



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΥΠΑΤΗ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ
ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Στρασβούργο, 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

**ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ
ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης -
Στήριξη στους εταίρους για την αποτροπή και τη διαχείριση των κρίσεων**

ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης - Στήριξη στους εταίρους για την αποτροπή και τη διαχείριση των κρίσεων

1. Εισαγωγή

Τα γεγονότα τα οποία διαδραματίστηκαν στην Αφρική, στη γειτονιά της Ευρώπης και πέραν αυτής, καταδεικνύουν ότι η κατάσταση επιδεινώνεται δραματικά ως προς την ασφάλεια παγκοσμίως, ενώ περισσότερα από 1,5 δισεκατομμύριο άτομα ζούν σε ευάλωτες περιοχές που πλήττονται από συγκρούσεις σε όλο τον κόσμο. Με βάση τις τρέχουσες τάσεις, ο αριθμός αυτός αναμένεται να φτάσει σε 2 δισεκατομμύρια έως το 2030. Οι χώρες οι οποίες βρίσκονται σε επισφαλή κατάσταση, δεν έχουν επιτύχει τους αναπτυξιακούς στόχους της χιλιετίας (ΑΣΧ), γεγονός το οποίο καθιστά τις βίαιες συγκρούσεις και την κακή διακυβέρνηση συνεχιζόμενα, ζωτικής σημασίας εμπόδια ως προς την ανάπτυξη. Η αστάθεια και η βία έχουν τροφοδοτηθεί επίσης από νέες απειλές, όπως είναι η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα.¹

Η συντονισμένη εξωτερική δράση, με χρήση των μέσων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στους τομείς της διπλωματίας, της ασφάλειας, της ανάπτυξης και της ανθρωπιστικής βοήθειας, είναι ουσιαστικής σημασίας για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και για να διασφαλιστεί ότι οι θεσμοί των χωρών εταίρων είναι εξοπλισμένοι για να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις που συναντούν. Τα μέσα εξωτερικής δράσης της ΕΕ έχουν διαφορετικούς και συμπληρωματικούς ρόλους. Η σχέση ανάμεσα στην ασφάλεια και την ανάπτυξη αποτελεί βασική αρχή της συνολικής προσέγγισης της ΕΕ όσον αφορά τις εξωτερικές συγκρούσεις και κρίσεις² και είναι συμπληρωματική ως προς τις πολιτικές εσωτερικής ασφάλειας, ασφάλειας στη θάλασσα και άλλες πολιτικές. Ωστόσο, η συνολική αυτή προσέγγιση της ΕΕ πρέπει να ενισχυθεί για να καλυφθούν τα κενά στη σημερινή αντίδραση της ΕΕ. Για παράδειγμα, κάτι τέτοιο μπορεί να ισχύει σε περίπτωση που έχει παρασχεθεί εκπαίδευση στο πλαίσιο αποστολών της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), αλλά η βιωσιμότητα και η αποτελεσματικότητά της υπονομεύονται από την έλλειψη βασικού εξοπλισμού της χώρας εταίρου.

Επιπλέον, είναι σημαντικό να σημειωθεί εν προκειμένω ότι υπάρχουν διάφορα σημαντικά πολιτικά πλαίσια συναφή ως προς την ασφάλεια και την ανάπτυξη, ορισμένα εκ των οποίων αποτελούν αντικείμενο αναθεώρησης. Σε αυτά περιλαμβάνονται, για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας³, το πλαίσιο ανάπτυξης μετά το 3 2015, η Στρατηγική αναθεώρηση όσον αφορά την

¹ Παγκόσμια Τράπεζα (2011) *World Development Report: Conflict, Security and Development*, («Συγκρούσεις, ασφάλεια και ανάπτυξη»), Washington D.C.

² JOIN (2013) 30 final, κοινή ανακοίνωση, «Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις», της 11.12.2013· Συμβούλιο 9644/14, συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ, της 12.5.2014· Κοινό έγγραφο εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής (2015) 85 final, της 10.5.2015.

³ JOIN (2015)6 final, Κοινό έγγραφο διαβούλευσης «Προς μια νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, της 4.3.2015

εξωτερική πολιτική αλλά και η στρατηγική για την ασφάλεια στη θάλασσα και το Ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την ασφάλεια.

Με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2013⁴ και τη Διακήρυξη της Διάσκεψης Κορυφής ΕΕ-Αφρικανικής Ένωσης (ΑΕ) τον Απρίλιο του 2014⁵, η παρούσα Κοινή Ανακοίνωση εντοπίζει τις ελλείψεις και προτείνει διορθωτικά μέτρα. Μολονότι εξετάζει το ζήτημα του εξοπλισμού για τη στήριξη των χωρών εταίρων για τη δημιουργία ικανοτήτων ασφάλειας, δεν εξετάζει το ζήτημα της παροχής θανατηφόρων όπλων. Η ΕΕ δεν θα παρέχει τέτοιου είδους εξοπλισμό.

2. Συνάρτηση ασφάλειας-ανάπτυξης στις πολιτικές της ΕΕ

Όπως αναφέρεται στις Συνθήκες οι στόχοι εξωτερικής δράσης της ΕΕ είναι μεταξύ άλλων η «διαφύλαξη της ειρήνης, η πρόληψη των συγκρούσεων και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας [...]» καθώς και η «προώθηση της βιώσιμης οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης των αναπτυσσόμενων χωρών, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας».⁶ Οι Συνθήκες προβλέπουν επίσης μια απαίτηση συνοχής μεταξύ των διαφόρων τομέων πολιτικής στο πλαίσιο των στόχων αυτών⁷.

Ο πρωταρχικός στόχος της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ είναι η μείωση και, μακροπρόθεσμα, η εξάλειψη της φτώχειας⁸, αλλά η αναπτυξιακή πολιτική αφορά επίσης την αειφόρο ανάπτυξη, τις ανισότητες, την κοινωνική αδικία και τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτό είναι ουσιώδους σημασίας για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της ανασφάλειας και των συγκρούσεων. Ταυτόχρονα, οι στόχοι της αναπτυξιακής συνεργασίας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και σε άλλες πολιτικές της ΕΕ που ενδέχεται να επηρεάσουν τις αναπτυσσόμενες χώρες. Προς την κατεύθυνση αυτή, η ανακοίνωση της Επιτροπής του 2011 σχετικά με την «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή»⁹ και τα συναφή συμπεράσματα του Συμβουλίου του 2012¹⁰, υπενθύμισαν την ανάγκη για την αντιμετώπιση των προκλήσεων όσον αφορά την ασφάλεια, τον ευάλωτο χαρακτήρα και την μετάβαση, ως ζητήματα προτεραιότητας.

Η ΕΕ είναι επίσης αρμόδια για τη χάραξη και την εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, (ΚΕΠΠΑ) συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής. Η ΚΠΑΑ, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ΚΕΠΠΑ, παρέχει στην ΕΕ επιχειρησιακές ικανότητες υλοποίησης. Η ΕΕ μπορεί να κάνει χρήση των μέσων της ΚΠΑΑ για αποστολές εκτός του εδάφους της για τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και

⁴ EUCO 217/13, Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 19/20 Δεκεμβρίου 2013, της 20.12.2013

⁵ Συμβούλιο 8370/14, Παράρτημα 1, Διακήρυξη της τέταρτης διάσκεψης κορυφής ΕΕ-Αφρικής, 2/3 Απριλίου 2014, της 2.4.2014

⁶ Άρθρο 21 παράγραφος 2 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (« ΣΕΕ »).

⁷ Άρθρο 21 παράγραφος 3 της ΣΕΕ· Άρθρο 205 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

⁸ Άρθρο 208 της ΣΛΕΕ

⁹ COM(2011) 637 τελικό, «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή», της 13.10.2011

¹⁰ Συμβούλιο 9369/12, συμπεράσματα του Συμβουλίου, «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή», της 14.5.2012

την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας¹¹ σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, και στο πλαίσιο αυτό επιτελεί ευρύ φάσμα καθηκόντων¹².

Η ανάγκη για την αμοιβαία ενίσχυση των παρεμβάσεων στους τομείς της ασφάλειας και της ανάπτυξης είναι σαφής. Η ΕΕ έχει τονίσει επανειλημμένως ότι «η ασφάλεια αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη»¹³ και ότι «χωρίς ανάπτυξη και εξάλειψη της φτώχειας δεν μπορεί να υπάρξει βιώσιμη ειρήνη»¹⁴. Η δημιουργία και η προώθηση των πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών με στόχο τη σταθερότητα είναι ουσιαστικής σημασίας για την ασφάλεια μιας χώρας και προϋπόθεση για την ανάπτυξή της. Αυτή η συνάρτηση ασφάλειας-ανάπτυξης είναι καίριας σημασίας για τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της εξωτερικής δράσης της ΕΕ.

Για να μπορεί κάθε χώρα να εξασφαλίσει την ασφάλεια και την ανάπτυξή της, θα πρέπει να έχει ή να αποκτήσει επαρκείς ικανότητες σε όλους τους καίριους τομείς, συμπεριλαμβανομένων αυτών της ασφάλειας και της άμυνας. Αυτό όχι μόνο θα σταθεροποιήσει την εκάστοτε χώρα αλλά και θα της επιτρέψει να συμβάλει εποικοδομητικά στην ειρήνη, στη σταθερότητα και στην πρόληψη των κρίσεων στην περιοχή της.

2.1 Τρέχουσες προσπάθειες που καταβάλλονται όσον αφορά την ανάπτυξη ικανοτήτων

Οι τρέχουσες προσπάθειες για την ανάπτυξη ικανοτήτων σε χώρες εταίρους εκτείνονται σε διάφορους τομείς πολιτικής. Απευθύνονται σε διάφορα μέσα και εστιάζουν στην ανάπτυξη αποτελεσματικών, νόμιμων και βιώσιμων θεσμών, συμπεριλαμβανομένων αποτελεσματικών τομέων δικαιοσύνης και ασφάλειας, του ελέγχου των συνόρων και της ακτοφυλακής. Οι δραστηριότητες ανάπτυξης ικανοτήτων περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση σε διεθνή μέσα, τον πολιτικό διάλογο, την τεχνική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένης της από κοινού έρευνας και καινοτομίας), την κατάρτιση (μεταφορά γνώσεων¹⁵ και ανάπτυξη δεξιοτήτων¹⁶), και την παροχή βασικού εξοπλισμού και υλικών. Η κατάρτιση στον τομέα της ασφάλειας επιδιώκει να βελτιώσει την ικανότητα ενός εταίρου να διασφαλίζει τη σταθερότητα και την προστασία των πολιτών. Μπορεί να λάβει τη μορφή προπαρασκευαστικής κατάρτισης· μπορεί επίσης να ενσωματωθεί στις επιχειρησιακές φάσεις μέσω της καθοδήγησης ή της ενδοϋπηρεσιακής κατάρτισης και στήριξης. Ο παρεχόμενος στους εταίρους εξοπλισμός μπορεί να κυμαίνεται από υλικό επικοινωνίας, υποδομές με προορισμό την προστασία της ζωής και επιτόπιες υποδομές, διευκολύνσεις ιατρικού χαρακτήρα, μεταφορών ή λοιπές υποδομές μέχρι εξοπλισμό προστασίας των δυνάμεων.

Η στήριξη της ΕΕ προς τη συνάρτηση ασφάλειας-ανάπτυξης έχει σταδιακά διευρυνθεί με την πάροδο των ετών, με παρεμβάσεις σε διάφορες πολιτικές και μέσα της ΕΕ.

Οι εντολές πολλών από τις 34 αποστολές και επιχειρήσεις ΚΠΑΑ που πραγματοποιήθηκαν έως σήμερα συμπεριλάμβαναν την ανάπτυξη ικανοτήτων των φορέων της ειρήνης και της ασφάλειας στις

¹¹ Άρθρο 42 της ΣΕΕ

¹² Άρθρο 43 της ΣΕΕ

¹³ Συμβούλιο 15895/03, Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, της 8.12.2003

¹⁴ Συμβούλιο 15097/07, Ασφάλεια και ανάπτυξη - Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου, της 20.11.2007. Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (A8-0039/2015) σχετικά με την ετήσια έκθεση της Ύπατης Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014/2219(INI)) της 3.3.2015

¹⁵ Μεταξύ άλλων και όσον αφορά τη δίωξη, την αμοιβαία δικαστική συνδρομή, την υποστήριξη των θυμάτων και την εξασφάλιση δίκαιης δίκης.

¹⁶ Μεταξύ άλλων όσον αφορά τη διαχείριση και τη διακυβέρνηση.

χώρες εταίρους. Για παράδειγμα, η ανάπτυξη ικανοτήτων αποτελεί τον πυρήνα της εντολής τριών αποστολών ΚΠΑΑ που δρομολογήθηκαν από την ΕΕ το 2014. Η συμβουλευτική αποστολή της ΕΕ για τη μεταρρύθμιση στον τομέα της μη στρατιωτικής ασφάλειας στην Ουκρανία (EUAM Ukraine) παρέχει στρατηγική στήριξη, συμβουλές και καθοδήγηση. Η στρατιωτική συμβουλευτική αποστολή της ΕΕ στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία (EUMAM RCA) στηρίζει τις αρχές της εν λόγω χώρας στην προετοιμασία της προσεχούς μεταρρύθμισης στον τομέα της ασφάλειας. Αυτό το πράττει με την παροχή βοήθειας στις στρατιωτικές δυνάμεις της χώρας για την ανάπτυξη ικανοτήτων, την αναβάθμιση των προτύπων καθώς και την επίτευξη προόδου ως προς την υλοποίηση του στόχου οι ένοπλες δυνάμεις να εκσυγχρονιστούν, να καταστούν αποτελεσματικές και υπεύθυνες. Η μη στρατιωτική αποστολή ΚΠΑΑ της ΕΕ στο Μάλι (EUCAP Sahel Mali) στηρίζει την αναδιάρθρωση των δυνάμεων εσωτερικής ασφάλειας στο Μάλι (δηλαδή της αστυνομίας, της «χωροφυλακής» και της «εθνοφρουράς»). Ο στόχος είναι να βοηθηθούν οι αρχές του Μάλι ώστε να διασφαλίσουν τη συνταγματική και δημοκρατική τάξη και τις προϋποθέσεις για βιώσιμη ειρήνη. Η αποστολή συνδυάζει δραστηριότητες κατάρτισης και στρατηγικές συμβουλές.

Κατά την τελευταία δεκαετία, η αναπτυξιακή συνεργασία της ΕΕ έχει αυξήσει ουσιαστικά τη χρηματοδότηση και τη συμμετοχή της στη στήριξη της δικαιοσύνης και του τομέα της ασφάλειας σε χώρες εταίρους, χρησιμοποιώντας ένα ευρύ φάσμα μέσων ανά τον κόσμο.

Οι δράσεις για την ειρήνη και την ασφάλεια χρηματοδοτούνται σήμερα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, μεταξύ άλλων μέσω του Μηχανισμού Συμβολής στη Σταθερότητα και στην Ειρήνη¹⁷ (IcSP) και του πρόδρομου αυτού μέσου, του Μηχανισμού Σταθερότητας¹⁸ (IfS). Για παράδειγμα, ο IcSP προβλέπει, ως μέρος ενός ευρύτερου προγράμματος ανάπτυξης ικανοτήτων, τον εξοπλισμό της αστυνομίας στο Καμερούν για τη στήριξη του αγώνα κατά της Μπόκο Χαράμ (δεδομένου ότι η εν λόγω οργάνωση συνιστά παράγοντα αποσταθεροποίησης στη Δυτική Αφρική και, ως εκ τούτου, θέτει σε κίνδυνο την ανάπτυξη και τη σταθερότητα των χωρών εταίρων και της ΕΕ).

Ως μέρος της ευρύτερης προσέγγισης της ΕΕ για το Σαχέλ, ένα συνολικό πρόγραμμα του IfS έχει παράσχει βασικό εξοπλισμό και υποστήριξη (κατάρτιση και καθοδήγηση) για την ανάπτυξη των ικανοτήτων των αστυνομικών δυνάμεων στον Νίγηρα, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να λειτουργούν ανεξάρτητα. Αυτό αποτελεί μέρος ενός συνολικού προγράμματος στήριξης, στο οποίο περιλαμβάνεται και η προώθηση πρωτοβουλιών ειρήνης και συμφιλίωσης, η αποναρκοθέτηση και η κοινωνικοοικονομική επανένταξη.

Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης¹⁹ (ΕΤΑ), το Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική²⁰ (ΜΣΕΑ) παρέχει στήριξη στην Αφρικανική Ένωση και σε περιφερειακές οικονομικές κοινότητες, για την πρόληψη και, εφόσον απαιτείται, για τη διαχείριση των κρίσεων. Η χρηματοδότηση καλύπτει, μεταξύ άλλων, επιχειρησιακές δαπάνες για τις αφρικανικές ειρηνευτικές επιχειρήσεις (με εξαίρεση τους μισθούς), τη χρηματοδότηση κατάρτισης και ασκήσεων, συστημάτων

¹⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, ΕΕ L 77 της 15.3.2014.

¹⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1717/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Νοεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας, ΕΕ L 327 της 24.11.2006.

¹⁹ Άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/322 του Συμβουλίου, της 2ας Μαρτίου 2015, για την εφαρμογή του 11ου Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης, ΕΕ L 58 της 3.3.2015.

²⁰ Το άρθρο 11 της συμφωνίας εταιρικής σχέσης του Κοτονού με τίτλο «Πολιτικές για την οικοδόμηση της ειρήνης, την πρόληψη και επίλυση των συγκρούσεων», καθώς και τα συναφή συμπεράσματα του Συμβουλίου παρέχουν τη νομική βάση για το ΜΣΕΑ· η απόφαση αριθ. 3/2003 του Συμβουλίου Υπουργών ΑΚΕ-ΕΚ, της 11ης Δεκεμβρίου 2003, σχετικά με τη χρησιμοποίηση πόρων από τη συνολική χρηματοδότηση του 9ου ΕΤΑ, η οποία προορίζεται για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, για τη δημιουργία μέσου στήριξης της ειρήνης στην Αφρική, ΕΕ L 345 της 31.12.2003

διοίκησης, ελέγχου και επικοινωνιών, ή διερευνητικών αποστολών. Μετά τη δημιουργία του το 2003, το ΜΣΕΑ έχει διοχετεύσει περισσότερα από 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ προς τις αφρικανικές ειρηνευτικές προσπάθειες.

Πρόσφατα παραδείγματα χρηματοδοτικής στήριξης σε επιχειρήσεις στήριξης της ειρήνης υπό αφρικανική διοίκηση περιλαμβάνουν την αποστολή της Αφρικανικής Ένωσης στη Σομαλία²¹ (AMISOM). Η AMISOM έχει λάβει στήριξη ύψους περίπου 800 εκατ. ευρώ από το 2007. Διαδραματίζει καίριο ρόλο στη διαμόρφωση ελάχιστων συνθηκών ασφαλείας για την πολιτική διαδικασία στη Σομαλία και για την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας από τους ανθρωπιστικούς φορείς. Επίσης, συμβάλλει στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ανοικοδόμηση, τη συμφιλίωση και τη βιώσιμη ανάπτυξη στη χώρα.

Τέλος, η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς την αφρικανική αρχιτεκτονική ειρήνης και ασφάλειας (APSA) επιδιώκει να ενισχύσει την ικανότητα και την αποτελεσματική λειτουργία της APSA και να βελτιώσει τη συνεργασία για την πρόληψη και, εφόσον αυτό είναι απαραίτητο, τη διαχείριση και την επίλυση των συγκρούσεων στην Αφρική²².

Τα παραδείγματα αυτά δείχνουν ότι η ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας μπορεί να επικεντρωθεί τόσο στις μη στρατιωτικές και/ή αστυνομικές δυνάμεις, όσο και στις στρατιωτικές. Οι λειτουργίες που σχετίζονται με την ασφάλεια μπορεί να εντάσσονται σε διαφορετικές οργανωτικές δομές ανά χώρα. Για παράδειγμα, η πολιτική προστασία, ο έλεγχος των συνόρων και η ακτοφυλακή, μπορούν να είναι στρατιωτικού, μη στρατιωτικού ή υβριδικού χαρακτήρα.

2.2 Εμπόδια όσον αφορά την αποτελεσματική επί τόπου υλοποίηση: πιλοτικές περιπτώσεις

Όσον αφορά τη στήριξη της ΕΕ σε στρατιωτικές δυνάμεις για την ανάπτυξη ικανοτήτων, πιλοτικές περιπτώσεις εντοπίστηκαν στο Μάλι και στη Σομαλία για τη διερεύνηση των υφιστάμενων εμποδίων. Τα αρχικά πορίσματα καταδεικνύουν ανάγκες σε κατάρτιση και εξοπλισμό καθώς και την απαίτηση για καλύτερο συντονισμό, σε επιχειρησιακό και στρατηγικό επίπεδο²³.

Πιλοτική περίπτωση του Μάλι

Στόχος της εκπαιδευτικής αποστολής της ΕΕ στο Μάλι²⁴ (EUTM Mali), η οποία χρηματοδοτείται από συνεισφορές των κρατών μελών και από τον μηχανισμό Athena²⁵, είναι να εκπαιδευθούν τα μέλη των

²¹ Παρασχέθηκε επίσης χρηματοδοτική στήριξη για την υπό αφρικανική ηγεσία Διεθνή Αποστολή Υποστήριξης στο Μάλι (AFISMA) ή τη Διεθνή Αποστολή Υποστήριξης της Κεντροαφρικανικής Δημοκρατίας υπό Αφρικανική Ηγεσία (MISCA).

²² Αυτό προϋποθέτει τη στήριξη αφρικανικών δομών και πρωτοβουλιών διαμεσολάβησης· στήριξη της ομάδας των σοφών, του Συμβουλίου Ειρήνης και Ασφάλειας, του ηπειρωτικού συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, και της αφρικανικής εφεδρικής δύναμης· και ενίσχυση των ικανοτήτων της Αφρικανικής Ένωσης και των αφρικανικών περιφερειακών οργανώσεων στους τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης για επιχειρήσεις υποστήριξης της ειρήνης, του προγραμματισμού, των ανθρωπίνων πόρων, της ανταλλαγής πληροφοριών και της ανάλυσης.

²³ Τα πλαίσια της ανάλυσης κενών και της διαχείρισης κινδύνου είναι εν εξελίξει και μπορεί να οδηγήσουν στην ανάπτυξη επιλογών για συγκεκριμένες βελτιώσεις, λαμβάνοντας υπόψη το ισχύον νομικό και θεσμικό πλαίσιο.

²⁴ Απόφαση 2013/34/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 17ης Ιανουαρίου 2013, για στρατιωτική αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα συμβάλει στην εκπαίδευση των ενόπλων δυνάμεων του Μάλι (EUTM Mali), ΕΕ L 14 της 18.1.2013

²⁵ Το άρθρο 41 της ΣΕΕ καθορίζει τις αρχές για τη χρηματοδότηση από την ΕΕ των μη στρατιωτικών και στρατιωτικών επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων. Οι επιχειρήσεις που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Οι κοινές δαπάνες των επιχειρήσεων αυτών καλύπτονται σήμερα από την απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2015/528 του

ενόπλων δυνάμεων στο Μάλι, ώστε να μπορέσουν να σχηματίσουν αποτελεσματικές και δημοκρατικά υπεύθυνες εθνικές ένοπλες δυνάμεις που να μπορούν να συμβάλουν στη σταθεροποίηση της χώρας. Η παροχή συμβουλών στον στρατιωτικό και στον εκπαιδευτικό τομέα επικεντρώνεται στην επιχειρησιακή εκπαίδευση, στη διοίκηση και στον έλεγχο, στην εφοδιαστική αλυσίδα και στους ανθρώπινους πόρους. Προβλέπεται επίσης κατάρτιση σχετικά με το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο, την προστασία των αμάχων και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η ανάπτυξη ικανοτήτων παρέχεται στις ένοπλες δυνάμεις του Μάλι που τελούν υπό τον έλεγχο των νομίμων πολιτικών αρχών του Νότου. Αφού εκπαιδευθούν, τα τάγματα αναπτύσσονται στο βόρειο τμήμα της χώρας, για τουλάχιστον έξι μήνες.

Ωστόσο, οι εκπαιδευμένες μονάδες δεν διαθέτουν εξοπλισμό επικοινωνιών, γεγονός το οποίο δυσχεραίνει τη διοίκηση και τον έλεγχο. Οι στρατιώτες δεν διαθέτουν εξοπλισμό προστασίας κατά των ναρκών και των εκρηκτικών μηχανισμών. Άλλες ανάγκες και απαιτήσεις αφορούν, μεταξύ άλλων, ασθενοφόρα, υδατοδεξαμενές και φορτηγά με καύσιμα για τη διασφάλιση αυτονομίας και της ικανότητας να δρουν ανεξάρτητα. Λείπουν επίσης βασικά απαραίτητα, στα οποία περιλαμβάνονται τα καταλύματα, τα τρόφιμα και η ιατρική υποστήριξη. Η βοήθεια για την παροχή του εξοπλισμού αυτού και της στήριξης είναι αναγκαία, για να εξασφαλιστεί ότι τα εκπαιδευμένα τάγματα δεν βασίζονται στην υποστήριξη του τοπικού πληθυσμού.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, έχουν εξευρεθεί λύσεις ad hoc, όπως η παροχή οχημάτων από άλλους χορηγούς βοήθειας στο Μάλι, αλλά αυτό δεν ακολουθήθηκε με συνέπεια, ούτε αποτελεί βιώσιμη λύση μακροπρόθεσμα. Σε περιπτώσεις στις οποίες η εν λόγω ad hoc χρηματοδότηση δεν ήταν δυνατή, δεν εντοπίστηκαν εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης για την κάλυψη των κενών.

Πιλοτική περίπτωση της Σομαλίας

Στη Σομαλία, η ΕΕ συμμετέχει με διάφορα μέσα. Μέσω του ΜΣΕΑ, η ΕΕ είναι ο βασικός χρηματοδότης της AMISOM, που αποτελεί αντικείμενο διαχείρισης από την Αφρικανική Ένωση. Επιπλέον, η ΕΕ δραστηριοποιείται σε τρεις αποστολές ΚΠΑΑ στη Σομαλία και στην ευρύτερη περιοχή, οι οποίες επικεντρώνονται στη στρατιωτική εκπαίδευση, στην αντιμετώπιση της πειρατείας και στη θαλάσσια ανάπτυξη ικανοτήτων.

Η αποστολή EUTM Σομαλία — αποστολή ΚΠΑΑ που επικεντρώνεται στη στρατιωτική εκπαίδευση στη Σομαλία — δρομολογήθηκε τον Απρίλιο του 2010 για την υποστήριξη και ανάπτυξη του σομαλικού τομέα ασφαλείας, με την ενίσχυση των ενόπλων δυνάμεων της Σομαλίας μέσω της παροχής στοχευμένης στρατιωτικής εκπαίδευσης²⁶. Το 2014, η EUTM μεταβίβασε τις δραστηριότητες παροχής συμβουλών, καθοδήγησης και εκπαίδευσης στο Μογκαντίσου, όπου η εκπαίδευση διεξάγεται στο στρατόπεδο εκπαίδευσης Jazeera (JTC), το οποίο λειτουργεί υπό την ευθύνη της AMISOM.

Συμβουλίου, της 27ης Μαρτίου 2015, για τη δημιουργία μηχανισμού διαχείρισης της χρηματοδότησης των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας (Athena) και την κατάργηση της απόφασης 2011/871/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ L 84 της 28.3.2015. Επί του παρόντος, όλα τα κράτη μέλη εκτός από τη Δανία συμβάλλουν στον μηχανισμό Athena.

²⁶ Απόφαση 2010/96/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2010, για μια στρατιωτική αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα συμβάλει στην εκπαίδευση των σομαλικών δυνάμεων ασφαλείας, ΕΕ L 44 της 19.2.2010. Τον Ιανουάριο 2013, η εντολή της EUTM παρατάθηκε για τρίτη φορά, έως τον Μάρτιο του 2015, και διευρύνθηκε ώστε να συμπεριλάβει παροχή συμβουλών στρατηγικού χαρακτήρα και καθοδήγηση. Από το 2010, η αποστολή EUTM έχει εκπαιδεύσει περίπου 4000 άτομα του στρατιωτικού προσωπικού της Σομαλίας. Η τρέχουσα δύναμη της σε προσωπικό (εκπαιδευτές και συναφές προσωπικό) είναι 125 (που παρέχονται από 10 κράτη μέλη και τη Σερβία).

Οι συνθήκες διαβίωσης στο στρατόπεδο και οι εγκαταστάσεις διδασκαλίας για μεγάλο χρονικό διάστημα ήταν ανεπαρκείς. Η βελτίωσή τους, συμπεριλαμβανομένων των κατασκευαστικών έργων, χρειάστηκε σημαντικό χρονικό διάστημα, ενώ η βασική υποστήριξη (π.χ. σε νερό, τρόφιμα, κρεβάτια, στρώματα και κουβέρτες) ήταν ελλιπής. Τα κενά αυτά είχαν αρνητικό αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα της εκπαίδευσης και απέβησαν εις βάρος της φήμης της ΕΕ.

Ως στρατιωτική επιχείρηση ΚΠΑΑ, η EUTM χρηματοδοτείται και στελεχώνεται από τα συνεισφέροντα κράτη μέλη, σε συνδυασμό με τον μηχανισμό Athena για τις κοινές δαπάνες²⁷. Το JTC θεωρείται εγκατάσταση της AMISOM για την εκπαίδευση των δυνάμεων ασφαλείας της Σομαλίας, σύμφωνα με την εντολή της AMISOM. Και τούτο διότι το ΜΣΕΑ εστιάζει αποκλειστικά σε περιφερειακό επίπεδο, χωρίς δυνατότητα υποστήριξης σε εθνικό επίπεδο. Υποτίθεται ότι, εάν οι πόροι είχαν παρασχεθεί άμεσα, θα είχε δοθεί υψηλότερη προτεραιότητα στην επίτευξη αποδεκτών προτύπων για το στρατόπεδο εκπαίδευσης, και θα είχε πραγματοποιηθεί πρόοδος νωρίτερα.

Αυτές οι πιλοτικές περιπτώσεις προβάλλουν ορισμένες μόνον από τις δυσκολίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν: έλλειψη διαθέσιμης χρηματοδότησης, περιορισμούς στους οποίους υπόκειται ειδικότερα η χρηματοδότηση στο πλαίσιο του ΜΣΕΑ και πρακτικές δυσχέρειες που απορρέουν από ένα μωσαϊκό διαφορετικών μέσων που χρησιμοποιούνται στο ίδιο πλαίσιο.

3. Βελτίωση των αποτελεσμάτων της ανάπτυξης ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης

3.1 Το πλαίσιο

Από την άποψη του πρωτογενούς δικαίου, πρέπει να ληφθούν υπόψη δύο θεμελιώδεις αρχές.

Η ίδια ενέργεια δεν μπορεί να χρηματοδοτείται τόσο από ένα μέτρο ΚΕΠΠΑ όσο και από ένα μέσο το οποίο βασίζεται στα άρθρα 209/212 της ΣΛΕΕ. Αυτό σημαίνει, για παράδειγμα, ότι η ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας στο πλαίσιο ενός ενδεχόμενου νέου μέσου μπορεί να αναληφθεί στο πλαίσιο της αναπτυξιακής συνεργασίας της ΕΕ, εάν ο στόχος και το περιεχόμενό της εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αναπτυξιακής πολιτικής.

Οι Συνθήκες αποκλείουν τη δυνατότητα χρησιμοποίησης του προϋπολογισμού της ΕΕ για δαπάνες που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας (βλ. άρθρο 41 παράγραφος 2 της ΣΕΕ) Αυτό καθιστά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και το Μέσο Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική, μέσα εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, ιδιαίτερα σημαντικά στις τρέχουσες προσπάθειες για «γεφύρωση» του κενού μεταξύ της ΚΠΑΑ και των διαφόρων αναπτυξιακών μέσων, όταν γίνεται προσπάθεια να αντιμετωπιστούν συνολικά ζητήματα συνάρτησης ασφάλειας-ανάπτυξης. Επιπλέον, η χρηματοδότηση της ανάπτυξης ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας βάσει των άρθρων 209 και 212 της ΣΛΕΕ δεν αποκλείεται, ανεξάρτητα από την πολιτική ή στρατιωτική φύση του δικαιούχου, αλλά απαιτεί την κατά περίπτωση αξιολόγηση.

Πέρα από το πρωτογενές δίκαιο, το πλαίσιο που ισχύει για την εξωτερική δράση της ΕΕ στον τομέα της ανάπτυξης ικανοτήτων σε θέματα ασφάλειας είναι το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (ΠΔΠ) και

²⁷ Ο προϋπολογισμός της αποστολής για τις κοινές δαπάνες έως τον Αύγουστο του 2011 ανήλθε σε 4,8 εκατ. ευρώ· μεταξύ Αυγούστου 2011 και Δεκεμβρίου 2012 ανήλθε σε 4,8 εκατ. ευρώ· η κοινή χρηματοδότηση για την περίοδο μεταξύ Φεβρουαρίου 2013 και Μαρτίου 2015 θα ανέλθει συνολικά σε 11,6 εκατ. ευρώ. Η αύξηση του κόστους οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη μετάβαση στο Μογκαντίσου, συμπεριλαμβανομένων των δαπανών εγκατάστασης και προστασίας των δυνάμεων.

οι νομικές βάσεις των μέσων εξωτερικής χρηματοδότησης. Συναφή μέσα στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ περιλαμβάνουν:

- Τον Μηχανισμό Συμβολής στη Σταθερότητα και την Ειρήνη²⁸ (ICsP)·
- Το Μέσο Προενταξιακής Βοήθειας²⁹ (ΜΠΒ)·
- Τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Γειτονίας³⁰ (ΕΜΓ)·
- Τον Μηχανισμό Αναπτυξιακής Συνεργασίας³¹ (ΜΑΣ)· και
- Το μέσο για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα³² (ΕΙΔΗΡ)· καθώς και
- Τον προϋπολογισμό για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ).

Τέλος, ο ορισμός της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας³³ (ΕΑΒ) ενδέχεται να περιορίζει τις δαπάνες για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας, στο βαθμό που τα κριτήρια της ΕΑΒ γενικά αποκλείουν τις στρατιωτικές δαπάνες. Ο περιορισμός αυτός έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο του ΠΔΠ, όπου η ΕΕ θα πρέπει να επιδιώξει να εξασφαλίσει κατά την περίοδο 2014-2020 ότι τουλάχιστον το 90% της συνολικής εξωτερικής της βοήθειας θα υπολογίζεται ως επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ)³⁴. Επιπλέον, ο ΜΑΣ περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους για την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια³⁵, και τον περιορισμό όσον αφορά την προμήθεια όπλων ή πυρομαχικών ή για επιχειρήσεις που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας³⁶. Το ΕΤΑ απαιτεί ο προγραμματισμός να είναι σχεδιασμένος έτσι ώστε, στο μέτρο του δυνατού, να πληροί τα κριτήρια της επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας³⁷. Επιπλέον, τα κράτη μέλη δηλώνουν τη συμβολή τους στο ΕΤΑ, ως σύμφωνη με τα κριτήρια της ΕΑΒ.

3.2 Καλύτερη αξιοποίηση των υφιστάμενων μέσων που διαθέτουμε

Υφιστάμενα μέσα στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΕΕ

Σημαντικό μέρος των προγραμμάτων εξωτερικής βοήθειας που χρηματοδοτούνται από τα μέσα αναπτυξιακής και τεχνικής συνεργασίας της ΕΕ ήδη αντιμετωπίζει προκλήσεις ασφάλειας και

²⁸ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 230/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση μηχανισμού συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη, ΕΕ L 77 της 15.3.2014.

²⁹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 231/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση Μηχανισμού Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ II), ΕΕ L 77 της 15.3.2014

³⁰ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 232/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας, ΕΕ L 77 της 15.3.2014

³¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 233/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, περί μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας την περίοδο 2014-2020, ΕΕ L 77 της 15.3.2014

³² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 235/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για την καθιέρωση χρηματοδοτικού μέσου για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα παγκοσμίως, ΕΕ L 77 της 15.3.2014

³³ Η Επιτροπή Βοήθειας για την Ανάπτυξη (DAC) του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) είναι ένα φόρουμ για τον συντονισμό των προσπαθειών παροχής βοήθειας. Έχει καθιερώσει έναν διεθνώς συμφωνημένο ορισμό της ΕΑΒ. Αυτό επιτρέπει στους χορηγούς βοήθειας να διακρίνουν μεταξύ των επίσημων συναλλαγών που πραγματοποιούνται από την ΕΑΒ και άλλων επίσημων ροών. Συνεχίζονται οι συζητήσεις σχετικά με ενδεχόμενη αναθεώρηση των ορισμών της ΕΑΒ.

³⁴ EUCO 37/13, Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 7/8 Φεβρουαρίου 2013, της 8.2.2013

³⁵ Άρθρο 2 παράγραφοι 3 και 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 233/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

³⁶ Άρθρο 3 παράγραφος 13 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 233/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

³⁷ Το άρθρο 1 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2015/322 του Συμβουλίου ορίζει ότι ο προγραμματισμός σχεδιάζεται κατά τρόπο που να πληροί κατά τον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τα κριτήρια για την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια («ΕΑΒ»), λαμβανομένου υπόψη του στόχου της Ένωσης να διασφαλιστεί ότι κατά την περίοδο 2014-2020 τουλάχιστον το 90% της συνολικής εξωτερικής βοήθειας θα εκληφθεί ως ΕΑΒ.

ανάπτυξης³⁸. Στο τρέχον ΠΔΠ, εννέα εθνικά και οκτώ περιφερειακά ή θεματικά προγράμματα αποβλέπουν στη στήριξη της πρόληψης και επίλυσης συγκρούσεων, καθώς και δραστηριοτήτων σχετικών με την ειρήνη και την ασφάλεια. Επιπλέον, σε 45 χώρες, αναπτύσσονται προγράμματα με ευρύτερο ενδιαφέρον για τη διακυβέρνηση και το κράτος δικαίου, περιλαμβανομένης της στήριξης στη μετάβαση από αποστολές και επιχειρήσεις στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ σε άλλα μέσα.

Ωστόσο, στο πλαίσιο των IcSP, ΜΠΒ, ΕΜΓ, ΜΑΣ και ΕΙΔΗΡ, η χρηματοδοτική στήριξη υπέρ της ανάπτυξης ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας υπόκειται σε διάφορους περιορισμούς, όπως εξηγήθηκε ανωτέρω. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει επί του παρόντος μέσο στον προϋπολογισμό της ΕΕ που να έχει σχεδιαστεί για να παρέχει συνολική χρηματοδότηση για τη δημιουργία ικανοτήτων ασφάλειας στις χώρες εταίρους, ιδίως όσον αφορά τη στρατιωτική συνιστώσα.

Αυτό ισχύει για την τελευταία δεκαετία. Κατά το 2004, όταν η Επιτροπή πρότεινε ένα προγενέστερο μέσο σταθερότητας,³⁹ είχε προτείνει να διευρυνθεί η νομική βάση για να καλύπτει τη χρηματοδότηση μακροχρόνιας στήριξης για την ενίσχυση των ικανοτήτων στον τομέα των στρατιωτικών επιχειρήσεων στήριξης της ειρήνης. Ωστόσο, το τελικό κείμενο δεν περιείχε αναφορές σε στρατιωτικές επιχειρήσεις ή σε επιχειρήσεις στήριξης της ειρήνης, λόγω της αντίθετης γνώμης των συννομοθετών. Η κοινωνία των πολιτών είχε επίσης εκφράσει την αντίθεσή της.

Υφιστάμενα μέσα εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ

Εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, το ΕΤΑ παρέχει περαιτέρω επιχειρησιακούς πόρους για την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ για την αναπτυξιακή συνεργασία με τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ) βάσει της συμφωνίας εταιρικής σχέσης του Κοτονού⁴⁰.

Το μέσο στήριξης της ειρήνης στην Αφρική δημιουργήθηκε το 2003 στο πλαίσιο του ΕΤΑ και αποτελεί έως σήμερα το σημαντικότερο μέσο για την αντιμετώπιση της συνάρτησης ασφάλειας-ανάπτυξης, παρέχοντας επίσης στήριξη σε στρατιωτικές δραστηριότητες.

Ωστόσο, το ΜΣΕΑ εξακολουθεί να αποτελεί έκτακτο και προσωρινό μέσο. Τα κράτη μέλη έχουν επανειλημμένα θέσει το ζήτημα της οικονομικής του βιωσιμότητας και της ανάγκης να εξεταστούν εναλλακτικές επιλογές χρηματοδότησης, πέραν του ΕΤΑ⁴¹. Επιπλέον, στο πολυετές πρόγραμμα

³⁸ Κατά την περίοδο 2001-2009, ποσό άνω του 1 δισεκατομμυρίου ευρώ διατέθηκε για τη στήριξη προγραμμάτων μεταρρύθμισης του τομέα της δικαιοσύνης και της ασφάλειας. Το 2013, πάνω από το ήμισυ της συνολικής διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΕ εκταμιεύθηκε σε ευάλωτες χώρες και σε χώρες που πλήττονται από συγκρούσεις, η συντριπτική πλειονότητα των οποίων ήταν στην αφρικανική ήπειρο.

³⁹ Βάσει του άρθρου 308 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), το οποίο έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 352 της ΣΛΕΕ μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας.

⁴⁰ «Συμφωνία εταιρικής σχέσης μεταξύ των μελών της ομάδας κρατών της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της», η οποία υπεγράφη στο Κοτονού στις 23.6.2000

⁴¹ Συμβούλιο 10342/11, Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ανασύσταση του Μέσου Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική για την περίοδο 2011-2013, της 13.5.2011· Συμβούλιο 13935/12, Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ανασύσταση του Μέσου Στήριξης της Ειρήνης στην Αφρική για την περίοδο 2012-2013, της 24.9.2012· Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 2015/322 του Συμβουλίου (Το άρθρο 15 αναφέρει ότι, στο τέλος του πρώτου πολυετούς προγράμματος δράσης, η Ένωση και τα κράτη μέλη της θα επανεξετάσουν τα αποτελέσματα και τις διαδικασίες του Ειρηνευτικού Μέσου για την Αφρική και θα συζητήσουν εναλλακτικές λύσεις σχετικά με μελλοντικές χρηματοδοτικές δυνατότητες. Στο πλαίσιο αυτό και προκειμένου να τεθεί το Ειρηνευτικό Μέσο για την Αφρική σε υγιέστερες βάσεις, η Ένωση και τα κράτη μέλη της θα συζητήσουν για την αντιμετώπιση αφενός του ζητήματος των κονδυλίων για τις επιχειρήσεις υποστήριξης της ειρήνης, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, και, αφετέρου, του ζητήματος της βιώσιμης ενίσχυσης εκ μέρους της ΕΕ των υπό αφρικανική ηγεσία επιχειρήσεων υποστήριξης της ειρήνης πέραν του 2020).

δράσης του ΜΣΕΑ για το 2014-2016⁴² η χρηματοδότηση «πυρομαχικών, όπλων και συγκεκριμένου στρατιωτικού εξοπλισμού, ανταλλακτικών, μισθών των στρατιωτών και εκπαίδευσης για στρατιώτες» αποκλείεται. Περαιτέρω περιορισμοί περιλαμβάνουν τη νομική απαίτηση να αναφέρεται το 11ο ΕΤΑ ως επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) «στον μέγιστο δυνατό βαθμό».⁴³ Τέλος, το ΜΣΕΑ έχει αποκλειστικό περιφερειακό και γεωγραφικό επίκεντρο (επικεντρώνεται στην Αφρικανική Ένωση και σε περιφερειακές οικονομικές κοινότητες)· ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να χρηματοδοτηθεί η στήριξη σε εθνικό επίπεδο ή εκτός Αφρικής από το ΜΣΕΑ. Ωστόσο, η ΕΕ και οι χώρες και οι περιφέρειες εταίροι προσδιόρισαν τον τομέα της ειρήνης και της ασφάλειας ή τη μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας ως τομείς προτεραιότητας σε διάφορα περιφερειακά και εθνικά ενδεικτικά προγράμματα στο πλαίσιο του ΕΤΑ.

Ενώ η χρηματοδότηση για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας, καθώς και στον στρατιωτικό τομέα, είναι δυνατή σύμφωνα με το ΜΣΕΑ, υπόκειται εντούτοις σε μια σειρά άλλων περιορισμών που εμποδίζουν ενδεχομένως την αποτελεσματική χρήση αυτού του μηχανισμού κατά την αντιμετώπιση όλων των καταστάσεων που αντιμετωπίζει σήμερα η ΕΕ.

Τελευταίο αλλά όχι αμελητέο στοιχείο είναι το ότι οι πόροι για στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΕΕ διατίθενται επίσης εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ, από τα κράτη μέλη, είτε άμεσα από τους συμμετέχοντες σε επιχειρήσεις ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ είτε μέσω του μηχανισμού Athena. Ο μηχανισμός Athena διαχειρίζεται τη χρηματοδότηση των κοινών δαπανών των στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΕΕ στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ. Οι δαπάνες αυτές αφορούν, μεταξύ άλλων, την εγκατάσταση στρατηγείου και τις δαπάνες λειτουργίας, την υποδομή, την εφοδιαστική και τη στήριξη των αποστολών. Επί του παρόντος, ο μηχανισμός Athena δεν καλύπτει τις δαπάνες που πραγματοποιούνται από χώρες εταίρους που υποστηρίζονται μέσω μιας αποστολής ή επιχείρησης. Πρόσφατα, το Συμβούλιο ενέκρινε την αναθεώρηση της απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τον μηχανισμό Athena, η οποία επιτρέπει, μεταξύ άλλων, στον μηχανισμό Athena την εκτέλεση κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες και διαδικασίες⁴⁴.

Συντονισμός και συνοχή

Παρά τους περιορισμούς που περιγράφονται ανωτέρω, θα μπορούσαν να επιτευχθούν περισσότερα εντός του υφιστάμενου πλαισίου με την εφαρμογή μιας πιο συνεκτικής και συντονισμένης προσέγγισης.

Η στήριξη της ΕΕ για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας πρέπει να βασίζεται στις αρχές της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Σε αυτές περιλαμβάνονται: (i) αποδοχή (ownership) από τη χώρα εταίρο και ευθυγράμμιση με τις μακροπρόθεσμες αναπτυξιακές στρατηγικές του εταίρου· (ii) σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προσήλωση στο διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο· και (iii) συνοχή με άλλες δράσεις της ΕΕ στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συνολικής προσέγγισης της ΕΕ σε εξωτερικές συγκρούσεις και κρίσεις⁴⁵. Επιπλέον, είναι σημαντική η χρήση της ανάλυσης πλαισίου για την αποφυγή της στήριξης ανάπτυξης ικανοτήτων εξαρτώμενης από την προσφορά, η ανάπτυξη

⁴² Συμβούλιο 8269/14, «Τριετές πρόγραμμα δράσης για το μέσο στήριξης της ειρήνης στην Αφρική 2014-2016», 28.3.2014

⁴³ Βλέπε υποσημείωση 37

⁴⁴ Βλέπε υποσημείωση 25

⁴⁵ Λαμβάνοντας υπόψη τους οκτώ τομείς που εντοπίστηκαν από την κοινή ανακοίνωση με τίτλο «Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις» του Δεκεμβρίου 2013: (i) εκπόνηση κοινά αποδεκτής ανάλυσης· (ii) ορισμός ενός κοινού στρατηγικού οράματος· (iii) εστίαση στην πρόληψη· (iv) κινητοποίηση των διαφόρων ισχυρών σημείων και των ικανοτήτων της ΕΕ· (v) δέσμευση σε μακροπρόθεσμη βάση· (vi) σύνδεση των πολιτικών με την εσωτερική και εξωτερική δράση· (vii) καλύτερη αξιοποίηση των Αντιπροσωπειών της ΕΕ· (viii) συνεργασία υπό μορφή εταιρικής σχέσης.

μεθοδολογίας για τη διαχείριση κινδύνων και η εξασφάλιση ευρείας στήριξης από τη διεθνή κοινότητα και συντονισμού με άλλους παράγοντες που δραστηριοποιούνται επιτόπου.

Παράλληλα με την τήρηση των υφιστάμενων θεσμικών και νομικών πλαισίων, τα ακόλουθα πρακτικά μέτρα θα μπορούσαν να βελτιώσουν τον συντονισμό εντός της ΕΕ, καθώς και με τα κράτη μέλη και μεταξύ αυτών, σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο:

i) Η ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών των εν εξελίξει και των προγραμματιζόμενων δραστηριοτήτων στήριξης της ανάπτυξης ικανοτήτων στους ευρύτερους τομείς διαχείρισης της πρόληψης κρίσεων (συμπεριλαμβανομένης της στήριξης του τομέα της δικαιοσύνης και του τομέα της ασφάλειας) η οποία θα πραγματοποιείται μέσω της διμερούς συνεργασίας των κρατών μελών, των ενωσιακών μέσων αναπτυξιακής και τεχνικής συνεργασίας και των δραστηριοτήτων της ΚΠΑΑ.

ii) Επέκταση της ανταλλαγής πληροφοριών με τους πολυμερείς εταίρους της Ένωσης (συμπεριλαμβανομένων του ΟΗΕ, του ΝΑΤΟ και του ΟΑΣΕ) και άλλες τρίτες χώρες και στρατηγικούς εταίρους, με τους οποίους η ΕΕ μοιράζεται συγκλίνουσες και συμπληρωματικές προτεραιότητες.

iii) Αξιοποίηση της εισαγωγής της διαδικασίας του πολιτικού πλαισίου προσέγγισης των κρίσεων για να ενισχυθούν οι δεσμοί μεταξύ των υπηρεσιών που χειρίζονται θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας και πολιτικής ασφάλειας. Αυτό θα ενθαρρύνει μια ολοκληρωμένη ανάλυση των δεσμεύσεων της Ένωσης σε ένα δεδομένο πλαίσιο πριν από τη λήψη αποφάσεων σχετικά με νέες δράσεις ΚΠΑΑ ή δράσεις εκτός ΚΠΑΑ.

iv) Οι δράσεις ΚΠΑΑ θα πρέπει να αξιοποιούν καλύτερα την εμπειρογνομοσύνη σε θέματα αναπτυξιακής συνεργασίας. Επίσης, τα αναπτυξιακά προγράμματα μπορούν να επωφεληθούν από την εμπειρογνομοσύνη της ΚΠΑΑ και των κρατών μελών. Αυτό προϋποθέτει τη διασφάλιση της συνοχής, εκτός των άλλων και μεταξύ των εργασιών των ειδικών επιτροπών διαχείρισης κάθε μέσου και των εργασιών των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου για την ΚΠΑΑ.

v) Οργάνωση πιο τακτικής και συστηματικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των αντιπροσωπειών της ΕΕ και της αποστολής ΚΠΑΑ και/ή των επιχειρήσεων σε επίπεδο χώρας εταίρου. Υποβολή κοινών εκθέσεων στις αντίστοιχες διοικητικές αλυσίδες στην έδρα. Τυποποίηση της απόσπασης υπαλλήλων των αποστολών ΚΠΑΑ και υπαλλήλων-συνδέσμων της επιχείρησης σε αντιπροσωπείες της Ένωσης και συμπερίληψή της στη διαδικασία στελέχωσης και στις προσκλήσεις καταβολής συνεισφορών για τις αποστολές και επιχειρήσεις ΚΠΑΑ.

Για τη στήριξη και εφαρμογή των εν λόγω δεσμεύσεων, οι ακόλουθες πρωτοβουλίες θα πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω μέσω των σχετικών προτάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ύπατη Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (Ύπατη Εκπρόσωπο):

i) Ένα στρατηγικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ, κοινό για την ΚΠΑΑ και την πολιτική συνεργασίας για την ανάπτυξη, για τη μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας. Ένα κοινό πλαίσιο πολιτικής μεταρρύθμισης του τομέα της ασφάλειας πρέπει να τηρεί τους κανονιστικούς περιορισμούς των υφιστάμενων μέσων. Το εν λόγω πλαίσιο θα μπορούσε να βασιστεί στα διδάγματα που αντλήθηκαν από τα προγράμματα/αποστολές/επιχειρήσεις στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό και στο Αφγανιστάν όσον αφορά τη μετάβαση από την ΚΠΑΑ σε άλλα μέσα.

ii) Ένα κοινό πλαίσιο αξιολόγησης, παρακολούθησης και αποτελεσμάτων για την ανάπτυξη ικανοτήτων στον τομέα της ασφάλειας και για τις δραστηριότητες σχετικά με την μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας, ανεξάρτητα από το πλαίσιο πολιτικής στο οποίο πραγματοποιούνται.

iii) Μια ειδική μεθοδολογία διαχείρισης κινδύνων σχετικά με τη στήριξη της ΕΕ στον τομέα της ασφάλειας σε χώρες ή οργανισμούς - εταίρους. Αυτή μπορεί να βασιστεί, για παράδειγμα, στην πολιτική δέουσας επιμέλειας για τα ανθρώπινα δικαιώματα του ΟΗΕ⁴⁶, που αναπτύχθηκε με στόχο την καθοδήγηση της δέσμευσης των ΗΕ για τη στήριξη του τομέα της ασφάλειας, και στο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων που αναπτύχθηκε για τις πράξεις δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ⁴⁷.

4. Μελλοντική πορεία: μια νέα δέσμευση για την επίτευξη της ειρήνης και της σταθερότητας με τους εταίρους μας

Η ΕΕ παραμένει προσηλωμένη στη φιλοδοξία της να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στη διασφάλιση της διεθνούς ειρήνης και σταθερότητας, στην αποτροπή των συγκρούσεων και στη δημιουργία προϋποθέσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η στήριξη των χωρών εταίρων και των περιφερειακών οργανώσεων, ώστε να προλαμβάνουν ολοένα και περισσότερο και να διαχειρίζονται τις κρίσεις μόνες τους μέσω της αποτελεσματικής στήριξης της ΕΕ στην ανάπτυξη ικανοτήτων σε θέματα ασφάλειας, είναι ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία στην προσπάθεια αυτή.

Με βάση την πείρα που έχει αποκτηθεί μέχρι σήμερα, είναι καιρός να ενταθούν οι προσπάθειες. Αναμένουμε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2015 να παράσχει περαιτέρω πολιτική δέσμευση και καθοδήγηση για την καλύτερη αντιμετώπιση της συνάρτησης ασφάλειας - ανάπτυξης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος έχουν δεσμευτεί να εφαρμόσουν τα μέτρα για τον συντονισμό και τη συνοχή των υφιστάμενων μέσων που περιγράφονται στην παρούσα κοινή ανακοίνωση. Με βάση την ολοκληρωμένη προσέγγιση στις εξωτερικές συγκρούσεις και κρίσεις, αυτή θα είναι πλήρως αποτελεσματική μόνον εάν συνοδεύεται από αντίστοιχες προσπάθειες από κοινού με κράτη μέλη και μεταξύ αυτών, αξιοποιώντας τα δικά τους μέσα σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο. Μια «ενότητα της προσπάθειας» είναι απαραίτητη προκειμένου να διασφαλιστεί η συλλογική ικανότητα της ΕΕ να συμμετέχει την κατάλληλη στιγμή και με τους κατάλληλους μηχανισμούς και πόρους για ένα συγκεκριμένο πλαίσιο σε μια χώρα εταίρο ή με μια περιφερειακή οργάνωση.

Δεδομένης της ευρύτητας του προβλήματος, οι υφιστάμενοι περιορισμοί δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται μόνο μέσω ad hoc ρυθμίσεων. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος είναι της γνώμης ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η πρακτική σκοπιμότητα των ακόλουθων τριών δράσεων:

i) Μιας πρότασης για προσαρμογή του μέσου στήριξης της ειρήνης στην Αφρική με στόχο την αντιμετώπιση των περιορισμών του·

ii) Της δημιουργίας ενός μηχανισμού ο οποίος θα συνδέει την ειρήνη, την ασφάλεια και την ανάπτυξη στο πλαίσιο ενός ή περισσότερων υφιστάμενων μέσων·

⁴⁶ Ηνωμένα Έθνη, Γενική Συνέλευση, Συμβούλιο Ασφαλείας, Α/67/775 — S/2013/110, της 5ης Μαρτίου 2013

⁴⁷ Κατευθυντήριες γραμμές για τη δημοσιονομική στήριξη, Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας EuropeAid, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2012

iii) Ενός μέσου το οποίο θα είναι αφιερωμένο στο σκοπό αυτό.

Τυχόν προτάσεις θα πρέπει να υποβληθούν σε εκ των προτέρων εκτιμήσεις επιπτώσεων που πρέπει να αναλύσουν, μεταξύ άλλων, τις δυνητικές πολιτικές, επικοινωνιακές και δημοσιονομικές συνέπειες, καθώς και τις επιπτώσεις στα θεμελιώδη δικαιώματα. Η πολιτική δέσμευση της Επιτροπής να προτείνει να εντάξει στον προϋπολογισμό τις ανάγκες του ΕΤΑ πρέπει να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της εν λόγω συζήτησης.

Τα κράτη μέλη καλούνται επίσης να εξετάσουν την επέκταση του μηχανισμού Athena ώστε να συμπεριλάβει την ανάπτυξη ικανοτήτων στις χώρες εταίρους.

Είναι σημαντικό η συνέχεια που θα δοθεί στην παρούσα κοινή ανακοίνωση να περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων φορέων από τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής, της άμυνας, της ανάπτυξης και της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος καλούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να εγκρίνουν την προσέγγιση που παρουσιάζεται στην παρούσα κοινή ανακοίνωση και να συμμετάσχουν πλήρως στη μετάβαση σε μια πιο συνεκτική και αποτελεσματική δέσμευση της ΕΕ στη ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης.