimschoots overstijgen. Momenteel worden twaalf miljoen mensen, ofwel 20% van de bevolking, door ondervoeding bedreigd. Vooral vrouwen en kinderen zijn bijzonder kwetsbaar voor voedselgebrek en economische problemen, met name in de magere perioden tussen de oogstcycli.

In West-Afrika werd de voorbije jaren vooruitgang geboekt dankzij het werk van bestaande instellingen en platforms, waaronder het netwerk ter voorkoming van voedselcrises ("Réseau de Prévention des Crises Alimentaires" – RPCA) en het interstatelijk comité voor de strijd tegen de droogte in de Sahel ("Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel" – CILSS). Op basis van de opgedane ervaring zijn methoden ontwikkeld om voedselcrises beter het hoofd te kunnen bieden. Dankzij de verbeterde werking van vroegtijdige waarschuwingssystemen waren landen en donoren beter in staat op de huidige crisis in te spelen.

⁸ De alliantie omvat de Hoorn van Afrika in ruime zin: Ethiopië, Kenia, Oeganda, Somalië, Djibouti alsook Soedan en Zuid-Soedan. Het secretariaat wordt waargenomen door USAID.

Het EU-actieplan voor de Sahelcrisis van 2012 bedraagt circa 500 miljoen EUR (123 miljoen EUR voor humanitaire hulp en 372 miljoen EUR voor ontwikkelingsprogramma's).

Er werd een aanpak in drie fasen ontwikkeld, waarbij de afdelingen humanitaire en ontwikkelingshulp van de EU nauw samenwerkten. Het plan omvat een breed gamma van activiteiten, die uiteenlopen van een verbeterde toegang tot voedsel tot de ondersteuning van de vroegtijdige waarschuwingssystemen, de bescherming van de marktwerking en van het ecosysteem van de partnerlanden. Daarbij worden noodhulp- en ontwikkelingsprogramma's met elkaar verbonden, en worden de financiële middelen op korte termijn en op middellange tot lange termijn gecombineerd om via een geïntegreerde aanpak de weerbaarheid te versterken. Om noodsituaties aan te pakken en tegelijkertijd te investeren in een beter weerstandsvermogen zijn gecoördineerde, met regionale organisaties afgestemde inspanningen nodig, zowel om de consistentie en de complementariteit te waarborgen als om de kwetsbaarheid van de armste huishoudens voor schokken te verminderen en de onderliggende oorzaken van de voedselonzekeerheid te bestrijden.

Het door de Commissie op 18 juni 2012 in het leven geroepen AGIR-partnerschap voorziet in een routekaart voor de versterking van de weerbaarheid, die voortbouwt op de bestaande regionale strategieën en deze versterkt, waaronder bijvoorbeeld de gezamenlijke regionale strategie van de Economische gemeenschap van West-Afrikaanse staten (ECOWAS), de West-Afrikaanse Economische en monetaire unie (UEMOA) en het CILSS met de steun van de "Sahel and West Africa Club" (SWAC). Een regionaal actieplan om de weerbaarheid in de Sahel duurzaam te versterken, dat door de regionale organisaties van West-Afrika met hulp van de donorgemeenschap is opgesteld, zal begin december 2012 in Ouagadougou tijdens een bijeenkomst op hoog niveau van alle betrokken landen worden gepresenteerd.

4. LESSEN UIT DE OPGEDANE ERVARING

De initiatieven SHARE en AGIR verbeteren de interactie tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp, doordat zij het niveau van de bijstand op korte termijn verhogen, de samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling (LRRD) versterken en de inzet van de EU aantonen om de fundamentele oorzaken van de voedselonzekeerheid op lange termijn te bestrijden.

Deze initiatieven zijn toegespitst op de voedselzekerheid in Afrika ten zuiden van de Sahara, maar dit concept kan net zo goed worden toegepast op andere regio's en andere soorten van kwetsbaarheid (bijvoorbeeld regio's die bedreigd worden door overstromingen, cyclonen, aardbevingen, droogtes, stormvloed en tsunami's, klimaatverandering of stijgingen van de voedselprijzen). De aanpak die hierbij wordt gevolgd, omvat een aantal gemeenschappelijke elementen die de EU in de meest kwetsbare ontwikkelingslanden wil reproduceren. De drie belangrijkste onderdelen van deze aanpak worden hieronder beschreven:

- anticiperen op crises door risicobeoordeling;
- de aandacht toespitsen op preventie en paraatheid;
- de crisisrespons versterken.

4.1. Crisisanticipatie door risicobeoordeling

Zowel in de Hoorn van Afrika als in de Sahel hebben de vroegtijdige waarschuwingssystemen ervoor gezorgd dat dreigende crises niet onverwacht kwamen. De vroegtijdige

waarschuwingssystemen voor de voedselzekerheid, zoals de “Integrated Phase Classification”, zijn verbeterd en stellen partnerlanden en regionale organisaties in staat passende maatregelen te nemen vóór de crisis zich aandient. Ook de vroegtijdige waarschuwingssystemen voor andere risico's zoals tsunami's, of voor andere regio's, functioneren nu beter.

Deze informatiesystemen moeten ook gekoppeld worden aan soortgelijke wereldwijde initiatieven, zoals het in het kader van de G20 ingevoerde informatiesysteem voor de landbouwmarkt ("Agricultural Market Information System").

Daarnaast is er behoefte aan een meer systematische koppeling tussen de verstrekte informatie en de beleidsmaatregelen en besluitvorming op nationaal en regionaal niveau. Zo zouden bijvoorbeeld gegevens over ondervoeding (van kinderen), landbouwproductie (met inbegrip van voorraden) en landbouwmarkten (met inbegrip van voedselprijzen) een grotere rol moeten spelen in het beleid inzake voedselzekerheid en duurzame landbouw.

Dit zou met name het geval moeten zijn bij door de landen zelf uitgewerkte beleidsmaatregelen en processen zoals het alomvattend programma voor landbouwontwikkeling in Afrika ("Comprehensive Africa Agriculture Development Programme" - CAADP). De investeringsplannen van het CAADP beperken zich niet alleen tot de huidige problemen, maar anticiperen ook op toekomstige schokken en stresssituaties en helpen landen op dergelijke situaties te reageren, de gevolgen ervan te verzachten en hun weerbaarheid te versterken.

Het regionale vroegtijdige waarschuwingssysteem (CILSS/ECOWAS/UEMOA): Het netwerk ter voorkoming van voedselcrises ("Food Crisis Prevention Network" - RCPA) is een platform waar de informatie van partnerlanden, donoren, de Verenigde Naties en maatschappelijke organisaties wordt gebundeld om tot een gemeenschappelijke analyse te komen van de voedselonzekerheid in West-Afrika. Het heeft een cruciale rol gespeeld bij het luiden van de noodklok in de aanvangsstadia van de huidige crisis van 2012.

In dezelfde geest heeft de EU het wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering ("Global Climate Change Alliance") opgericht om de politieke dialoog en de samenwerking met de landen die het meest door klimaatverandering worden getroffen, te intensiveren. Vroegtijdige waarschuwingssystemen en rampenbeheersing spelen hierbij een belangrijke rol.

Vroegtijdige waarschuwingssystemen in Nepal: in augustus 2010 steeg het water van de rivier Rapt in het district Chitwan boven het alarmpeil. Dankzij het vroegtijdige waarschuwingssysteem langs de rivier, via een radio- en telefoonnet, konden de rampenbeheersingscomités van de bedreigde gemeenschappen de belangrijkste roerende goederen naar veiliger, hogergelegen oorden brengen. Toen de overstroming de dorpen bereikte, waren de mensen reeds in veiligheid gebracht. Dankzij de vroegtijdige waarschuwing bleven de menselijke en materiële verliezen dus tot een minimum beperkt.

Bangladesh: er werden financiële middelen verstrekt voor het Dhaka Medical College Hospital, die voornamelijk gebruikt werden voor het beheer van noodsituaties met veel slachtoffers, waaronder de planning van noodgevallen, medische uitrusting, geneesmiddelenvoorraden en opleiding. Zo kon het ziekenhuis in juni 2010, na een brand die 120 mensenlevens eiste, het leven van meer dan 250 patiënten redden.

ASEAN: op regionaal niveau ondersteunt de Commissie de ASEAN-overeenkomst inzake rampenbeheer en optreden in noodsituaties ("ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response" – AADMER), die als doel heeft de weerbaarheid te versterken en de kwetsbaarheid van de lokale gemeenschappen en organisaties te verminderen door de

ondersteuning van strategieën waarmee zij zich beter kunnen voorbereiden op natuurrampen, deze beter kunnen weerstaan en waarmee de gevolgen ervan worden verzacht.

4.2. Toespitsing op crisispreventie en -paraatheid

Uit de reactie van de internationale gemeenschap en de getroffen landen op de crises in de Hoorn van Afrika en de Sahel blijkt dat het vermogen om de gevolgen van crises het hoofd te bieden aanzienlijk is toegenomen. Zij heeft echter ook het cruciale belang van **preventie** (het voorkomen van crises) en **paraatheid** (ervoor zorgen dat een persoon, een huishouden, een land, of een regio tegenslagen kan opvangen), aangetoond.

Het is daarom van het grootste belang dat:

- de **nationale en regionale programma's** op lange termijn **de onderliggende oorzaken van kwetsbaarheid bestrijden**. Een geringere kwetsbaarheid voor schokken kan slechts worden bereikt indien hiervoor een plaats wordt ingeruimd in het ontwikkelingsbeleid van de partnerlanden. Om dergelijke processen in gang te zetten moet risicoanalyse, die ook het beheer van rampenrisico's en van voedselcrises omvat, geïntegreerd worden in het nationale/regionale beleid. Evenzo moeten de aanpassing aan klimaatverandering en beleidskaders zoals de nationale actieplannen voor adaptatie ("National Adaptation Programmes of Action" - NAPA's) geïntegreerd worden in de nationale beleidsmaatregelen;
- **de ervaring die is opgedaan met initiatieven zoals SHARE en AGIR of succesvolle proefprojecten** op het gebied van de rampenrisicovermindering, zoals het **ECHO**-programma ter anticipatie van rampen ("Disaster Preparedness Programme" - DIPECHO) van de Commissie, **beter verspreid wordt**. Een van de uitdagingen in dat verband is dat moet worden nagegaan hoe in het nationale en regionale beleid rekening kan worden gehouden met succesvolle, door de gemeenschap gedragen "bottom-up"-projecten;
- **goed bestuur**, dat is toegesneden op het beheer van rampen, wordt bevorderd en **de capaciteit van de betrokkenen** op lokaal en nationaal niveau **wordt versterkt**. Sterke lokale structuren zijn van wezenlijk belang om risico's te verminderen en de doeltreffendheid van inspanningen inzake preventie en paraatheid, alsook van de eerste crisisrespons, te vergroten;
- ten volle gebruik wordt gemaakt van **publiek-private partnerschappen**, zoals het jongste initiatief van de G8, het nieuwe bondgenootschap voor voedselzekerheid ("New Alliance for Food and Nutrition Security"), wanneer de omstandigheden zich daartoe lenen.

Bij voedselcrises moeten de **primaire oorzaken van voedselonzekerheid** op geïntegreerde wijze worden aangepakt. Wat de **beschikbaarheid van voedsel** betreft, houdt dit in dat de voedselproductie, die wellicht afneemt door de verslechtering van het milieu en klimaatverandering, wordt gediversifieerd. Voor **toegang tot voedingsmiddelen** zijn goed functionerende markten en vangnetten nodig, waarbij moet worden gewezen op het belang van reserves, verzekeringsregelingen, opslagmogelijkheden, de toegang van boeren tot markt- en financiële diensten, en noodvoorraden. Verder moet worden geïnvesteerd in landbouwinfrastructuur en onderzoek en technologieoverdracht. Vanuit een langetermijnperspectief is ondersteuning van duurzame landbouw cruciaal om de weerbaarheid in het gebied ten zuiden van de Sahara te bevorderen, waar 60% van de

bevolking, en met name de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, in de landbouwsector werkzaam zijn.

Uit het productievangnet-programma ("Productive Safety Net Programme" - PSNP) van Ethiopië kan in dit verband waardevolle lering worden getrokken. Dit programma biedt de meest kwetsbare huishoudens in het land voedsel of geld in ruil voor deelname aan collectieve voorzieningen.

Het PSNP is het grootste sociale-overdrachtsprogramma in Afrika bezuiden de Sahara, en het is kostenefficiënt in vergelijking met humanitaire interventies (circa één derde van de kosten).

Bestrijding van de ondervoeding van kinderen - een verborgen crisis - om ervoor te zorgen dat de volwassenen van morgen minder kwetsbaar zijn: per jaar sterven bijna 2,6 miljoen kinderen door honger en ondervoeding. In ontwikkelingslanden is één op drie kinderen ondervoed. Het probleem begint dikwijls reeds voor de geboorte door ondervoeding van de moeder. Ondervoeding is een primaire oorzaak van kwetsbaarheid, met name voor kinderen tot 2 jaar. Zij tast de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling aan, waardoor deze kinderen in hun latere leven minder goed in staat zijn tegenslagen op te vangen. Bovendien kost ondervoeding veel ontwikkelingslanden tot 2 à 3% van hun bruto binnenlands product doordat de armoedecyclus zich uitbreidt en economische groei wordt afgeremd. De EU steunt de inspanningen van haar partners om ondervoeding op korte en lange termijn te bestrijden. Er zijn in vele sectoren maatregelen nodig, zoals gezondheidszorg, landbouw, water, hygiëne, economische groei en onderwijs. De EU steunt het initiatief voeding op een hoger plan ("Scaling Up Nutrition" - SUN), dat een kader biedt voor de overheden van de partnerlanden.

Bestrijding van de droogte in Noord-Kenia. Gedurende de droogte van 2011 hadden 3,7 miljoen Kenianen onmiddellijk behoefte aan voedsel, schoon water en algemene sanitaire voorzieningen. In het kader van SHARE breidt de EU haar ondersteunende activiteiten ter bevordering van herstel en weerbaarheid uit door middel van steun voor de stroomlijning van het vroegtijdig waarschuwingssysteem van Kenia, institutionele steun voor het ministerie van Noord-Kenia, steun voor de nationale autoriteit voor droogtebeheer ("National Drought Management Authority" - NDMA) die een noodfonds voor rampen en droogte ("Disaster and Drought Contingency Fund" - NDDCF) beheert, uitbreiding van de capaciteit van plaatselijke overheden om een systeem van snelle respons te beheren, en bestaansmiddelenprojecten op het niveau van de gemeenschappen, waarmee nieuwe economische kansen worden geschapen. Verwacht wordt dat krachtiger instellingen en grotere investeringen door de Keniaanse overheid in droge gebieden het land beter op crises kunnen voorbereiden, zodat de impact daarvan wordt verminderd.

4.3. Versterking van de crisisrespons

Op grond van de ervaringen die zijn opgedaan in de Hoorn van Afrika en de Sahel kunnen de volgende elementen de impact van de crisisrespons versterken:

- De opstelling van een gemeenschappelijk analytisch kader door zowel humanitaire als ontwikkelingsactoren dat:
 - de primaire oorzaken van de crisis blootlegt en de gevolgen ervan voor de zwaarst getroffen bevolkingsgroepen zorgvuldig in kaart brengt;
 - lopende interventies evalueert om te zien of de primaire oorzaken worden bestreden en tevens om na te gaan of de verstrekte hulp in bepaalde opzichten lacunes vertoont;
 - nagaat op welke gebieden, zowel in termen van sectoren als van geografische regio's, maatregelen ter versterking van de weerbaarheid het grootste effect zouden sorteren;
 - strategische prioriteiten voor de korte termijn vaststelt (snel herstel) evenals voor de lange termijn in het kader van een coherente "weerbaarheidsaanpak".

- De financiering op korte termijn moet worden uitgebreid om de **fase van spoedig herstel** te steunen. Recente initiatieven tonen aan dat bij de programmering meer flexibiliteit noodzakelijk is om op snel veranderende behoeften te reageren zonder dat de lopende activiteiten op middellange en lange termijn om de primaire oorzaken aan te pakken, hieronder lijden. Om noodsituaties of de periode daarna het hoofd te bieden, dient te worden overwogen om nieuwe hulpinstrumenten zoals EU-trustfondsen, in het leven te roepen.
- De meeste grote crises zijn grensoverschrijdend. De **capaciteit van regionale organisaties** moet worden versterkt zodat zij grensoverschrijdende initiatieven kunnen ontwikkelen en regionale integratie kunnen bevorderen.
- Voor grote crises dienen lichte structuren te worden opgezet om **donorcoördinatie en een gestructureerde dialoog met partnerlanden en regionale organisaties mogelijk te maken**. Het is noodzakelijk om vast te stellen en te formaliseren wie wat doet, op basis van het comparatieve voordeel van elke speler in een gegeven context. Zowel humanitaire als ontwikkelingsactoren moeten actief worden ingezet.
- Er moet worden gezocht naar kortetermijnmaatregelen met langetermijngevolgen. Hoewel respons op korte termijn, en humanitaire hulp in het bijzonder, meestal gericht is op het redden van levens en activabescherming, kunnen dergelijke activiteiten ook een langetermijneffect hebben. Zo kan de overschakeling van voedselhulp op de overdracht van contanten in zoverre een langetermijneffect hebben, dat de plaatselijke markt wordt gestimuleerd en collectieve voorzieningen worden gefinancierd, waardoor zich in de toekomst wellicht minder rampen zullen voordoen of de gevolgen ervan kunnen worden verzacht. Dit soort maatregelen moeten in kaart worden gebracht en met voorrang toegepast.
- In geval van gewelddadige conflicten moeten de weerbaarheidsstrategie en het EU-beleid op politiek en veiligheidsgebied in ruimere zin, elkaar ondersteunen en op elkaar aansluiten, en dienen synergieën te worden ontwikkeld op het niveau van instrumenten zoals het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en het stabiliteitsinstrument.

Flexibele financiering door middel van de voedsel­faciliteit van 1 miljard EUR, AFSI en V-FLEX – De voedselprijscrisis van 2007/2008 heeft tot een ongeken­de respons van de internationale gemeenschap geleid. De EU was de eerste donor die proactieve maatregelen heeft genomen en een voedsel­faciliteit ten bedrage van 1 miljard EUR heeft aangekondigd, waaruit bleek dat de EU in staat is om tijdig en op grote schaal in actie te komen. Een jaar later, in 2009, zegden donoren 22 miljard USD toe ter ondersteuning van duurzame landbouw en voedsel­zekerheid ("Aquila Food Security Initiative" - AFSI). De EU verhoogde haar steun en zegde 3,8 miljard USD toe. Er zijn nog twee andere mechanismen voor landen in Afrika, het Caribische gebied en het gebied van de Stille Oceaan (ACS): het FLEX-instrument ("Fluctuations in Export Earnings") dat regeringen helpt een plotselinge daling van export­inkomsten op te vangen, en het "Vulnerability FLEX"-instrument (V-FLEX) dat landen moet helpen die als gevolg van hun gebrekkige weerbaarheid het zwaarst zijn getroffen door de economische recessie van 2009. Dit instrument werkte preventief en was gebaseerd op prognoses inzake budgettaire verliezen, met correcties voor kwetsbaarheid; het had een anti-cyclische werking om nationale financieringstekorten op te vangen.

5. TIEN STAPPEN VOOR MEER WEERBAARHEID IN LANDEN DIE MET VOEDSELONZEKERHEID KAMPEN EN GEVOELIG ZIJN VOOR RAMPEN

1. Weerbaarheid kan slechts van onderop worden opgebouwd. Het uitgangspunt voor de EU-aanpak inzake weerbaarheid is derhalve een onomwonden erkenning van de leidende rol van partnerlanden. De EU zal haar steun afstemmen op de beleidsmaatregelen en prioriteiten van haar partners, in overeenstemming met de vaste beginselen op het gebied van de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp.
2. Maatregelen ter verbetering van de weerbaarheid moeten berusten op degelijke methoden voor de beoordeling van risico's en kwetsbaarheid. Op basis van deze beoordelingen moeten nationale weerbaarheidsstrategieën worden uitgestippeld, en tevens specifieke projecten en programma's worden uitgewerkt. De EU zal de vaststelling van nationale weerbaarheidsstrategieën steunen als onderdeel van omvattender ontwikkelingsstrategieën. Zij zal, in overleg met de partnerlanden en belangrijke internationale actoren, verbetering aanbrengen in de methoden voor het opstellen van de beoordelingen die aan deze strategieën ten grondslag liggen. Om de doeltreffendheid te waarborgen zal de EU bovendien een kader in het leven roepen waarmee het effect en de resultaten van haar weerbaarheidsondersteuning kunnen worden gemeten.
3. In landen die met terugkerende crises kampen, wordt het verbeteren van de weerbaarheid een centraal doel van de externe bijstand van de EU. De door de EU gefinancierde programma's zullen gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke operationele beoordeling, door humanitaire en ontwikkelingsactoren, van de interventies op middellange tot lange termijn. Zij zullen gericht zijn op de bestrijding van de onderliggende oorzaken van crises, met name door de ondersteuning van preventieve en paraatheidsmaatregelen. De EU zal nauw samenwerken met partnerlanden om capaciteiten op te bouwen waarmee, op nationaal en regionaal niveau, strategieën en beheersplannen inzake rampenvermindering kunnen worden opgesteld en ten uitvoer gelegd.
4. De Commissie zal stelselmatig weerbaarheid als concept in haar programma's inzake de uitvoering van humanitaire hulp opnemen. Verder zal zij streven naar een gemeenschappelijke programmering van weerbaarheidsmaatregelen in haar beleid op het gebied van humanitaire en ontwikkelingshulp, om een zo groot mogelijke complementariteit te waarborgen en ervoor te zorgen dat maatregelen op korte termijn de basis leggen voor interventies op middellange en lange termijn.
5. Flexibiliteit is van het grootste belang bij het lenigen van de noden van door rampen getroffen landen. De Commissie zal bij de tenuitvoerlegging van haar humanitaire programma's de grootst mogelijke flexibiliteit aan de dag blijven leggen. Binnen de ontwikkelingsfinanciering zal zij, in het geval van onvoorziene crises en grote rampen, trachten niet-geprogrammeerde middelen te mobiliseren met een maximum aan flexibiliteit. Bovendien zal zij reeds bij de opzet van de programma's voor flexibiliteit zorgen om snel en tijdig actie te kunnen ondernemen. De EU zal het gebruik van trustfondsen in overweging nemen waarop in noodsituaties en vlak daarna een beroep kan worden gedaan.

6. Bij haar inspanningen om de weerbaarheid in kwetsbare of door conflicten getroffen landen te verbeteren, zal de EU zich eveneens richten op veiligheidsaspecten en de gevolgen daarvan voor de kwetsbaarheid van de bevolking. In het kader van deze aanpak zal zij een actieve politieke dialoog aangaan met partnerlanden en organisaties in de betrokken regio.
7. De EU zal trachten bestaande initiatieven zoals SHARE en AGIR, evenals succesvolle projecten op het gebied van rampenrisicovermindering, te reproduceren. Zij zal haar ervaringen met haar partners delen om succesvolle werkwijzen te verbreiden en te perfectioneren – met het doel deze in nationale weerbaarheidsstrategieën te integreren. De Commissie zal de met de uitvoering van de weerbaarheidsagenda geboekte vooruitgang, met name wat de programmering, de methoden en de resultaten betreft, geregeld aan een onderzoek onderwerpen.
8. De EU zal innoverende methoden van risicobeheer stimuleren. Samenwerking met de verzekerings- en herverzekeringssector is een bijzonder veelbelovende stap in die richting. De Commissie zal begin 2013 een groenboek uitbrengen over de rol van verzekeringen bij het beheer van rampen.
9. Voor landen die met terugkerende crises geconfronteerd worden, zal de Commissie in samenwerking met de gastlanden, andere donoren, regionale en internationale organisaties en overige belanghebbenden, platforms op het niveau van die landen oprichten met het oog op een tijdige uitwisseling van informatie en de coördinatie van humanitaire en ontwikkelingsmaatregelen die op korte, middellange en lange termijn worden getroffen om de weerbaarheid te versterken.
10. De EU zal het weerbaarheidsconcept onder de aandacht brengen in internationale fora zoals de G8, de G20, de commissie voor Wereldvoedselzekerheid (CFS), en in het kader van de verdragen van Rio, de herziening van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, de vaststelling van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en de besprekingen betreffende de follow-up van het actiekader van Hyogo 2005-2015. Verder zal het begrip weerbaarheid een belangrijk gespreksonderwerp worden in de betrekkingen met organisaties zoals de in Rome gevestigde agentschappen van de Verenigde Naties (FAO, IFAD, WFP), de UNISDR, de Wereldbank en maatschappelijke organisaties.

De Commissie zal in het eerste kwartaal van 2013 een actieplan opstellen waarin de toekomstige werkwijze bij de uitvoering van de bovengenoemde beginselen wordt uiteengezet.