



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.1.2006  
COM(2006) 21 definitief

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

**EEN THEMATISCHE VOEDSELZEKERHEIDSSTRATEGIE**

**Werk maken van het voedselzekerheidsprogramma om de millenniumdoelstellingen  
voor ontwikkeling te bereiken**

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	3
2.	Context .....	4
2.1.	Thematische analyse .....	4
2.2.	Huidig beleidskader .....	5
2.3.	Opgedane kennis en ervaring .....	6
2.4.	Motivering van een thematische aanpak .....	6
3.	Thematisch programma .....	7
3.1.	Inhoudelijk en geografisch toepassingsgebied .....	7
3.2.	Programmeringsbeginselen .....	8
3.3.	Doelstellingen .....	9
3.4.	Strategische prioriteiten .....	9
3.5.	Strategische prioriteiten ter ondersteuning van de terbeschikkingstelling van internationale collectieve voorzieningen en de financiering van mondiale programma's .....	10
3.5.1.	Internationale collectieve voorzieningen .....	10
3.5.2.	Mondiale (en continentale) programma's .....	10
3.5.3.	Bewustmakingscampagnes en verdere uitvoering van het mondiaal voedselzekerheidsprogramma .....	11
3.6.	De voedselonzekerheid aanpakken in uitzonderlijke overgangssituaties en in landen met een zwak staatsbestel .....	11
3.7.	Bevordering van innovatieve beleidslijnen en strategieën .....	12
3.8.	Begunstigden .....	13
3.9.	Uitvoeringspartners .....	13
	ANNEXES .....	15

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

## EEN THEMATISCHE VOEDSELZEKERHEIDSSTRATEGIE

### Werk maken van het voedselzekerheidsprogramma om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te bereiken

#### 1. INLEIDING

Met het oog op de rationalisatie en vereenvoudiging van de huidige regelgeving inzake het externe optreden van de Gemeenschap heeft de Europese Commissie in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 een reeks van zes nieuwe instrumenten voorgesteld. Drie daarvan (humanitaire hulp, stabiliteit en macrofinanciële bijstand) hebben een horizontaal karakter en zullen op bijzondere behoeften en omstandigheden inspelen. De overige drie (pretoetredingssteun, steun voor het Europees nabuurschaps- en partnerschapsbeleid en steun voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking) hebben tot doel specifieke beleidslijnen te implementeren en hebben een welomschreven geografisch toepassingsgebied. In de toekomst zullen deze instrumenten de rechtsgrond vormen van de communautaire uitgaven voor de programma's inzake externe samenwerking, met inbegrip van de thematische programma's, en zullen ze onder meer de bestaande thematische verordeningen vervangen.

Een van de zeven thematische programma's die de Commissie heeft vastgesteld<sup>1</sup> is het thematisch programma voor voedselzekerheid. Het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument zullen de rechtsgrond van dat programma vormen. Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de instrumenten voor buitenlandse hulp in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten 2007-2013 [COM(2004) 626] zal alle voedselhulp met een humanitair karakter voortaan vallen onder het instrument voor humanitaire hulp in plaats van onder een afzonderlijke thematische rubriek.

Volgens die voorstellen bieden thematische programma's een duidelijke toegevoegde waarde en omvatten zij activiteiten ter aanvulling van de geografische programma's, die het basiskader voor communautaire samenwerking met derde landen blijven vormen.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden met het Europees Parlement en de Raad overleg te plegen over de reikwijdte, de doelstellingen en de prioriteiten van de verschillende thematische programma's, uitgaande van formele mededelingen aan die instellingen. Dat proces moet leiden tot de beleidsrichtsnoeren voor de daaropvolgende programmeringsfasen, met name de thematische strategiedocumenten die overeenkomstig bovengenoemde instrumenten zullen worden opgesteld.

---

<sup>1</sup> Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "Het externe optreden via thematische programma's binnen de nieuwe financiële vooruitzichten 2007-2013" - COM(2005) 324 van 3.8.2005.

## 2. CONTEXT

### 2.1. Thematische analyse

Er zijn tal van redenen om de strijd tegen de voedselonzekeerheid<sup>2</sup> aan te binden. De maatregelen daartoe zijn opgenomen in de eerste millenniumdoelstelling voor ontwikkeling (tussen 1990 en 2015 het aantal mensen die honger lijden halveren). Er wordt thans geraamd dat 815 miljoen mensen in de ontwikkelingslanden in een situatie van “chronische” voedselonzekeerheid leven en dat nog eens 5 à 10% van de bevolking gevaar loopt voor een “acute” voedselonzekeerheid als gevolg van natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen. Hoewel er vorderingen zijn gemaakt met het terugdringen van de honger op mondiaal niveau, valt er van millenniumdoelstelling 1 weinig te merken in Afrika bezuiden de Sahara, waar de aanhoudende voedselonzekeerheid nog wordt verergerd door de steeds terugkerende politieke onstabieleit.

In Afrika stellen de onderling samenhangende problemen van voedselonzekeerheid en conflicten, slecht bestuur en de HIV/AIDS-pandemie nationale regeringen, donoren en het maatschappelijk middenveld voor zware problemen. Een adequate voedselopname vormt een groot probleem, zoals blijkt uit de algemene verspreiding van “verborgen honger”, d.w.z. een tekort aan vitaminen en mineralen ten opzichte van de voedingsbehoeften. Of de voedselopname adequaat is, wordt beïnvloed door een aantal aspecten, bijvoorbeeld de verdeling van het voedsel binnen het gezin, de voedingspraktijken van moeder en kind, de voedselbereiding en voedselkwaliteit en -veiligheid, water en sanitaire voorzieningen. De voedselonzekeerheid wordt vaak nog verergerd door slechte milieuomstandigheden, ondeugdelijke productiesystemen, slecht functionerende markten en een beperkte menselijke capaciteit, en wordt nog versterkt door een onevenwichtige verdeling, waarbij maatschappelijke rechten op voedsel bestaan die op grond van geslacht, leeftijd en etnie zijn vastgelegd. Honger komt voor het overgrote deel voor op het platteland, waar onvoldoende economische en fysieke toegang tot voedsel bestaat. Door de groeiende armoede in de steden begint de voedselonzekeerheid evenwel ook daar een probleem te worden dat niet kan worden genegeerd.

Voedselonzekeerheid, die zowel oorzaak als gevolg van absolute armoede is, wordt onvoldoende erkend als ontwikkelingsprobleem of als indicator voor economische en sociale vooruitgang. Voedselonzekeerheid leidt vaak tot kortetermijnmaatregelen zoals voedselhulp of het verhogen van de voedselvoorziening, waarbij wordt voorbijgegaan aan de verschillende dimensies van het probleem. De doelstelling bestrijding van voedselonzekeerheid is onvoldoende geïntegreerd in nationale ontwikkelingsstrategieën op lange termijn. Positief is dan weer dat in de tweede generatie strategieën voor armoedebestrijding meer rekening wordt gehouden met voedselonzekeerheid, naarmate de nationale regeringen steeds meer het belang van nationale strategieën en programma’s inzien.

In de afgelopen jaren is gebleken dat de belangrijkste problemen bij het voldoen aan de voedselonzekeerheidsdoelstellingen zich vooral voordoen in ingewikkelde en langdurige crisissituaties, bij politieke onstabieleit en in landen in overgang. Voedselonzekeerheid in het

---

<sup>2</sup> Voedselonzekeerheid kan worden omschreven als een toestand waarin alle mensen op ieder ogenblik fysieke en economische toegang hebben tot voldoende, veilige en voedzame levensmiddelen om aan hun voedingsbehoeften en –voorkeuren te kunnen voldoen, zodat zij een actief en gezond leven kunnen leiden. Verklaring van Rome inzake Wereldvoedselonzekeerheid en Actieplan van de Wereldvoedselop, FAO, 1996.

algemeen treft meestal landen met een zwak of precair staatsapparaat die niet beschikken over de capaciteit of het institutioneel kader om bij opduikende crisissituaties langetermijnstrategieën te implementeren. In 2005 hadden 43 landen te kampen met ernstige voedseltekorten, waarvan 23 in Afrika en de overige in Azië en Latijns-Amerika. Gezien de omvang en het steeds terugkerend karakter van het probleem is een nieuwe structurele aanpak op lange termijn nodig om de onderliggende oorzaken van de voedselonzekeerheid aan te pakken.

## **2.2. Huidig beleidskader**

Het communautaire voedselzekerheidsbeleid, dat in 1996 is vastgesteld op grond van Verordening (EG) nr. 1292/96 van de Raad, vormt nog steeds de leidraad voor het optreden van de Commissie in de strijd tegen de honger. Het beleid is geëvolueerd van de zuivere verstrekking van voedselhulp tot steun voor brede voedselzekerheidsstrategieën op nationaal, regionaal en mondiaal niveau, waarbij de voedselhulp niet gekoppeld is en beperkt blijft tot noodsituaties.

De EG is een vooraanstaande internationale donator op het gebied van de voedselzekerheid (sinds 1996 is € 4,9 miljard uit de begrotingslijn voedselzekerheid toegekend, dit is een jaargemiddelde van € 500 miljoen). De steun speelt daarbij in op verschillende overgangsfasen: i) in landen in crisis-/post-crisissituaties; ii) in landen die met chronische voedselonzekeerheid te kampen hebben; iii) in economieën in overgang. De EG is ook actief betrokken bij het internationaal beleidsdebat, bijvoorbeeld inzake handel en voedselhulp (WTO, Voedselhulpverdrag, Raadgevend subcomité van FAO voor de afzet van de voorraden) en is een leidende donator voor landbouwonderzoek op mondiaal niveau (Adviesgroep Internationaal Landbouwonderzoek – CGIAR), op regionaal niveau (in het bijzonder in Afrika) en op nationaal niveau.

In het gemeenschapsbeleid wordt de nadruk gelegd op de centrale rol van in het land zelf ontwikkelde strategieën voor armoedebestrijding teneinde te komen tot voedselzekerheid op lange termijn, en wordt de noodzaak beklemtoond om honger als eerste prioriteit van de armoedebestrijding aan te pakken. In het beleid wordt ook erkend dat de voedselzekerheid zeer precair kan zijn en dat zelfs een crisis van voorbijgaande aard kan leiden tot chronische voedselproblemen, aangezien de geldmiddelen snel op zijn en de bestaansmiddelen worden uitgehold.

In 2004 heeft een externe evaluatie de waarde van het communautaire strategisch kader voor voedselzekerheid bevestigd, een conclusie die dus ook voor dit thematisch programma geldt. Daarin wordt gesteld dat voedselzekerheid alleen kan worden bereikt door tegelijk de beschikbaarheid van voedsel, de toegang tot voedsel, de voedingskwaliteit en de preventie van voedselcrises aan te pakken.

Binnen het ruimere kader van het ontwikkelingsbeleid, dat is vastgelegd in de beleidsverklaring van 2000 over ontwikkeling, blijft de voedselzekerheid nog steeds een prioriteit vormen, zoals blijkt uit “De Europese consensus inzake ontwikkeling” [COM(2005) 311], die in juli 2005 door de Commissie is goedgekeurd en in november 2005 door de Raad is bekrachtigd.

In de EU-strategie voor Afrika [COM(2005) 489], die onlangs door de Commissie en de Raad is goedgekeurd, wordt opnieuw gewezen op het belang van de voedselzekerheid op dat

continent als onderdeel van groei en ontwikkeling van de landbouw ten behoeve van de armen, en wordt ook het belang van de landbouwresearch beklemtoond.

Bij de overgang van noodhulp (humanitaire fase) naar ontwikkeling wordt de EG-hulp uitgewerkt in een brede economische, sociale en politieke context. In de mededeling van de EG over de “Samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling”<sup>3</sup> wordt die hulp als volgt omschreven: *“Rehabilitatieprogramma’s die geleidelijk de plaats innemen van de noodhulpprogramma’s waar het erom gaat de economische en sociale situatie te stabiliseren en de overgang naar een ontwikkelingsstrategie op middellange en lange termijn te vergemakkelijken”*.

### **2.3. Opedane kennis en ervaring**

In de recente externe evaluatie van het communautaire voedselzekerheidsbeleid en de begrotingslijn voedselzekerheid (2004) wordt niet alleen de kwaliteit van dat beleid bevestigd maar ook de nadruk gelegd op de duidelijke toegevoegde waarde van dat beleid vergeleken met andere donoren, vanwege de klemtoon op de samenhang tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling, het partnerschap met diverse actoren en de combinatie van verschillende implementatie-instrumenten. In de evaluatie zijn ook de terreinen aangegeven die voor verbetering vatbaar zijn en die in het thematisch programma zijn opgenomen:

- Samenhang tussen noodhulp, herstel en ontwikkeling: een meer systematische aanpak van deze dimensie zou kunnen bijdragen tot een doeltreffender optreden in het licht van de dynamiek en de complexiteit van de voedselonzekerheid.
- Klemtoon op armoede: een betere integratie van de voedselzekerheid als prioritair terrein in de strategiedocumenten voor armoedebestrijding en de landenstrategiedocumenten van de EG.
- Uitstippeling van beleid/strategieën: versterking van de dialoog en steun voor regeringen om op lange termijn een beleidsdialoog over voedselzekerheid op te zetten.
- Beleidscoherentie: grotere coherentie op nationaal niveau door de voedselzekerheid te integreren in de nationale (en regionale) strategiedocumenten van de EG.

### **2.4. Motivering van een thematische aanpak**

De strategie van de EG beoogt de integratie van voedselzekerheidsdoelstellingen in brede beleidslijnen en strategieën voor armoedebestrijding op lange termijn. Zowel de geografische als de thematische programma's dragen bij tot het bereiken van deze doelstellingen.

De geografische programma's zullen het standaardinstrument vormen voor de wereldwijde implementatie van het communautaire voedselzekerheidsbeleid, voorzover er een functionerend en operationeel kader voor samenwerking met de regering bestaat. In de toekomst zal bij de nationale toewijzingen uit de middelen van de geografische instrumenten terdege rekening worden gehouden met het peil van de nationale voedselzekerheid. In landen waar de voedselvoorziening onzeker is, kan het thematisch programma steun voor

---

<sup>3</sup> COM(2001) 153.

beleidsuitstippeling verlenen teneinde ervoor te zorgen dat een strategische aanpak van de voedselzekerheid in de nationale strategieën voor armoedebestrijding wordt geïntegreerd.

In landen in crisis waar humanitaire bijstand nodig is om levens te redden of te beschermen, zal de steun via het instrument voor humanitaire hulp worden verleend. In coördinatie met de betrokken Commissiediensten zal het thematisch programma waar nodig worden gebruikt in dergelijke situaties die zich voordoen aan het eind van de noodhulpfase, teneinde herstel en rehabilitatie te vergemakkelijken en de kwetsbaarheid van de bevolking te verminderen via een specifieke focus op voedselzekerheid.

In het kader van de overgang bestaan een aantal scenario's die het verlenen van thematische eerder dan geografische steun rechtvaardigen. Deze scenario's kunnen in drie grote categorieën worden ingedeeld:

- Situaties en landen waarin het als gevolg van divergerende prioriteiten moeilijk zou kunnen zijn met de partnerregeringen tot overeenstemming over voedselzekerheidsmaatregelen te komen. Zo kan de voedselonzekerheid zijn geconcentreerd in specifieke gebieden (die aan de controle van de staat ontsnappen) of in bepaalde groepen (ontheemden).
- Landen waar de samenwerking is geschorst of waar geen samenwerkingskader bestaat. Het ontbreken van een functionerende staat leidt ertoe dat het meer en meer de taak van het maatschappelijk middenveld en multilaterale organisaties wordt om daadwerkelijk maatregelen te nemen (b.v. Somalië).
- “Vergeeten crisissituaties”, waarin het moeilijk kan zijn via geografische instrumenten samenwerking met de nationale regeringen op te zetten.

Uitgaande van bovenstaande gegevens zal het nieuw thematisch programma de volgende doelstellingen hebben:

(i) zorgen voor beleidscoherentie en continuïteit van de werkzaamheden gedurende het volledige proces van samenhang tussen noodhulp en herstel, ii) zorgen voor complementariteit tussen verschillende geografische steunniveaus door mondiale/continentale kwesties aan te pakken en innovatieve benaderingen te stimuleren, iii) zorgen voor coördinatie, harmonisatie en afstemming op de ontwikkelingspartners in verband met het voedselzekerheidsprogramma.

### **3. THEMATISCH PROGRAMMA**

#### **3.1. Inhoudelijk en geografisch toepassingsgebied**

Zoals vastgesteld in de mededeling van de Commissie “Het externe optreden via thematische programma's binnen de nieuwe financiële vooruitzichten 2007-2013” [COM(2005) 324], overweegt de Commissie een thematisch programma “i) ter ondersteuning van internationale collectieve voorzieningen die rechtstreeks bijdragen aan de voedselzekerheid en de financiering van mondiale programma's; ii) om de continuïteit van de voedselvoorziening te garanderen in landen waar geen regering is, waar de regering delen van het land niet onder controle heeft of waar geen nationaal strategisch kader operationeel is; iii) om vernieuwende beleidslijnen en strategieën op het gebied van de voedselzekerheid te bevorderen”.

Het toepassingsgebied van het programma verschilt naar gelang van de component:

- De eerste programmacomponent heeft een mondiaal karakter en is als zodanig in de eerste plaats gericht op het continentale, het interregionale en het regionale niveau, met bijzondere aandacht voor Afrika en alle andere gebieden waar de voedselzekerheid ernstig in het gedrang komt.
- De tweede component zal in hoofdzaak op nationaal en plaatselijk niveau worden geïmplementeerd, waar nodig ter aanvulling van het geografisch instrument.
- De derde component vormt een ondersteuning van vernieuwende beleidslijnen, strategieën en benaderingen ongeacht het geografisch niveau, dat mondiaal, regionaal, nationaal of lokaal kan zijn.

### 3.2. Programmeringsbeginselen

Aan de uitwerking van het thematisch programma zullen de volgende beginselen en doelstellingen ten grondslag liggen:

- **Subsidiariteitsbeginsel:** uitsluiting van structurele steun op lange termijn, die via de geografische programma's moet worden gefinancierd (geprogrammeerd via nationale/regionale strategiedocumenten) en steun voor overgangsmatregelen in overeenstemming met de motivering in punt 2.4. Het programma kan steun verlenen voor innovatieve regionale, nationale en lokale projecten met een experimenteel karakter die tot doel hebben nieuwe benaderingswijzen en instrumenten te testen.
- Voldoende **flexibiliteit** om in te spelen op een snel veranderende omgeving zoals in post-crisissituaties bedoeld in component 2. Dit kan aanpassingen vereisen in het tijdschema van de steun, de financieringsprocedures, de aard van de instrumenten of de uitvoeringspartners.
- Steun voor **eigen initiatief van het land** en de rol en prioriteiten van regionale en continentale organisaties voorzover die betrekking hebben op voedselzekerheid, in aanvulling op de activiteiten van andere partners en instrumenten.
- Bevordering van een **participatieve aanpak**, door via georganiseerde netwerken en beroepsverenigingen het partnerschap te versterken met organisaties uit het maatschappelijk middenveld, vooral uit ontwikkelingslanden, via een strategische dialoog.
- Bevordering van interne en externe **coherentie** door: i) de programmering te synchroniseren met de programmeringscyclus van de nationale/regionale strategiedocumenten; ii) nauw samen te werken met andere Commissiediensten bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van nationale strategieën met het oog op samenhang tussen noodhulp en wederopbouw en voor de aanloop- en eindfase van het thematisch programma; iii) te zorgen voor beleids- en operationele samenhang tussen de voedselhulpmaatregelen in het kader van de humanitaire bijstand als onderdeel van het voedselzekerheidsprogramma; iv) de EU-lidstaten zo vroeg mogelijk bij de werkzaamheden te betrekken teneinde de tenuitvoerlegging van het EU-voedselzekerheidsprogramma te stimuleren; v) externe coherentie en **complementariteit** te bevorderen in overeenstemming met de OESO-verklaring van Parijs over doeltreffendheid van de steun. In dit verband zal bij het thematisch programma gebruik worden gemaakt



van de deskundigheid van de VN en andere internationale organisaties om het internationaal voedselzekerheidsprogramma te doen vorderen en internationale collectieve voorzieningen beschikbaar te stellen.

- Speciale aandacht voor **de kwetsbaarste** gebieden en groepen waar de voedselonzekeerheid het grootst is, uitgaande van voedselzekerheidsevaluaties en coördinatie met andere actoren.
- Zorg voor **duurzaamheid** van de gesteunde maatregelen, met inbegrip van hun effect op de plaatselijke en regionale samenleving, de economie en het milieu.
- Vaststelling door de Commissie, na de comitologieprocedures, van thematische strategiedocumenten (programmeringsdocumenten) voor een periode van vier jaar (2007-2010) en vervolgens drie jaar (2011-2013).
- Op basis van deze meerjarenprogrammering, vaststelling door de Commissie van jaarlijkse actieprogramma's met prioritaire maatregelen voor steun, specifieke doelstellingen, verwachte resultaten en indicatieve bedragen.
- Uitvoering van het programma in overeenstemming met de hervorming van het beheer van de externe bijstand van 2000, die onder meer voorziet in deconcentratie van de beheerstaken naar de delegaties waar dienstig.
- In het kader van de herziening halverwege, externe evaluatie van de werkzaamheden tijdens de eerste driejarenperiode (2007-2009), die zal worden gebruikt als basis voor het opstellen van het tweede thematisch strategiedocument (2011-2013). De verslagen zullen aan de lidstaten en het Europees Parlement worden gezonden en met hen besproken.

### 3.3. Doelstellingen

In overeenstemming met de nieuwe EU-beleidsverklaring inzake ontwikkeling is het algemene doel van het thematisch programma het voedselzekerheidsprogramma te doen vorderen en bij te dragen tot het bereiken van de eerste millenniumdoelstelling voor ontwikkeling, die betrekking heeft op de strijd tegen de honger.

Het specifieke programmadoel is het verbeteren van het effect van het EG-voedselzekerheidsbeleid, vooral op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, via een coherente reeks prioriteiten en maatregelen die de nationale programma's aanvullen en hun onderlinge samenhang verbeteren.

### 3.4. Strategische prioriteiten<sup>4</sup>

Na uitgebreid intern en extern overleg is een reeks strategische prioriteiten vastgesteld. De definitieve vaststelling van de prioritaire steun zal worden gebaseerd op gedetailleerde behoeftenevaluaties, die worden uitgevoerd in samenwerking met de betrokken diensten in de hoofdzetel en in de delegaties.

---

<sup>4</sup> Bijlage 1 bevat nadere gegevens over de strategische prioriteiten.

### 3.5. Strategische prioriteiten ter ondersteuning van de terbeschikkingstelling van internationale collectieve voorzieningen en de financiering van mondiale programma's

#### 3.5.1. Internationale collectieve voorzieningen<sup>5</sup>

- Door de vraag gestuurde research en technologische innovatie ten behoeve van de armen, hoofdzakelijk in de landbouw (met inbegrip van de veestapel, bosbouw en visserij/aquacultuur) met een duidelijke klemtoon op voedselzekerheid. Het steunpakket zou een bredere verspreiding van de kennis en een versterking van de capaciteit van regionale/nationale onderzoekinstellingen omvatten.
- Steun voor het gebruik en de verspreiding van **satellietbeelden** en -gegevens
- **Capaciteitsontwikkeling** en opleiding
- Wetenschappelijke en technologische noord-zuid- en zuid-zuid- **netwerken en twinning**

#### 3.5.2. Mondiale (en continentale) programma's

Mondiale programma's vormen een middel om in de verschillende regio's gemeenschappelijke benaderingen te ontwikkelen op specifieke terreinen in verband met voedselzekerheid. De prioriteiten zijn onder meer:

- **Informatie over voedselzekerheid en snelle-waarschuwingssystemen**, monitoring van bestaansmiddelen. De mondiale programma's zullen methoden en instrumenten ontwikkelen, testen, normaliseren en verspreiden, en op regionaal en nationaal niveau capaciteits- en institutionele ontwikkeling ondersteunen.
- **Voedselzekerheidsstrategieën**. Steun via een mondiaal programma voor regeringen die voedselzekerheidsstrategieën en -plannen wensen te ontwikkelen, vooral wanneer voedselzekerheid niet als prioritair steungebied is aangemerkt. Het thematisch programma zal geen steun verlenen voor nationale voedselzekerheidsprogramma's die via de geografische instrumenten moeten worden gefinancierd.
- **Steun voor continentale en regionale voedselzekerheidsprogramma's**, op gebieden die van specifiek belang zijn voor de voedselzekerheid zoals landbouw, landbouwhandel en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen met inbegrip van bosbouw en visserij. De mondiale/continentale en regionale programma's zullen de klemtoon leggen op de prioritaire terreinen, comparatieve voordelen en de toegevoegde waarde van regionale/continentale organisatievorm, en zullen waar nodig een aanvulling vormen op de steun uit de geografische instrumenten.
- **Netwerken van hooggeplaatste beleidsdeskundigen**, die een forum en een opleidingsinstrument vormen voor het uitstippelen en uitvoeren van

---

<sup>5</sup> Volgens de definitie van de Internationale taskforce voor collectieve internationale voorzieningen hebben die voorzieningen betrekking op vraagstukken die: i) van belang zijn voor de internationale gemeenschap, ii) door alleen handelende afzonderlijke landen niet adequaat kunnen of zullen worden opgelost, en daarom iii) collectief op multilaterale basis worden aangepakt door ontwikkelde en ontwikkelingslanden.

beleidslijnen/strategieën. **Netwerkvorming van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, landbouwersorganisaties en vakbonden**, (zowel zuid-zuid als noord-zuid) teneinde het mondiaal voedselzekerheidsprogramma te bevorderen.

### 3.5.3. *Bewustmakingscampagnes en verdere uitvoering van het mondiaal voedselzekerheidsprogramma*

Binnen het internationale debat zal de Commissie de nadruk blijven leggen op cruciale voedselzekerheidsaspecten en harmonisatie met en afstemming op de ontwikkelingspartners en de donoren bevorderen. Het zal vooral van belang zijn de banden met de organisaties uit het maatschappelijk middenveld nauwer aan te halen.

### 3.6. **De voedselonzekeerheid aanpakken in uitzonderlijke overgangssituaties en in landen met een zwak staatsbestel**

In de nieuwe EU-consensus over ontwikkeling wordt duidelijk gesteld dat in verband met voedselzekerheid bijzondere aandacht aan overgangssituaties zal worden besteed. De Unie wenst zich “sterker te gaan bezighouden met landen die minder goed presteren, problematische partners zijn of een zwak tot weinig effectief staatsgezag hebben”<sup>6</sup>, waarbij men voor ogen moet houden dat 30% van de armste bevolkingslagen die het ergst door voedselonzekeerheid worden getroffen, in landen met een zwak regime leven.

In de begunstigde landen zal het programma een instrument vormen dat gedurende een overgangperiode zorgt voor de follow-up van de activiteiten die in het kader van het humanitair instrument worden gefinancierd voordat een aanvang wordt gemaakt met voedselzekerheidsmaatregelen op lange termijn in het kader van geografische ontwikkelingsprogramma's. Tijdens deze overgangperiode zal het programma ervoor zorgen dat de voedselzekerheidsmaatregelen correct en tijdig worden uitgevoerd. Het programma:

- **zal de nationale strategieën voor samenhang tussen noodhulp en wederopbouw vaststellen** met een specifieke klemtoon op voedselzekerheid. De werkzaamheden op het niveau van de Commissie zullen worden geleid door een permanente dienstenoverschrijdende werkgroep van de Commissie op het gebied van de samenhang tussen noodhulp en wederopbouw. Die werkgroep zal het doorlopend programma herzien en toezicht houden op de tenuitvoerlegging. Voor samenhang tussen noodhulp en wederopbouw zijn flexibiliteit en een snelle middelentoewijzing vereist;
- **zal de aanloop- en eindfase verbeteren door:** (i) steun voor voorlichting over voedselzekerheid (zie component 1); ii) ontwikkeling van innovatieve benaderingswijzen (zie component 3); iii) verbetering van de criteria voor de aanloop- en eindfase en gevalsgewijze invoering van die criteria van bij de planning van de noodhulp; iv) versterking van de coördinatie en v) bewustmaking en ontwikkeling van methoden voor de aanpak inzake samenhang tussen noodhulp en wederopbouw.

Voort is in geval van een voedselcrisis waarbij verschillende landen in een regio betrokken zijn, een regionaal optreden vereist ter aanvulling van de nationale maatregelen (b.v. in verband met snelle-waarschuwingssystemen of regionale voedselmarkten). Het is mogelijk dat in dat geval binnen het regionaal indicatief programma geen middelen beschikbaar zijn, en

---

<sup>6</sup> Dit concept omvat moeilijke partnerschappen en crisis- of postcrisisituaties.

het thematisch programma voedselzekerheid zou dan zo nodig de kloof tussen de noodhulpfase en de ontwikkelingsfase kunnen overbruggen.

Bij het uitwerken van concrete maatregelen voor deze component zal het programma onder meer prioriteiten vastleggen voor de volgende aspecten:

- **Doelgroepen (wie?):** aan de hand van een kwetsbaarheidsanalyse zullen de sterkst getroffen gemeenschappen en de kwetsbaarste groepen worden aangewezen (zie punt 3.8. voor nadere gegevens over de begunstigden).
- **Maatregelen (wat?):** het programma zal worden toegespitst op: i) cruciale investeringen om productieve en sociale activa die essentieel zijn voor de voedselzekerheid te beschermen, in stand te houden en te recupereren, teneinde economische integratie en herstel op lange termijn mogelijk te maken, en ii) vermindering van de kwetsbaarheid van mensen in crisissituaties en versterking van de weerbaarheid via steun voor crisispreventie en -beheer.
- **Instrumenten en benaderingen (hoe?):** overeenkomstig het voedselzekerheidsbeleid van de Europese Commissie zullen de maatregelen in hoofdzaak worden gefinancierd met cash geld om de plaatselijke productie en markten te stimuleren. Bij gebrek aan functionerende markten en alternatieve mogelijkheden kunnen de uitvoeringpartners voor de aankoop en distributie van voedsel gebruikmaken van toewijzigingen in cash. Samenwerking met plaatselijke autoriteiten en gemeenschappen zal van bijzonder belang zijn om de meest geschikte bijstandsvormen vast te stellen. Er zal worden gezorgd voor een maximale coördinatie en harmonisatie met andere donoren.
- **Partners (met wie?):** de belangrijkste partners zullen internationale en lokale NGO's zijn, waar mogelijk plaatselijke autoriteiten en waar dienstig VN-organisaties.

### 3.7. Bevordering van innovatieve beleidslijnen en strategieën

Teneinde gelijke tred te houden met de evoluerende voedselzekerheidsproblemen op plaatselijk, nationaal en regionaal niveau kan het thematisch programma steun verlenen voor het ontwikkelen en testen van innovatieve en duurzame beleidslijnen, strategieën en benaderingen die in het land zelf zijn uitgewerkt, en voor het verspreiden van beste praktijken op het gebied van de voedselzekerheid.

Het gaat onder meer om de volgende steungebieden: landbouw en beheer van natuurlijke hulpbronnen; voedselzekerheid en rurale/lokale ontwikkeling (met inbegrip van stedelijke en semi-stedelijke problemen); duurzaam beheer van en toegang tot natuurlijke hulpbronnen met inbegrip van bossen en visserij; voeding, demografische en arbeidsvraagstukken, migratie; voedselzekerheid en gezondheid/onderwijs.

Door de klemtoon op innovatie zal het programma: de activiteiten van het maatschappelijk middenveld bevorderen en aanvullen; steun verlenen die voortbouwt op de zelfredzaamheid en de vernieuwende oplossingen van de bevolking; steun verlenen voor methodologische werkzaamheden en maatregelen om de afhankelijkheid te verminderen; beleidsvormers de mogelijkheid bieden om nieuwe uitdagingen voor de voedselzekerheid te onderzoeken en hun planning daarop af te stemmen; het potentieel versterken voor het repliceren van innovaties en de zuid-zuid-verspreiding daarvan.

### 3.8. Begunstigden

Het programma vormt een cruciaal element om de voedselzekerheidsdoelstellingen te bereiken en is erop gericht de voedselonzekeerheid wereldwijd terug te dringen. Daarom is het gericht op een **brede waaier van begunstigden**. De drie programmacomponenten zullen worden opgezet en uitgevoerd met als uiteindelijk doel de bestaansmiddelen en de voedselzekerheid van de armen op het platteland en in de steden te verhogen, vooral onder de meest achtergestelde bevolkingsgroepen.

In deze context zal de steun voor de voedselzekerheid met name voor component 2 gericht zijn op begunstigden in twee grote categorieën achtergestelde groepen: i) mensen die niet voor hun levensonderhoud kunnen zorgen en tijdelijk steun nodig hebben om in hun bestaansmiddelen te voorzien (b.v. via vangnetten) en ii) mensen die tijdelijk steun nodig hebben om aan de absolute armoede te ontsnappen en zich op productieve activiteiten toe te leggen. Prioriteit zal in het algemeen worden verleend aan de volgende groepen: kinderen jonger dan 5; gemeenschappen met HIV/AIDS-patiënten of mensen met andere chronische ziekten; door de oorlog getroffen gemeenschappen of groepen en ontheemden; vrouwen, met name vrouwelijke gezinshoofden; kleine veeboeren, landbouwers en vissers die met voedselonzekeerheid te kampen hebben; landlozen, landarbeiders en stadsbewoners die in extreme armoede leven.

Via capaciteitsopbouw, onder meer voor personeel van nationale en regionale administraties, overheids- en niet-overheidsinstellingen en particuliere instanties zal het programma ook ten goede komen aan een brede groep **indirecte begunstigden**.

### 3.9. Uitvoeringspartners

Het programma beoogt samenwerking met een reeks uiteenlopende overheids- en niet-overheidsactoren. Voor steun in geval van een falend overheidsbestuur zal worden uitgegaan van de evaluaties, prioriteiten en eigen initiatieven van plaatselijke actoren.

De EG onderneemt concrete stappen ter bevordering van strategische partnerschappen met de **VN en multilaterale organisaties** op gebieden die een coherente bijdrage tot de EG-voedselzekerheidsprogramma's kunnen leveren. Strategische partnerschappen vormen ook een ondersteuning van de werkzaamheden van de EG binnen de internationale beleidsdialoog over voedselzekerheid.

**De partnerrol van organisaties uit het maatschappelijk middenveld** zal van essentieel belang zijn in alle componenten: zij hebben een belangrijke rol te vervullen als strategische bondgenoten bij bewustmakingscampagnes, als bevoorrechte partners bij het uitwerken en implementeren van hulp in overgangs- en onstabiele situaties en als motor van innovatie. Het programma zal steun verlenen voor de capaciteit van NGO's uit het noorden en het zuiden om deel te nemen aan de beleidsdialoog over voedselzekerheid. Het programma zal samenwerking bevorderen tussen NGO's en andere niet-overheidsactoren en tussen de particuliere en de openbare sector. De rol van beroepsverenigingen, vakbonden en particuliere instanties zal sterk worden gestimuleerd.

Naar gelang van de specifieke situaties kunnen ook **actoren uit de openbare sector** aan het programma deelnemen. **Plaatselijke autoriteiten** kunnen een belangrijke rol spelen in landen met een zwak overheidsapparaat en post-crisissituaties. Continentale, regionale en nationale instellingen zouden kunnen worden betrokken bij programma's voor het verstrekken van

mondiale openbare voorzieningen zoals research en innovatie. Een verdere mogelijkheid is actoren uit de openbare sector bij de bevordering van innovatieve beleidslijnen en strategieën voor voedselzekerheid te betrekken.

## ANNEX

### ANNEX 1 – PROGRAMME’S STRATEGIC PRIORITIES, BENEFICIARIES AND PARTNERS

#### 1. STRATEGIC PRIORITIES TO SUPPORT THE DELIVERY OF INTERNATIONAL PUBLIC GOODS AND THE FINANCING OF GLOBAL PROGRAMMES

##### 1.1. International Public Goods (IPGs)<sup>7</sup>

- Pro-poor and demand-driven **research and technological innovation**, primarily in agriculture (including livestock, forestry, fisheries/aquaculture) and sustainable management of natural resources, with an explicit focus on food security. International public institutions should be eligible for funding, including in partnership with the private sector. The support package would include downstream dissemination of information and technology as well as best practices and strengthening of capacities of regional/national research institutions. Research themes would include: sustainable agricultural productivity, efficient use of water resources, animal health, nutrition (so-called hidden hunger) market and trade (e.g. dynamics of local and regional markets and prices, Sanitary and Phytosanitary Standards, knowledge dissemination). Research should also contribute to a better understanding of the root causes of food insecurity (social, anthropological, environmental and economic aspects).
- Support for the use and dissemination of **satellite imagery and data**, not only for crop monitoring and early warning systems, but also for food security systems, e.g. including such dimensions as land use and management.
- **Capacity development and training**, such as **distance learning** tools, to expand the reach of research and know-how in remote areas.
- **Networking**: Partnerships with EU research initiatives that are relevant for food security and complementary to those funded by existing programmes (such as the 6th and 7th Research Framework Programmes). North-South and South-South **Scientific and technological networking** of scientists, students, experts, institutes (including twinning) to promote sharing of experiences and foster initiatives on an inter-regional, continental and global scale.

##### 1.2. Global (and continental) programmes

Global programmes are a means of developing common approaches across regions in specific areas relevant to food security. Priorities include:

- **Food security information and early warning systems, livelihood monitoring.** Global programmes will develop, test, standardise and disseminate methodology and tools, and support capacity and institutional development at regional and national level, ensuring consistency and coherence between systems at different levels. Emphasis will be on

---

<sup>7</sup> As defined by the International Task Force on Global Public Goods: International public goods address issues that: i) are important to the international community, ii) cannot, or will not, be adequately addressed by individual countries acting alone, and therefore iii) are addressed collectively on a multilateral basis, by both developed and developing countries.

methodologies designed to ensure that the information is made available and is accessible by all. The funding of national systems will however be provided by geographical instruments or governments or other donors. Such programmes will help to harmonise and align donors' approaches, in particular EU Member States. Their implementation will rely both on specialised organisations including UN agencies and on a large platform of expert NGOs and international institutions. The Programme will be instrumental in coordinating and aligning food security information methodologies and systems currently supported by different EC instruments, e.g. in LRRD situations.

- **Food Security Strategies.** Support through a global programme will be provided to governments willing to develop food security strategies and plans, where food security is not selected as a priority area for assistance and in collaboration with international organisations. The Thematic Programme will not fund national food security programmes, which will have to be supported by way of the geographical instruments.
- **Networking of senior policy experts,** providing a forum and at the same time a training opportunity for policy formulation and implementation.
- **Networking of civil society organisations,** to improve their access to information, facilitate sharing of experiences and best practices, and strengthen their advocacy capacity, in particular of women and disadvantaged groups. South-South and North-South networks will be supported. Farmers' associations and trade unions (agricultural labourers) will also be eligible for support, including in twining/collaboration with EU organisations.
- **Support for continental and regional FS programmes,** in fields of specific relevance to food security, such as agriculture, sustainable management of natural resources and agricultural trade in support of regional organisations' priorities. Other themes of relevance could include: commodity chains, diversification within and from agriculture, markets (including capital and labour), access to land and water, HIV-AIDS. Global/continental programmes will focus on the areas of comparative advantage and value added of the regional/continental organisation with a demonstrable impact downstream.

### **1.3. Advocacy and advancement of the global food security agenda**

The Commission will continue to advocate for and address key food security issues in the international debate and foster harmonisation and alignment with developing partners and donors. Particularly important will be a stronger alliance with civil society organisations. Key issues include: (i) the role of food aid in food security (so as to foster a greater international consensus on food aid policies); needs assessments (currently overly food aid-biased); (ii) Poverty Reduction Strategies, pro-poor growth and food security; (iii) trade (international and regional trade have a strong impact on food security); (iv) governance (food security is heavily affected by governance failures); (v) the right to food (as reflected in the Voluntary Guidelines to which the EU subscribes).

## **2. ADDRESSING FOOD INSECURITY IN EXCEPTIONAL SITUATIONS OF TRANSITION AND STATE FRAGILITY**

The new "EU Consensus on Development" clearly states that, where food security is concerned, "particular attention will be paid to transition situations". There is a strong commitment to "paying greater attention to poorer countries, difficult partnerships and fragile



and failed states”<sup>8</sup>, recognising that 30% of the poorest, and food-insecure, people live in fragile states.

The Thematic Programme focuses on the dynamic nature of food insecurity: the transition from relief to rehabilitation and development is rarely a linear one as, due to the high vulnerability of the extreme poor, even a small shock can have a serious adverse effect on their survival capabilities. Failure to address such vulnerability leads to the repeated mobilisation of emergency support when humanitarian conditions deteriorate. Hence, the overriding priority of Food Security support in transition countries will be to address vulnerability to prevent any regression back into crisis by promoting resilience and opportunities for sustainable livelihoods.

In the case of transition from emergency to development, EC aid is conceived within a broad economic, social and political context, defined in the EC Communication on “Linking Relief, Rehabilitation and Development”<sup>9</sup> as:

*“Rehabilitation programmes which gradually take over the relief/emergency aid to stabilise the economic and social situation and to facilitate the transition towards a medium and long term development strategy”.*

This definition recognises a gap or “grey zone” between humanitarian assistance, rehabilitation and development. Implementation of the LRRD concept has been rather disappointing so far, particularly because of the nature of the humanitarian and development instruments, and the timing and forms of their application.

Of particular concern is the food security policy response in situations of protracted crises. It is now estimated that 50 million people worldwide live in an area affected by protracted crises lasting for five years or more (e.g. Sudan). The term applies most often where vulnerability is associated with violent conflict or political instability. Moreover, in more recent times, it has been linked to the HIV/AIDS pandemic, which has a disastrous impact on economies already weakened by governance failure and periodic economic and natural shocks.

In the context of transition, a number of different scenarios justify thematic, rather than geographical, assistance. These may be grouped into three broad categories:

- Situations and countries in which it may be difficult to agree on Food Security actions with partner governments owing to alternative priorities. For example, food insecurity may be concentrated in particular areas (out of state control) or among particular groups (Internally Displaced People).
- Countries in which cooperation has been suspended or no cooperation framework (CSP) is in place. The absence of a functioning state means an increased role for civil society and multilateral organisations to intervene effectively (e.g. Somalia).
- “Forgotten crises” in which cooperation with national governments may be difficult to establish through geographical instruments.

---

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

<sup>9</sup> COM(2001) 153.

In all cases EC aid responds to the needs of the most vulnerable and acts as an entry point for more systematic policy dialogue and longer-term cooperation arrangements.

In target countries, the programme will provide an instrument to ensure, during a transition period, the follow-up of activities financed under the humanitarian instrument before the phasing-in of long-term food security activities under geographical development programmes. In this transition period, the Programme will ensure that food security is properly and timely addressed.

Similarly, in the event of a food crisis involving several countries in a region (e.g. as in 2005 in Western Africa), a regional response is required to complement national actions (e.g. on early warning systems, regional food markets, etc.). In such an event, resources may not be available in the Regional Indicative Programme and the FS TP could, if required, bridge the gap between the emergency and the development response.

The need to devise effective criteria for phasing-in and phasing-out different instruments raises the question of how to assess short-term needs (life saving situation) and longer-term needs (life protecting) and identify the right stakeholders. In situations of state failure, the role of local stakeholders, their communities and organisations as partners becomes even more essential.

To respond to the above challenges in exceptional situations, the Programme will:

- **establish LRRD country strategies**, with a specific focus on food security. Work at the Commission level will be steered by a standing LRRD Commission inter-service working group who will review the rolling programme and oversee implementation. LRRD requires flexibility and fast resource allocation. This may mean adapting the timeframe of aid, the financing procedures, the choice of instruments, beneficiaries and implementing partners.
- **Improve phasing-in and phasing-out** by: (i) supporting Food Security information (see component 1); (ii) adopting innovative approaches (see component 3) such as the Integrated Food Security Phase Classification (IFSPC) tool developed by the Somalia Food Security Assessment Unit; (iii) working jointly with the Humanitarian Aid Instrument in order to improve criteria and introduce them as of the planning of the relief phase, on a case by case basis; (iv) promoting effective coordination among international organisations, national and local governments, civil society and beneficiaries; and (v) raising awareness of the LRRD approach.

As indicated earlier, a tough challenge in addressing food insecurity is how to overcome crises in countries marked by conflict and political instability where phases of transition do not follow the linear LRRD approach but often overlap. Examples of countries in protracted<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Protracted crises can be defined as ‘situations in which large sections of the population face acute threats to life and livelihoods over an extended period, with the state and other governance institutions failing to provide adequate levels of protection or support’. The term has been applied most often where vulnerability is associated with violent conflict or political instability. Moreover, it has been linked to the impact of the HIV/Aids pandemic, which has a disastrous impact on economies already weakened by governance failure and periodic economic and natural shocks.

and complex crisis<sup>11</sup> include DRC, Eritrea, Ethiopia, Haiti, Somalia, Sudan, West Bank and Gaza.

Furthermore, in the event of a food crisis involving several countries in a region a regional response is required to complement national actions (e.g. on early warning systems, regional food markets, etc.). In such an event resources may not be available in the Regional Indicative Programme and the FS TP could, if required, bridge the gap between the emergency and the development response.

In devising concrete action for this component, the Programme will prioritise, inter alia, the following:

- **On targeting (who):** vulnerability assessment will focus on the most affected communities and vulnerable groups with lower resilience to shocks, and will be careful to avoid any discrimination that might lead to conflict (see details in chapter 5 on beneficiaries).
- **On aid (what):** very often the relief approach is protracted by the delivery of unconditional transfers of food aid and handouts, while protection and recovery of productive and social assets vital for food security is neglected. Investments are crucial to allow economic integration and longer-term recovery. Concrete examples of aid are: the rehabilitation of local infrastructure combined with productive and social safety nets, improved availability/access to agricultural inputs, non-agricultural income generating activities, etc., addressing vulnerability to shocks and strengthening people's resilience through support for crisis prevention and management.
- **On tools and approaches (how):** in line with the EC FS policy, operations will be financed primarily with cash to stimulate local production and markets. In the absence of functional markets and alternative options, implementing partners may use cash allocations to purchase and distribute food. The time frame of the rehabilitation programmes will have to allow for a gradual consolidation of livelihoods and institutions so as to restart the normal development processes. In this context predictability of support is important. Working together with local authorities and communities will be of paramount importance to identifying the most appropriate types of assistance. The Programme will support by every possible means coordination and harmonisation with other donors' intervention.
- **On partners (with whom):** prime partners will be international and local NGOs, local authorities whenever possible and UN agencies where appropriate.

### 3. PROMOTING INNOVATIVE POLICIES AND STRATEGIES

In order to keep pace with evolving food security challenges at local, national and regional levels, the Thematic Programme may support the development and testing of innovative sustainable and locally owned policies, strategies, and approaches, as well as dissemination of

---

<sup>11</sup> An increasing number of emergencies are related to conflict and have come to be known as "complex emergencies". The Inter-Agency Standing Committee (IASC) defines a "complex" emergency as: "a humanitarian crisis in a country, region or society where there is a total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing UN country programme". (Source FAO (2004), FAO's Emergency Activities: Technical Handbook Series).

best practices in the field of food security. The areas below have been identified by the Commission as possible fields for intervention; this list is not exhaustive and may be reviewed as needs and situations require.

- Pro-poor growth-orientated agriculture, fisheries/aquaculture and forestry with an emphasis on low-cost, locally owned, sustainable solutions
- Prevention and preparedness strategies to avert food crises or mitigate its effects
- Food security and rural/local development (decentralisation, rural-urban linkages, local development and area-based management are priority areas in the new EU policy statement). Stimulation of the local private sector
- Sustainable management of and access to natural resources (land, water and energy), impact of the degradation of natural resources on household and national food security
- Urban and peri-urban food security, landless food-insecure and income diversification through non-agricultural activities
- Nutrition and the neglected issue of “hidden hunger” (micronutrient deficiencies have an enormous impact on the lives of mothers and children in particular)
- Demographic, labour issues and migration
- Relations between key social issues and food security (safety nets, the HIV-AIDS pandemic, sanitation, the role of education in fostering food security, etc.)
- Gender equity, minorities and ethnic groups usually targeted as extreme poor and food-vulnerable.

Through its focus on innovation the Thematic Programme will:

- promote and complement actions of civil society stakeholders, who are leading players in developing effective aid which has the potential to link relief, rehabilitation and development;
- promote aid that builds on people’s coping capacities, their innovative solutions and supports methodological work and action aimed at reducing vulnerability;
- strengthen the capacity of the Community to engage in effective policy dialogue with developing partners and donors;
- allow policy-makers to research and plan for new food security challenges that might arise in the medium to long term;
- enhance the potential for replication and upscaling of innovations and their South-South dissemination.

#### 4. BENEFICIARIES

Being a key instrument to fulfilling food security objectives, the Programme aims to reduce food insecurity worldwide and therefore will concern a **broad range of beneficiaries**. All three components of the Programme will be designed and implemented with the ultimate aim of improving the livelihoods and food security of the rural and urban poor, especially among the most disadvantaged groups.

In this context, particularly in component 2, food security aid will target beneficiaries belonging to two broad disadvantaged groups: i) those who are not self-reliant and need temporary support (e.g. safety nets), and ii) those who need temporary support to graduate from absolute poverty and engage in productive activities. Priority will be broadly given to the following groups:

- ***Children under the age of 5:*** In 2005, despite abundant global food supplies, at least 150 million children under five were suffering from various forms of malnutrition. The results of childhood malnutrition leave a legacy of underweight children, stunted growth, susceptibility to infections, as well as other physical and cognitive disabilities.
- ***Communities with members suffering from HIV/AIDS or other chronic illnesses:*** HIV/AIDS and other illnesses such as malaria and tuberculosis inflict a heavy burden of care on families, thereby triggering food insecurity. There is often a household trade-off between food and health care provision, as households deplete a limited asset base and exhaust social networks of 'kin and community' to provide care. When the most productive worker dies a household often experiences a food gap.
- ***War-affected communities and Internally Displaced People:*** Aid must target war-affected populations and provide assistance to internally displaced populations, who are often the casualties in a protracted crisis. It must aim at food self-reliance of affected populations.
- ***Women:*** The prevalence of food insecurity particularly applies to women, who, despite their multiple roles as food producers, household managers, care givers and income generators, continue to be the most vulnerable to food insecurity. This prioritisation complements the support of programmes focusing on children under the age of five.
- ***Food-insecure pastoralists, small farmers and fisher folk:*** Aid must support these three groups, who are often the extremely poor and most dependent on a limited asset base.

***Landless and farm labourers, urban ultra-poor:*** These categories are often neglected, but demographic pressure, combined with inadequate and inequitable economic growth, in both Asia and certain African regions, drives increasing numbers of poor out of agriculture.

The Programme will target a broad range of **intermediate beneficiaries** by way of capacity building, including staff from national and regional administrations, governmental and non-governmental institutions, and private sector institutions, etc.

## 5. IMPLEMENTING PARTNERS OF THE THEMATIC PROGRAMME

The Programme is intended to work with a range of different public and non-state actors, at global, national and local level. In particular, aid in situations of state failure will rely on local stakeholders' assessments, priorities and own initiatives.

The EC is taking concrete steps to promote strategic partnerships with **UN and multilateral agencies** in areas which make coherent contributions to EC food security programmes. Strategic partnerships also support the work of the EC in policy dialogue in the international food security arena. Strategic partnerships provide a means of building upon the respective comparative advantages in specific areas, whilst also reinforcing the 'added value' of a consistent approach amongst donors. Recently, the Commission has signed memoranda of understanding with the FAO and WFP. Other UN agencies do relevant work in terms of food security, UNICEF, UNDP, WHO, IFAD, UNRWA, for example. The CGIAR group is a prime partner of the Commission as far as agricultural research is concerned.

**The role of civil society organisations** as Programme partners will be of primary importance in all components of the programme, as strategic allies in advocacy, as prime partners in the design and provision of aid in situations of transition and instability and as promoters of innovation. The programme will support the capacity of Northern and Southern NGOs to engage in policy dialogue on food security. The Programme will foster cooperation between NGOs and other non-state actors, and the private and public sector. The role of professional associations, trade unions and private institutions will be actively promoted.

Depending on the specific situations, **public stakeholders** could also be partners of the programme. **Local authorities** play an important role in fragile states and situations of post-crisis. **Continental, regional and national institutions** might be associated with global programmes for the delivery of global public goods, such as research and innovation. There could also be scope for involving public stakeholders in the promotion of innovative food security policies and strategies.

## ANNEX II - PUBLIC CONSULTATION REPORT

In a spirit of consultation and dialogue, as enshrined in the Commission Communication COM(2002) 704, the drafting of the Food Security Thematic Programme involved the participation of both Commission departments and a wide range of stakeholders and civil society organisations.

Using an issues paper for the purposes of the consultation process was chosen in order to facilitate a truly participatory consultation process. First of all, the paper was prepared on the back of literature made available by specialised agencies in food security, informal discussions and a critical review by the Commission departments concerned. The issues paper was sent to 50 Delegations in countries where food insecurity prevails. It was circulated to policy departments of specialised agencies, such as IFPRI (CGIAR), FAO and WFP, as well as, informally, to EU Member States. The paper was published on the Europa website for general public information. It was also discussed at meetings with two NGO networks, the EU Food Security Group of CONCORD and the International Food Security Network, which facilitates the work of local NGOs in 12 food-insecure countries.

Feedback from the consultation, which was generally very positive on the pertinence and substance of the Thematic Programme, provided interesting material for the drafting of the Communication.

In particular, Delegations underlined the need to ensure flexibility and rapid procedures for the implementation of the Programme, together with greater coordination/synergy among the different cooperation instruments, be they geographical or thematic (other budget lines) and particularly relief.

Specialised agencies provided valuable inputs both on policy and methodological issues, according to their main areas of competence. FAO highlighted the importance of continued investment to develop capacities and food security information systems while applying a strategy combining short and long-term approaches. WFP focused on the second component of the Thematic Programme, situations of transition, and elaborated on the phasing-in/phasing-out of relief and the need for a good mix of assistance for long-term recovery and development, supporting community building and local authorities. IFPRI underlined the need for a broad approach to food security by investing in rural development and agriculture, without neglecting urban food security, particularly in capacities and technology.

EU Member States stressed the need for an integrated approach to food security as part of poverty reduction and pro-poor growth, and underlined the importance of good governance and decentralisation/local development. They emphasised the importance of not neglecting poor urban dwellers, the landless and the private sector as a partner.

Civil society organisations warned against procedures that might make the Programme rigid and slow to implement, while NGOs stressed the importance of their role not only as implementing partners, but particularly in advocacy and policy-making. The need for increased NGO/South-South and North-South cooperation was also highlighted. NGOs provided a number of concrete and interesting inputs for the future programming of the new thematic instrument.