

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.3.31.
COM(2010)126 végleges

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

Humanitárius élelmiszersegély

SEC(2010)374

1. BEVEZETÉS

A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzusban¹ megfogalmazott iránymutatás értelmében, és általánosabban tekintve az EU és annak tagállamai által nyújtott humanitárius élelmiszersegélyek alkalmával legjobban bevált gyakorlatok előmozdítása érdekében a Közösség legfőbb célkitűzései a következők:

- (1) a hatékonyság és az eredményesség maximalizálása az EU humanitárius élelmiszersegélyeiben a Bizottságnak a humanitárius jogi kerettel rögzített, humanitárius feladatokra vonatkozó megbízása és a költségvetési rendelet² alapján,
- (2) az élelmiszersegélyek biztosításánál a szakpolitikák koherenciájának, koordinálásának és egymást kiegészítő jellegének javítása a Bizottság, a tagállamok és egyéb adományozók között,
- (3) a partnerek és érdekelt felek tájékoztatása a Bizottság célkitűzéseiről, prioritásairól és normáiról a humanitárius élelmiszersegély célba juttatását illetően.

E közlemény ennél fogva az uniós humanitárius élelmiszersegély politikai kereteit határozza meg, részletesen kitér a figyelembe veendő kérdésekre és tendenciákra, azokra a koncepciókra, meghatározásokra és célkitűzésekre, amelyeknek vezérelni kell a humanitárius élelmiszersegélyeket, valamint az e munka alapjául szolgáló elvekre és a vállalt tevékenységek körére.

A kísérő szolgálati munkadokumentum operatív szempontból részletesebben kifejti, hogy a Bizottság hogyan programozza, hajtja végre és koordinálja humanitárius élelmiszersegélyeit.

E közleményt a Bizottság élelmiszerbiztonságról szóló közleményével (A fejlődő országoknak az élelmezésbiztonsági kihívások kezeléséhez nyújtott segítségről szóló uniós szakpolitikai kerettel) összefüggésben kell értelmezni. Azért szükséges két különálló közleményben tárgyalni ezt a két egymással összekapcsolódó témát, hogy tiszteletben tartsuk az eltérő szakpolitikai irányultságukat, azaz a válságok által sújtott népesség számára kritikus helyzetekben nyújtott élelmiszersegélyek humanitárius célokhoz kapcsolódnak, az élelmezésbiztonság pedig a fejlesztési politikához tartozik. A két politikai keretet úgy dolgoztuk ki, hogy biztosítva legyen a koherencia és mellőzhetőek legyenek a koordináció hiányából adódó átfedések.

¹ Az Európai Unió Tanácsa 2007 decemberében elfogadta a humanitárius segítségnyújtásról szóló konszenzust (A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus: 2008/C 25/01). Az Európai Bizottság a 2008-ban személyzeti munkadokumentumként elfogadott kísérő cselekvési tervben (A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus – cselekvési terv: SEC(2008)1991) közvetve elismeri, hogy az élelmiszer-ágazatban a legjobb gyakorlatok gyors fejlődésen mennek át, és konkrét kötelezettséget vállal arra, hogy az élelmiszersegélyek területén különféle megközelítéseket fog kidolgozni és a szakpolitikákat azoknak megfelelően fogja alakítani.

² A TANÁCS 1605/2002/EK, Euratom RENDELETE (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16., 1. o.).

2. ELŐZMÉNYEK

Egyre gyakrabban fordulnak elő természeti katasztrófák, amit gyakran tovább súlyosbít a korábbinál több embert érintő éghajlatváltozás hatása. Továbbra is konfliktusok és elnyomás veszélyezteti az emberek napi létfenntartását. Ezek következtében sokan menekülté válnak, illetve saját hazájukon belül elhagyni kényszerülnek a lakóhelyüket. A népesség gyors növekedése tovább fokozza a természeti forrásokra nehezedő nyomást. E tényezők miatt a fejlődő világ számos pontján a kiszolgáltatott népesség egyre erősödő versenyre kényszerül a természeti erőforrásokért, ami esetleges további konfliktusok veszélyével is jár.

E tendenciák abban nyilvánulnak meg, hogy a világ legszegényebbjai – különösen élelmiszer-ellátásukat és táplálkozásukat illetően – még inkább kiszolgáltatottá válnak. Az élelmiszer-ellátás krónikus bizonytalansága – vagyis amikor elégtelen az élelmiszer-előállítás vagy nem képesek beszerezni kellően tápláló élelmiszereket és mindezek következtében az elfogyasztott élelmiszerek mennyisége vagy minősége tartósan és állandó jelleggel nem megfelelő – krónikus alultápláltságot idéz elő. Az alultápláltság pedig káros és maradandó következményekkel jár a gyermekek fejlődésére és a hosszú távú termelékenységére nézve, amivel tovább súlyosbodik a szegénység és a kiszolgáltatottság. A legszegényebbek, akik egyben a legkevésbé ellenállóak, leginkább ki vannak téve a katasztrófák következményeinek. E katasztrófák ideiglenesebben, ám drasztikusan megszakítják az élelmiszerfogyasztást (az élelmiszer-ellátás átmeneti bizonytalansága), valamint akut alultápláltsághoz vezetnek, továbbá magas megbetegedési és elhalálozási kockázatot idéznek elő³.

A élelmiszer-ellátás krónikus és átmeneti bizonytalansága által egyaránt érintett, alultáplált emberek száma 172 millióval, a 2006-os 848 millióról 2009-ben 1,02 milliárdra emelkedett⁴. Ezen alultáplált népesség 95 %-a fejlődő országokban, jelentős hányaduk városi környezetben él, ennél fogva rendkívüli módon kiszolgáltatottak az ingadozó élelmiszerárak és a gazdasági/pénzügyi válságok hatásának. Az akut alultápláltság terjedőben van: 1995 és 2003 között világszinten az öt év alatti gyermekek 8 %-át, míg 2000 és 2006 között már 11 %-át érintette⁵.

Az alultáplált népesség megközelítőleg 10 %-a él katasztrófa vagy krízishelyzet okozta élelmiszer-ellátási bizonytalanságban, és előreláthatólag mind a humanitárius segélyek, mind a fejlesztési támogatások tekintetében folyamatosan növekszik az ezekre visszavezethető élelmiszerszükséglet. Következésképpen alapvető fontosságú, hogy a rendelkezésre álló humanitárius erőforrások a leghatékonyabb és legeredményesebb módon kerüljenek felhasználásra, alkalmazkodva e bonyolultabb és feszültebb környezethez, valamint hogy a döntések a gyorsan fejlődő legjobb gyakorlatok alapján szülessenek.

3. FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK ÉS CÉLKITŰZÉSEK

A humanitárius élelmiszersegély célja, hogy biztonságos, tápláló és elegendő élelmiszert biztosítson humanitárius válságokat megelőzően, az alatt és azt követően, olyan helyzetekben, amikor egyébként nem állna rendelkezésre elég vagy kellő élelmiszer, ahhoz, hogy

³ Lásd a kísérő személyzeti munkadokumentum A. mellékletében található szójegyzéket.

⁴ Az ENSZ Élelmészeti és Mezőgazdasági Szervezete (FAO), 2009. június 19.

⁵ Az Egyesült Nemzetek Gyermekalapjának (UNICEF) 2005. és 2008. évi statisztikái „A világ gyermekeinek helyzetéről”.

megelőzzük a kiugró halálozási arány⁶, a kritikus mértékű akut alultápláltság⁷ vagy az ártalmas túlélési stratégiák kialakulását. A segélyezés felöleli az élelmiszerek elérhetőségéről, a tápláló élelmiszerekhez való hozzáféréstől való gondoskodást, továbbá a helyes táplálkozásra és gyermekek megfelelő táplálására vonatkozó ismeretek terjesztését. Az élelmiszersegélyek jelenthetik a közvetlen élelmiszer-ellátást, azonban eszközök szélesebb körére is kiterjedhetnek, ide értve kapcsolódó szolgáltatások, üzemeltetési eszközök vagy alapanyagok, készpénz vagy utalványok, hozzáértő vagy megfelelő ismeretekkel rendelkező személyek közvetítését vagy rendelkezésre állítását.

A humanitárius élelmiszersegély szolgálhat továbbá válság által sújtott népesség létfenntartásának védelmére vagy javítására, valamint létfenntartásuk alapjára, élelmezésbiztonsági helyzetükre vagy tápláltsági állapotukra rövid vagy hosszú távon esetlegesen káros következményeket magukban hordozó kedvezőtlen túlélési stratégiák (mint pl. termelési célt szolgáló eszközök eladása vagy adósságok felhalmozása) megakadályozására vagy visszafordítására.

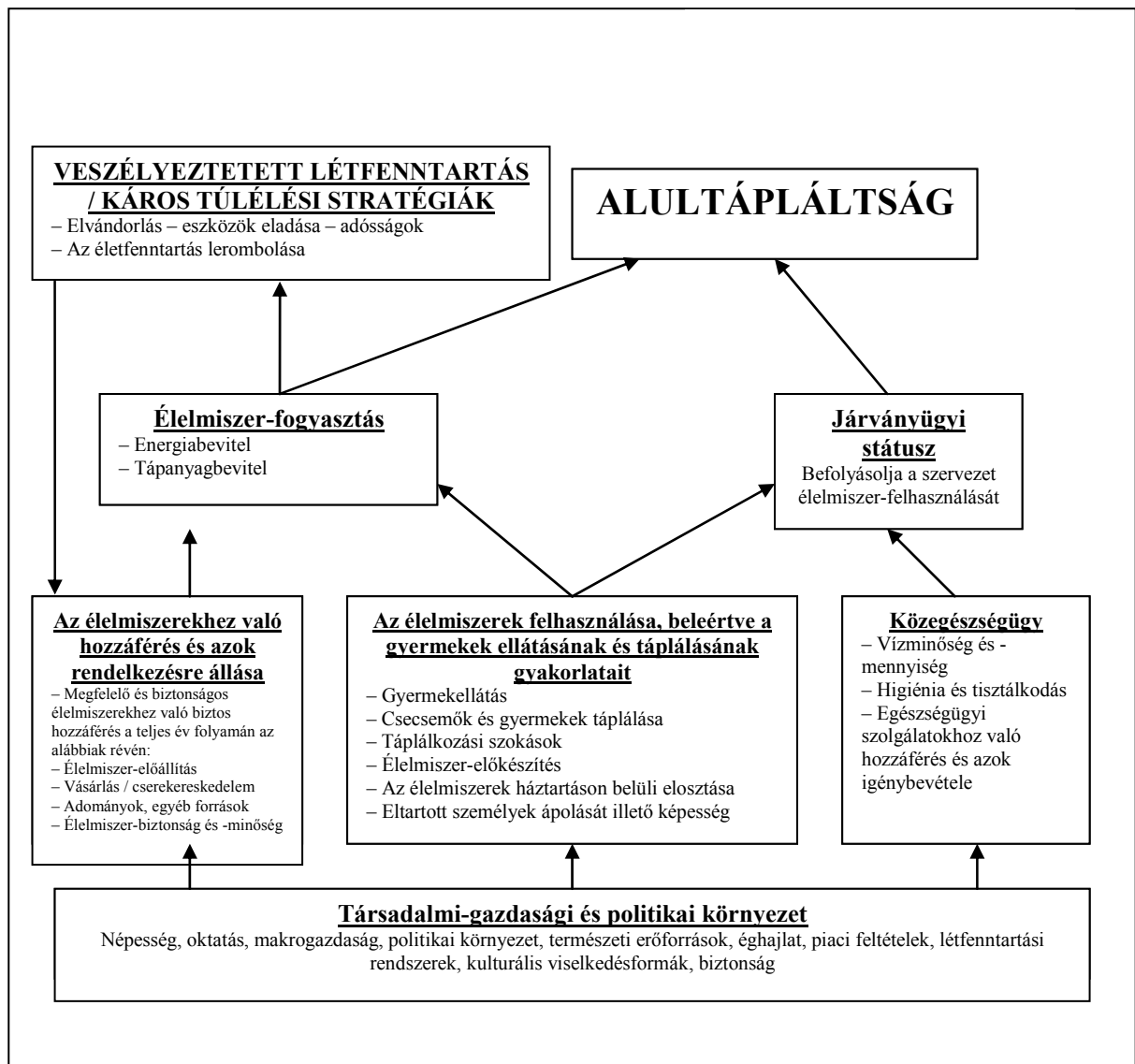
A megfelelő élelmiszerfogyasztás *önmagában* még nem jelent megfelelő táplálkozást. A rossz egészségi állapot akadályoztathatja az emésztést és a tápanyagok felhasználását, ami alultápláltsághoz vezethet. Ennélfogva az alultápláltság elkerülése vagy kezelése érdekében a közvetlen élelmiszersegély mellett az ételek biztonságos előkészítéséhez (pl. a főzéshez szükséges tüzelőanyagok biztosítása), illetve az ivóvízhez, higiéniai vagy egészségügyi szolgálatokhoz való hozzáféréshez szükségesek lehetnek kiegészítő intézkedések.

Elméleti síkon jelentős hangsúlyeltolódás ment végbe az elmúlt 15 év során, hiszen a kritikus élelmiszer-szükségleteket korábban alapanyagokból álló élelmiszersegélyekkel fedezték, mára azonban egyre inkább fontolóra veszik a humanitárius élelmiszersegélyek szélesebb eszköztárát, kezelve ezzel az élelmiszer-ellátás átmeneti bizonytalanságának különböző okait és tüneteit.

Az alábbi elméleti keret összefoglalja az élelmiszer-ellátás bizonytalanságának különböző alapvető okait, súlyosbító tényezőit, tüneteit és következményeit, amelyek egyben kiemelik a humanitárius élelmiszersegély Bizottság által elfogadott meghatározásait és célkitűzéseit.

⁶ A „kiugró érték” meghatározott kritikus küszöbértékekhez viszonyított abszolút értékek (az UNICEF és az ENSZ táplálkozással foglalkozó állandó bizottsága által kiadott Sphere kézikönyvben meghatározottak értelmében) és a helyzettől függő relatív értékek együttes alkalmazásával állapítható meg.

⁷ Az ENSZ táplálkozással foglalkozó állandó bizottsága és az Egészségügyi Világszervezet (WHO) által meghatározottak szerint.



Az UNICEF alultápláltság tekintetében készített 1997-es elméleti kerete alapján

A humanitárius segítségnyújtásról szóló, 1996. június 20-i 1257/96/EK tanácsi rendeletben az EU humanitárius segítségnyújtását illetően meghatározott legfőbb célkitűzésekkel összhangban a humanitárius élelmiszersegélyek fő célkitűzése az élet megmentése és megőrzése, az létfenntartás védelme, valamint az ellenálló képesség javítása az éppen élelmiszerválsággal küzdő, a megbízható előrejelzés⁸ szerint élelmiszerválságokkal szembenező, vagy élelmiszerválságból éppen kilábaló népességek esetében.

Mindezt a humanitárius élelmiszersegély meghatározott célkitűzései, például az alábbiak révén valósítható meg:

- (1) az éppen élelmiszerválsággal küzdő, a megbízható előrejelzés szerint élelmiszerválsággal szembenező, vagy élelmiszerválságból éppen kilábaló népességek

⁸ Az ilyen jellegű „előrejelzésnek” korai figyelmeztető mutatókra kell épülnie. Az élelmiszerfogyasztás tekintetében olyan kritikus szintű hiányosságot vagy romlást kell mutatnia, amely – korai válasz hiányában – az Európai Bizottság humanitárius megbízása szerint meghatározott időkereten belül életveszélyessé válhat.

számára megfelelő, biztonságos és tápláló élelmiszerek rendelkezésre állásának, az azokhoz való hozzáférésnek és azok fogyasztásának biztosítása a kiugró halálozási arány⁹, az akut alultápláltság vagy egyéb az életet veszélyeztető hatások és következmények elkerülése érdekében,

- (2) a közelmúltbeli, folyamatban lévő vagy fenyegető válságok által veszélyeztetett létfenntartás védelme, az élelmiszer-előállításban és az értékesítési rendszerekben okozott esetleges károk minimálisra csökkentése, az önellátás helyreállítását elősegítő feltételek kialakítása, valamint
- (3) a nemzetközi humanitárius rendszer kapacitásának erősítése annak érdekében, hogy javuljon az élelmiszersegélyek célba juttatásának hatékonysága és eredményessége.

4. ELVEK

A fenti célkitűzések megvalósítása érdekében az alábbi elveket kell szem előtt tartani a humanitárius élelmiszersegélyek célba juttatása során. Ezen elvek összhangban állnak az EU humanitárius segítségnyújtását meghatározó általános elvekkel, amelyeket a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus állapított meg.

Az élelmiszersegélyre vonatkozó szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk *az emberiség, a pártatlanság, a semlegesség és a függetlenség* alapvető humanitárius elveit. A humanitárius élelmiszersegély kiosztásáról szóló döntéseket szigorúan a szükséglet vezérli. A finanszírozás odaitélése tárgyilagos módon, ezen elvek alapján – elfogultság és előítélet nélkül – történik, annak érdekében, hogy javuljon az azt leginkább igénylők élelmiszer-ellátása.

Ennek érdekében az EU és tagállamai előzetesen a lehető legalaposabban és leginkább naprakészen felméri a részletes igényeket és eseti elemzéseket végeznek, majd ezekre alapozzák a humanitárius élelmiszersegély területén adott válaszlépéseiket.

A következők szerint határozzák meg a prioritásokat a humanitárius élelmiszersegély intézkedéseinek finanszírozása terén: i) a válság súlyossága és a fedezetlen szükségletek mértéke, ii) a válság közvetlensége és iii) a válaszlépés várt hatása. Az EU mindemellett arra is kötelezettséget vállalt, hogy világszinten szolidaritást tanúsít, részt vállal a sürgős humanitárius élelmiszer-szükségletek fedezéséből és fellép az elfelejtett válságok megoldása érdekében.

Az EU és tagállamai a jövőben is rugalmas forrásokkal támogatják a humanitárius élelmiszersegély-műveleteit annak érdekében, hogy minden konkrét esetben a legmegfelelőbb és leghatékonyabb választ adhassák. Ezt úgy kell kialakítani, hogy költséghatékonysági alapon összehasonlítsuk az azonosított szükségletek fedezésére szolgáló alternatív tevékenységeket és eszközöket.

Amennyiben az élelmiszersegélyt ítélik a legmegfelelőbb eszköznek, javasolt az élelmiszerek helyi beszerzése (azaz abban az országban történő beszerzés, ahol a műveletet végrehajtják), vagy másodsorban annak regionális beszerzése (azaz szomszédos országokban történő beszerzés), ennek révén ugyanis maximálisan elfogadják az élelmiszertermékeket, a lehető

⁹ Lást a 6. és 7. lábjegyzetet.

legteljesebb mértékben megvalósul a helyi piacok védelme vagy támogatása, valamint minimálisra csökkenthetőek a szállítási költségek és a szállítási idő.

Az EU humanitárius élelmiszersegélyeinek eredményorientáltak kell lenniük, az uniós műveletek során (és egyéb szereplők gyakorlatából, valamint a kapcsolódó kutatásokból merítve) mérni kell az eredményt és a hatást, és fel kell azokat használni a későbbi humanitárius élelmiszersegélyezési műveletek kidolgozásakor.

Az EU és tagállamai ennél fogva törekedni fognak arra, hogy az összes finanszírozott humanitárius élelmiszersegély-művelet akadálytalanul ellenőrizhető legyen.

Az EU és tagállamai erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy ne okozzanak kárt a humanitárius élelmiszersegély biztosítása során. A lehető legteljesebb mértékben biztosítani fogják például, hogy a humanitárius élelmiszerszükségleteket oly módon fedezzék, hogy azzal ne alakítsanak ki túlzott függőséget a segélyrendszertől, ne zavarják meg a piacok működését, nem tegyék ki túlzott kockázatoknak a segélyben részesülőket, mindeközben pedig minimálisra csökkentsék a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat, és biztosítsák, hogy a természeti források birtoklása miatt nem robbannak ki vagy fajulnak el konfliktusok. Az EU és tagállamai gondoskodni fognak arról, hogy – különösen válsághelyzetekben – megfelelően értékeljék a védelmi kockázatokat és lehetőségeket, egyaránt mérlegelve a beavatkozás és a be nem avatkozás következményeit¹⁰.

Az EU és tagállamai a humanitárius élelmiszersegély iránti szükségleteket illető valamennyi értékelésbe és válaszba beépítik a táplálkozási szempontokat, és különös figyelmet fordítanak meghatározott sebezhető csoportok (ideértve a két év alatti gyermekek, valamint a terhes és szoptató nők) különleges táplálkozási szükségleteikre.

Az EU és tagállamai törekedni fognak arra, hogy a humanitárius élelmiszersegély biztosítása során tiszteletben tartsák az emberi méltóságot. A szükségletek feltérképezése és a válaszok kidolgozása és végrehajtása során törekedni fognak a segélyben részesülő közösségek bevonására. A humanitárius élelmiszersegély keretében adott válaszok kidolgozásánál figyelembe fogják venni a segélyben részesülők esetscsoportjain belül a sebezhető csoportok (pl. rokkantak, idősek, krónikus betegek) sajátos szükségleteit.

A nők, lányok, fiúk és férfiak eltérő szükségleteit, képességeit és szerepét felismerve, az EU és tagállamai módszeresen ösztönzik, hogy a humanitárius élelmiszer-szükségletek értékelésekor, a humanitárius élelmiszersegély keretében adott válaszok kidolgozásakor és azok hatásainak elemzésekor figyelembe vegyék a nemekkel kapcsolatos megfontolásokat.

A humanitárius élelmiszersegélyek műveleteit és az élelmezésbiztonság fejlesztésére irányuló intézkedéseket oly módon kell kidolgozni és végrehajtani, hogy azok együttesen – folytonosságot alkotva vagy egyidejűleg – optimális választ adjanak a sürgősségi és fejlesztési szükségletekre. Ezen műveleteket és intézkedéseket úgy kell koordinálni és esetlegesen egymással összekötni, hogy a legfőbb célkitűzés, azaz az élelmiszerválságok áldozatai önellátásának elérése céljából maximalizáljuk a fenntartható és hosszan tartó hatás lehetőségeit.

¹⁰ Lásd a Humanitárius Segélyek Főigazgatóságának 2009. április 21-i iránymutatását a humanitárius védelem támogatásáról (Funding Guidelines for Humanitarian Protection).

Az EU humanitárius élelmiszersegélyei ennél fogva elősegítik „A segélyezés, a helyreállítás és a fejlesztés összekapcsolásának” (a továbbiakban: LRRD) elveit és támogatják annak célkitűzéseit a LRRD-ről szóló 2001-es bizottsági közlemény¹¹, a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos 2007. évi európai konszenzus¹² és a partnerségi keretmegállapodás¹³ értelmében.

5. A HUMANITÁRIUS ÉLELMISZERSEGÉLY FELLÉPÉSEINEK ALKALMAZÁSI TERÜLETE

A fent említett célkitűzések elérése érdekében a humanitárius élelmiszersegély keretében végzett munka alapvető szerepét a következőképpen lehet meghatározni: életmentés alapvető humanitárius élelmiszer- és táplálkozási szükségletek kielégítéséhez történő segítségnyújtás révén. A humanitárius élelmiszersegély kapacitásfejlesztéssel és kezdeményezésekkel támogató funkciókat is el kíván látni, különösen a kockázatok és a kiszolgáltatottság csökkentése, valamint a humanitárius élelmiszersegélyek megfelelő voltának és hatékonyságának javítása révén.

5.1. A bizottsági humanitárius élelmiszersegély működési területe

A Bizottság a humanitárius élelmiszersegélyek területén az alábbi esetekben tarthat szükségesnek választ:

- (1) amikor a nem megfelelő élelmiszerfogyasztás következtében elérték vagy túllépték a halálozás vagy az akut alultápláltság kritikus¹⁴ küszöbszintjét vagy azt nagy valószínűséggel előre jelezték¹⁵, vagy
- (2) amikor a veszélyeztetett létfenntartás vagy a szélsőséges túlélési stratégiák (ideértve a veszélyes vagy bizonytalan túlélési módokból következően a termelési célt szolgáló eszközök eladását és a kényszerelvándorlást) a nem megfelelő élelmiszerfogyasztás következtében vagy annak forrásaként komoly életveszélyt idéznek elő vagy megbízható előrejelzés szerint ilyen életveszélyt jelenthetnek, vagy nagyfokú szenvedéssel fenyegetnek.

Elismerve, hogy az élelmiszerválságok néha még azt megelőzően törnek ki, hogy a tápláltsági állapot megromlott volna és már reagálhattak is volna rá, a Bizottság a humanitárius élelmiszersegéllyel nem feltétlenül várja meg, hogy emelkedjen az akut alultápláltság mértéke, hanem választ kíván adni a pontosan beazonosított, életet fenyegető humanitárius veszélyekre. A Bizottság válaszához nincsen szükség arra sem, hogy egy katasztrófát hivatalosan azzá nyilvánítsanak.

Annak eldöntésénél, hogy egy adott élelmiszerválságra reagáljon-e és ha igen, hogyan, a Bizottság pontosan mérlegelni fogja humanitárius eszközeinek előnyeit és hátrányait. Ennek

¹¹ Az Európai Bizottság LRRD-ről szóló közleménye: *Következtetések*.

¹² Az EU humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos konszenzusa, 2007: a 22. cikk 2.4. szakasza, az 53. cikk 3.4. szakasza, a melléklet 5. szakasza.

¹³ A Humanitárius Segélyek Főigazgatóságának 2008. évi partnerségi keretmegállapodása: 8. cikk.

¹⁴ Az Európai Bizottság szerint a „kritikus szintet” abszolút küszöbök (pl.: Sphere kézikönyv, WHO stb.) és relatív mutatók együttes alkalmazásával, a normális körülményekkel összevetve állapítja meg.

¹⁵ Az ilyen jellegű „előrejelzésnek” korai figyelmeztető mutatókra kell épülnie. Az élelmiszerfogyasztás tekintetében olyan kritikus szintű hiányosságot vagy romlást kell mutatnia, amely – korai válasz hiányában – az Európai Bizottság humanitárius megbízása szerint meghatározott időkereten belül életveszélyessé válhat.

során támaszkodni fog a szükségletek és az okok alapos elemzésére, a szükségleteket a legmegfelelőbb módon és károkozás nélkül kielégítő válaszlépés típusának vizsgálatára, valamint a rendelkezésre álló alternatív finanszírozási módok szoros figyelemmel kísérésére.

A Bizottság elismeri, hogy az élelmezésbiztonság krónikus hiánya esetén alkalmazandó humanitárius eszközei nem rendelkeznek komparatív előnnyel. Humanitárius élelmiszersegélyt alapvetően nem alkalmazunk az élelmezésbiztonság krónikus hiányának kezelésére, az alábbiak kivételével: ha a fellépés elmaradása kiterjedt és súlyos, fenyegető vagy közvetlen humanitárius veszélyt¹⁶ jelent, ha arra egyéb, alkalmasabb szereplők – beleértve saját fejlesztési eszközeiket – képtelenek vagy nem kívánnak fellépni, és lehetetlen őket ellenkező belátásra bírni, továbbá ha a komparatív hátrányok ellenére a fellépés időkorlátain belül kedvező hatás várható. A fenti esetekben a Bizottság – ha vannak potenciális fejlesztési partnerek – csakis a velük folytatott párbeszéd, a közös koordináció és kezdeményezés alapján nyújt humanitárius élelmiszersegélyt, továbbá akkor, ha olyan világosan és valószínűen meghatározott kilépési stratégiával rendelkezik, amely biztosítja a koordinált átmenetet és ennek révén az összehangolatlan párhuzamosságok elkerülését.

A Bizottság fontolóra veszi a humanitárius élelmiszersegélyek terén tett intézkedéseinek fokozatos megszüntetését, amint a mutatók azt jelzik, hogy a (nem megfelelő élelmiszerfogyasztáshoz vagy a tápanyagok gyenge szintű felhasználásához köthető) akut alultápláltság, halálozás és szélsőséges túlélési stratégiák tartósan a kritikus küszöbszintek¹⁷ alatt maradnak vagy – a Bizottság humanitárius segélyétől függetlenül – előreláthatólag tartósan ezen értékek alatt állandósulnak. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha a válság által érintett népesség nagyobb részénél hosszabb időszakon keresztül és a közeljövőre nézve javulás állt be az élelmiszerfogyasztás és a tápanyagok felhasználása tekintetében anélkül, hogy káros túlélési stratégiákhoz kellene fordulniuk.

A Bizottság akkor is fontolóra veszi a humanitárius segélyek fokozatos megszüntetését, ha a nem humanitárius szereplők (pl. az állam vagy fejlesztési szereplők) képesek fedezni a népesség élelmiszer-szükségletét vagy egyéb humanitárius adományozók és szereplők teljes mértékben el tudják látni a népesség humanitárius szükségletét.

A Bizottság a rendelkezésre álló többi szereplőhöz viszonyított komparatív előnyei alapján folyamatosan értékeli humanitárius segítségnyújtásának kilépési stratégiáit, és el kívánja kerülni, hogy késői kilépésével visszatartson egyéb megfelelőbb szereplőket a kötelezettségvállástól. Támogatni fogja, hogy a körülményeknek és a szükségleteknek megfelelően a segélyezés és a fejlesztés területén leginkább megfelelő szereplők vállalhassanak kötelezettségeket.

A Bizottság szintén fontolóra veszi a humanitárius élelmiszersegélyek területén végrehajtott műveletekből való kilépését, amennyiben nem biztosítható a humanitárius élelmiszersegélyek alapvető elveinek tiszteletben tartása, és különösen akkor, ha fennáll annak a veszélye, hogy kötelezettségvállalásának fenntartásával a potenciális haszonnál több kárt okozhat.

¹⁶ Lásd a Bizottság kísérő személyzeti munkadokumentumának A. mellékletében található szójegyzéket.

¹⁷ Lásd a 14. lábjegyzetet.

5.2. A válság által érintett népségek alapvető élelmiszer- és táplálkozási szükségleteinek kielégítése

Az EU és tagállamai számos tevékenységgel és eszközzel kívánják orvosolni az átmeneti élelmiszer-ellátási bizonytalanság és az akut alultápláltság eltérő okait és tüneteit, annak érdekében, hogy közvetlenül kezelhetőek legyenek az élelmiszer-elérhetőséget, -hozzáférést és -felhasználást körülvevő problémák. A humanitárius élelmiszerszükségletek átfogó és hatékony módon történő kezelése céljából támogatják a kiegészítő jellegű, multiszektoriális és integrált programozást.

A legmegfelelőbb fellépést és transzfereszközt (pl. készpénz vagy alapanyagok) a körülményekhez és a tényekhez igazítva kell kiválasztani, valamint rendszeresen felül kell vizsgálni. A javasolt opció – vagy az alkalmazandó eszközök kombinációjának – helytállóságát és komparatív előnyét a lehető legpontosabb és leginkább naprakész szükségletfelmérésre és okozati elemzésre kell építeni.

A humanitárius élelmiszersegélyek keretében különös figyelmet fordítanak arra, hogy a segélyben részesülők táplálkozási szükségleteik kielégítése céljából időben hozzáférhessenek megfelelő mennyiségű és minőségű¹⁸, biztonságos és kiegyensúlyozott étrendnek megfelelő ételekhez. Az élelmiszersegélyeknek – ha arra mód van – alkalmazkodniuk kell a helyi táplálkozási szokásokhoz és a segélyben részesülők számára megfelelőek kell, hogy legyenek.

A mezőgazdaságon és nem mezőgazdaságon alapuló létfenntartás erősítése és védelme (pl. állatorvosi szolgálat a legyengült állatállomány számára vagy a mezőgazdasági termés raktározásának javítása) egyes humanitárius körülmények között indokolt és megfelelő sürgősségi válasz lehet mindaddig, amíg azt sürgősségi szükségletek ösztönzik, valamint korlátozott és kellő időhatárokon belül teljesülnek a humanitárius célkitűzések.

Az élelmiszersegélyeknek közvetlenül az élelmiszerszükségleteket kezelő intézkedései mellett alapvető fontosságúak a kiegészítő intézkedések (pl. közegészségügyi intézkedések), még akkor is, ha azok nincsenek közvetlen kihatással az élelmiszerek elérhetőségére, az azokhoz való hozzáférésre és azok felhasználására. Ezen intézkedések döntő befolyással vannak arra, hogy az emberi szervezet hogyan képes felhasználni a táplálékot, és ezáltal kihatással vannak a tápláltsági állapotra. Az EU és tagállamai a segélyben részesülők esetcsoportjain belül figyelembe veszik bizonyos csoportok különleges élelmiszer-ellátási és táplálkozási szükségleteit (pl. kisgyermekek, különösen két év alattiak¹⁹, terhes nők / szoptató anyák, idősek, HIV/AIDS-fertőzöttek²⁰). Ha e csoportok élelmiszer-ellátási és táplálkozási szükségleteik alapján részesülnek a humanitárius élelmiszersegélyezési műveletekből, akkor igényeik – kellő és megfelelően tápláló étellel – történő fedezésekor tekintettel kell lenni sajátos szükségleteikre.

¹⁸ A mennyiség az energia-összetétel és a minőség az élelmiszer-biztonság és a tápanyag-összetétel (fehérjék, makro- és mikrotápanyagok) tekintetében mérhető. A SPHERE / WHO élelmiszer-mennyiségre / energiaszükségletre vonatkozó normái szerint az összes korcsoport személyre vetített átlagos napi szükséglete 2100 Kcal. A WHO, az UNICEF, a Világélelmelési Program (World Food Programme) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (United Nations High Commission for Refugee) az élelmiszer-mennyiséget és a tápanyag-összetételt illetően megállapodott bizonyos normákban (lásd: *Food and Nutrition Needs in Emergencies [Élelmiszer- és táplálkozási szükségletek kritikus helyzetekben]*, 2002. november). E normák jelenleg felülvizsgálat alatt állnak.

¹⁹ A két év alatti gyermekek különösen ki vannak téve a betegségeknek és az alultápláltságnak, de megfelelő táplálékbevitellel nyitva áll előttük a hosszú távú egészségi és kognitív fejlődés lehetősége.

²⁰ Lásd a Humanitárius Segélyek Főigazgatóságának 2008 októberében elfogadott HIV iránymutatását.

5.3. Támogató fellépések

Az EU humanitárius élelmiszersegélyek területén végrehajtott intézkedéseinek a humanitárius feladatokra vonatkozó megbízás, a szabályozások és az élelmiszersegélyek célkitűzéseinek korlátain belül tekintettel kell lenniük a katasztrófakockázatok csökkentése (Disaster Risk Reduction: DRR), a készenlét, a következmények enyhítése és a megelőzés lehetőségeire. A Bizottság humanitárius élelmiszersegélyt illető stratégiájának a fejlődő országokban a katasztrófakockázatok csökkentésének támogatásáról szóló uniós stratégiára²¹ kell épülnie.

A Bizottság tudatában van annak, hogy a DDR-kezdemenyvezések (mint például a korai előrejelző rendszer és a stratégiai élelmiszer-tartalékok) gyakran hosszú távú támogatást, nemzeti vagy regionális felelősségvállalást, valamint a gazdasági és politikai lehetőségek gondos vizsgálatát igényelik. E kezdeményezések rutinszerű támogatása meghaladja a humanitárius szereplők komparatív előnyeit. A Bizottság humanitárius fellépése azonban az élelmiszersegélyek célba juttatása mellett a kockázatok csökkentésére irányuló célokat is maga elé tűzhet, továbbá a fejlesztési szereplőkkel együttműködésben rövidtávon hozzájárulhat DRR-kezdemenyvezések erősítéséhez, kidolgozásához és kibővítéséhez. A fellépések a „ne árts” elvet szem előtt tartva nem fokozhatják a segélyben részesülők kiszolgáltatottságát és egyéb válságoknak való kitettségét.

A humanitárius szereplők korlátozott tapasztalata és hozzáértése gyakran határt szab a legmegfelelőbb élelmiszersegélyezési intézkedések alkalmazásának. Az EU és tagállamai így tisztában vannak azzal, hogy az élelmiszersegélyek szélesebb skálán és megfelelőbb módokon történő végrehajtásához tovább kell erősíteni a humanitárius rendszerek kapacitását.

Ha fokozódik az élelmiszerbiztonság krónikus hiánya, az azt jelenti, hogy még több kiszolgáltatott ember áll jövőbeni válságok előtt. Amennyiben e folyamatot nem tartóztatjuk fel, meg többszörözödhet a már így is korlátozott humanitárius források iránti igény. Tehát koordinációra és kezdeményezésre van szükség ahhoz, hogy az élelmiszerbiztonság területén meghatározott célkitűzések elérése érdekében befolyást gyakoroljunk a közpolitikai vitákra, a nemzeti kormányok forrásallokációs döntéseire és a fejlesztésben résztvevő szereplőkre. A kezdeményezéseknek az állami szereplőket kell középpontba helyezniük, hogy e szereplők eleget tegyenek alapvető kötelezettségüknek, azaz örködjék országuk népességének élelmiszerbiztonsága felett. A kezdeményezéseknek a fejlesztési szereplőkre (beleértve a kormányokat) is irányulniuk kell, összefüggésben a válságok környezetében élő népesség fejlesztési szükségleteivel.

A humanitárius és fejlesztési támogatás hatékony integrálását az LRRD révén kell megvalósítani, biztosítva az éhezés és a kiszolgáltatottság kezelésére irányuló nemzetközi segélyezési rendszer következetes, koherens és átlátható működését. A kedvezményezéseknek arra kellene irányulniuk, hogy a kollektív erőfeszítések kiterjedjenek a sürgősségi, átmeneti és fejlesztési támogatásokra, és egyidejűleg elősegítsék a felelősségteljes kormányzás és a megfelelő nemzeti és nemzetközi politikai együttműködés (pl. a kereskedelem és a migráció területén) előfeltételeinek megteremtését.

Az EU és tagállamai támogatják, hogy erős és megfelelő felhatalmazással ellátott irányítással és vezetés révén átfogóan koordinálják a humanitárius élelmiszersegélyezést. E koordinálás szoros együttműködést feltételez az érintett és komoly nemzeti humanitárius szereplőkkel. A Bizottság az ENSZ és a Humanitárius Reform szervezet keretében helyesli a szektorok

²¹ Lásd a COM(2009)84 dokumentumot.

szerinti koordinációs megközelítést és támogat minden arra irányuló erőfeszítést, hogy az hatékonyan működjön az élelmezési és táplálkozási ágazatokban, valamint hogy a mezőgazdasági, élelmezésbiztonság és táplálkozási területeken biztosítsa annak a globális irányítási struktúrába történő beillesztését.