



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 23.04.2001
COM (2001) 153 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ**

Για τη σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης - αξιολόγηση

1.	ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ	3
2.	Η ΣΑΑΑ ΣΕ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΑ ΕΙΔΗ ΚΡΙΣΕΩΝ	5
2.1.	Ενέργειες έκτακτης ανάγκης και μετά, σε περίπτωση φυσικών καταστροφών	5
2.2.	Βίαιες συγκρούσεις	7
2.3.	Διαρθρωτικές και άλλες κρίσεις.....	9
3.	ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ	11
3.1.	Αναγκαίες βελτιώσεις.....	11
3.2.	Συντονισμός και συμπληρωματικότητα μεταξύ της ΕΚ και των κρατών μελών της	13
3.3.	Συντονισμός με τα ΗΕ και με άλλες διεθνείς πρωτοβουλίες.....	13
3.4.	Άλλοι φορείς σε μια πιο οργανωμένη προσέγγιση "φίλοι"	14
4.	ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΤΗΣ ΕΚ.....	16
4.1.	Βασικά προβλήματα προς επίλυση	16
4.2.	Προσαρμογή των εγγράφων εθνικής στρατηγικής	18
4.3.	Τα μέσα.....	20
4.4.	Μεγαλύτεροι κίνδυνοι στις μεταβατικές καταστάσεις: συμβιβασμός μεταξύ της ευελιξίας, της ταχύτητας και του ελέγχου	25
5.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ - ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ	26

1. ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ

Οι έννοιες της “σύνδεσης αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης”, και της “ανθρωπιστικής βοήθειας για την ανάπτυξη” ανάγονται στην δεκαετία του '80 όταν ακαδημαϊκοί και επαγγελματίες του τομέα εξέφρασαν την ανησυχία τους σχετικά με τη λεγόμενη "γκρίζα ζώνη" μεταξύ ανθρωπιστικής βοήθειας, αποκατάστασης και ανάπτυξης (ΣΑΑΑ). Η εν λόγω γκρίζα ζώνη προκύπτει διότι ότι η ανθρωπιστική βοήθεια διαφέρει από τα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας. Η πρώτη καλύπτει τις άμεσες ανάγκες των ατόμων που έχουν πληγεί από τις κρίσεις και παρέχεται κυρίως από μη κυβερνητικές και διεθνείς οργανώσεις. Η δεύτερη αποσκοπεί στη στήριξη αυτόνομων αναπτυξιακών πολιτικών και στρατηγικών και παρέχεται κυρίως στο πλαίσιο προγραμμάτων συνεργασίας με τη χώρα εταίρο. Από πρακτική άποψη, αυτό σημαίνει ότι η βοήθεια που παρέχεται για την εφαρμογή της γεωργικής μεταρρύθμισης ενδέχεται να μη συμβάλει στην άμεση βελτίωση της κατάστασης του πληθυσμού με τις μεγαλύτερες ανάγκες. Τα αντίστοιχα μέσα εφαρμογής και οι μέθοδοι εργασίας διαφέρουν χρονικά, οι εταίροι εφαρμογής, ο ρόλος των εθνικών αρχών και το περιεχόμενο των παρεμβάσεων.

Η βασική αιτιολογία για τη ΣΑΑΑ όπως αναπτύχθηκε από την Επιτροπή το 1996¹ εξακολουθεί να ισχύει. Οι καταστροφές και οι κρίσεις κοστίζουν ανθρώπινες ζωές και πόρους, και αναχαιτίζουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Οι βραχυπρόθεσμοι μηχανισμοί αρωγής δεν λαμβάνουν υπόψη - και σε ορισμένες περιπτώσεις δεν μπορούν να λάβουν υπόψη - συστηματικά τα προβλήματα της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης. Συγχρόνως, η πολιτική ανάπτυξης πρέπει να είναι καλύτερα προετοιμασμένη να αντιμετωπίζει τις φυσικές καταστροφές, τις συγκρούσεις και τις άλλες κρίσεις, καθώς και την ανάγκη προστασίας των ευπρόσβλητων πληθυσμών βοηθώντας τους να αναπτύσσουν στρατηγικές αντιμετώπισης των προβλημάτων.

Η ανακοίνωση του 1996 υποστήριζε ότι εάν συνδεθούν σωστά η αρωγή και η ανάπτυξη, μπορούν να μειωθούν αυτές οι ελλείψεις. Από τότε, έχουν αναληφθεί στην Κοινότητα και στα διεθνή φόρουμ πολλές πρωτοβουλίες για την προώθηση της καλύτερης σύνδεσης για την κάλυψη των προφανών ελλείψεων σε μία σειρά από μεταπολεμικές καταστάσεις από την Βοσνία-Ερζεγοβίνη έως τη Σιέρα Λεόνε. Η πείρα που συσσωρεύτηκε από το 1996, το μεταβαλλόμενο θεσμικό περιβάλλον και η αυξανόμενη διεθνής συναίνεση για καλύτερο συντονισμό των μέσων ενίσχυσης απαιτούν από την Κοινότητα να κάνει τώρα έναν απολογισμό των επιτευγμάτων και αποτυχιών, και να επανεξετάσει τις πολιτικές της όσον αφορά τη σύνδεση της αρωγής και της ανάπτυξης.

Οι πρόσφατες εκτιμήσεις των μέσων εξωτερικής βοήθειας της Κοινότητας επιβεβαίωσαν ότι πρέπει να βελτιωθεί η σύνδεση μεταξύ αρωγής και ανάπτυξης. Η ΕΚ χορήγησε σημαντική βοήθεια στην περίπτωση του τυφώνα Mitch, που έπληξε τέσσερις χώρες της Κεντρικής Αμερικής τον Οκτώβριο του 1998. Η εν λόγω βοήθεια περιελάμβανε 39 εκατομμύρια ευρώ επείγουσας βοήθειας, για τα 6,8 από τα οποία η απόφαση ελήφθη τέσσερις ημέρες μετά το γεγονός, και 13 εκατομμύρια ευρώ επισιτιστικής βοήθειας. Η επείγουσα βοήθεια χορηγήθηκε εγκαίρως. Ωστόσο, η εφαρμογή του προγράμματος ανασυγκρότησης για το οποίο η ΕΚ διέθεσε 256 εκατομμύρια ευρώ, καθυστέρησε λόγω έλλειψης προσωπικού της Επιτροπής για τη διαχείριση ενός τόσο μεγάλου προγράμματος. Χρειάστηκαν χρονοβόρες κοινοτικές διαδικασίες για την πρόσληψη συμπληρωματικού προσωπικού, εφόσον απαιτούσαν την έγκριση των κρατών μελών και τη δημοσίευση προσκλήσεων υποβολής προσφορών, κ.λπ.. Η

¹ COM 153(1996) της 30.4.1996

εφαρμογή ενός κανονικού σχεδίου ανάπτυξης απαιτεί γενικά τουλάχιστον δύο έτη από τον προσδιορισμό του έως την εκτέλεσή του.

Η επιδίωξη αποτελεσματικής σύνδεσης δεν έγκειται απλά στη διασφάλιση ομαλής μετάβασης από την επείγουσα βοήθεια στην αναπτυξιακή βοήθεια. Πρέπει να εξεταστεί σε ευρύτερο πλαίσιο, ως μέρος μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την πρόληψη των κρίσεων και των καταστροφών, ειδικότερα με την ανάπτυξη της ετοιμότητας πρόληψης καταστροφών², καθώς και για την πρόληψη και την επίλυση διαφορών³ και την διασφάλιση της επιστροφής στη διαρθρωτική σταθερότητα. Οι καθυστερήσεις στην ανταπόκριση της διεθνούς κοινότητας στις συγκρούσεις μπορεί να συμβάλουν στην ανάπτυξη της ίδιας της σύγκρουσης.

Η παρούσα ανακοίνωση πρέπει επίσης να εξεταστεί στο πλαίσιο των γενικών προσπαθειών να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, περιλαμβανομένης της μεταρρύθμισης της εξωτερικής βοήθειας της Κοινότητας, και να βελτιωθεί η ποιότητα της αναπτυξιακής πολιτικής και των στρατηγικών της ECHO.

Δεν υπάρχει ένα ενιαίο πρότυπο ή πρόγραμμα για την αντιμετώπιση της ΣΑΑΑ. Κάθε μεμονωμένη κατάσταση επιδρά στη δυνατότητα των εξωτερικών χορηγών βοήθειας να διασφαλίσουν τη σύνδεση. Η παρούσα ανακοίνωση περιγράφει τις δυσκολίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν, θέτει τα όρια της προσέγγισης και καθορίζει μία σειρά μέτρων που θα μπορούσαν να βελτιώσουν τη συνεισφορά της Κοινότητας στις διεθνείς προσπάθειες σε καταστάσεις που ακολουθούν μία κρίση. Οι προτάσεις περιλαμβάνουν τα επόμενα στοιχεία:

Πρώτον, με βάση την κτηθείσα πείρα σε διεθνείς πρωτοβουλίες των χορηγών βοήθειας, διατυπώνονται προτάσεις που θα διευκολύνουν τον συστηματικότερο συντονισμό. Η διεθνής κοινότητα πρέπει να βελτιώσει τον τρόπο που αντιμετωπίζει τις καταστροφές και άλλες κρίσεις στα πλαίσια της ανάπτυξης. Δεν υπάρχουν εύκολες λύσεις για πολύπλοκες καταστάσεις. Τα αρνητικά αποτελέσματα των υφιστάμενων ελλείψεων θα μπορούσαν ωστόσο να μειωθούν με μεγαλύτερο συντονισμό, συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών και καλύτερες μεθόδους εργασίας. Το παρόν έγγραφο εξετάζει με πιο τρόπο η Κοινότητα μπορεί να βοηθήσει σ' αυτή τη διαδικασία.

Δεύτερον, προτείνονται μέτρα για την προσαρμογή και τον εκσυγχρονισμό των μέσων, των μεθόδων εργασίας και των εσωτερικών θεσμικών μηχανισμών της Κοινότητας. Δεν προτείνονται νέα μέσα, ούτε συμπληρωματικά κονδύλια. Τα έγγραφα εθνικής στρατηγικής, τα οποία αποτελούν τη βάση της νέας διαδικασίας προγραμματισμού της κοινοτικής συνεργασίας, πρέπει να χρησιμοποιούνται ως κεντρικό σημείο αναφοράς για τον προσανατολισμό των διαφόρων παρεμβάσεων σε διάφορα στάδια του κύκλου της κρίσης και, με συνυπολογισμό των δεικτών των συγκρούσεων, ως μέσο προγραμματισμού και πρόληψης. Το γεγονός αυτό θα επιτρέψει την έγκριση των παρεμβάσεων με πιο μακροπρόθεσμη προοπτική. Στο στάδιο της εφαρμογής, θα χρειαστεί μεγαλύτερη ευελιξία και ταχύτητα κατά τη διάθεση κονδυλίων για την ανάπτυξη και τη συνεργασία προκειμένου να διευκολυνθεί η

² Η αξιολόγηση του ευάλωτου χαρακτήρα και η ενσωμάτωση των μέτρων αντιμετώπισης καταστροφών στα κοινοτικά προγράμματα θα εξεταστούν σε ανακοίνωση για την ένταξη του περιβάλλοντος στην κοινοτική πολιτική για την ανάπτυξη.

³ Η Επιτροπή καταρτίζει μία ανακοίνωση για την πρόληψη των συγκρούσεων. Θα εξετάσει κυρίως τους τρόπους για την καλύτερη ένταξη της πρόληψης των συγκρούσεων στα προγράμματα ανάπτυξης και συνεργασίας.

μετάβαση από τις επείγουσες παρεμβάσεις και, ενδεχομένως, από τους μηχανισμούς ταχείας αντίδρασης⁴.

2. Η ΣΑΑΑ ΣΕ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΑ ΕΙΔΗ ΚΡΙΣΕΩΝ

Η επιτυχής σύνδεση της μετάβασης από την επείγουσα βοήθεια στην αποκατάσταση και στην ανάπτυξη εξαρτάται από το πλαίσιο. Κάθε κατάσταση θα είναι διαφορετική. Εντούτοις, για να διευκολυνθεί η ανάλυση, οι καταστάσεις κρίσης μπορούν να απλοποιηθούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: φυσικές καταστροφές, βίαιες συγκρούσεις και άλλες κρίσεις. Κάθε κατάσταση απαιτεί διαφορετική απάντηση ΣΑΑΑ. Βέβαια, η διαχωριστική γραμμή μεταξύ αυτών των κατηγοριών δεν είναι πάντα σαφής και μία χώρα μπορεί να πληγεί συγχρόνως από διάφορες κρίσεις (ξηρασία, συγκρούσεις, κτλ).

Ενέργειες έκτακτης ανάγκης και μετά, σε περίπτωση φυσικών καταστροφών

Οι φυσικές καταστροφές αποτελούν συνήθως την απλούστερη κατηγορία κρίσεων όσον αφορά τη διασφάλιση αποτελεσματικής σύνδεσης. Απαιτείται μια σχετικά απλή ενέργεια για να διασφαλιστεί η γραμμική, συντονισμένη και σταδιακή μετάβαση από την ανθρωπιστική βοήθεια στα κανονικά μέσα συνεργασίας. Η βοήθεια μπορεί να χορηγηθεί κανονικά σε μη εχθρικό περιβάλλον, σε συνεργασία με τις κυβερνήσεις και ως εφάπαξ μέτρο.

Παρ'όλα αυτά, οι δραστηριότητες αυτές δεν είναι πάντα τόσο απλές. Η αντιμετώπιση των αναγκών έκτακτης βοήθειας και αποκατάστασης δεν πρέπει να αποβαίνουν εις βάρος των μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Το είδος των δραστηριοτήτων σύνδεσης πρέπει να προσαρμόζεται στο επίπεδο ανάπτυξης της πληγείσας χώρας. Ο σεισμός σε μία λιγότερο ανεπτυγμένη χώρα, όπως το Αφγανιστάν, απαιτεί πληρέστερη βοήθεια και υλικοτεχνική υποστήριξη απ' ό,τι ο σεισμός σε μία ανεπτυγμένη χώρα, όπως η Τουρκία. Οι διαχειριστές της διεθνούς ανθρωπιστικής βοήθειας (ECHO, οργανισμοί, ΜΚΟ) πρέπει να συντονιστούν στενά με τους τοπικούς μηχανισμούς παρέμβασης, όπως οι παρεμβάσεις πολιτικής άμυνας⁵ και να εξασφαλίσουν ότι, όταν είναι εφικτό, οι βραχυπρόθεσμες λύσεις ανάγκης στις κρίσεις δεν υπονομεύουν την ικανότητα των τοπικών φορέων να ενισχύσουν τις ικανότητές τους σε πιο μακροπρόθεσμη βάση.

Το κυριότερο πρόβλημα, ιδίως στις χώρες όπου συμβαίνουν τακτικά φυσικές καταστροφές, είναι, αφενός, να βρεθούν τα κατάλληλα μέτρα ετοιμότητας σε περίπτωση καταστροφής, προκειμένου να αυξηθεί η ικανότητα αυτοπροστασίας του πληθυσμού και, αφετέρου, να προλαμβάνονται νέες καταστροφές. Αυτό προϋποθέτει τη δημιουργία κατάλληλων δεικτών ευαισθησίας των χωρών και μηχανισμούς απρόβλεπτων δαπανών. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται και τα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης που έχουν θεσπιστεί σε πολλές αφρικανικές χώρες (π.χ. Μοζαμβίκη, Αιθιοπία και Μαλάουι) για την πρόληψη των λιμών που οφείλονται σε καταστροφή εσοδείας.

⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 381/2001 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, για τη δημιουργία μηχανισμού ταχείας αντίδρασης ΕΕ L 057, 27/02/2001, σ. 0005-0009

⁵ Η προστασία των πολιτών έχει αναγνωριστεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα ως ένας από τους τέσσερις τομείς προτεραιότητας για την προώθηση των μη στρατιωτικών πτυχών της διαχείρισης των κρίσεων (μαζί με την αστυνομία, την ενίσχυση του κράτους δικαίου, και την ενίσχυση της πολιτικής διοίκησης). Οι προτάσεις της Επιτροπής για την καθιέρωση κοινοτικού μηχανισμού για συντονισμό των επεμβάσεων πολιτικής άμυνας (COM (2000) 593 τελικό) προβλέπουν συγκεκριμένα την κινητοποίηση ομάδων πολιτικής άμυνας κράτους μέλους σε τρίτες χώρες που έχουν καλέσει σε βοήθεια

Η καταστρεπτικές πλημμύρες στη Μοζαμβίκη δείχνουν ότι, αν και η ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφών κατέχει ιδιαίτερη θέση στα πλαίσια της ανθρωπιστικής βοήθειας, πρέπει να εξετασθεί η μακροπρόθεσμη ανάγκη να μειωθεί η γενική αδυναμία της χώρας κατά τις κρίσεις. Η κοινοτική στρατηγική επισιτιστικής ασφάλειας στη Μοζαμβίκη συνδυάζει τα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης με τις διαρθρωτικές παρεμβάσεις για τη στήριξη της γεωργικής ανάπτυξης και για την προώθηση του εσωτερικού και περιφερειακού εμπορίου ειδών διατροφής.

Η ετοιμότητα σε περίπτωση καταστροφών αποτελεί τη μόνη εναλλακτική λύση για την παροχή σ' αυτές τις χώρες "εντατικής θεραπείας" κάθε φορά που συμβαίνει μία κρίση. Στις χώρες που πλήττονται συχνά και απρόβλεπτα από φυσικές καταστροφές (όπως οι περιοδικές πλημμύρες στο Μπαγκλαντές και οι τυφώνες στην Καραϊβική), οι προσπάθειες να αυξηθεί η ετοιμότητα σε περίπτωση καταστροφής πρέπει να ενταχθούν σε στρατηγικές μακροπρόθεσμης ανάπτυξης. Η συχνότητα και το σύνθετο μέγεθος αυτών των καταστροφών διακυβεύει σοβαρά την ήδη εύθραυστη διαδικασία ανάπτυξης, υπονομεύοντας και εξουδετερώνοντας τα τυχόν οφέλη της ανάπτυξης. Όπου ο πληθυσμός είναι ήδη από μόνος του ευπαθής λόγω της φτώχειας που επικρατεί και της επισιτιστικής ανασφάλειας, η επίπτωση των φυσικών αυτών καταστροφών είναι ακόμα πιο καταστρεπτική. Επομένως είναι προφανές ότι οποιαδήποτε στρατηγική για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του φτωχότερου τμήματος του πληθυσμού στις περιοχές που πλήττονται περισσότερο από καταστροφές, όπως το Μπαγκλαντές, πρέπει να λάβει υπόψη την ανάγκη να μειωθεί η αδυναμία τους απέναντι σ' αυτές τις καταστροφές.

Οι πολιτικές και τα προγράμματα της Κοινότητας αναγνωρίζουν την ανάγκη να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην ετοιμότητα σε περίπτωση καταστροφής. Για παράδειγμα, η νέα συμφωνία εταιρικής σχέσης ΑΚΕ-ΕΚ παρέχει δυνατότητες για τη βελτίωση της ετοιμότητας σε περίπτωση καταστροφών σε μακροπρόθεσμη βάση. Οι δυνατότητες αυτές περιλαμβάνουν την υποστήριξη περιφερειακών πρωτοβουλιών σ' αυτό τον τομέα, τη συνεργασία στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και τη διαρκή χρησιμοποίηση και διαχείριση των φυσικών πόρων, καθώς και την ένταξη στην ανθρωπιστική βοήθεια των μηχανισμών ετοιμότητας σε περίπτωση καταστροφών⁶. Επίσης, το πρόγραμμα ανασυγκρότησης της Κεντρικής Αμερικής που εκδόθηκε μετά τον τυφώνα Mitch προσπαθεί να ενισχύσει την ικανότητα των τοπικών αρχών ως προς την ετοιμότητα σε περίπτωση καταστροφών με ενέργειες κατάρτισης και να μειώσει την ευπάθεια του πληθυσμού με ενέργειες ευαισθητοποίησης. Ο προϋπολογισμός για την επισιτιστική βοήθεια/επισιτιστική ασφάλεια, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε πολλές χώρες, παρέχει πόρους για την προώθηση της εφαρμογής μιας συνεπούς στρατηγικής για την αντιμετώπιση των περιοδικών λιμών.

Για να μπορέσουν να εφαρμοστούν αυτές οι πολιτικές κατευθύνσεις, οι στρατηγικές και τα προγράμματα συνεργασίας πρέπει να καθορίσουν εάν οι επιπτώσεις των φυσικών καταστροφών (πλημμυρών, ξηρασίας, κατολισθήσεων) μπορούν να μειωθούν με προληπτικές ενέργειες (φύτευση δέντρων, κατασκευή αναβαθμίδων). Η πραγματοποίηση στρατηγικών περιβαλλοντικών αξιολογήσεων⁷ οικονομικών τομέων όπως η γεωργία και δασοπονία μπορεί

⁶ Συμφωνία του Κοτονού, άρθρο 30, παράγραφος 1 στοιχείο ε), άρθρο 32, άρθρο 72, παράγραφος 3 στοιχείο ε).

⁷ Οι αξιολογήσεις πραγματοποιούνται μέσω της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Αξιολόγησης (ΣΠΑ), μιας τεχνικής που χρησιμοποιείται για τον προσδιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των πολιτικών, των σχεδίων, των προγραμμάτων και των ομάδων έργων. Η ΣΠΑ μπορεί να εφαρμόζεται είτε σε τομεακό επίπεδο είτε ευρύτερα σε περιφερειακό επίπεδο, συμβάλλει στην αποφυγή ακατάλληλων προγραμμάτων και βοηθά στην εξεύρεση και αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων.

να βοηθήσει στον καθορισμό των πολιτικών επιλογών που μπορούν να προλάβουν την υπερεκμετάλλευση των φυσικών πόρων (για παράδειγμα με την υπερβόσκηση, την κατασκευή φραγμάτων σε ακατάλληλες περιοχές, κτλ) που μπορεί να προκαλέσει προβλήματα στο περιβάλλον. Μία περιβαλλοντική αξιολόγηση του θέματος των δικαιωμάτων επί της γης ίσως βοηθήσει να αποφευχθεί η εκδίωξη αγροτών από παραδοσιακές εκτάσεις σε περιθωριακές. Η σταθερή διαχείριση των υδάτινων πόρων μπορεί να βοηθήσει στην πρόληψη των πλημμυρών. Για παράδειγμα, η κατάρτιση υδρολογικών μοντέλων της λεκάνης απορροής των ποταμών βοηθά στην αξιολόγηση των κινδύνων και η καλή συλλογή και διαχείριση υδρολογικών δεδομένων αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο των μηχανισμών έγκαιρης προειδοποίησης σε περίπτωση κινδύνου πλημμύρας. Αυτά τα θέματα θα περιληφθούν στα έγγραφα εθνικής στρατηγικής.

Είναι απαραίτητο να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην ετοιμότητα σε περίπτωση καταστροφών και στην πρόληψή τους στο πλαίσιο τόσο των ανθρωπιστικών προγραμμάτων όσο και των στρατηγικών συνεργασίας για την ανάπτυξη

Βίαιες συγκρούσεις

Αυτή η κατηγορία αντιπροσωπεύει τη μεγαλύτερη πρόκληση για τη διασφάλιση αποτελεσματικής σύνδεσης, ιδίως στις χώρες με παρατεταμένες κρίσεις ή διαρκείς πολέμους ή επαναλαμβανόμενες αιφνίδιες συγκρούσεις. Η μετάβαση από την αρωγή/ανθρωπιστική βοήθεια στη συνεργασία για την ανάπτυξη σπανίως είναι γραμμική χρονολογική διαδικασία. Οι περισσότερες από τις κρίσεις δεν εξελίσσονται γραμμικά, αλλά κυμαίνονται μεταξύ φάσεων επιδείνωσης, κλιμάκωσης, οξείας κρίσης και αποκλιμάκωσης προς μία λίγο πολύ σταθερή ειρήνη⁸. Εξάλλου οι απότομες αλλαγές της κατάστασης είναι συχνές. Η πείρα δείχνει ότι οι συμφωνίες ειρήνης και ανακωχής είναι εύθραυστες, και οι χορηγοί βοήθειας δεν μπορούν ποτέ να είναι σίγουροι ότι θα διαρκέσουν. Η ειρηνευτική διαδικασία στη Μέση Ανατολή συνδέεται με πολλές ενέργειες έκτακτης ανάγκης και αποκατάστασης στην περιοχή. Στο Τατζικιστάν, μετά την ανεξαρτησία της χώρας από τη Σοβιετική Ένωση, η κατάσταση παραμένει ασταθής. Η Αγκόλα, η Δημοκρατία του Κονγκό, το Αφγανιστάν αποτελούν άλλα παραδείγματα επαναλαμβανόμενων κρίσεων. Επιπλέον, οι διάφορες φάσεις (αρωγή έκτακτης ανάγκης, αποκατάσταση και ανάπτυξη) συχνά συμπίπτουν χρονικά μέσα στην ίδια χώρα. Στην κεντρική και νότια Σομαλία υπάρχουν σημεία "αποκατάστασης" σε περιοχές εξαιρετικά ασταθείς. Το ανατολικό Τιμόρ αποτελεί σπάνιο παράδειγμα γραμμικής διαδικασίας, εφόσον τη βίαιη φάση μαζικής καταστροφής και αναγκαστικής εκδίωξης αντικατέστησε η επάνοδος της διαδικασίας αποκατάστασης από τα Ηνωμένα Έθνη, και η σταδιακή καθιέρωση της συνεργασίας για την ανάπτυξη.

Επομένως, πρέπει συνήθως να χρησιμοποιούνται συγχρόνως διάφορα χρηματοδοτικά μέσα και δεν υπάρχει ενιαίο σχέδιο χρονολογικής μετάβασης από το ένα στο άλλο.

Μία στρατηγική σύνδεσης θα πρέπει να εξετάσει τις πολύπλοκες τομεακές και γεωγραφικές πτυχές και να καθορίσει την κατάλληλη χρονική για τη σύνδεση μέσα σε ένα εξαιρετικά ρευστό πολιτικό περιβάλλον. Η στρατηγική που ακολουθεί μια κρίση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη φάση που προηγείται της κρίσης. Οι βίαιες συγκρούσεις αποτελούν συχνά την κορύφωση εντάσεων που αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου. Επομένως, η Κοινότητα πρέπει να εξετάζει προσεκτικά τους παράγοντες που οδηγούν σε κρίσεις και τους

⁸ Τα διαφορετικά στάδια των συγκρούσεων περιγράφονται στην ανακοίνωση COM(1996)332 "Η Ευρωπαϊκή Ένωση και το ζήτημα των συρράξεων στην Αφρική: οικοδόμηση της ειρήνης, πρόληψη των συρράξεων και περαιτέρω δράση"

μηχανισμούς ή τα μέσα που μπορούν να προλάβουν την κλιμάκωσή τους. Αυτοί οι μηχανισμοί πρόληψης των κρίσεων και των συγκρούσεων θα πρέπει να ενταχθούν στα προγράμματα συνεργασίας για την ανάπτυξη. Κατά τη διάρκεια των κρίσεων, είναι απαραίτητη επίσης η στήριξη της παγίωσης της ειρήνης. Εξίσου σημαντικό, η αποκατάσταση μετά την κρίση πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα για την ενίσχυση της πρόληψης των συγκρούσεων, ώστε να αποφεύγεται μελλοντικά η επανάληψη της κρίσης. Οι χορηγοί βοήθειας αντιμετωπίζουν συχνά ένα δίλημμα στη φάση μετά την κρίση: να παρέμβουν για να συμβάλουν στην εφαρμογή της ειρηνευτικής συμφωνίας αμέσως μετά την υπογραφή της, παρά τους σχετικούς πολιτικούς κινδύνους, ή να περιμένουν πιο απτά στοιχεία μιας διαρκούς λύσης; Στην πρώτη περίπτωση, υπάρχει ο κίνδυνος να χάσουν τα κεφάλαια που έχουν επενδύσει, σε περίπτωση που ξαναρχίσουν οι συγκρούσεις. Στη δεύτερη περίπτωση, υπάρχει ο κίνδυνος να υπονομεύσουν την ειρηνευτική συμφωνία με τη μη παροχή επαρκούς χρηματοδοτικής στήριξης για την εφαρμογή της.

Συνεπώς, η στρατηγική σύνδεσης πρέπει να ενταχθεί σε ευρύτερο πλαίσιο: πολιτικό, αναπτυξιακό και ανθρωπιστικό. Θα πρέπει να αποτελέσει μέρος της συνεπούς κοινοτικής αντιμετώπισης των κρίσεων, η οποία συνδέει τις παρεμβάσεις και τα μέσα της Κοινότητας και της Ένωσης με ολοκληρωμένο τρόπο. Πρέπει δε να είναι συμπληρωματική προς την προσέγγιση και τα μέσα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Πρέπει να αποτελέσει αναπόσπαστο μέρος της πολιτικής για τη συνεργασία και της ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΚ. Η νέα συμφωνία εταιρικής σχέσης ΑΚΕ-ΕΚ⁹ περιέχει διατάξεις για το σκοπό αυτό, όπως και ο νέος κανονισμός CARDS για την παροχή βοήθειας προς την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας¹⁰.

Στις καταστάσεις μετά από συγκρούσεις είναι ιδιαίτερα δύσκολο να συνδυαστούν η ανθρωπιστική βοήθεια και η συνεργασία για την ανάπτυξη κυρίως λόγω της δυσκολίας να εντοπιστούν κατάλληλοι εταίροι για την εφαρμογή, τόσο σε κρατικό επίπεδο όσο και μεταξύ των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Όταν είναι εφικτό, από την αρχή της σύγκρουσης πρέπει να υιοθετηθεί μακροπρόθεσμη προοπτική και να επηρεάσει το χαρακτήρα των παρεμβάσεων έκτακτης ανάγκης. Στα προγράμματα συνεργασίας για την ανάπτυξη πρέπει να συνεχίσει να αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στις ανάγκες των θιγόμενων πληθυσμών, ούτως ώστε να σταθεροποιείται η κατάσταση. Η πείρα έδειξε ότι, στις καταστάσεις μετά τις συγκρούσεις, πρέπει να παρέχεται ιδιαίτερη υποστήριξη στη διαδικασία συμφιλίωσης, στην ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας, στην περιφερειακή συνεργασία, στον αφοπλισμό, στην αποστράτευση και στην επανένταξη των πρώην μαχόμενων, στην επιστροφή των προσφύγων, στα ειδικά προβλήματα των παιδιών που έχουν πληγεί από τις συγκρούσεις και στην εκκαθάριση των ναρκοπεδίων.

Η βοήθεια, είτε έκτακτης ανάγκης είτε αναπτυξιακή, μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις, εάν δεν έχει προγραμματιστεί προσεκτικά και δεν έχει προσαρμοστεί στη συγκεκριμένη κατάσταση. Η άμεση άφιξη μεγάλων ποσοτήτων εξωτερικών πόρων ή η πολύ μακρά περίοδος βοήθειας έκτακτης ανάγκης μπορεί να οδηγήσουν σε διαφθορά, εκτροπή της βοήθειας, παράταση των συγκρούσεων και σε αδικαιολόγητη αύξηση των δαπανών, που συχνά δεν είναι δυνατόν να ελεγχθούν (συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών δαπανών). Γι' αυτό χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή όταν χαράσσονται τα προγράμματα μακροοικονομικής και τομεακής στήριξης, τα οποία κανονικά πρόκειται να αρχίσουν μόνο κατά τη φάση μετά τις συγκρούσεις.

⁹ Άρθρα 11, 30, 60, 72, 73

¹⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2666/2000 του Συμβουλίου της 5ης Δεκεμβρίου 2000, άρθρο 2.

Στις καταστάσεις μετά τις συγκρούσεις, η σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης πρέπει να εξετάζεται σε ευρύτερο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο. Οι παράγοντες αυτοί πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την εξέταση των διαφόρων σταδίων και για τους διάφορους τομείς παρέμβασης.

Διαρθρωτικές και άλλες κρίσεις

Σε πολλές χώρες χρησιμοποιούνται τα μέσα ανθρωπιστικής βοήθειας ενώ δεν υπάρχει γενική έκτακτη ανάγκη που να οφείλεται σε απρόβλεπτη φυσική καταστροφή ή σε αιφνίδιο πόλεμο. Γενικά, οι εν λόγω χώρες αντιμετωπίζουν ανάγκες και επιδείνωση των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών.

Ορισμένες από αυτές τις χώρες, όπως αυτές που βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο, πάσχουν από διαρθρωτικές κρίσεις. Η Ουκρανία, η Μολδαβία, η Λευκορωσία και η Ρωσική Ομοσπονδία είναι δικαιούχοι ανθρωπιστικής βοήθειας η οποία παρέχεται από την ECHO. Τα προβλήματα σ' αυτές τις χώρες μπορούν να επιδεινωθούν από κρατικούς θεσμούς αδύναμους, σε στάδιο σύστασης ή διάλυσης. Σε ορισμένες από αυτές, είτε δεν υπάρχουν τα κατάλληλα μέσα ανάπτυξης που θα μπορούσαν να διευκολύνουν τη μετάβαση από την έκτακτη ανάγκη στη σταθερότητα, είτε τα μέσα αυτά δεν διαθέτουν επαρκείς χρηματοδοτικούς πόρους για να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες (υλική αποκατάσταση), είτε παρέχουν μόνον ένα είδος στήριξης (επισιτιστική βοήθεια, τεχνική βοήθεια). Αυτό ισχύει κυρίως για τις χώρες που λαμβάνουν τη μεγαλύτερη υποστήριξη μέσω του κανονισμού Tacis.

Σε άλλες χώρες δεν υπάρχει κράτος δικαίου και η κοινοτική συνεργασία ή άλλη ανθρωπιστική βοήθεια έχει ανασταλεί εν μέρει ή πλήρως. Το γεγονός αυτό ενδέχεται να προκύψει λόγω έλλειψης σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τήρησης των δημοκρατικών διατάξεων της συνθήκης και της κοινοτικής συνεργασίας ή των συμφωνιών εταιρικής σχέσης, όπου υπάρχουν. Ελλείπει κοινοτικών προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας, η ομαλή μετάβαση δεν είναι πάντα δυνατή. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή δύναται ωστόσο να αποφασίζει ότι η βοήθεια της ECHO δεν είναι πλέον κατάλληλη ακόμη και αν αυτό σημαίνει μείωση της κοινοτικής βοήθειας.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η παροχή της βοήθειας είναι δυνατή ακόμη και μετά την αποχώρηση της ECHO έστω και αν η αναπτυξιακή βοήθεια δεν έχει επισημοποιηθεί με εγκεκριμένο έγγραφο με τη δικαιούχο χώρα.

Η Κούβα είναι μια τέτοια περίπτωση, κατά την οποία χρησιμοποιήθηκαν ανθρωπιστικά μέσα χωρίς να υπάρχει ανθρωπιστική κρίση. Το έτος 2000 ελήφθη απόφαση να σταματήσουν οι ενέργειες που χρηματοδοτούνται από την ECHO και να εφαρμοσθούν σχέδια που υποστηρίζονται από άλλα κονδύλια του προϋπολογισμού (ΑΛΑ, επισιτιστική βοήθεια, ΜΚΟ κ.λπ.), και συγχρόνως να αξιοποιηθούν όσα έχουν γίνει μέχρι σήμερα. Ανεξάρτητη μελέτη τόνισε τα αρνητικά αποτελέσματα της παρατεταμένης ανθρωπιστικής βοήθειας. Η στρατηγική συνεργασίας, αν και δεν υπερβαίνει τα όρια που επέβαλε η κοινή θέση του Συμβουλίου, αναθεωρήθηκε από τότε με στόχο την καλύτερη χρησιμοποίηση των διαφόρων μέσων και την προσαρμογή της συνεργασίας στην κατάσταση της Κούβας.

Το Ανατολικό Τιμόρ εμφανίζει το πρόβλημα μεταστροφής από την αρωγή έκτακτης ανάγκης στην αναπτυξιακή βοήθεια χωρίς να υπάρχουν λειτουργούντες θεσμοί. Μετά την κρίση που ακολούθησε το δημοψήφισμα του 1999, ΜΚΟ χρηματοδοτούμενες από την ECHO ανταποκρίθηκαν στην επείγουσα ανάγκη ανθρωπιστικής και υγειονομικής βοήθειας. Μέχρι τα τέλη του 2000, αρκετές από τις ΜΚΟ με δράση σε έκτακτη ανάγκη είχαν αντικατασταθεί από ΜΚΟ με δράση επικεντρωμένη περισσότερο στην ανάπτυξη, οι οποίες εξακολούθησαν

να χρηματοδοτούνται ως επί το πλείστον από την ECHO (έως τον Μάιο-Ιούνιο του 2001). Ωστόσο, ο ρόλος των εν λόγω ΜΚΟ άλλαξε· ενώ πρώτα παρείχαν επείγουσα βοήθεια, στη συνέχεια παρείχαν υπηρεσίες δημόσιας υγείας στις περιφέρειες. Στο μεταξύ, αν και η ανάπτυξη του συστήματος δημόσιας υγείας σημείωσε κάποια πρόοδο, όλα τα μέρη συμφωνούν ότι η κατάσταση αυτή δεν είναι βιώσιμη και δεν πρέπει να συνεχισθεί για πολύ. Γι' αυτό καταβάλλονται προσπάθειες για την εξεύρεση άλλων λύσεων. Η περίπτωση του Τιμόρ, όπου η OCHA ανέλαβε πραγματικό ηγετικό ρόλο, κατέδειξε επίσης την ανάγκη συντονισμού των στρατηγικών μετάβασης.

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας θέτει σημαντικά διλήμματα. Η ανθρωπιστική βοήθεια μπορεί να δικαιολογείται για την προσωρινή κάλυψη των αναγκών των πλέον ευπαθών στρωμάτων του πληθυσμού σε περίπτωση ειδικών δεινών που οφείλονται σε ακραία γεγονότα. Όμως, όλοι οι χορηγοί βοήθειας - και ορισμένες αξιολογήσεις της κοινοτικής βοήθειας¹¹ - διαπίστωσαν τα αρνητικά αποτελέσματα και τις πιθανές στρεβλώσεις της παρατεταμένης ανθρωπιστικής βοήθειας, όπως η δημιουργία εξάρτησης και η τροφοδότηση εντάσεων.¹² Η ανθρωπιστική βοήθεια μπορεί να απαλλάξει τις δικαιούχες χώρες από την πίεση της μεταρρύθμισης. Όμως, δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τα διαρθρωτικά αίτια των προβλημάτων και δεν αποτελεί το κατάλληλο υποκατάστατο των βιώσιμων κοινωνικών και οικονομικών πολιτικών.

Με βάση τα ανωτέρω, αν και είναι δυνατόν να βελτιωθεί η ανθρωπιστική βοήθεια εάν στραφεί περισσότερο προς τους πληθυσμούς που την έχουν ανάγκη, ωστόσο είναι απαραίτητο να μειωθεί σταδιακά αυτή η βοήθεια. Επίσης, προβάλλονται και δημοσιονομικά επιχειρήματα. Η ECHO θα πρέπει επομένως να επικεντρωθεί στη βασική της αποστολή, δηλαδή στις ενέργειες για τη διάσωση ανθρώπων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, με στόχο να τις διακόψει το ταχύτερο δυνατόν σε συνδυασμό με τη συντονισμένη και σταδιακή μετάβαση από την ανθρωπιστική βοήθεια στα κανονικά μέσα συνεργασίας. Το βασικό πρόβλημα είναι να εντοπισθούν τα κατάλληλα μέσα που μπορούν να συνεχίσουν την ανθρωπιστική βοήθεια και να κινητοποιηθούν την κατάλληλη στιγμή, αφού ληφθεί υπόψη ο κύκλος χρηματοδότησης του κάθε μέσου και οι περιορισμοί.

Υπάρχουν και άλλα κοινοτικά μέσα που μπορούν να συμβάλουν για το σκοπό αυτό. Η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα μπορεί να παράσχει υποστήριξη στην κοινωνία των πολιτών σε τομείς που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου. Οι παρεμβάσεις για την επισιτιστική βοήθεια και την επισιτιστική ασφάλεια, οι οποίες πραγματοποιούνται κυρίως από μη κυβερνητικές οργανώσεις, μπορούν επίσης να βοηθήσουν στη δημιουργία ευνοϊκών όρων για διάλογο σχετικά με βασικές τομεακές πολιτικές. Η οικονομική παρακμή συχνά προκαλεί διαρθρωτική επισιτιστική ανασφάλεια. Στην περίπτωση χωρών με υψηλούς δείκτες επισιτιστικής ανασφάλειας, όπως η Γεωργία, η Αρμενία ή το Κιργιζιστάν, η υποστήριξη από το κονδύλιο για την επισιτιστική ασφάλεια μπορεί να προωθήσει τις απαραίτητες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του θεσμικού και νομικού πλαισίου και την κατάργηση των εμποδίων για την παραγωγή και εμπορία τροφίμων (π.χ. εμπορική υποδομή, τελωνειακές διαδικασίες και ρυθμίσεις, δασμολογικά και άλλα εμπόδια). Αυτές οι παρεμβάσεις είναι κυρίως τομεακής φύσεως και, λόγω της ιδιαίτερης κατάστασης αυτών των χωρών, δεν αποτελούν μέχρι τώρα μέρος συνολικής στρατηγικής για τη συνεργασία. Μελλοντικά θα ενταχθούν στα έγγραφα εθνικής στρατηγικής.

¹¹ Αξιολόγηση και μέλλον των κοινοτικών ανθρωπιστικών δράσεων, COM (1999) 468 τελικό της 26.10.1999

¹² Κατευθυντήριες γραμμές της EAB για τις συγκρούσεις, την ειρήνη και τη συνεργασία για την ανάπτυξη, 1997, Τμήμα III.

Ωστόσο, αν και το κοινοτικό κονδύλιο για την επισιτιστική ασφάλεια μπορεί να βοηθήσει να αντιμετωπισθούν οι ελλείψεις σε ορισμένες καταστάσεις, δεν είναι πάντα το κατάλληλο και οι διαθέσιμοι πόροι κάθε άλλο παρά επαρκούν για να αντιμετωπισθούν οι ανάγκες όλων των χωρών που πλήττονται από αυτό το πρόβλημα.

Η ECHO πρέπει να επικεντρωθεί στη βασική της αποστολή. Η βοήθεια προς χώρες όπου δεν υπάρχει έκτακτη ανθρωπιστική ανάγκη θα πρέπει σταδιακά να καταργηθεί. Εάν ωστόσο η ΕΚ έχει δεσμευθεί να συνεχίσει την παροχή βοήθειας, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν εγκαίρως τα κατάλληλα μακροπρόθεσμα μέσα, όπου υπάρχει το σχετικό νομικό πλαίσιο.

3. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

Αναγκαίες βελτιώσεις

Η παροχή βοήθειας σε χώρες που έχουν πληγεί από καταστροφές είναι δύσκολη. Συχνά δεν επαρκεί ο συντονισμός των χορηγών βοήθειας, οπότε μειώνεται η απήχηση και η αποτελεσματικότητα των εξωτερικών παρεμβάσεων. Μεταξύ των βασικότερων αιτιών αυτής της αδυναμίας ή της έλλειψης συντονισμού στις καταστάσεις που ακολουθούν τις κρίσεις είναι ο μεγάλος αριθμός φορέων σε εμφανέστατες κρίσεις (όπως στη Βοσνία, στο Κοσσυφοπέδιο και στη Ρουάντα), τα διαφορετικά εθνικά συμφέροντα των χορηγών βοήθειας, οι διαφορές όσον αφορά την αξιολόγηση των καταστάσεων και των στόχων ή τις πολιτικές αναλύσεις, η δυσχέρεια ορθής και έγκαιρης κινητοποίησης πόρων που οφείλεται σε ακατάλληλα επιχειρησιακά μέσα και όργανα, και σε αργές και επικεντρωμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Επιπλέον, στις χώρες στις οποίες σταματούν οι συγκρούσεις, το ενδιαφέρον των χορηγών βοήθειας μπορεί να αυξηθεί κατά την υπογραφή ειρηνευτικής συμφωνίας. Ωστόσο, όταν εξασθενήσει ο πολιτικός ενθουσιασμός και εκλείψουν τα δραματικά αποτελέσματα της κρίσης, ειδικότερα εκ μέρους των μέσων ενημέρωσης, το ενδιαφέρον και τα κίνητρα των χορηγών βοήθειας τείνουν να μειωθούν. Το γεγονός αυτό αληθεύει κυρίως στις περιπτώσεις χωρών που έχουν εμπλακεί σε μακροχρόνιες ή επαναλαμβανόμενες ένοπλες συγκρούσεις όπως η Σομαλία, το Σουδάν ή το Κονγκό. Αποτέλεσμα αυτού είναι ότι οι ειδικές ανάγκες των χωρών και πληθυσμών που είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι μετά από μία κρίση δεν αντιμετωπίζονται κατά τον καλύτερο τρόπο. Στη Γουινέα-Μπισσάου, μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας στις αρχές του 2000, η ενίσχυση που παρείχαν οι χορηγοί βοήθειας δεν ήταν αρκετή για να σταθεροποιηθεί η κατάσταση μετά τις συγκρούσεις, με αποτέλεσμα μετά από λίγους μήνες να επαναληφθούν οι εντάσεις και τα προβλήματα. Στη Λιβερία, παρά τις προηγούμενες δεσμεύσεις, ελάχιστοι χορηγοί βοήθειας συνεισφέρουν από το 1998 και το πρόγραμμα κοινοτικής βοήθειας είναι το σημαντικότερο των τελευταίων ετών. Η κρίση στη δυτική Σαχάρα διαρκεί πολλές δεκαετίες και η ECHO αποτελεί σχεδόν τον μοναδικό χορηγό που παρέχει βοήθεια στους πρόσφυγες Σαχράουι στην Αλγερία.

Ωστόσο έχουν σημειωθεί κάποιες βελτιώσεις. Αυξάνονται τα παραδείγματα συντονισμένων σχεδίων και καλύτερης διάδοσης των πληροφοριών. Έχει αναγνωρισθεί το υψηλό κόστος και ο κίνδυνος που οφείλεται σε μη συντονισμένες ενέργειες. Η Σομαλία αποτελεί ένα καλό παράδειγμα αποτελεσματικού συντονισμού των χορηγών βοήθειας. Ελλείψει εθνικών αρχών, δημιουργήθηκε ένας ειδικός μηχανισμός συντονισμού, το Somalia Aid Co-ordination Body (SACB, όργανο συντονισμού της βοήθειας στη Σομαλία) στο οποίο μετέχουν όλα τα μέλη της διεθνούς κοινότητας που παρέχουν ενεργό βοήθεια στη Σομαλία. Το όργανο αυτό διαδραμάτισε βασικό ρόλο στις επαφές με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές της Σομαλίας,

στον προγραμματισμό της βοήθειας, στη διευκόλυνση της εφαρμογής των σχεδίων και στη διασφάλιση της σύνδεσης μεταξύ επείγουσας ανάγκης και αποκατάστασης.

Παράλληλα, πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά για να επιτευχθεί συντονισμένη στρατηγική των χορηγών βοήθειας. Η αξιολόγηση σχετικά με τη Ρουάντα¹³ έδειξε διάφορα αποτελέσματα όσον αφορά το συντονισμό και συνέστησε ορισμένους τρόπους αντιμετώπισης των αδυναμιών που διαπιστώθηκαν.

Επίσης, πρέπει να βελτιωθεί η προβολή των κοινών ευρωπαϊκών προσπαθειών και των ενεργειών που αναλαμβάνει όλη η διεθνής κοινότητα. Μετά το σεισμό στην Τουρκία, για παράδειγμα, η κάλυψη από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης επικεντρώθηκε στις παρεμβάσεις των χορηγών βοήθειας σε εθνική βάση. Η μαζική κάλυψη από τα μέσα ενημέρωσης των πλημμυρών στη Μοζαμβίκη παρακίνησε τους χορηγούς βοήθειας να εξασφαλίσουν την προβολή των προσπαθειών τους να υποστηρίξουν τα θύματα, και συνέβαλε στην αύξηση του αριθμού χορηγών επείγουσας βοήθειας. Εξάλλου, ο συναγωνισμός για την προβολή μπορεί να αποτελέσει αντικίνητρο για πραγματικό διεθνή συντονισμό της βοήθειας.

Ο συντονισμός πρέπει να διασφαλισθεί εγκαίρως. Δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέχει σημαντική θέση, όχι μόνο ως χορηγός επείγουσας βοήθειας και αναπτυξιακής βοήθειας, αλλά και ως σημαντική παρουσία στη διεθνή σκηνή, έχει ιδιαίτερη ευθύνη να βελτιώσει τον συντονισμό αυτό. Η επείγουσα βοήθεια αποτελεί σημαντικό μέρος της εξωτερικής βοήθειας της ΕΚ, δεδομένου ότι αντιπροσωπεύει το 14% της κοινοτικής βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό της ΕΑΒ συνολικά ανέρχεται σε 7%.

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξέδωσαν πρόσφατα μία κοινή δήλωση¹⁴ η οποία θέτει νέες κατευθύνσεις για την αναπτυξιακή πολιτική της Κοινότητας με βάση την αναπτυξιακή στρατηγική που συμφωνήθηκε σε διεθνές επίπεδο. Η δήλωση αυτή έγινε ευνοϊκά δεκτή και από το Κοινοβούλιο. Θα καταβληθεί προσπάθεια να επιτευχθεί μεγαλύτερη συμπληρωματικότητα στα πλαίσια της Ένωσης και με τους άλλους χορηγούς βοήθειας, ιδίως στο πλαίσιο των εθνικών στρατηγικών. Πρόκειται για σημαντικό μέρος των προσπαθειών να βελτιωθεί η ποιότητα της αναπτυξιακής πολιτικής. Έχει δε ιδιαίτερη σημασία κατά την περίοδο που ακολουθεί μία κρίση και άλλες δυσχερείς καταστάσεις. Η Επιτροπή πρέπει να αναφέρει από την αρχή μιας κρίσης ποιές είναι οι ενέργειες των άλλων χορηγών βοήθειας, και να συμβάλει στο συντονισμό της διεθνούς προσπάθειας για βοήθεια στις ευπαθείς καταστάσεις που ακολουθούν μια κρίση. Πρέπει επομένως να καταβληθούν προσπάθειες, μαζί με τους άλλους μεγάλους διεθνείς χορηγούς βοήθειας και φορείς, ώστε να αυξηθεί η προβολή των μεμονωμένων χορηγών βοήθειας στα πλαίσια των κοινών παρεμβάσεων σε κρίσιμες καταστάσεις.

Ο ανεπαρκής συντονισμός των χορηγών βοήθειας σε καταστάσεις που ακολουθούν μια κρίση περιορίζει την αποτελεσματικότητα και τα οφέλη της παρεχόμενης βοήθειας, και συγχρόνως αυξάνει τον πολιτικό κίνδυνο.

¹³ Κοινή αξιολόγηση της βοήθειας έκτακτης ανάγκης στη Ρουάντα, Μάρτιος 1996

¹⁴ Δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική της ΕΚ, 10 Νοεμβρίου 2000.

Συντονισμός και συμπληρωματικότητα μεταξύ της ΕΚ και των κρατών μελών της

Τον Οκτώβριο του 2000, το Συμβούλιο εξέδωσε συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης και την ανάγκη βελτίωσης του συντονισμού και της συμπληρωματικότητας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Αυτό αληθεύει τόσο για καταστάσεις που ακολουθούν μία κρίση και για την ανάγκη σύνδεσης αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης, όσο και για άλλες μορφές βοήθειας.

Η βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών σε όλα τα επίπεδα είναι απαραίτητη για να βελτιωθεί ο συντονισμός του καθορισμού, της προετοιμασίας και της εφαρμογής των ενεργειών. Μετά το σεισμό στο Γκουτζαράτ, το 2001, η Επιτροπή δημιούργησε ένα τοπικό κέντρο, το ERIC, για την προώθηση του συντονισμού μεταξύ των χορηγών βοήθειας των κρατών μελών, και την προβολή της δράσης της ΕΕ. Το εγχείρημα αυτό απέδειχθη επιτυχές και η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει αυτό το συντονιστικό ρόλο και στο επόμενο στάδιο αποκατάστασης και ανασυγκρότησης.

Όσον αφορά τις ασταθείς χώρες, η ανάγκη σύνδεσης της αρωγής, της αποκατάστασης και της ανάπτυξης θα ενταχθεί στις συζητήσεις για τα έγγραφα εθνικής στρατηγικής. Θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν κοινές συνεδριάσεις επιτόπου και μεταξύ της Επιτροπής Ανθρωπιστικής Βοήθειας και της γεωγραφικής επιτροπής σχετικά με συγκεκριμένες χώρες ή θέματα. Σκοπός αυτών των συνεδριάσεων θα ήταν η κατανομή των καθηκόντων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της συγχρηματοδότησης, ιδίως όταν η αποκατάσταση απαιτεί παρεμβάσεις εκτός των βασικών τομέων παρέμβασης της ΕΚ. Σ' αυτή τη διαδικασία είναι βασικός ο καλύτερος συντονισμός επιτόπου. Οι αντιπροσωπείες θα διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στον καθορισμό των πιθανών τομέων συνέργειας και συμπληρωματικότητας και στον καθορισμό των στρατηγικών κατευθύνσεων.

Το θέμα της σύνδεσης πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τις συζητήσεις που διεξάγονται για τη βελτίωση του συντονισμού και της συμπληρωματικότητας.

Συντονισμός με τα ΗΕ και με άλλες διεθνείς πρωτοβουλίες

Τα Ηνωμένα Έθνη διαδραματίζουν μοναδικό ρόλο στις κρίσιμες καταστάσεις καθώς και πριν και μετά από την κρίση. Σ' αυτό το πλαίσιο, οι προσεγγίσεις του τύπου "διαδικασία Brookings" και "φίλοι" αποτελούν χρήσιμο πλαίσιο για την ανταλλαγή πληροφοριών και το συντονισμό. Η "διαδικασία Brookings", που άρχισε τον Ιανουάριο του 1999, προωθήθηκε από το Ίδρυμα Brookings με μία στρογγυλή τράπεζα με θέμα τους πιθανούς διεθνείς μηχανισμούς για την κάλυψη της διαφοράς μεταξύ ανθρωπιστικής και μακροπρόθεσμης αναπτυξιακής βοήθειας στις ευπαθείς καταστάσεις μετά από συγκρούσεις. Νοείται ως ανεπίσημη συγκέντρωση χορηγών βοήθειας, που εγκαινιάστηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα και την UNHCR, με στόχο στην εξεύρεση πρακτικών τρόπων βελτίωσης του συντονισμού των χορηγών βοήθειας, και συγκέντρωσης συνεισφορών υπέρ των κρίσεων που δεν προσήλκυσαν μεγάλη προσοχή.

Η προσέγγιση "φίλοι" ακολουθεί τις ίδιες περίπου αρχές. Συμπεριλαμβάνει όσο το δυνατόν μεγαλύτερο αριθμό διεθνών χορηγών βοήθειας των οποίων συντονίζει τις ενέργειες σε μία συγκεκριμένη χώρα. Αυτή η προσέγγιση υιοθετήθηκε στο Σουδάν, στο Αφγανιστάν, στο Ανατολικό Τιμόρ, στο Τατζικιστάν. Αυτές οι πρωτοβουλίες ευρίσκονται ωστόσο ακόμη στην αρχή, με σαφή εξαίρεση το Ανατολικό Τιμόρ όπου έχει σημειωθεί μεγαλύτερη πρόοδος. Δεν έχουν βρεθεί ακόμη οι πρακτικοί τρόποι για να καλυφθεί η διαφορά μεταξύ επείγουσας βοήθειας και αναπτυξιακής βοήθειας, ενώ η διαδικασία πρέπει να ενισχυθεί περισσότερο.

Για τη Σιέρα Λεόνε για παράδειγμα καθιερώθηκε στενότερη συνεργασία (με τη μορφή "πρωτοβουλίας σύμπραξης"). Τα σχέδια στρατηγικού πλαισίου για τη Σιέρα Λεόνε έλαβαν υπόψη το θέμα αυτής της διαφοράς. Το 1999 πραγματοποιήθηκαν διάφορες άτυπες συναντήσεις των χορηγών βοήθειας, για να συμφωνήσουν σχετικά με ορισμένες ενέργειες προτεραιότητας που θα υποστήριζαν την ειρηνευτική συμφωνία, όπως η χρηματοδότηση του αφοπλισμού, της αποστράτευσης και της επανένταξης των πρώην μαχόμενων. Τελικά, ωστόσο, οι ενέργειες αυτές εφαρμόστηκαν μόνο εν μέρει και όχι τόσο γρήγορα ώστε να προλάβουν νέο ξέσπασμα εμφυλίου πολέμου τον Μάιο του 2000. Στη συνεδρίαση Brooking της 15ης και 16ης Νοεμβρίου 2000 συμφωνήθηκε να συσταθούν ομάδες εργασίας για ορισμένες πιλοτικές χώρες: το Κονγκό Μπραζαβίλ, τη Ρουάντα και, ενδεχομένως, την Ινδονησία. Οι ομάδες αυτές θα καταρτίσουν, μέχρι τον Φεβρουάριο του 2001, ένα κοινό σχέδιο για τη βελτίωση της σύνδεσης όσον αφορά τις "πιλοτικές" αυτές χώρες. Θα δημιουργηθεί ιστοσελίδα του διαδικτύου για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις στρατηγικές και τα σχέδια. Με βάση τις πληροφορίες αυτές, κάθε ομάδα θα μπορεί να εντοπίζει τα κενά στη χρηματοδότηση και να προτείνει τρόπους για να καλυφθούν.

Στο Ανατολικό Τιμόρ, τα ΗΕ ενήργησαν εγκαίρως για τον συντονισμό των χορηγών βοήθειας, με μία ειδική ομάδα η οποία να συγκεντρώνει και να ανταλλάσσει πληροφορίες.

Η προσέγγιση πρέπει να γίνεται σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά. Ωστόσο, και τα δύο πλαίσια θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται συστηματικότερα και να λειτουργούν όταν ξεσπάει μία κρίση, ούτως ώστε να λαμβάνεται από την αρχή υπόψη το θέμα της σύνδεσης. Χωρίς να επιθυμεί να προτείνει ένα προ-οργανωμένο και επομένως άκαμπτο σύστημα, η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι πρέπει να επέλθουν οργανωτικές βελτιώσεις ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της προσέγγισης "φίλοι". Αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν βασικούς κανόνες σχετικά με τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων για το συντονισμό, εφόσον η ενδιαφερόμενη χώρα δεν μπορεί να τον εξασφαλίσει, και τη δημιουργία ενός συστηματικού και κατάλληλου μηχανισμού ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τις παρεμβάσεις των μεμονωμένων χορηγών βοήθειας. Ένα φιλικό προς τον χρήστη και αποκεντρωμένο σύστημα που χρησιμοποιεί τη σύγχρονη τεχνολογία των πληροφοριών θα συμβάλει στην ταχεία ανταλλαγή των πληροφοριών για τις πραγματοποιούμενες ενέργειες. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να συμμετάσχει ενεργά σ'αυτές τις πρωτοβουλίες και θα μπορούσε, για παράδειγμα, να παράσχει την υποδομή για το συντονισμό.

Η Επιτροπή πρέπει να διαδραματίσει ενεργό ρόλο για την ενίσχυση της προσέγγισης "φίλοι".

Άλλοι φορείς σε μια πιο οργανωμένη προσέγγιση "φίλοι"

Ο συντονισμός και η συνοχή αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για να είναι αποτελεσματικές οι ενέργειες σε όλη τη διάρκεια του κύκλου της κρίσης. Εφόσον είναι δυνατόν, πρέπει να συμφωνείται ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο δράσης που να λαμβάνει υπόψη το τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και διεθνές πλαίσιο.

Οι καταστάσεις σύγκρουσης οδηγούν σχεδόν πάντοτε σε επιδείνωση των κοινωνικών δεικτών και σε αύξηση της φτώχειας, με αποτέλεσμα συχνά να επιδεινώνονται τα υπάρχοντα προβλήματα. Είναι απαραίτητο να υπάρχουν στρατηγικές για να αντιμετωπισθούν αυτά τα προβλήματα και για να συμβάλουν στη σταθεροποίηση ενός εξαιρετικά εύθραυστου κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος. Για πολλές από αυτές τις χώρες η δυνατότητα ταχείας ελάφρυνσης του χρέους έχει ζωτική σημασία. Η ιδέα των εγγράφων στρατηγικής μείωσης της φτώχειας (ΕΣΜΦ) και η έννοια της συντονισμένης προσέγγισης ενδείκνυνται ιδιαίτερα για τις χώρες που ευρίσκονται σε κατάσταση μετά από συγκρούσεις. Όπου

υπάρχουν, τα ΕΣΜΦ θα αποτελέσουν τη βάση και για τα έγγραφα εθνικής στρατηγικής και για τον προγραμματισμό της αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΚ.

Από το 1996 που άρχισε η πρωτοβουλία για τις υπερχρεωμένες φτωχές χώρες δόθηκε μεγάλη προσοχή στις φτωχές υπερχρεωμένες χώρες όπου έχουν παύσει οι συγκρούσεις. Η πρόσφατη απόφαση της Παγκόσμιας Τράπεζας και του ΔΝΤ να παραταθεί η ρήτρα προθεσμίας¹⁵ έως το τέλος του 2002 θα επιτρέψει σε περισσότερες χώρες, ιδίως σε χώρες όπου έχουν παύσει οι συγκρούσεις, να θεσπίσουν τα απαραίτητα μέτρα για την έναρξη της διαδικασίας ελάφρυνσης του χρέους των υπερχρεωμένων φτωχών χωρών. Τα προβλήματα του χρέους αυτών των χωρών θα εξετασθούν το καθένα χωριστά, αφού ληφθούν υπόψη οι ειδικές υποχρεώσεις των χωρών που εξέρχονται από συγκρούσεις, κατά την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων τους και της βιωσιμότητας των χαρακτηριστικών του χρέους. Πρόκειται για επίσης σημαντική πτυχή μιας συντονισμένης στρατηγικής.

Άλλα ειδικά μέσα όπως τα ταμεία (Trust Funds) θα μπορούσαν καταρχήν να βοηθήσουν, αλλά δεν θεωρούνται το καταλληλότερο μέσο για συστηματική εφαρμογή σε καταστάσεις μετά από συγκρούσεις. Πράγματι, οι εκτιμήσεις της χρησιμοποίησης αυτών των ταμείων στη Ρουάντα, το Κονγκό και τη Σιέρα Λεόνε έδειξαν μάλλον μέτρια αποτελέσματα. Η έλλειψη προβολής των ενεργειών του κάθε χορηγού βοήθειας αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για τη συνεισφορά στους γενικούς μηχανισμούς χρηματοδότησης.

Οι διεθνείς και τοπικές ΜΚΟ και οι άλλες ομάδες της κοινωνίας των πολιτών πρέπει επίσης να λάβουν μέρος στις συζητήσεις για τις στρατηγικές κατευθύνσεις και να συμμετάσχουν στους μηχανισμούς συντονισμού. Τα ανωτέρω συμβαδίζουν με τη νέα προσέγγιση αναπτυξιακής πολιτικής, η οποία προωθεί την αυξημένη συμμετοχή ευρέως φάσματος φορέων της κοινωνίας των πολιτών σε διαλόγους για στρατηγικές και στην εφαρμογή προγραμμάτων συνεργασίας. Η κοινωνία των πολιτών διαθέτει πολύτιμη πείρα και γνώση. Όπως έδειξε η εμπειρία της προσέγγισης "φίλοι", η συμμετοχή τους αποδείχθηκε χρήσιμη. Θα πρέπει να δημιουργηθεί επιτόπου ένα φόρουμ διαλόγου για την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με τα σχέδια, τον καθορισμό των καλύτερων πρακτικών και τη διάδοση των πληροφοριών. Η αντιπροσωπεία της Επιτροπής μπορεί να διευκολύνει το θέμα αυτό διοργανώνοντας, για παράδειγμα, άτυπες συνεδριάσεις και εργαστήρια. Αυτό το φόρουμ πρέπει κατά το δυνατόν να ενταχθεί στην προσέγγιση "φίλοι".

Παρά τα περιστασιακά αρνητικά περιφερειακά δυναμικά (περιοχή των Μεγάλων Λιμνών), οι περιφερειακές δεσμεύσεις πρέπει να υποστηριχθούν και ο ρόλος των περιφερειακών οργανώσεων (OAU, SADC, ECOWAS,...) πρέπει να ενισχυθεί στις καταστάσεις που ακολουθούν τις συγκρούσεις. Οι γειτονικές χώρες, οι περιφερειακές οργανώσεις και άλλα πιθανά ή ενδιαφερόμενα μέρη πρέπει να παρακινηθούν να συμμετάσχουν στη διαδικασία "φίλοι". Η θέση αυτή είναι απόλυτα συνεπής με την υποστήριξη που παρέχει η ΕΚ στις περιφερειακές διαδικασίες συνεργασίας, καθώς και με τις εταιρικές σχέσεις της ΕΕ ή το διάλογο που πραγματοποιείται με ομάδες χωρών.

Με καλύτερη οργάνωση και περισσότερο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων πολυμερών, περιφερειακών και μη κυβερνητικών φορέων θα ενισχυθούν οι συνέργειες στη διεθνή αντιμετώπιση των κρίσεων

¹⁵ Η ρήτρα προθεσμίας καθορίζει την προθεσμία μέσα στην οποία οι χώρες πρέπει να εφαρμόσουν την πρωτοβουλία για τις υπερχρεωμένες φτωχές χώρες. Η προθεσμία αυτή ήταν αρχικά το τέλος του 2000 και παρατάθηκε έως το τέλος του 2002.

4. ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΣΥΝΔΕΣΗΣ ΤΗΣ ΕΚ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΚ και κράτη μέλη μαζί) αποτελεί το μεγαλύτερο χορηγό ανθρωπιστικής βοήθειας, που χορήγησε το 1999 το 58% της συνολικής επείγουσας βοήθειας της ΕΑΒ (το 16% μόνο η ΕΚ). Στη μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή βοήθεια το ποσοστό της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύει το 50% περίπου της διεθνούς επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (το 10% μόνο η ΕΚ). Με βάση τη σημασία της ως χορηγού βοήθειας, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει στρατηγικό πλαίσιο για να διασφαλίσει τη σύνδεση μεταξύ των διαφόρων κοινοτικών μέσων.

Οι γενικοί στόχοι της Επιτροπής είναι να ενισχύσει το στρατηγικό πλαίσιο μέσα στο οποίο παρεμβαίνει στην αρχή μιας κρίσης, μέχρι να επαναληφθεί η κανονική συνεργασία για την ανάπτυξη, και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα, την ταχύτητα και την ευελιξία της. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται κατά τη γεφύρωση των διαφορών μεταξύ βοήθειας και ανάπτυξης έχουν ήδη εν μέρει αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της εξωτερικής βοήθειας της Κοινότητας¹⁶. Η αποκέντρωση, την οποία θα εξασφαλίσουν οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής επιτόπου με περισσότερο προσωπικό και ενίσχυση της εξουσίας λήψης αποφάσεων, θα συμβάλει από κοινού με την αποσαφήνιση των ρόλων της Επιτροπής και των κρατών μελών, στην έγκριση των στρατηγικών, των προγραμμάτων και των σχεδίων (διαδικασίες στο πλαίσιο της "επιτροπολογίας"). Υπάρχουν και άλλα προβλήματα που συνδέονται στενότερα με το θέμα της διασφάλισης αποτελεσματικής "σύνδεσης".

4.1. Βασικά προβλήματα προς επίλυση

Υπάρχουν τρία βασικά προβλήματα στη διασφάλιση της σύνδεσης μεταξύ των μέσων επείγουσας βοήθειας (ECHO, MTA) και των μέσων ανάπτυξης και συνεργασίας: οι χρονοβόρες **διαδικασίες λήψης αποφάσεων**, η επιλογή των **εταίρων εκτέλεσης** και η ικανότητα συγκέντρωσης **πόρων** μέσω των κατάλληλων οργάνων.

Οι διαδικαστικοί περιορισμοί και οι καθυστερήσεις προκύπτουν από τους ίδιους τους κανονισμούς και τους μηχανισμούς εκ των προτέρων ελέγχου. Από τις αξιολογήσεις επιβεβαιώθηκε ότι χρειάζονται πιο ευέλικτες και γρήγορες διαδικασίες, και κυρίως ένας κανονισμός για την αποκατάσταση¹⁷. Μία αξιολόγηση του κονδυλίου του προϋπολογισμού για τη βοήθεια προς τους εκριζωμένους πληθυσμούς των χωρών της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής¹⁸ για την περίοδο 1997-99 εντόπισε διάφορες διαδικαστικές δεσμεύσεις και διαπίστωσε αύξηση των καθυστερήσεων στην υπογραφή των συμβάσεων, στην πρόσληψη τεχνικών βοηθών, στη μεταφορά κεφαλαίων και στην έγκριση τροποποιήσεων των συμφωνιών χρηματοδότησης. Μία πρόσφατη αξιολόγηση των ενεργειών αποκατάστασης στις χώρες της ΑΛΑ και MED¹⁹ έδειξε ότι οι τρέχουσες διαδικασίες των κονδυλίων του προϋπολογισμού σχετικά με την αποκατάσταση δεν συνέβαλαν σε αύξηση της αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι δεν παρείχαν τη δυνατότητα ταχείας εκταμίευσης ή μεγαλύτερης ευελιξίας κατά τη λήψη των αποφάσεων. Δεν υπήρχε καμία ένδειξη επιτυχούς συντονισμού μεταξύ των φάσεων και των μέσων και η αξιολόγηση έδειξε επίσης ότι δεν

¹⁶ SEC (2000) 514 της 16ης Μαΐου 2000

¹⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2258/96

¹⁸ Αξιολόγηση του κονδυλίου του προϋπολογισμού "βοήθεια προς τους εκριζωμένους πληθυσμούς των χωρών της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής 1997-1999", κανονισμός 443/97 του Συμβουλίου, συνοπτική έκθεση του Σεπτεμβρίου 2000.

¹⁹ Έκθεση για τη φάση μελέτης, Αύγουστος 2000.

υπάρχουν μηχανισμοί για να διασφαλισθεί η συνοχή με τις εθνικές στρατηγικές των χωρών της Ασίας, της Λατινικής Αμερικής και της Μεσογείου.

Οι βραδείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που υπονόμουν την ικανότητα της ΕΕ να ανταποκριθεί σε μία κρίση ήταν ο κύριος λόγος για τον οποίο η Επιτροπή πρότεινε την καθιέρωση του Μηχανισμού Ταχείας Αντίδρασης. Ο μηχανισμός αυτός επιτρέπει βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις, για διάστημα όχι μεγαλύτερο των έξι μηνών. Έχει παγκόσμια κάλυψη και μπορεί να συνδυάσει διάφορα μέτρα στο πλαίσιο μιας παρέμβασης αναλόγως των αναγκών της κρίσης. Βάση του μηχανισμού παραμένουν τα υφιστάμενα κοινοτικά μέσα (που απαριθμούνται στον κανονισμό) τα οποία είναι σε θέση να παράσχουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων και αντιδράσεων για την αντιμετώπιση της κρίσης. Σ' αυτές περιλαμβάνονται οι δράσεις υπέρ των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η παρακολούθηση των εκλογών, η ανάπτυξη της θεσμικής ικανότητας, η υποστήριξη των μέσων ενημέρωσης, η διαχείριση των συνόρων, οι ανθρωπιστικές αποστολές, η κατάρτιση της αστυνομίας και η παροχή εξοπλισμού για την αστυνομία, η πολιτική άμυνα έκτακτης ανάγκης, η αποκατάσταση, η ανασυγκρότηση, η ειρήνευση, η μετεγκατάσταση και η διαμεσολάβηση. Τα ίδια αυτά κοινοτικά μέσα θα παραμείνουν με τη σειρά τους η βάση των ενδεχόμενων μέτρων παρακολούθησης που θα χρειαστούν μετά το πέρας της πρώτης επιχείρησης έκτακτης ανάγκης. Κύριος στόχος του ΜΤΑ είναι να παρέχει ταχεία βοήθεια για τη διατήρηση ή την ανασυγκρότηση των πολιτικών δομών που είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση της πολιτικής, της κοινωνικής και της οικονομικής σταθερότητας, και να αποτελέσει τον πρόδρομο ενδεχόμενης βοήθειας σε πιο μακροπρόθεσμη βάση.

Σε ορισμένες καταστάσεις κρίσης ένα άλλο εμπόδιο αποτελεί το γεγονός ότι τα σχέδια πρέπει να εγκριθούν από τις κυβερνήσεις. Τα σημαντικότερα μέσα ανάπτυξης και συνεργασίας (ΕΤΑ, Tacis, MEDA, κ.τλ.) βασίζονται στην αρχή της εταιρικής σχέσης και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν χωρίς τη συμμετοχή της κυβέρνησης της ενδιαφερόμενης χώρας. Ορισμένες κυβερνήσεις μπορεί να διστάζουν ή να μην είναι σε θέση να αναλάβουν τα σχέδια ΜΚΟ που χρηματοδοτούνται από την ΕΧΟ, ιδίως εάν αφορούν περιοχές που ελέγχει η αντιπολίτευση. Επίσης μπορεί να μην είναι πρόθυμες να χρηματοδοτήσουν ορισμένες ενέργειες που υποστηρίζουν για παράδειγμα τις διαδικασίες ειρήνευσης ή συμφιλίωσης. Σε ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις (Σομαλία, Κονγκό, Ρουάντα), η Επιτροπή αναγκάστηκε να αναλάβει το ρόλο του εθνικού διατάκτη. Σε άλλες περιπτώσεις, δεν υπάρχουν αναπτυξιακοί πόροι, οπότε πρέπει να βρεθούν άλλοι χρηματοδοτικοί πόροι, τους οποίους η Επιτροπή διαχειρίζεται αυτόνομα (αποκατάσταση, κονδύλια προϋπολογισμού για τους πρόσφυγες ή συγχρηματοδότηση ΜΚΟ). Στη Λιβερία, για παράδειγμα, η υπογραφή του ενδεικτικού προγράμματος καθυστέρησε αρκετούς μήνες, οπότε έπρεπε να χρησιμοποιηθούν οι πόροι που προορίζονταν για τη βοήθεια προς τους πρόσφυγες, και των οποίων η διαχείριση γινόταν με πιο ευέλικτες διαδικασίες.

Η Επιτροπή διαθέτει ευρύ φάσμα **εταίρων εκτέλεσης** των προγραμμάτων έκτακτης ανάγκης και ανάπτυξης. Το 2000, το 65% περίπου της κοινοτικής ανθρωπιστικής βοήθειας χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση έργων ΜΚΟ, το 20% χορηγήθηκε μέσω των οργανισμών των ΗΕ (από αυτό το ποσοστό το 5% μέσω του Παγκόσμιου Επισιτιστικού Προγράμματος) και το 15% περίπου μέσω του Ερυθρού Σταυρού και άλλων διεθνών οργανισμών. Οι εταίροι εκτέλεσης, περιλαμβανομένων των ΜΚΟ, εξειδικεύονται συχνά και είναι αρμόδιες είτε για την έκτακτη βοήθεια είτε για την ανάπτυξη. Το γεγονός αυτό καθιστά δύσκολο να εξασφαλισθεί η συνέχεια της συνεργασίας με μία ειδική ομάδα από εταίρους ΜΚΟ, διότι οι εταίροι και οι μέθοδοι εργασίας μπορεί ξαφνικά να αλλάξουν κατά τη μετάβαση από την έκτακτη βοήθεια στην αναπτυξιακή. Για παράδειγμα, μετά τις πλημμύρες στη Μοζαμβίκη, μόνο δύο από τις 40 προτάσεις που ελήφθησαν στο πλαίσιο του προγράμματος για τη συνέχεια της βοήθειας μετά την έκτακτη ανάγκη προέρχονταν από

ΜΚΟ που είχαν συμμετάσχει στη φάση της επείγουσας βοήθειας. Το μεγαλύτερο μέρος των προτάσεων είχε υποβληθεί από ΜΚΟ του τομέα της "ανάπτυξης". Μια σειρά από σχέδια της ECHO που είχαν αποφασισθεί με βάση προτάσεις ΜΚΟ ανέφεραν μόνο στο περιθώριο τη συμφωνία εταιρικής σχέσης ΕΕ και το πρόγραμμα MEDA· μια άλλη ομάδα ΜΚΟ υπέβαλε διάφορες ιδέες για τη χρηματοδότηση ενεργειών αποκατάστασης, που είχαν ελάχιστη σχέση με το πρόγραμμα ECHO (μόνο ένα σχέδιο αποκατάστασης, σχετικά με την εξουδετέρωση των ναρκών, μπορούσε να αποτελέσει φυσική προέκταση δραστηριότητας που είχε αρχίσει στα πλαίσια της ECHO).

Κατά το μεταβατικό στάδιο ίσως χρειασθεί να αλλάξουν και να αυξηθούν οι εταίροι εφαρμογής. Αυτό απαιτεί την εξεύρεση άλλων οργανισμών, εκτός από τις ΜΚΟ και τους οργανισμούς των ΗΕ, όπως π.χ. τοπικές οργανώσεις, ο ιδιωτικός τομέας και σύμβουλοι τεχνικών μελετών. Εάν αποφασισθεί να συνεχιστεί η συνεργασία με ΜΚΟ, θα πρέπει να προτιμηθούν οι ΜΚΟ που έχουν αποδείξει την ικανότητά τους τόσο στην επείγουσα όσο και στην αναπτυξιακή βοήθεια.

Το πρόβλημα που αφορά τη **συγκέντρωση πόρων** οφείλεται κατά κύριο λόγο στην ύπαρξη πολλών μέσων και δημοσιονομικών κονδυλίων, για, π.χ. την αποκατάσταση, η οποία χρηματοδοτείται από μεμονωμένα γεωγραφικά κονδύλια. Το γεγονός αυτό αυξάνει την πολυπλοκότητα και μειώνει την ευελιξία, οδηγεί σε ελλιπή κάλυψη σε έναν τομέα όπου απαιτούνται ταχείες παρεμβάσεις, ιδίως εφόσον δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν ένα και πλέον έτος νωρίτερα, κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Στο νότιο Καύκασο και στην Κεντρική Ασία η ομαλή μετάβαση από τη χρηματοδότηση της ECHO σε άλλα προγράμματα αποτελεί πρόκληση λόγω του χαρακτήρα της τρέχουσας βοήθειας Tacis και της νομικής της βάσης και λόγω της ανεπάρκειας των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται στα πλαίσια του συγκεκριμένου κονδυλίου του προϋπολογισμού TACIS για την αποκατάσταση (το 2000 διατέθηκαν μόνο 1,7 εκατ. ευρώ). Το κονδύλιο επισιτιστικής βοήθειας/επισιτιστικής ασφάλειας αποδείχθηκε κατάλληλο για τη σύνδεση αρωγής και αναπτυξιακής βοήθειας. Ωστόσο, οι πόροι δεν επαρκούν για να καλύψουν όλες τις εν δυνάμει δικαιούχες χώρες²⁰.

4.2. Προσαρμογή των εγγράφων εθνικής στρατηγικής

Τα "έγγραφα εθνικής στρατηγικής"²¹ είναι το κύριο εργαλείο που χρησιμοποιείται για τον προγραμματισμό της βοήθειας της ΕΚ. Τα έγγραφα αυτά, με βάση ανάλυση της κατάστασης της χώρας εταίρου, των προτεραιοτήτων της ΕΚ και των δραστηριοτήτων των άλλων μεγάλων εταίρων, θα χρησιμοποιούνται για τον προσανατολισμό, τη διαχείριση και την αναθεώρηση των προγραμμάτων βοήθειας της ΕΚ για όλες τις αναπτυσσόμενες χώρες που τυγχάνουν βοήθειας στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης, των προγραμμάτων ΑΛΑ και MED, και σταδιακά για τις άλλες χώρες.

Το πρόβλημα της σύνδεσης θα αποτελέσει αναπόσπαστο μέρος των ΕΕΣ των χωρών όπου υπάρχουν κρίσεις και έκτακτες ανάγκες ή η δυνατότητα να προκύψουν, ιδίως όπου παρεμβαίνει η ECHO. Το γεγονός αυτό θα επιτρέψει στην ΕΚ να λάβει υπόψη το στάδιο πριν από την κρίση, και τις δυνατότητες πρόληψης ή προετοιμασίας για την αντιμετώπιση των καταστροφών και την πρόληψη της κρίσης. Επίσης θα επιτρέψει το σχεδιασμό της μετάβασης από το στάδιο έκτακτης βοήθειας στο στάδιο ανάπτυξης. Η προσέγγιση αυτή προβλέπεται ήδη για τις χώρες ΑΚΕ στη συμφωνία Κοτονού η οποία αναφέρεται ρητά στο θέμα της

²⁰ Το κονδύλιο επισιτιστικής βοήθειας/επισιτιστικής ασφάλειας προβλέπεται να καλύψει περίπου είκοσι χώρες.

²¹ Τυποποιημένο πλαίσιο που εξέδωσε το Συμβούλιο στις 10 Νοεμβρίου του 2000.

σύνδεσης²². Τη σύνδεση προβλέπει επίσης το νέο πρόγραμμα CARDS για τα δυτικά Βαλκάνια, το οποίο επικεντρώνεται στην ανασυγκρότηση και σταθεροποίηση, καθώς και σε μακροπρόθεσμους στόχους βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης²³. Για τις χώρες όπου υπάρχουν συγκρούσεις, τα ΕΕΣ θα επικεντρωθούν στο ρόλο της ΕΚ στην ειρηνευτική διαδικασία και στην επίλυση των διαφορών, που περιλαμβάνει και τη σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης. Για τις χώρες που πλήττονται από επαναλαμβανόμενες φυσικές καταστροφές, οι στρατηγικές μακροπρόθεσμης ανάπτυξης πρέπει να περιλαμβάνουν την ετοιμότητα για την αντιμετώπιση των καταστροφών, η οποία από περιβαλλοντική άποψη μπορεί να αντιμετωπισθεί με κατάλληλες μεθόδους, όπως η εθνική περιβαλλοντική κατατομή και οι περιβαλλοντικές αξιολογήσεις. Για τις χώρες που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές κρίσεις, τα ΕΕΣ πρέπει να περιλαμβάνουν τη δημιουργία θεσμών και την ενίσχυση της ικανότητας των μη κρατικών φορέων. Τα ΕΕΣ πρέπει να εξετάσουν επίσης το εμπορικό δυναμικό και τις απαραίτητες στρατηγικές και μεταρρυθμίσεις για την αύξηση της παραγωγικότητας και των εμπορικών συναλλαγών.

Όταν η ECHO ή ο MTA αρχίζει να παρεμβαίνει σε μια χώρα, πρέπει να εξετάζεται κατά πόσον πρέπει να προσαρμοσθεί το ΕΕΣ. Ακόμη και εάν εξακολουθήσει να ισχύει το ΕΕΣ για την προοπτική μακροπρόθεσμης ανάπτυξης, η κρίση θα έχει επιπτώσεις στις δραστηριότητες συνεργασίας. Γι' αυτό πρέπει να καταρτίζεται μία προσθήκη στο ΕΕΣ σε στενή συνεργασία με τους εταίρους επιτόπου. Για τις χώρες ΑΚΕ, αυτή η διαδικασία αντιστοιχεί στις ειδικές αναθεωρήσεις που προβλέπονται στη συμφωνία του Κοτονού²⁴ και στο νέο σύστημα προγραμματισμού και χορήγησης των πόρων²⁵. αυτές οι διατάξεις επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση ευέλικτων και αποτελεσματικών διαδικασιών. Μία παρόμοια διαδικασία αναθεώρησης, που εφαρμόζεται σε απρόβλεπτες συνθήκες, προβλέπεται επίσης για τις μεσογειακές χώρες στο νέο κανονισμό MEDA²⁶. Ειδική διαδικασία επανεξέτασης προβλέπεται επίσης για τα δυτικά Βαλκάνια²⁷. Παρόμοια ειδική επανεξέταση θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και για άλλες περιοχές.

Η προσθήκη στο ΕΕΣ θα βασίζεται σε ανάλυση της κατάστασης και θα περιέχει πληροφορίες σχετικά με τις παρεμβάσεις των άλλων χορηγών βοήθειας, ιδίως των κρατών μελών. Θα καθορίζει στρατηγικές κατευθύνσεις, στόχους και προτεραιότητες. Θα συνδέει και θα ολοκληρώνει αμοιβαία διάφορες παρεμβάσεις και μέσα. Στις περισσότερες περιπτώσεις δεν υπάρχει χρονολογική μετάβαση μεταξύ των διαφόρων μέσων, αλλά ταυτόχρονη χρηματοδότηση. Για να δημιουργηθεί η σύνδεση μεταξύ αρωγής και ανάπτυξης, είναι απαραίτητος ο άμεσος προγραμματισμός όχι μόνο των παρεμβάσεων βραχυπρόθεσμης βοήθειας, αλλά και των ενεργειών βραχυπρόθεσμης και μεσοπρόθεσμης αποκατάστασης και ανάπτυξης. Αυτός ο προγραμματισμός πρέπει να προβλέπει, ει δυνατόν, τη σταδιακή αποχώρηση της ECHO (ο MTA πρέπει νομικά να καταργηθεί σταδιακά μετά από έξι μήνες και να αντικατασταθεί από άλλο μέσο της ΕΚ, όπου είναι απαραίτητο).

Η ανθρωπιστική προσέγγιση και η προσέγγιση της συνεργασίας για την ανάπτυξη πρέπει να συντονίζονται καλύτερα. Στη Σομαλία, στις λεγόμενες "περιοχές έκτακτης ανάγκης",

²² Συμφωνία του Κοτονού, άρθρο 11 παράγραφος 5.

²³ Κανονισμός 2666/2000 του Συμβουλίου της 5ης Δεκεμβρίου 2000, άρθρο 2 παράγραφος 2.

²⁴ Το άρθρο 5 παράγραφος 2 του παραρτήματος IV της συμφωνίας του Κοτονού προβλέπει ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις σχετικά με την ανθρωπιστική βοήθεια και τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης μπορεί να πραγματοποιείται αναθεώρηση της εθνικής στρατηγικής και του ενδεικτικού προγράμματος εφόσον το ζητήσει το ένα από τα δύο μέρη

²⁵ Χρησιμοποίηση των πόρων που προορίζονται για την κάλυψη απρόβλεπτων αναγκών

²⁶ Κανονισμός 2698/2000 του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000, άρθρο 5 παράγραφος 2.

²⁷ Κανονισμός 2666/2000 του Συμβουλίου της 5ης Δεκεμβρίου 2000, άρθρο 3 παράγραφος 1 α)

διανεμήθηκαν δωρεάν φάρμακα, ενώ στις λεγόμενες "περιοχές αποκατάστασης", που πολλές φορές ευρίσκονταν κοντά στις άλλες, εφαρμόστηκαν μηχανισμοί συμμετοχής στο κόστος. Συνεπώς, οι ανθρωπιστικές παρεμβάσεις πρέπει να προγραμματίζονται έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μακροπρόθεσμοι στόχοι και η βιωσιμότητα, τα δε προγράμματα ανάπτυξης πρέπει να λαμβάνουν ολοένα και περισσότερο υπόψη τις ανάγκες των πληθυσμών που διαπιστώνονται στη φάση αποκατάστασης, καθώς και την εξέλιξη των αναγκών.

Η προσθήκη θα καταρτισθεί από ομάδες διαφόρων τομέων, δεδομένου ότι οι μελέτες και οι αξιολογήσεις έδειξαν σαφώς ότι ο συνεχής εσωτερικός συντονισμός αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχία. Οι ομάδες αυτές αποδείχθηκαν χρήσιμες, για παράδειγμα, στη Μοζαμβίκη. Αν και η εγκατάσταση μιας ομάδας εργασίας είναι απαραίτητη για να εξασφαλισθεί η σύνδεση, δημιουργεί ορισμένα προβλήματα χρόνου, διότι μπορεί να αυξήσει το χρόνο αντίδρασης της ανθρωπιστικής παρέμβασης και να μειώσει τον αντίστοιχο χρόνο των ενεργειών ανάπτυξης. Ιδιαίτερη σημασία έχει η εξασφάλιση άμεσης απόφασης σύστασης της ομάδας εργασίας, καθώς και η διάθεση σ' αυτή αρκετού προσωπικού με ευέλικτο τρόπο. Ένα άλλο παράδειγμα επιτυχούς σύνδεσης υπάρχει στην κρίση του Κοσσυφοπεδίου. Οι μηχανισμοί συντονισμού που δημιουργήθηκαν σ' αυτή την περίπτωση διασφάλισαν επίπεδο συντονισμού χωρίς προηγούμενο στις υπηρεσίες της Επιτροπής που μετείχαν σε κεντρικό επίπεδο και επιτόπου. Βασικός παράγοντας για την επιτυχία υπήρξε η ταχεία συγκρότηση και ανάπτυξη της ειδικής ομάδας (Task Force) της Επιτροπής στην επαρχία του Κοσσυφοπεδίου πριν από την άφιξη της Υπηρεσίας Ανασυγκρότησης, συγχρόνως με την παρουσία της ECHO.

Η προσθήκη στα έγγραφα εθνικής στρατηγικής θα εκδοθεί σύμφωνα με τις διαδικασίες για τα μέσα που εφαρμόζονται, με τον ανώτατο βαθμό ευελιξίας που μπορεί νομικά να επιτευχθεί στο πλαίσιο κάθε μέσου. Θα καλύπτει τις προβλεπόμενες ενέργειες και τα διάφορα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν, οπότε δεν θα χρειάζεται στη συνέχεια καμία έγκριση των μεμονωμένων σχεδίων, παρά μόνο η πληροφόρηση σχετικά με αυτά. Η προσθήκη θα αξιολογήσει επίσης το είδος των αρμοδιοτήτων που απαιτούνται και θα προσδιορίσει τους κατάλληλους εταίρους, σχετικά με τους οποίους θα πραγματοποιηθούν κατά το δυνατόν συζητήσεις ώστε να εγκριθούν από την χώρα εταίρο.

Η Επιτροπή θα προτείνει απλουστευμένες και ταχύτερες διαδικασίες για την έκδοση και την τροποποίηση αυτών των προσθηκών. Η πείρα δείχνει ότι η εξέλιξη των κρίσεων, και ιδιαίτερα των συγκρούσεων, είναι απρόβλεπτη και επομένως η προσθήκη των ΕΕΣ πρέπει να προβλέπει αρκετή ευελιξία ώστε να είναι δυνατές οι γρήγορες προσαρμογές στις μεταβαλλόμενες και απρόβλεπτες καταστάσεις. Κοινός στόχος θα πρέπει να είναι να συμφωνηθούν οι στρατηγικές κατευθύνσεις και να εξασφαλισθεί ο μέγιστος βαθμός ευελιξίας για την κατάρτιση και την εφαρμογή των προγραμμάτων εργασίας και των σχεδίων σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα.

Αμέσως μετά την έναρξη της παρέμβασης της ECHO ή του MTA, θα καταρτίζεται μία προσθήκη στο έγγραφο εθνικής στρατηγικής που θα περιλαμβάνει ένα ενδεικτικό πρόγραμμα εργασίας και θα εκδίδεται με απλουστευμένη και ταχεία διαδικασία.

4.3. Τα μέσα

Η Επιτροπή επανεξετάζει τα επιχειρησιακά μέσα της για να καθορίσει τους τομείς όπου μπορεί να βελτιωθεί η σύνδεση. Η επανεξέταση αυτή πραγματοποιείται στα πλαίσια της μεταρρύθμισης της εξωτερικής βοήθειας της ΕΚ. Στόχος της Επιτροπής δεν είναι να δημιουργήσει νέα χρηματοδοτικά μέσα για να διασφαλίσει καλύτερη σύνδεση, αλλά να βελτιώσει τα υφιστάμενα μέσα και τις συνδέσεις τους, όπου αυτό είναι δυνατόν. Σημαντική

είναι επίσης η μείωση του αριθμού των κονδυλίων του προϋπολογισμού, διότι αυτό θεωρείται βασικό για να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ευελιξία στη διαχείριση της εξωτερικής βοήθειας σε καταστάσεις κρίσης.

Ορισμένα από τα **θεματικά μέσα** που διαθέτει η ΕΚ για να αντιμετωπίζει τα μεγάλα τομεακά προβλήματα είναι ιδιαίτερα σημαντικά αμέσως μετά την κρίση και σχετικά κατάλληλα για τη διασφάλιση σύνδεσης. Πρόκειται για τα μέσα για την αποκατάσταση και την ανασυγκρότηση, τη βοήθεια προς τους πρόσφυγες και τα άτομα που εκτοπίζονται στο εσωτερικό, την επισιτιστική βοήθεια/επισιτιστική ασφάλεια, και την εξουδετέρωση των ναρκών. Άλλα μέσα μπορούν να χρησιμοποιηθούν συμπληρωματικά, όπως η ενίσχυση του εκδημοκρατισμού και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η συγχρηματοδότηση των ΜΚΟ και η αποκεντρωμένη συνεργασία.

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ.2258/96 σχετικά με **δράσεις αποκατάστασης και ανασυγκρότησης** υπέρ των αναπτυσσόμενων χωρών μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο μέσο για τη συμπλήρωση των μακροπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων και θα μπορούσε επίσης να χρησιμοποιηθεί για τη συνέχιση της χρηματοδότησης δράσεων που άρχισαν στο πλαίσιο του μηχανισμού ταχείας αντίδρασης. Ωστόσο, οι διαδικασίες χρησιμοποίησής του πρέπει να βελτιωθούν. Κατ' αρχήν η Επιτροπή θα προτείνει τη συγχώνευση των πέντε υφιστάμενων γεωγραφικών κονδυλίων του προϋπολογισμού για την αποκατάσταση²⁸ σε ένα και μόνο που θα καλύπτει όλες αυτές τις περιοχές. Αυτό είναι απαραίτητο για να διασφαλισθεί η ευελιξία της αντιμετώπισης καταστάσεων κρίσης οι οποίες σπανίως μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια σε γεωγραφική βάση ένα έτος νωρίτερα.

Επιπλέον, το πεδίο εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας και των συναφών διαδικασιών πρέπει να επανεξετασθεί με βάση τις αξιολογήσεις και την έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης της εξωτερικής βοήθειας, περιλαμβανομένης της επιτροπολογίας και των εσωτερικών διαδικασιών. Για να καταστεί αποτελεσματικότερο μέσο "σύνδεσης", ίσως είναι απαραίτητο να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην αποκατάσταση των θεσμικών ικανοτήτων και στην ανασύσταση του κοινωνικού ιστού παράλληλα με τη φυσική αποκατάσταση της βασικής υποδομής.

Η Επιτροπή θα μπορούσε επίσης να εξετάσει τη δυνατότητα συγχώνευσης ορισμένων υφιστάμενων κανονισμών χωρίς να μεταβληθούν το πεδίο των δραστηριοτήτων, οι δικαιούχοι ομάδες και οι εταίροι εφαρμογής (π.χ. πρόσφυγες και αποκατάσταση). Αυτό θα επέτρεπε να ενταχθεί σε ένα ενιαίο πρόγραμμα ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων σε μία χώρα. Μια άλλη λύση θα ήταν να εξετασθεί η γεωγραφική συγκέντρωση στα πλαίσια των μεγάλων γεωγραφικών προγραμμάτων.

Η πρόταση από την Επιτροπή νέου κανονισμού σχετικά με τη **βοήθεια υπέρ των εκριζωθέντων πληθυσμών** στις χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής²⁹ περιλαμβάνει κατάλληλες διατάξεις για τη διασφάλιση αποτελεσματικότερης σύνδεσης.

Οι δράσεις στο πλαίσιο του προτεινόμενου κανονισμού αποσκοπούν στη σταδιακή αντικατάσταση της βοήθειας έκτακτης ανάγκης και στη διευκόλυνση της μετάβασης προς την αναπτυξιακή στρατηγική. Αποτελούν επομένως μέρος για σφαιρικής στρατηγικής αποκατάστασης των πληθυσμών που πλήττονται ή έχουν πληγεί από εσωτερικές ή εξωτερικές συγκρούσεις.

²⁸ Κονδύλια προϋπολογισμού B7-303 Ασία, B7-313 Λατινική Αμερική, B7-411 Μεσόγειος, B7-522 Δημοκρατίες του Καυκάσου και της Κεντρικής Ασίας, B7-641 ΑΚΕ.

²⁹ COM (2000) 831 της 20ής Δεκεμβρίου 2000.

Ως μέρος της επικείμενης αξιολόγησης και επανεξέτασης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 443/92 για την Ασία και τη Λατινική Αμερική, η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης τα επιχειρήματα υπέρ και κατά της συγχώνευσης των δράσεων που αναλαμβάνονται από ορισμένους ισχύοντες "οριζόντιους κανονισμούς" στο πλαίσιο των κυριότερων γεωγραφικών μέσων. Πιθανοί υποψήφιοι αυτών των συγχωνεύσεων μπορεί να είναι η βοήθεια προς τους πρόσφυγες/εκριζωμένους πληθυσμούς και ο κανονισμός για την αποκατάσταση.

Εκτός από την ενοποίηση των νομικών βάσεων και των κονδυλίων του προϋπολογισμού, η συγχώνευση αναμένεται να έχει το πλεονέκτημα της ενσωμάτωσης σε μία νομική βάση ευρέως φάσματος δραστηριοτήτων σε μία χώρα. Αυτό θα ήταν σύμφωνο με τον στόχο της προώθησης της σύνδεσης. Ωστόσο, θα ήταν απαραίτητο να διασφαλιστεί ότι ένας ευρύτερος κανονισμός επιτρέπει το ισχύον πεδίο δραστηριοτήτων, προωθεί την ταχεία λήψη αποφάσεων, την ευελιξία στην επιλογή των εταίρων εκτέλεσης, και τη λήψη αποφάσεων χωρίς τη συμφωνία των κυβερνήσεων.

Ο κανονισμός TACIS, ο οποίος δεν προβλέπει επί του παρόντος δράσεις αποκατάστασης, θα επανεξετασθεί το 2006. Σε περίπτωση που επιδιωχθεί συγχώνευση στους κυριότερους γεωγραφικούς κανονισμούς ορισμένων οριζόντιων κανονισμών, όπως για τους πρόσφυγες και την αποκατάσταση, θα πρέπει να υποστηριχθεί στο μεταξύ χωριστή νομική βάση για την αποκατάσταση στις χώρες Tacis (π.χ. ο ισχύον κανονισμός 2258/96).

Η εναλλακτική λύση της συγχώνευσης των μέσων είναι η συνέχιση ισχύος του εγγράφου εθνικής στρατηγικής ως κύριου μέσου για την προώθηση της συνάφειας των διαφόρων μέσων στο πλαίσιο των χωρών, και η διασφάλιση της σύνδεσης, όπως περιγράφηκε ανωτέρω. Τα ΕΕΣ αναμένονται να καλύψουν τόσο την κύρια νομική βάση/κονδύλιο του προϋπολογισμού για την αναπτυξιακή βοήθεια, όσο και τα χωριστά οριζόντια μέσα/συνολικά κονδύλια του προϋπολογισμού για ειδικές παρεμβάσεις μετά την κρίση.

Οι δράσεις επισιτιστικής βοήθειας και επισιτιστικής ασφάλειας αποτελούν καλά μέσα για τη διασφάλιση της σύνδεσης, διότι καλύπτουν τόσο τις βραχυπρόθεσμες όσο και τις μακροπρόθεσμες πτυχές. Το τριάντα τοις εκατό των χορηγήσεων αυτού του κονδυλίου χρηματοδοτεί τις κρίσιμες ενέργειες (μέσω ΠΕΠ και ΜΚΟ). Οι υπόλοιποι πόροι χρησιμοποιούνται για τη διαρθρωτική στήριξη των πολιτικών επισιτιστικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας των απαραίτητων όρων για την έναρξη διαδικασιών μακροπρόθεσμης μεταρρύθμισης. Είναι προφανές ότι πρόκειται για ένα ευέλικτο μέσο που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε διάφορες καταστάσεις. Προβλέπεται αξιολόγηση του μέσου αυτού η οποία, μεταξύ άλλων, θα εξετάσει θέματα σύνδεσης και τη σχέση αυτού του μέσου με άλλα κοινοτικά μέσα.

Οι ενέργειες για την **εξουδετέρωση των ναρκών** είναι σημαντικές σε πολλές καταστάσεις που προηγούνται ή έπονται μιας κρίσης, και μπορούν να αποτελέσουν αναπόσπαστο μέρος των σχεδίων ανθρωπιστικής βοήθειας, αποκατάστασης, ανασυγκρότησης και ανάπτυξης. Αν και ο κύριος στόχος των ενεργειών για την εξουδετέρωση των ναρκών είναι η διάσωση ζωών και η ασφάλεια των ανθρώπων, ο κοινωνικός και οικονομικός αντίκτυπος των ναρκών ξηράς κατά προσωπικού στους πληθυσμούς και οι αρνητικές επιπτώσεις τους στις προσπάθειες να μειωθεί η φτώχεια και η αστάθεια δεν μπορούν να παραβλεφθούν. Επομένως, το θέμα της εξουδετέρωσης των ναρκών πρέπει να ενταχθεί στα ΕΕΣ και να μελετηθεί στα πλαίσια του κύκλου ανάπτυξης της χώρας. Η Επιτροπή άρχισε να περιλαμβάνει συστηματικά την αξιολόγηση των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων των ναρκών ξηράς κατά προσωπικού στη διαδικασία του περιφερειακού στρατηγικού προγραμματισμού της εξουδετέρωσης των ναρκών. Η πρόταση για νέο κανονισμό που συζητείται επί του παρόντος θεσπίζει μία σαφή σύνδεση μεταξύ των δράσεων για την εξουδετέρωση των ναρκών και των

γενικών στρατηγικών συνεργασίας με τρίτες χώρες. Ο κανονισμός αυτός προβλέπει τη δυνατότητα συμπληρωματικής χρηματοδότησης³⁰.

Όσον αφορά τη συγχρηματοδότηση των ΜΚΟ, οι γενικοί όροι που εκδόθηκαν τον Ιανουάριο του 2000 προβλέπουν να δοθεί προτεραιότητα κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες που ευρίσκονται στο στάδιο αποκατάστασης.

Σύμφωνα με τους κανονισμούς του Συμβουλίου 975/99 και 976/99, που παρέχουν τη νομική βάση για τις δραστηριότητες στους τομείς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του εκδημοκρατισμού, που χρηματοδοτούνται από το κεφάλαιο Β7-7 του προϋπολογισμού της Κοινότητας ("η ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου"), προβλέπουν τρεις πιθανούς τομείς παρέμβασης: την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τον εκδημοκρατισμό, την πρόληψη των συγκρούσεων και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των συγκρούσεων στα ανθρώπινα δικαιώματα, ειδικότερα, με την παροχή στήριξης στις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών αλλά και στους διεθνείς οργανισμούς. Οι κανονισμοί αυτοί προβλέπουν ταχείες διαδικασίες για τη χρηματοδότηση σχεδίων που δεν υπερβαίνουν τα 2 εκατ. ευρώ σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Επομένως, μπορούν να αναπτυχθούν γρήγορα, σε καταστάσεις πριν και μετά την κρίση, και να συμπληρώσουν άλλες κοινοτικές δράσεις.

Γενικά, με εξαίρεση τη νέα συμφωνία εταιρικής σχέσης ΑΚΕ-ΕΚ και το πρόγραμμα CARDS για τα δυτικά Βαλκάνια, **τα άλλα μεγάλα περιφερειακά προγράμματα της ΕΚ** (MEDA, Tacis, Ασία και Λατινική Αμερική) δεν προσφέρονται σήμερα για τη σύνδεση αρωγής και ανάπτυξης με ευέλικτο τρόπο και εγκαίρως σε καταστάσεις που ακολουθούν μία κρίση.

Το πρόγραμμα Tacis είναι κυρίως πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας με κάποιο πεδίο για την ανάληψη επενδυτικών ενεργειών, το οποίο επικεντρώνεται στη στήριξη του εκδημοκρατισμού και της διαδικασίας μετάβασης σε οικονομίες της αγοράς. Η Επιτροπή ενδέχεται να εξετάσει τη δυνατότητα επέκτασης του πεδίου εφαρμογής των ενεργειών Tacis.

Το πρόγραμμα MEDA, αν και δεν είναι επικεντρωμένο στην αποκατάσταση ή στις καταστάσεις κρίσης, ωστόσο παρέχει τη δυνατότητα προώθησης ορισμένων σχεδίων από το στάδιο έκτακτης ανάγκης. Αυτό συνέβη για παράδειγμα στην περίπτωση των ενεργειών για την εκκαθάριση των ναρκοπεδίων στο Λίβανο.

Όσον αφορά τη συνεργασία με τις χώρες ΑΚΕ, η συμφωνία του Κοτονού παρουσιάζει μεγαλύτερη ευελιξία από τις προηγούμενες συμβάσεις όσον αφορά το θέμα της σύνδεσης. Ειδικότερα:

1) όταν μια κρίση εκδηλώνεται σε χώρα στην οποία υπάρχουν έγγραφο εθνικής στρατηγικής και ενδεικτικό πρόγραμμα, μπορούν να ληφθούν τα εξής μέτρα: το ενδεικτικό πρόγραμμα θα αναθεωρηθεί, εφόσον το ζητήσει ένα από τα δύο μέρη, και θα ληφθεί απόφαση σχετικά με τις ενέργειες που θα διευκολύνουν τη μετάβαση από το στάδιο έκτακτης ανάγκης στο στάδιο ανάπτυξης με την εφαρμογή αποτελεσματικών και ευέλικτων μηχανισμών³¹. αν δεν μπορούν να διατεθούν κονδύλια του προϋπολογισμού, οι παρεμβάσεις έκτακτης ανάγκης και αποκατάστασης μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης· εν

³⁰ Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τη δράση για την καταπολέμηση των ναρκών κατά προσωπικού, άρθρα 1, παράγραφος 2 και 2, παράγραφος 4.

³¹ Συμφωνία του Κοτονού - Παράρτημα IV, άρθρο 5, παράγραφος 2 και κείμενο της συμφωνίας, άρθρα 72, παράγραφος 6 και 73, παράγραφος 1.

πάση περιπτώσει, οι πόροι θα εξακολουθήσουν να διατίθενται σε μη κρατικούς φορείς, ιδίως το ποσοστό του μακροπρόθεσμου κονδυλίου στο οποίο έχουν άμεση πρόσβαση³².

2) στις χώρες όπου, λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, δεν έχει υπογραφεί ενδεικτικό πρόγραμμα, η συμφωνία του Κοτονού προβλέπει ότι θα θεσπίζεται ένας ειδικός μηχανισμός³³. Αυτό σημαίνει ότι: με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου η συνεργασία της ΕΚ έχει ανασταλεί με βάση τις διαδικασίες των άρθρων 96 και 97 της συμφωνίας του Κοτονού³⁴, αποφασίζεται και γνωστοποιείται η συνολική χορήγηση των πόρων· ωστόσο, επειδή είναι δύσκολο να αρχίσει κανονική διαδικασία προγραμματισμού, θα θεσπίζονται μόνο ειδικά μέτρα, σύμφωνα με το ΕΕΣ, προκειμένου να διασφαλισθεί η κατάλληλη σύνδεση μεταξύ βοήθειας έκτακτης ανάγκης και αναπτυξιακής βοήθειας. Και σε αυτή την περίπτωση, εάν δεν είναι διαθέσιμα κονδύλια του προϋπολογισμού, θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν οι πόροι του ΕΤΑ μέσω της λεγόμενης "χορήγησης Β", που θεσπίστηκε για να καλύπτει απρόβλεπτες ανάγκες³⁵. Σ' αυτό το πλαίσιο μπορούν να πραγματοποιηθούν ανθρωπιστικές ενέργειες και ενέργειες μετά την έκτακτη ανάγκη με στόχο την υλική και κοινωνική αποκατάσταση, με την εφαρμογή αποτελεσματικών και ευέλικτων μηχανισμών. Οι πόροι θα παρέχονται εξάλλου απευθείας σε μη κρατικούς φορείς.

Το πρόγραμμα CARDS θα παρέχει κοινοτική βοήθεια για την ανασυγκρότηση, βοήθεια για την επιστροφή των προσφύγων και των εκτοπισθέντων, και τη σταθεροποίηση της περιοχής, καθώς και για τη θεσμική ανάπτυξη, τις οικονομικές μεταρρυθμίσεις, την κοινωνική ανάπτυξη, την περιβαλλοντική αποκατάσταση και την περιφερειακή συνεργασία.

Η μεταρρύθμιση της Επιτροπής έχει προχωρήσει ήδη αρκετά ως προς την αξιολόγηση και τις μεταρρυθμίσεις που προτείνει όσον αφορά τις **εσωτερικές διαδικασίες**. Η διαδικασία αυτή πρέπει να ενισχυθεί και να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα της σύνδεσης. Η Επιτροπή επανεξετάζει τις εσωτερικές διαδικασίες της και θα προτείνει απλουστευμένες και πιο ευέλικτες διαδικασίες για τη λήψη των αποφάσεων που θα εφαρμοσθούν μόλις θ' έχουν καταρτισθεί η προσθήκη στα ΕΕΣ και το προσαρτημένο σ' αυτά πρόγραμμα εργασίας. Η ευελιξία πρέπει γενικά να αυξηθεί ακόμη, έστω και αν έχουν ήδη επέλθει ορισμένες βελτιώσεις μετά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Συνεργασίας για τη Βοήθεια, όσον αφορά για παράδειγμα τις διαδικασίες για την έγκριση και τροποποίηση των συμβάσεων.

Επειδή τα σχετικά θέματα είναι εξαιρετικά ευαίσθητα και οι καταστάσεις πολύπλοκες, συχνά οι αποφάσεις λαμβάνονται στο ανώτατο επίπεδο των κεντρικών υπηρεσιών. Ωστόσο, η αποκέντρωση ως επί το πλείστον της λήψης των αποφάσεων από τις κεντρικές υπηρεσίες σε τοπικό επίπεδο αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επιτυχία των ενεργειών, όπως φάνηκε στο Κοσσυφοπέδιο. Η μεταφορά σε μεγάλη κλίμακα της λήψης των αποφάσεων στις αντιπροσωπείες, η οποία προβλέπεται στη μεταρρύθμιση της διαχείρισης της κοινοτικής βοήθειας, θα αποβεί θετική για το θέμα της σύνδεσης. Οι αντιπροσωπείες, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, θα διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στη διατύπωση της προσθήκης στα ΕΕΣ και στον καθορισμό και την επιλογή των σχεδίων και προγραμμάτων.

³² Συμφωνία του Κοτονού- Παράρτημα IV, άρθρο 4 παράγραφος 1 στοιχείο δ).

³³ Συμφωνία του Κοτονού - Παράρτημα IV, άρθρο 3 παράγραφος 4.

³⁴ Συμφωνία του Κοτονού, Τελική Πράξη, Δήλωση XXI

³⁵ Συμφωνία του Κοτονού - Παράρτημα IV, άρθρο 3, παράγραφος 2 στοιχείο β) και κείμενο της συμφωνίας, άρθρα 72, παράγραφος 6 και 73, παράγραφος 1.

Οι ειδικές τροποποιήσεις στους υφιστάμενους κανονισμούς και στις εσωτερικές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων θα ληφθούν υπόψη προκειμένου να αυξηθεί η ικανότητα της Κοινότητας να ανταποκρίνεται έγκαιρα στις καταστάσεις που ακολουθούν τις κρίσεις.

4.4. Μεγαλύτεροι κίνδυνοι στις μεταβατικές καταστάσεις: συμβιβασμός μεταξύ της ευελιξίας, της ταχύτητας και του ελέγχου

Μια αποτελεσματική παρέμβαση σε κατάσταση μετά από κρίση συνεπάγεται την αποδοχή ενός υψηλού βαθμού "τεχνικού" κινδύνου κατά την εφαρμογή της συνεργασίας, παρά τον πολιτικό κίνδυνο που ενυπάρχει στη γενική κατάσταση της χώρας. Δεν είναι εύκολη η δράση με ευελιξία και ταχύτητα σε ευμετάβλητες καταστάσεις, και η διατήρηση συγχρόνως ισχυρού ελέγχου και υπευθυνότητας.

Ο μεγάλος αυτός τεχνικός κίνδυνος αφορά καταρχάς την προτεινόμενη ταχεία διαδικασία για την έκδοση προσθήκης στο έγγραφο εθνικής στρατηγικής, και το προσαρτημένο σ' αυτό πρόγραμμα εργασίας. Σ' αυτό το πλαίσιο, οι διαβουλεύσεις θα περιορισθούν αναγκαστικά, ακόμα και με τις αρχές των χωρών εταίρων, σε ορισμένες δύσκολες περιπτώσεις. Εξάλλου, οι τομεακές και άλλες μελέτες των επιπτώσεων δεν μπορούν να πραγματοποιούνται συστηματικά πριν από τον καθορισμό των σχεδίων. Οι μελέτες σκοπιμότητας, ο τεχνικός προγραμματισμός, ο έλεγχος της ποιότητας επιτόπου, και η εξακρίβωση της πραγματικής ικανότητας του εταίρου που εφαρμόζει το σχέδιο αποτελούν όλα ενέργειες που απαιτούν χρόνο.

Δεύτερον, ο τεχνικός κίνδυνος υπάρχει στις διαδικασίες γενικά. Πρέπει να εξετασθούν οι δυνατότητες να παρέχεται μεγαλύτερη ευελιξία στα πλαίσια των υφιστάμενων συμβάσεων, χωρίς οπωσδήποτε να επηρεάζεται η χρησιμοποίηση παρόμοιων συμβάσεων σε ενέργειες που δεν εντάσσονται στη σύνδεση. Αυτό ίσως να σημαίνει ότι ίσως παραστεί ανάγκη να τροποποιηθεί το περιεχόμενο και η θέση των σχεδίων, ή να γίνεται αποδεκτή μια αποτυχία για την επίτευξη στόχων ή απαιτήσεων όσον αφορά περιουσιακά στοιχεία. Με αυτόν τον τρόπο αποφεύγονται οι επιπλέον πρόσθετοι όροι των συμβάσεων και οι επακόλουθες καθυστερήσεις.

Οι μεγάλοι πολιτικοί κίνδυνοι είναι αναπόφευκτοι. Στις καταστάσεις που ακολουθούν μία κρίση συχνά πρέπει να αντιμετωπισθούν πιθανόν ασταθείς εταίροι. Οι κυβερνήσεις μπορεί να είναι βραχύβιες και πρέπει να είναι αποδεκτό ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η βοήθεια μετά την κρίση μπορεί να οδηγήσει στην εδραίωση κυβερνήσεων ελάχιστα ικανοποιητικών. Στην περίπτωση νέας διακυβέρνησης, η επιλογή εταίρου μπορεί να είναι ιδιαίτερα λεπτή υπόθεση. Η κυβέρνηση είναι ασθενής. Οι ΜΚΟ είναι απύσυχες ή επηρεάζονται. Οι οργανώσεις των Ηνωμένων Εθνών πρέπει να κληθούν να παράσχουν νομιμότητα και ένα πλαίσιο για τους χορηγούς βοήθειας, ει δυνατόν με τη μορφή της προσέγγισης "φίλοι".

Για όλους αυτούς τους λόγους, πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρέπει να ληφθούν ορισμένες αποφάσεις, έστω και αν το αποτέλεσμα της παρέμβασης είναι αβέβαιο. Είναι απαραίτητο να κατανοηθεί αυτό, ώστε οι ενέργειες της Επιτροπής σε δύσκολες καταστάσεις να εξυπηρετούν κάποιο σκοπό.

Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της πρέπει να επιλέξουν ή την αύξηση της ταχύτητας και της ευελιξίας των ενεργειών ή την εξασφάλιση του μέγιστου βαθμού ελέγχου και ποιότητας. Πρέπει να αποδεχθούν την ανάληψη του κινδύνου ή να αποφασίσουν ότι δεν παρεμβαίνουν.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ - ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ

Ο ελλιπής συντονισμός μεταξύ των χορηγών βοήθειας και η έλλειψη κατάλληλων μέσων για να αντιμετωπισθούν γρήγορα και αποτελεσματικά οι καταστάσεις που ακολουθούν μια κρίση, περιορίζουν την αποτελεσματικότητα και τα οφέλη της βοήθειας. Η πείρα δείχνει ότι ορισμένες βελτιώσεις συνέβαλαν στην εξασφάλιση της σύνδεσης αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης. Ωστόσο, πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά. Όλοι οι χορηγοί βοήθειας αντιμετωπίζουν προβλήματα του ίδιου τύπου.

Λόγω της σημασίας της ως χορηγού έκτακτης βοήθειας και αναπτυξιακής βοήθειας, καθώς και λόγω της ευρείας διεθνώς παρουσίας της, η ΕΚ έχει ιδιαίτερη ευθύνη στο θέμα αυτό.

Για να βελτιωθεί η συνεισφορά της ΕΚ με αποτελεσματικότερες ενέργειες στις καταστάσεις που ακολουθούν μια κρίση, η Επιτροπή προτείνει τα επόμενα μέτρα:

Στις χώρες όπου συμβαίνουν τακτικά φυσικές καταστροφές, πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην ετοιμότητα για την αντιμετώπιση καταστροφής και στην πρόληψη, τόσο στην ανθρωπιστική βοήθεια και κυρίως στα πλαίσια των στρατηγικών και προγραμμάτων συνεργασίας για την ανάπτυξη.

Στις καταστάσεις σύρραξης, η σύνδεση αρωγής και ανάπτυξης πρέπει να εξετάζεται σε ευρύτερο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο. Οι παράγοντες αυτοί πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την εξέταση των διαφόρων σταδίων και για τους διάφορους τομείς παρέμβασης.

Η ECHO πρέπει να επικεντρωθεί στη βασική της αποστολή. Η βοήθεια σε χώρες όπου δεν υπάρχει ανθρωπιστική έκτακτη ανάγκη πρέπει να σταδιακά να καταργηθεί. Στις περιπτώσεις στις οποίες η ΕΚ έχει δεσμευθεί να συνεχίσει την παροχή βοήθειας, πρέπει να χρησιμοποιηθούν εγκαίρως τα κατάλληλα μακροπρόθεσμα μέσα, όπου υπάρχει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο.

Η βοήθεια έκτακτης ανάγκης πρέπει να σχεδιάζεται ολοένα και περισσότερο κατά τρόπο που να επιτρέπει τη μετάβαση σε άλλα μέσα χωρίς να θίγονται οι μακροπρόθεσμοι στόχοι ανάπτυξης και η σταθερή εφαρμογή αυτών των μέσων. Η αναπτυξιακή πολιτική πρέπει επίσης να προσαρμοσθεί καλύτερα στην αντιμετώπιση αυτών των θεμάτων.

Για να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα του ελλιπούς συντονισμού των χορηγών βοήθειας στις καταστάσεις που ακολουθούν μια κρίση, η προσέγγιση " φίλοι", στα πλαίσια των ΗΕ, πρέπει να ενισχυθεί με συστηματικότερο τρόπο, χωρίς ωστόσο να θιγεί η αρχή της προσέγγισης κατά περίπτωση. Η Επιτροπή, πρέπει να διαδραματίσει ενεργό ρόλο για την ενίσχυση της προσέγγισης "φίλοι", σε συνεργασία με τα κράτη μέλη.

Για να συντονισθούν καλύτερα οι διεθνείς πρωτοβουλίες, θα πρέπει να συμμετάσχουν και οι διάφοροι πολυμερείς, περιφερειακοί και μη κυβερνητικοί φορείς, ούτως ώστε να ενισχυθούν οι συνέργειες και να μπορούν να καθορισθούν σαφέστερα τα μέτρα που θα εισάγονται και θα αποσύρονται σταδιακά.

Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης των δραστηριοτήτων της Κοινότητας στον τομέα της ανάπτυξης σε πιο περιορισμένο αριθμό τομέων, η βελτίωση του συντονισμού και της συμπληρωματικότητας μεταξύ της ΕΚ και των κρατών μελών της θα βασισθεί

στην κατανομή των καθηκόντων, ούτως ώστε η ΕΕ να μπορεί να ανταποκριθεί καλύτερα στις υφιστάμενες ανάγκες στα διάφορα στάδια.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα επανεξετάσει τα μέσα και τις διαδικασίες της προκειμένου να περιορίσει τις καθυστερήσεις, να συγκεντρώνει εγκαίρως τους ανάλογους πόρους και να διασφαλίζει τη συμμετοχή των κατάλληλων εταίρων. Αυτή η επανεξέταση θα πραγματοποιηθεί στα πλαίσια της μεταρρύθμισης της εξωτερικής βοήθειας, και ιδίως σε συνάρτηση με την αποκέντρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και τις αλλαγές στο επίπεδο της επιτροπολογίας.

Αμέσως μετά την έναρξη της παρέμβασης της ECHO και του MTA, θα καταρτίζεται μια προσθήκη στο έγγραφο εθνικής στρατηγικής που θα περιλαμβάνει ένα ενδεικτικό πρόγραμμα εργασίας και θα εκδίδεται με απλουστευμένη και ταχεία διαδικασία εφόσον είναι νομικά επιτρεπτό. Η προσθήκη αυτή θα καλύπτει τις προβλεπόμενες ενέργειες και τα διάφορα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν, ούτως ώστε να μην απαιτείται στη συνέχεια έγκριση των μεμονωμένων σχεδίων, αλλά μόνο η σχετική πληροφόρηση.

Για την εφαρμογή αυτής της προσθήκης και του προγράμματος εργασίας, πρέπει να εφαρμόζεται στα πλαίσια της Επιτροπής απλουστευμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την έγκριση των μεμονωμένων σχεδίων και προγραμμάτων. Οι διαδικασίες εφαρμογής θα αναθεωρηθούν, για να αυξηθεί η ευελιξία, ιδίως όσον αφορά την επιλογή των οργανισμών εκτέλεσης, τις διαδικασίες προκήρυξης διαγωνισμών και τις τροποποιήσεις συμβάσεων. Αυτό θα αφορά τα βασικά θεματικά μέσα όπως η αποκατάσταση, η βοήθεια προς τους πρόσφυγες, η επισιτιστική βοήθεια και η επισιτιστική ασφάλεια και η εκκαθάριση ναρκοπεδίων.

Όσον αφορά τη μετάβαση από το ένα στάδιο στο άλλο και από το ένα μέσο στο άλλο, στα πλαίσια των μεγάλων περιφερειακών προγραμμάτων της ΕΚ, έχουν ήδη περιληφθεί σχετικές διατάξεις σε ορισμένα από αυτά (CARDS, Κοτονού, MEDA)· θα πρέπει δε να εφαρμοσθούν με όλη την απαιτούμενη ευελιξία. Για άλλα προγράμματα (Tacis, ΑΛΑ), θα μπορούσε να προβλεφθεί η επανεξέτασή τους, ούτως ώστε να καθορισθεί ο βαθμός στον οποίο πρέπει να επεκταθούν νέοι μελλοντικοί κανονισμοί ώστε να καλύπτουν την αποκατάσταση, τη βοήθεια προς τους πρόσφυγες και την εξουδετέρωση των ναρκών ξηράς, ως εναλλακτική λύση στη θεματική συγκέντρωση των δραστηριοτήτων αυτού του τύπου.

Για να βελτιωθεί η ικανότητά τους να αντιδρούν έγκαιρα και αποτελεσματικά σε καταστάσεις μετά από κρίση, η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της πρέπει να δεχθούν να αναλάβουν μεγαλύτερο τεχνικό κίνδυνο. Πρέπει να επιλέξουν ανάμεσα στην αύξηση της ταχύτητας και της ευελιξίας δράσης και της εξασφάλισης του μέγιστου βαθμού ελέγχου και ποιότητας.

Η Επιτροπή υποβάλλει αυτά τα θέματα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Είναι ανοικτή σε περαιτέρω συζητήσεις όσον αφορά τις ιδέες που προωθούνται στην παρούσα ανακοίνωση οι οποίες θα οδηγήσουν σε πραγματική βελτίωση της ικανότητάς της να επιδράσει θετικά στην έκβαση των κρίσεων που αντιμετωπίζουν οι χώρες εταίροι της.