

Brüsszel, 2012.10.3.
COM(2012) 586 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

AZ EU REZILIENCIAPOLITIKÁJA: AZ ÉLELMISZERVÁLSÁGOK TANULSÁGAI

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

AZ EU REZILIENCIAPOLITIKÁJA: AZ ÉLELMISZERVÁLSÁGOK TANULSÁGAI

1. A TARTÓS SEBEZHETŐSÉG KEZELÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

A legutóbbi visszatérő élelmiszerválságok, melyek a Száhil övet és Afrika szarvát – e területeken több mint 30 millió ember éhezik – sújtották, rámutattak arra, hogy hosszú távú és szisztematikus megközelítést kell kidolgozni a sebezhető országok és népességcsoportok rezilienciájának építéséhez.

A gazdasági sokkok, az emelkedő és ingadozó élelmiszerárak, a demográfiai nyomás, az éghajlatváltozás, az elsivatagosodás, a környezet károsodása, a szűkös természeti erőforrások, a nem megfelelő földbirtoklási rendszerek, az elégtelen mezőgazdasági beruházások a világ számos részén növelték a kockázatoknak, különösen a természeti veszélyeknek való kitettséget. E globális trendek hatása abban mutatkozik meg, hogy egyre nő a természeti katasztrófák és válságok száma, és azok intenzitása. A legszegényebb háztartások a legsebezhetőbbek, és számos esetben ezt a sebezhetőséget politikai instabilitás és konfliktusok súlyosbítják. Az élelmiszer-ellátás bizonytalansága tekintetében, bár történt némi előrelépés, 1 milliárd ember még mindig éhezik. Ez a probléma különösen súlyos a szárazságnak kitett területeken, ahol a lakosság többsége közvetlenül a mezőgazdaságtól és állattenyésztéstől függ.

Az EU egyike a világ legnagyobb donorainak, amelyek életmentő segítséget nyújtanak a különféle válságok által sújtott embereknek. Az utóbbi években jelentősen megnőtt az ilyen segítségnyújtás iránti igény – jóval meghaladva a rendelkezésre álló erőforrásokat. Az ilyen segítségnyújtás létfontosságú, ez azonban elsősorban a vészhelyzetek kezelésére irányul. A segítségnyújtást ki kell egészíteni a veszélyeztetett lakosság támogatásával, hogy ellen tudjon állni a visszatérő káros eseményeknek és a tartós stressznek, azokat képes legyen kezelni és azokhoz képes legyen alkalmazkodni.

A reziliencia kialakítása hosszú távú erőfeszítés, melyet szilárdan be kell építeni a nemzeti politikákba és a tervezésbe: ez része a fejlődési folyamatnak, a valóban fenntartható fejlődésnek inkább a visszatérő válságok gyökereihez kell leásnia ahelyett, hogy csupán azok következményeit kezeli. A sebezhető népességcsoportok rezilienciájának építését szolgáló együttműködés alapvető része a szegénységcsökkentésnek, mely az EU fejlesztéspolitikájának végső célja, amit az EU a változtatási programban¹ erősített meg.

A rezilienciastratégiák hozzájárulhatnak a különböző szakpolitikákhoz, különösen az élelmezésbiztonsághoz², az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz³ és a katasztrófakockázat-csökkentéshez (DRR)⁴. Ebben az összefüggésben az EU következetesen

¹ COM(2011)637, melyet a 2012. május 14-i tanácsi következtetések hagytak jóvá.

² COM(2010)127 végleges

³ COM(2009)147 végleges. Fehér könyv – Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás: egy európai fellépési keret felé.

⁴ „Uniói stratégia a katasztrófakockázatok csökkentésének támogatására a fejlődő országokban” COM(2009)84, 2009.2.23., „Az EU bizonytalan helyzetekre adott válaszai felé – a fenntartható fejlődés,

támogatta a legsebezhetőbb országokban a válságmegelőzést és -felkészültséget, és rámutatott arra, hogy szükséges összekapcsolni a katasztrófakockázat-csökkentést (DRR) és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást, a fejlesztési együttműködésben és a humanitárius intézkedésekben egyaránt.

A rezilienciába való befektetések költséghatékonyak. A visszatérő válságokat kiváltó okok felszámolása nemcsak, hogy célravezetőbb a válságok következményeinek pusztá kezelésénél, különösen az érintett emberek szempontjából, hanem jóval olcsóbb is. Az olyan időszakokban, amikor a világ országai gazdasági recesszióval és költségvetési hiánnyal küzdenek, a partner- és a donorországok költségvetései egyre nagyobb nyomás alá kerülnek a tekintetben, hogy bizonyítsák a rendelkezésre bocsátott összegek maximális hatást kiváltó felhasználását.

A súlyos afrikai élelmiszerválságokra a Bizottság nemrég két kezdeményezéssel reagált: az Afrika szarva rezilienciájának javítását szolgáló kezdeményezés (SHARE)⁵ és a „Globális szövetség a Száhil öv rezilienciájáért” elnevezésű kezdeményezéssel (AGIR)⁶. E két kezdeményezés új megközelítést jelent a sebezhető népességcsoportok rezilienciájának építésében.

E közlemény célja, hogy a nyert tapasztalatokból levont tanulságok alkalmazásával hatékonyabbá tegye a fejlődő országok sebezhetőségének csökkentését célzó uniós támogatást, melynek központi célja a katasztrófáknak kitett országok rezilienciájának növelése.

A közlemény további célja, hogy tágabb értelemben hozzájáruljon az élelmezésbiztonság és a reziliencia növeléséről folytatott nemzetközi eszmecseréhez, különösen a G8-ak, a G20-ak, a világ élelmezésbiztonságával foglalkozó bizottság, a Scaling Up Nutrition (SUN) kezdeményezés, a riói egyezményről szóló tárgyalások⁷ és az Afrika szarvára irányuló globális szövetség keretében.

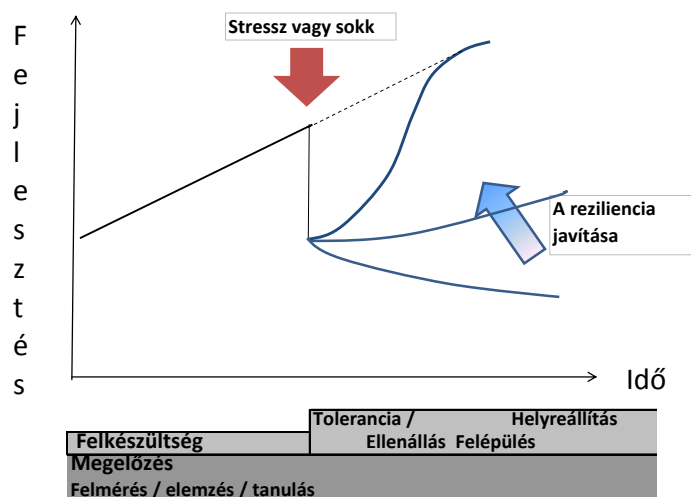
stabilitás és béke érdekében történő, nehéz körülmények közötti kötelezettségvállalásról” COM(2007)643, 2007.10.25.

⁵ A 2012. április 11-i SEC(2012)102 bizottsági szolgálati munkadokumentum.

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 Az Egyesült Nemzetek Éghajlat-változási Keretegyezménye, az Egyesült Nemzetek egyezménye a biológiai sokféleségről és az Egyesült Nemzetek egyezménye a sivatagosodás elleni küzdelemlről.

2. A REZILIENCIAPARADIGMA



A Montpellier Panel alapján – "Growth with Resilience: Opportunities in African Agriculture" (Növekedés és reziliencia: Lehetőségek az afrikai mezőgazdaságban), 2012. március.

A reziliencia egy egyén, háztartás, közösség, ország vagy régió azon képessége, hogy stressz- és sokkhatásokkal szemben ellenálljon, azokhoz alkalmazkodjon és azokból gyorsan felépüljön.

A reziliencia fogalmának két dimenziója van: az egyik valamilyen entitásban – egyénben, háztartásban, közösségben vagy egy nagyobb struktúrában – rejlő képesség a stresszel és sokkhatással szembeni jobb ellenállásra, a másik ezen entitás képessége a stressz- és a sokkhatásból való gyors felépülésre.

A reziliencia ezért vagy úgy növelhető (és a sebezhetőség úgy csökkenthető), hogy növeljük az entitás ellenállóerejét, vagy úgy, hogy csökkentjük a hatás intenzitását, vagy mindkét módon. A reziliencia növeléséhez **sokrétű stratégiára** és átfogó, rendszerszemléletű megközelítésre van szükség, melyek egyaránt célozzák valamely válság különféle kockázatainak csökkentését, valamint a gyors reagálási és alkalmazkodási mechanizmusok javítását helyi, nemzeti és regionális szinten. A **reziliencia erősítése** a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési segélyezés metszéspontjában helyezkedik el.

A **reziliencia fokozásához hosszú távú megközelítésre** van szükség, mely a válságok okainak enyhítésére, valamint azon kapacitások fejlesztésére épül, amelyekkel jobban kezelhetők a jövőbeni bizonytalanságok és változások.

3. AZ EU REZILIENCIÁVAL ÉS AZ AFRIKAI ÉLELMISZERVÁLSÁGOKKAL KAPCSOLATOS EDDIGI TAPASZTALATAI

A Szubszaharai-Afrikában gyenge a legszegényebb háztartások, közösségek és országok azon képessége, hogy felépüljenek az éghajlatváltozás hosszú távú hatásaiból, különösen a gyakori és intenzív szárazságokból, valamint a gazdasági válságokból és a belső konfliktusokból. Az EU humanitárius segítségnyújtás és fejlesztési segélyek keretében sok éven keresztül támogatást nyújtott az afrikai élelmiszer válságokhoz kapcsolódóan. Erre építkezve az EU változtatási programja az EU jövőbeni hosszú távú fejlesztési segítségnyújtásában prioritásként kezeli a fenntartható mezőgazdaságért folytatott együttműködést, ideértve az ökoszisztéma-szolgáltatások biztosítását, valamint az élelmezés- és táplálkozásbiztonságot.

A reziliencia középpontba helyezésének megfelelően a mezőgazdasági ágazatnak és az ahhoz kapcsolódó nemzeti és regionális politikáknak – és a földhasználatnak – nemcsak a termelést kell erősíteniük, hanem biztosítaniuk kell az élelmiszerpiacok jobb működését és erősíteniük kell a sebezhető csoportokat és a civil társadalmat.

Ezek fényében az EU innovatív megoldásokat dolgoz ki és alkalmaz az Afrika szarván és a Száhil övben kialakult válságra, amelyeknek értékes tanulságokkal kellene szolgálniuk az érintett népességcsoportok rezilienciájának építését szolgáló, szisztematikusabb és hosszú távú megközelítéshez. Ennél a pontnál fontos emlékeztetni a nők szerepére, melyet a válságok sújtotta háztartások és közösségek rezilienciájának építésében töltenek be. Instabil és törékeny országokban, amelyek rezilienciája gyakran a leggyengébb, fontos azt is biztosítani, hogy a szakpolitikai kezdeményezések vegyék figyelembe a biztonság és a fejlesztés közötti kapcsolatot, elősegítve ezáltal a szakpolitikák közötti koherenciát és a komplementaritást ösztönző megközelítést.

3.1. Az Afrika szarva rezilienciájának javítását szolgáló kezdeményezés (SHARE)

Afrika szarván számos tényező hosszú távon nehezíti a megélhetést. Ezek közé tartoznak a következők: a népességnövekedés, az egyre szűkösebbé váló erőforrások, a vidéki szegénység, az alacsony termelékenység, a romló cserearányok, a földhöz és a vízhez való bizonytalan hozzáférés, a gyenge kormányzás, a bizonytalanság és az elhúzódozó geopolitikai instabilitás. Az EU jelentős tapasztalatra tett szert az Afrika szarván tevékeny fejlesztési partnerekkel a mezőgazdaság és az élelmezésbiztonság terén folytatott együttműködést illetően, mely alapján képes felismerni, hogy mely megközelítésekben rejlik a legnagyobb potenciál.

A régiót sújtó 2011. évi szárazság az utóbbi 60 évben a legsúlyosabb volt. E sokk következtében egy ingatag helyzet válsággá alakult (és Szomáliában éhínséghez vezetett).

Az élelmezésbiztonsági riasztási rendszerektől érkezett információk alapján az EU és tagállamai egy olyan megoldáson dolgoztak, mely lefedheti a válság dimenzióját:

- Közös humanitárius fejlesztési elemzési keretet dolgoztak ki, mely lehetővé tette a humanitárius és fejlesztési szereplőknek, hogy közös alapokra támaszkodjanak és közös prioritásokat határozzanak meg.
- Az EU 2011/12-ben összesen 790 millió EUR-t biztosított humanitárius segítségnyújtáshoz. Egyedül a Bizottság 181 millió EUR-t bocsátott rendelkezésre. Az életmentő tevékenységeken kívül ez a segély támogatást nyújtott a helyreállítási folyamat első lépéseire, pl. magvak és szerszámok rendelkezésre bocsátása révén, a vízgazdálkodás javításával és az állatállomány pótlásával.
- Az azonnali helyreállítás támogatása érdekében gyorsan megnövelték a rövidtávú fejlesztésfinanszírozást. A Bizottság a 2012–2013 közötti időszakban 250 millió EUR-val támogatta a mezőgazdasági termelést és az állattenyésztést, a táplálkozást, az állatállomány egészségét, a vízellátást és a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást.

A rövid távú reagálás mellett az EU hosszú távú, strukturált megközelítést vezetett be az érintett országok és közösségek segítésére a szárazság utáni helyreállításban és a jövőbeni szárazságokkal szembeni ellenálló képességük felépítésében. Ez a következőkre terjed ki:

- Elkötelezettség a regionális partnerekkel folytatott együttműködés mellett. Az EU más bilaterális donorokkal együtt segíti a Kormányközi Fejlesztési Hatóság (IGAD) titkárságának munkáját, melynek célja a kapacitásának erősítése, valamint a határon átnyúló kezdeményezések koordinálása és előmozdítása olyan területeken, mint az állattenyésztés fejlesztése és a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás.
- Elkötelezettség a régióban aktív más donorokkal folytatott szoros együttműködés mellett. A donorközösség „Világszövetség a Rezilienciaképesség Javításáért és a Gazdasági Növekedésért⁸” néven rugalmas koordinációs platformot kezdeményezett. Az IGAD-dal folytatott szoros együttműködésben a globális szövetség fórumként szolgált a partnerországok és a szárazsággal szembeni reziliencia építésében aktív donorok számára.

⁸ A szövetség a tágabb értelemben vett Szarvra terjed ki: Etiópia, Kenya, Uganda, Szomália, Dzszibuti, valamint Szudán és Dél-Szudán. A titkárságot az USAID szolgáltatja.

Mindez hosszú távra szóló elkötelezettséget jelent a strukturális kérdések kezelése és a tartós rezilienciaépítés mellett. Az adott nemzeti és helyi körülményektől függően számos kérdés és ágazat az uniós finanszírozás prioritását fogja képezni a 2014–2020 közötti időszakban. Ezek közé tartozhatnak a következők: az állatállomány egészsége és az állattenyésztés fejlesztése, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a katasztrófakockázat-csökkentés (DRR), a nemzeti és a regionális kereskedelem, a táplálkozás, a kormányzás, a kutatás és a technológiaátadás, valamint a népességvándorlások.

3.2. AGIR Száhil: „Globális szövetség a Száhil öv rezilienciájáért” elnevezésű uniós kezdeményezés (Alliance Globale pour l’Initiative Résilience-Sahel)

Az utóbbi kilenc mezőgazdasági idényben a Száhil övet hat különböző élelmiszerválság sújtotta. A régió lakossága alultápláltságtól szenved, a mutatószámok folyamatosan meghaladják a riasztási szintet. Jelenleg tizenkét millió ember, azaz a lakosság 20 %-a veszélyeztetett. A nők és a gyermekek a legsebezhetőbbek az élelmiszer- és gazdasági stresszhatásokkal szemben, különösen az aratási ciklusok közötti sovány időszakban.

Előrelépés történt az utóbbi években Nyugat-Afrikában az olyan kulcsfontosságú intézmények és platformok működésének köszönhetően, mint az Élelmiszerválság-megelőzési Hálózat (RPCA – *Réseau de Prévention des Crises Alimentaires*) és a Száhil övi szárazság elleni védekezéssel foglalkozó állandó államközi bizottság (CILSS – *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel*). A levont tanulságok alapján új megközelítések születtek az élelmiszerválságokra való reagálás javítására. A jobban működő riasztási rendszerek segítették az országokat és a donorokat a mostani válságra való jobb felkészülésben.

A 2012. évi Száhil övi válságra reagáló uniós cselekvési terv kb. 500 millió EUR-t irányoz elő (123 millió EUR-t humanitárius segítségnyújtásra és 372 millió EUR-t fejlesztési programokra).

Az EU humanitárius és fejlesztési segítségnyújtása közötti szoros koordinációban három fázisú megközelítést dolgoztak ki. A terv tevékenységek tág körét fedi le az élelmiszerhez való hozzáféréssel kezdődően a partnerországok riasztási rendszereihez nyújtott támogatáson és a piac működésén keresztül az ökoszisztéma-védelemig. Összekapcsolja a sürgősségisegély- és a fejlesztési programokat azáltal, hogy a reziliencia növelése érdekében egy integrált megközelítés keretében kombinálja a rövid távú finanszírozást a közép-hosszú távú finanszírozással. A sürgősségi helyzetek kezelése, és ezzel egyidejűleg a rezilienciába való befektetés – regionális szervezetekkel összehangolt – koordinált segítségnyújtási erőfeszítéseket követel meg, egyrészt a koherencia és a komplementaritás biztosítása, valamint a legszegényebb háztartások sokkhatásokkal szembeni sebezhetőségének csökkentése és az élelmiszer-ellátás és a táplálkozás bizonytalanságát okozó tényezők felszámolása céljából.

A Bizottság által 2012. június 18-án elindított AGIR-partnerség (*Alliance Globale pour l’Initiative Résilience - Globális szövetség a Száhil öv rezilienciájáért*) rezilienciafejlesztési tervet dolgozott ki, mely létező regionális stratégiákat vesz alapul és erősít meg, mint pl.: a Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közösségének (ECOWAS), a Nyugat-afrikai Gazdasági és Pénzügyi Unió (UEMOA) és a Száhil övi szárazság elleni védekezéssel foglalkozó állandó államközi bizottság (CILSS - *Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel*) közös regionális stratégiája, melyet a Száhil és Nyugat Afrika Klub (SWAC) támogat. 2012. december elején mutatják be Ouagadougou-ban az érintett országok magas

szintű találkozásán a nyugat-afrikai regionális szervezetek által a donorközösség támogatásával kidolgozott regionális cselekvési tervet, melynek célja a Száhil öv rezilienciájának folyamatos és fenntartható módon való növelése.

4. A TAPASZTALATOKBÓL LEVONT TANULSÁGOK

A SHARE és az AGIR kezdeményezések javítják a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési segély közötti kölcsönhatást, rövid távon megnövelve a segély szintjét, előmozdítva a segélyezés, a rehabilitáció és a fejlesztés közötti kapcsolatot (LRRD), emellett kifejezésre juttatják az EU amelletti elkötelezettségét, hogy hosszabb távon felszámolja az élelmiszer-ellátás bizonytalanságát kiváltó okokat.

A kezdeményezések a Szubszaharai-Afrika élelmezésbiztonságára összpontosítanak, de ez a megközelítés ugyanúgy alkalmazható más régiókra és a sebezhetőség más típusaira is (pl. áradások, ciklonok, földrengések, szárazságok, szélviharok és szökőárak, az éghajlatváltozás vagy az élelmiszerár-növekedés által fenyegetett régiók). A kidolgozott megközelítésnek számos olyan általános érvényű eleme van, melyeket az EU reprodukálni kíván a legsebezhetőbb fejlődő országokban. E megközelítés három kulcselemre épül, melyeket az alábbiakban ismertetünk:

- Válságokra való felkészülés kockázatértékelés alapján
- A megelőzés és a felkészültség előtérbe helyezése
- A válságreakálás javítása

4.1. Válságokra való felkészülés kockázatértékelés alapján

A riasztási rendszerek kialakulóban levő válságokat jeleztek Afrika szarván és a Száhil övben. Javultak az élelmezésbiztonsági riasztási rendszerek (mint pl. az integrált osztályozási rendszer), lehetővé téve a partnerországok és regionális intézmények számára, hogy a válságokat megelőzően megfelelő reagálási stratégiát dolgozzanak ki. Hasonlóképpen az is megállapítható, hogy jelenleg jobban működnek a más veszélyeket – mint pl. a szökőárakat – jelző riasztási rendszerek, vagy a más régiókra kidolgozott rendszerek.

Ezeket az információs rendszereket össze kell kapcsolni az olyan releváns globális kezdeményezésekkel is, mint pl. a G20-ak keretében létrehozott agrárpiaci információs rendszer.

Ugyanakkor szükség van a szolgáltatott információ, valamint a nemzeti és regionális szinten történő szakpolitikai döntéshozatal közötti szisztematikusabb kapcsolat kialakítására. Például az olyan területekre vonatkozó adatoknak, mint az alultápláltság (a gyermekek esetében), a mezőgazdasági termelés (ideértve a készleteket is) és a piacok (ideértve az élelmiszerárakat), jobban bele kell épülniük az élelmezésbiztonságra és a fenntartható mezőgazdaságra irányuló politikákba.

Ezt különösen az országos hatáskörbe tartozó olyan intézkedésekbe és folyamatokba kell beépíteni, mint az átfogó afrikai mezőgazdasági fejlesztési program (CAADP). A CAADP beruházási tervei nemcsak a jelenlegi nehézségekre irányulnak, hanem a jövőbeni sokkokra és stresszhatásokra való felkészülésre is, segítséget nyújtva az országoknak az enyhítéshez, a reagáláshoz és a rezilienciaépítéshez.

A regionális riasztási rendszer (CILSS/ECOWAS/UEMOA): Az Élelmiszerválság-megelőzési Hálózat (RCPA) egy olyan platform, amely lehetőséget nyújt a partnerországoknak, a donoroknak, az ENSZ-nek és a civil társadalmi szervezeteknek az információk összegyűjtésére, melyek alapján közösen elemezhető az élelmiszer-ellátás bizonytalansága Nyugat-Afrikában. A rendszer döntő szerepet játszott abban, hogy a mostani 2012. évi válságot már annak korai szakaszaiban előre jelezte.

Hasonlóképpen, az EU létrehozta az éghajlatváltozás elleni globális szövetséget, melynek célja az éghajlatváltozás által leginkább érintett országokkal folytatott szakpolitikai párbeszéd és együttműködés javítása. Ebben az összefüggésben fontos elemeket jelentenek az információs riasztási rendszerek és a katasztrófavédelem.

Riasztási rendszerek Nepálban: 2010 augusztusában a Rapt folyó áradási szintje Chitwan megyében túllépte a riasztási szintet. A folyó mentén, rádió és telefonhálózaton keresztül működő riasztási rendszer lehetővé tette a veszélyeztetett közösségek katasztrófavédelmi bizottságainak, hogy a közösségek létfontosságú ingóságait magasabban fekvő és biztonságosabb helyekre menekítsék. Amikor az áradás elérte a falvakat, az emberek már biztonságban voltak. A korai riasztás minimalizálta az emberéletet és a vagyont ért veszteségeket.

Banglades: a dhakai orvosi egyetemi kórháznak nyújtott finanszírozás a tömeges sebesültekkel járó helyzetek kezelését – ideértve a vészhelyzeti tervezést, az orvosi berendezéseket, a gyógyszerkészleteket és a képzéseket – helyezte középpontba. Következésképpen 2010 júniusában a kórházban egy 120 halálos áldozatot követelő tűzvészt követően több mint 250 sebesült életét tudták megmenteni.

ASEAN: regionális szinten a Bizottság támogatja az ASEAN katasztrófavédelemről és veszélyhelyzet-reagálásról szóló megállapodását (AADMER), melynek célja a helyi közösségekben és intézményekben a reziliencia növelése és a sebezhetőség csökkentése olyan stratégiák támogatása révén, melyek javítják képességüket a természeti katasztrófákra való jobb felkészülésre és reagálásra, valamint azok következményeinek enyhítésére.

4.2. A megelőzés és a felkészültség előtérbe helyezése

A nemzetközi közösségnek és az érintett országoknak az Afrika szarván és a Száhil övben kialakult válságokra való reagálása rámutatott arra, hogy jelentősen javult a válságok következményeinek kezelésére való képesség; ugyanakkor hangsúlyozta a **megelőzés** (egy válság bekövetkezésének megakadályozása) és a **felkészültség** (annak biztosítása, hogy egy egyén, háztartás, ország vagy régió készen áll egy káros esemény hatásainak kezelésére) meghatározó szerepét is.

Ezért a következők döntő fontossággal bírnak:

- Hosszú távon a nemzeti és regionális programoknak kezelniük kell a sebezhetőséget kiváltó okokat. A sokkokkal szembeni sebezhetőség csökkentése csak úgy lehetséges, ha az beépül a partnerországok fejlesztési politikáiba. E folyamatok előmozdítása érdekében szükséges, hogy a kockázatelemzés, ideértve a katasztrófakockázat-kezelést és az élelmiszerválság-kezelést, részét képezze a nemzeti/regionális szakpolitikáknak. Hasonlóképpen be kell építeni a nemzeti szakpolitikákba az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és az olyan szakpolitikai kereteket is, mint a nemzeti alkalmazkodási cselekvési programokat (NAPA).

- Javítani kell az olyan kezdeményezésekből, mint a **SHARE és az AGIR**, vagy a Bizottság katasztrófa-elhárítási programjából (DIPECHO) támogatott, DRM-rel kapcsolatos **sikeres kísérleti projektekből nyert tapasztalatok terjesztését**. Az egyik kihívást az jelenti, hogy hogyan lehetne jobban beépíteni a nemzeti és regionális politikákba a sikeres, közösségi, alulról építkező projektek tanulságait.
- Javítani kell a katasztrófavédelmet szolgáló **irányítási** struktúrákat és **meg kell erősíteni az érdekelték kapacitásait** helyi és nemzeti szinten. Döntő fontosságúak az erős helyi struktúrák a kockázatok enyhítése, a megelőzést és a felkészülést szolgáló erőfeszítések hatékonyságának, valamint a kezdeti reagálási intézkedések biztosítása érdekében.
- Amennyiben az adott körülmények megfelelőek, teljes mértékben igénybe kell venni a **köz- és magánszféra közötti partnerségeket**, pl. a G8-ak „Új Élelmezés- és Táplálkozásbiztonsági Szövetség” elnevezésű legutóbbi kezdeményezése keretében.

Az élelmiszerválságokat illetően integrált megközelítésre van szükség **az élelmiszer-ellátás bizonytalanságát kiváltó okok felszámolásához**. Az **élelmiszerek rendelkezésre állása** tekintetében ez kiterjed az élelmiszergyártás diverzifikálására, amit korlátozhat a környezetkárosodás és az éghajlatváltozás. **Az élelmiszertermékekhez való hozzáféréshez** működőképes piacokra és biztonsági hálókra van szükség, melyek figyelembe veszik a tartalékok, a biztosítási rendszerek, a tárolóeszközök, a mezőgazdasági termelők piachoz és pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek, valamint a biztonsági készletek fontosságát. Ide sorolandók a vidéki infrastruktúrába, a kutatásba és a technológiaátadásba irányuló beruházások is. Hosszú távra kivetítve, a fenntartható mezőgazdaság támogatása döntő szerepet játszik a Szubszaharai-Afrika rezilienciájának építésében. A mezőgazdaság ezen a területen a lakosság 60 %-ának, elsősorban a legsebezhetőbbeknek nyújt foglalkoztatást.

Az etiópiai „Eredményes biztonsági háló” program (PSNP) értékes tanulságokkal szolgál. A program keretében élelmiszert szállítanak vagy készpénzt utalnak át az ország legsebezhetőbb háztartásainak, közmunkában való részvételért cserébe.

A PSNP a Szubszaharai-Afrikában működő legnagyobb szociális transzferprogram, és a humanitárius intervenciók viszonylatában költséghatékony (kb. egyharmaddal olcsóbb).

A gyermekek alultápláltsága rejtett válság, melyet le kell küzdeni annak érdekében, hogy csökkenjen a jövő felnőttjeinek sebezhetősége: Az éhezés és az alultápláltság évente kb. 2,6 millió gyermek életét követeli. A fejlődő országokban három gyermekből egy alultáplált. A probléma már a születés előtt kezdődik az anya alultápláltsága miatt. Az alultápláltság a sebezhetőséget kiváltó egyik ok, különösen a két éves vagy annál fiatalabb gyermekek esetében. Visszaveti a szellemi és a fizikai fejlődésüket, csökkentve ezáltal a jövő felnőttjeinek a káros események kezelésére irányuló képességét. Az alultápláltság számos fejlődő országban évente a bruttó hazai termék akár 2–3 %-át kitevő veszteséget okoz, növelve a szegénységet és akadályozva a gazdasági növekedést. Az EU támogatja a partnerek arra irányuló erőfeszítéseit, hogy rövid és hosszú távon nagyobb mértékben csökkentsék az alultápláltságot. Megfelelő megközelítésekre van szükség számos olyan ágazatban, mint az egészségügy, a mezőgazdaság, a vízügy, a járványügy, a gazdasági növekedés és az oktatás. Az EU támogatja a SUN (Scaling Up Nutrition) mozgalmat, mely keretet nyújt a partnerországok számára, hogy ők maguk vállaljanak vezető szerepet a táplálkozás területén.

A szárazság elleni küzdelem Észak-Kenyában. A 2011. évi szárazság következtében 3,7 millió kenyai szorult azonnali élelmiszersegélyre, tiszta vízre és alapvető higiéniai infrastruktúrára. A SHARE keretében az EU a következőkkel fokozza támogatását a helyreállítás és a rezilienciaépítés érdekében: a kenyai korai riasztási rendszer egyszerűsítésének támogatása; intézményi támogatás az észak-kenyai minisztériumnak; a Nemzeti Aszályvédelmi Hatóság (NDMA) támogatása, mely a Katasztrófa- és aszályvédelmi alapot (NDDCF) kezeli; a helyi hatóságok kapacitásainak javítása a korai reagálás érdekében; a gazdasági lehetőségeket bővítő közösségi szintű, megélhetést biztosító projektek. Az erősebb intézmények és a kenyai kormány száraz területekre irányuló fokozott beruházásai várhatóan jobban felkészítik az országot egy hasonló válság hatásainak enyhítésére.

4.3. A válságreakció javítása

Többek között az Afrika szarván és a Száhil övben szerzett tapasztalatokra építve a következő elemek elősegíthetik a hatásosabb reakciót válságok bekövetkezésekor:

- A humanitárius és a fejlesztési szereplők által elkészített közös elemzési keret, mely:
 - azonosítja a válságot kiváltó okokat és pontosan meghatározza a válság által leginkább sújtott embereket ért hatásokat,
 - értékeli a folyamatban levő beavatkozásokat abból a szempontból, hogy kezelik-e a válságot kiváltó okokat és hogy hiányos-e a nyújtott segítség,
 - ágazatok és földrajzi régiók tekintetében meghatározza azokat a területeket, amelyeken egy javított rezilienciapolitika a legnagyobb hatást fejtheti ki,
 - rövid (korai helyreállítás) és hosszú távra szólóan meghatározza a stratégiai prioritásokat egy koherens „rezilienciapolitika” keretében.
- A **korai helyreállítási fázis** támogatása érdekében szükség van a rövid távú finanszírozás növelésére. A legutóbbi kezdeményezések hangsúlyozzák, hogy rugalmasabbá kell tenni a programozást a gyorsan változó igényekre való reakció

érdekében, anélkül, hogy csökkenteni kellene a válságot kiváltó okok kezelését szolgáló, folyamatban levő középtávú/hosszútávú tevékenységeket. Mérlegelni kell a segélyezés új módozatait, például uniós pénzalapok alkalmazását a vészhelyzeti vagy a vészhelyzet utáni beavatkozások érdekében.

- A nagyobb válságok többsége határon átnyúló. Erősíteni kell **a regionális szervezetek kapacitását** annak érdekében, hogy képesek legyenek határon átnyúló kezdeményezések kidolgozására és a regionális integráció előmozdítására.
- A nagyobb válságokat illetően „könnyű” struktúrákat kell létrehozni a **donorkoordináció, valamint a partnerországokkal és a regionális szervezetekkel folytatott strukturált párbeszéd** megteremtése érdekében. Meg kell határozni és formalizálni kell az egyes szereplők feladatkörét egy adott környezetben jelentkező komparatív előnyök alapján. Aktívan be kell vonni mind a fejlesztési, mind a humanitárius szereplőket.
- Ki kell dolgozni olyan rövid távú beavatkozásokat, amelyek hosszú távon fejtik ki hatásaikat. Bár a rövid távú reagálások – különösen a humanitárius segítségnyújtás – elsősorban az életmentésre és a vagyonvédelemre összpontosítanak, az ilyen tevékenységeknek hosszú távú hatása is lehet. Például az élelmiszersegélyről a készpénzátutalásra való átállás hosszú távú hatást gyakorolhat a tekintetben, hogy serkenti a helyi piacot és a pénzből olyan közmunkákat finanszíroznak, amelyek csökkenthetik a jövőbeni katasztrófák valószínűségét vagy enyhíthetik azok hatásait. A beavatkozás ezen típusait azonosítani kell és fontossági sorrendbe kell állítani.
- Az erőszakos konfliktusok által sújtott területeken a rezilienciastratégiának és az általánosabb uniós politikai és biztonsági megközelítésnek kölcsönösen támogatnia kell egymást és konzisztensnek kell lennie, emellett szinergiára kell törekedni az eszközök szintjén, nevezetesen a közös biztonság- és védelempolitika eszközei és a Stabilitási Eszköz között.

Rugalmas finanszírozás az EU 1 milliárd EUR-s élelmezésfinanszírozási eszközén, az AFSI-n és a V-FLEX-en keresztül – a 2007/2008. évi élelmiszerár-válság a nemzetközi közösség ezeddig példátlan mértékű reagálását váltotta ki. Az EU volt az első donor, mely proaktív intézkedésekbe fogott és 1 milliárd EUR összegű élelmezésfinanszírozási eszközt jelentett be, jelezve azt, hogy az EU képes időben és átfogóan reagálni. Egy évvel később, 2009-ben a donorok 22 milliárd USD-t ajánlottak fel a fenntartható mezőgazdaság és az élelmezésbiztonság támogatására (az Aquilai Élelmezésbiztonsági Kezdeményezés, AFSI). Az EU növelte segítségnyújtását, és 3,8 milliárd USD-t bocsátott rendelkezésre. Az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok (AKCS) számára két egyéb mechanizmus áll rendelkezésre: a FLEX (az exportjövadalmak ingadozásaira) a hirtelen exportjövadalm-kieséssel küzdő kormányoknak nyújt segítséget, a „sebezhetőségi FLEX-mechanizmus” (V-FLEX) a 2009. évi gazdasági visszaesés által a gyenge rezilienciájuk miatt leginkább érintett országoknak nyújt segítséget. Az eszköz az adóbevétel-kiesés előrejelzésén alapult, melyet a sebezhetőség figyelembevételével preventíven és anticiklikusan alkalmaztak a nemzeti finanszírozásban mutatkozó hiányok kiegészítésére.

5. 10 LÉPÉS A REZILIENCIA NÖVELÉSÉRE AZ ÉLELMISZERELLÁTÁS BIZONYTALANSÁGÁNAK ÉS KATASZTRÓFÁKNAK KITETT ORSZÁGOKBAN

1. A reziliencia csak alulról felfelé építhető. Az EU rezilienciapolitikájának alapját ezért a partnerországok vezető szerepének határozott elismerése jelenti. Az EU összehangolja segítségnyújtását a partnerek politikáival és prioritásaival, összhangban a segélyhatékonyság bevált elveivel.
2. A reziliencia erősítését szolgáló intézkedéseknek a kockázat- és sebezhetőség-értékelést szolgáló szilárd módszertanra kell épülniük. Az ilyen értékelések képezik a nemzeti rezilienciastratégiák, valamint a specifikus projektek és programok kidolgozásának alapját. Az EU támogatni fogja a nemzeti rezilienciastratégiák kidolgozását a tágabb fejlesztési stratégiák részeként. Az EU a partnerországokkal és a kulcsfontosságú nemzetközi szereplőkkel együttesen javítani fogja az ilyen stratégiák alapjául szolgáló értékelések fejlesztését szolgáló módszertanokat. A hatékonyság biztosítása érdekében az EU emellett keretet hoz létre az általa a reziliencia erősítéséhez nyújtott támogatás hatásának és eredményeinek mérésére.
3. Az ismétlődő válságoknak kitett országokban a reziliencia fokozása az EU külső segítségnyújtásának központi célját képezi. Az uniós finanszírozású programok a humanitárius és fejlesztési szereplők által elvégzett, a közép- és hosszú távú beavatkozásokat vizsgáló, közös operatív értékelésre épülnek. Ennek során a válságot kiváltó okokra összpontosítanak, különösen a megelőzést és a felkészülést szolgáló tevékenységek támogatása révén. Az EU szorosan együttműködik a partnerországokkal abban, hogy létrehozzák a stratégiák és a katasztrófakockázat-csökkentési tervek végrehajtásához szükséges kapacitásokat nemzeti és regionális szinten.
4. A Bizottság szisztematikusan belefoglalja a rezilienciát a humanitárius segítségnyújtási végrehajtási terveibe. Ezen túlmenően törekedni fog a humanitárius és fejlesztési segítségnyújtásának rezilienciához kapcsolódó intézkedések közös programozására, amivel biztosítható a maximális komplementaritás, és az is, hogy a közép- és hosszú távú beavatkozásokat rövid távú intézkedésekkel alapozzák meg.
5. A katasztrófa által sújtott országok igényeinek kielégítésében a rugalmasságnak meghatározó szerep jut. A Bizottság a továbbiakban is a lehető legrugalmasabban fog eljárni humanitárius programjainak végrehajtása során. A fejlesztésfinanszírozást illetően váratlan válságok és súlyos katasztrófák idején a Bizottság a legnagyobb rugalmasságra fog törekedni a nem programozott források mobilizálása érdekében. A Bizottság emellett a gyors és időben történő reagálás érdekében rugalmasan alakítja ki programjait. Az EU vészhelyzeti vagy vészhelyzet utáni beavatkozások esetében mérlegelni fogja pénzalapok alkalmazását.
6. A törékeny vagy konfliktus által sújtott államok rezilienciájának javítása során az EU olyan megközelítést követ, amely figyelembe veszi a biztonsági szempontokat és azoknak a népességcsoportok sebezhetőségére gyakorolt hatásait. Ide tartozik az érintett régió partnerországaival és szervezeteivel folytatott aktív politikai párbeszéd.
7. Az EU arra fog törekedni, hogy reprodukálja az olyan létező kezdeményezéseket, mint a SHARE és az AGIR, valamint a sikeres katasztrófakockázat-csökkentési

(DRR) projekteket. Partnereivel megosztja és kicseréli a tanulságokat annak érdekében, hogy megsokszorozza és javítsa a sikeres megközelítéseket abból a célból, hogy azok beépüljenek a nemzeti rezilienciastratégiákba. A Bizottság rendszeresen felülvizsgálja a rezilienciafejlesztési tervvel való előrelépést, különös tekintettel a programozásra, a módszertanokra és az eredményekre.

8. Az EU elősegíti a kockázatkezelés innovatív megközelítéseit. Különösen ígéretes perspektívának tűnik a biztosítási és viszontbiztosítási ágazattal való együttműködés. A Bizottság 2013 elején zöld könyvet terjeszt elő a biztosítás katasztrófavédelemben betöltött szerepéről.
9. Az ismétlődő válságoknak kitett országokat illetően az EU együttműködik a helyi kormányokkal, az egyéb donorokkal, a regionális és nemzetközi szervezetekkel és más érdekelttel országos szintű platformok létrehozásában. Ezek célja az időben történő információcsere biztosítása, valamint a reziliencia erősítését szolgáló rövid-, közép- és hosszú távú humanitárius és fejlesztési intézkedések koordinálása.
10. Az EU előmozdítja a rezilienciát az olyan nemzetközi fórumokon, mint a G8-ak, a G20-ak, a világ élelmezésbiztonságával foglalkozó bizottság (CFS), a riói egyezmények, valamint a millenniumi fejlesztési célok felülvizsgálata, a fenntartható fejlesztési célok kidolgozása, valamint a 2005–2015 közötti időszakra vonatkozó hyogoi cselekvési keretre épülő intézkedések megvitatása révén. A reziliencia kulcselemét képezi az olyan szervezetekkel kialakított partnerségeinek, mint a FAO, az IFAD és a WFP, valamint az UNISDR, a Világbank és a civil társadalmi szervezetek.

2013 első negyedében a Bizottság cselekvési tervet dolgoz ki, melyben meghatározza ezen elvek végrehajtásának módját.