



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 25.10.2007
COM(2007) 643 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Către un răspuns al UE la situațiile de fragilitate

- intervenția în medii dificile pentru dezvoltare durabilă, stabilitate și pace -

{SEC(2007) 1417}

CUPRINS

1.	Listă de acronime	3
2.	Introducere	4
3.	Context	4
4.	Către un răspuns al UE la situațiile de fragilitate.....	5
4.1.	Identificarea fragilității: factori declanșatori și caracteristici.....	5
4.2.	Implicarea în situațiile de fragilitate: provocări	5
4.3.	Prevenirea fragilității: dialog și analiză pentru identificarea și găsirea de soluții în ceea ce privește factorii declanșatori ai fragilității.....	6
4.4.	Abordarea fragilității: strategii și priorități	7
4.5.	Post-criză: Crearea unei legături între ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare (LARD)	8
4.6.	Securitate și fragilitate.....	8
4.7.	Guvernanța democratică și drepturile omului în situații de fragilitate.....	9
5.	Îmbunătățirea instrumentelor	10
5.1.	Instrumentele și procedurile financiare	10
5.1.1.	Fondul European de Dezvoltare (FED).....	11
5.1.2.	Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD) și Instrumentul european de vecinătate și de parteneriat (IEVP)	11
5.1.3.	Instrumentul de stabilitate	11
5.1.4.	Ajutorul umanitar	11
5.1.5.	Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO) și programul tematic „Rolul actorilor nestatali și autorităților locale în procesul de dezvoltare” ..	12
5.2.	Sprijin bugetar	12
6.	Calea de urmat: priorități și rezultate scontate	12

1. LISTĂ DE ACRONIME

ACP: Africa, Caraibe și Pacific

BAfD: Banca Africană pentru Dezvoltare

BM: Banca Mondială

CCDST: Cadrul comun pentru documentele de strategie de țară

DDR: Dezarmare, demobilizare și reintegrare

DST: Document de strategie de țară

FED: Fondul European de Dezvoltare

FMI: Fondul Monetar Internațional

ICD: Instrument de cooperare pentru dezvoltare

IEVP: Instrumentul european de vecinătate și de parteneriat

LARD: Crearea unei legături între ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare

OCDE / DAC: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică / Comitetul de asistență pentru dezvoltare

ONU: Organizația Națiunilor Unite

PEV: Politica europeană de vecinătate

PESA: Politica europeană de securitate și apărare

PESC: Politica externă și de securitate comună

PIN: Program indicativ național

RSS: Reforma sistemului de securitate

2. INTRODUCERE

Situațiile de fragilitate reprezintă o provocare deosebită în măsura în care constituie un obstacol pentru dezvoltarea durabilă, creșterea echitabilă și pace, creând totodată instabilitate regională, riscuri în materie de securitate la nivel mondial, fluxuri migratorii necontrolate, etc. UE trebuie să fie în măsură să utilizeze gama largă de instrumente, atât la nivelul statelor membre, cât și la nivel comunitar, în cadrul unei strategii de răspuns convenite și coordonate pentru astfel de situații. Prezenta comunicare are drept obiectiv să pună bazele acestei strategii de răspuns care urmează să fie elaborată împreună cu Consiliul și cu statele membre ale UE.

Cadrul și instrumentele de politici comunitare existente, dezbateră internațională care are loc în prezent, precum și avantajele comparative și experiența UE stau la baza prezentei comunicări. O anexă tehnică sintetizează concluziile implicării în situații de fragilitate. În plus, serviciile Comisiei și Secretariatul Consiliului au elaborat un document comun care urmează să lanseze o dezbateră pe tema „Securitate și dezvoltare” și în care sunt abordate mai în detaliu aspecte relevante pentru prezenta comunicare.

Prezenta comunicare integrează rezultatele unei dezbateri deschise cu organizațiile cheie ale societății civile, precum și rezultatele reuniunii informale a miniștrilor UE pentru dezvoltare, care a avut loc în septembrie 2007. Aceasta va fi transmisă celorlalte instituții ale UE în vederea lansării unei discuții care are drept obiectiv consolidarea unei strategii comunitare cuprinzătoare de abordare a fragilității, contribuind astfel la crearea condițiilor pentru dezvoltare durabilă, stabilitate, pace și guvernare democratică.

3. CONTEXT

Comunitatea internațională este din ce în ce mai preocupată de consecințele fragilității, care fac extrem de dificilă realizarea Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, afectează bunăstarea și libertățile populației și pot implica riscuri pentru securitatea mondială. ONU, donatorii și organizațiile regionale și continentale acordă prioritate abordărilor integrate în materie de intervenții în situații de fragilitate. Declarația de la Paris privind eficiența ajutoarelor reamintește faptul că principiile armonizării, alinierii și gestionării axate pe rezultate trebuie adaptate la mediile caracterizate de o slabă guvernare și de un deficit de capacitate. OECD/DAC a aprobat un „Angajament politic și un set de principii privind o bună implicare internațională în statele fragile și în situațiile de fragilitate”, punând accentul pe „abordări la nivelul întregii administrații”, care necesită o cooperare strânsă a actorilor din domeniile economiei, dezvoltării, diplomației și securității.

Comunitatea, împreună cu statele membre ale UE, reprezintă cel mai mare donator din lume în materie de asistență pentru dezvoltare și de ajutor umanitar. UE a devenit un actor important pe plan politic și în materie de securitate, având responsabilități speciale în răspunsurile la provocările generate de situațiile de fragilitate, dar și avantajele comparative, precum rețeaua mondială de delegații ale Comisiei.

Există deja un cadru politic pentru abordarea diverselor dimensiuni ale fragilității. Consensul european privind dezvoltarea oferă orientări pentru un răspuns cuprinzător la problema fragilității. Acesta face parte dintr-un cadru mai extins de acțiune externă, care trebuie activat în totalitate pentru a permite Uniunii să abordeze fragilitatea la timp și în mod coerent. Cadrul include Strategia europeană de securitate, Programul UE pentru prevenirea conflictelor

violente, politica europeană de vecinătate, cadrul strategic privind crearea unei legături între ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare, Consensul privind ajutorul umanitar, precum și abordarea UE în materie de guvernare și dezvoltare. Procesul de extindere conține instrumente care pot fi utile în acest context. Angajamentele UE în ceea ce privește coerența politicilor pentru dezvoltare și Codul de conduită al UE privind complementaritatea și diviziunea muncii fac parte integrantă din acest cadru.

4. CĂTRE UN RĂSPUNS AL UE LA SITUAȚIILE DE FRAGILITATE

4.1. Identificarea fragilității: factori declanșatori și caracteristici

Fragilitatea se referă la structuri slabe sau inadecvate și la situații în care nu se respectă contractul social din cauza incapacității sau refuzului statului de a-și îndeplini funcțiile de bază, obligațiile și responsabilitățile în ceea ce privește furnizarea de servicii, administrarea resurselor, statul de drept, accesul echitabil la putere, securitatea și siguranța populației, precum și protecția și promovarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Instituțiile publice, procesele politice și mecanismele sociale lipsite de eficacitate, de caracter incluziv sau de legitimitate favorizează fragilitatea: nu sunt îndeplinite condițiile pentru realizarea unui minimum de dezvoltare instituțională și financiară, pentru lansarea de strategii pe termen lung și pentru îmbunătățirea treptată a standardelor de guvernare. În acest context, fragilitatea este generată de nivelurile ridicate de sărăcie sau de distribuirea inechitabilă a bogăției.

În cazurile extreme, se poate observa o prăbușire sau o retragere teritorială a statelor, ceea ce poate conduce la instabilitate permanentă, la conflicte violente cronice și la crize umanitare. De asemenea, aceste situații pot genera o serie de amenințări pentru securitate și stabilitate la nivel transnațional, care pot pune în pericol obiectivele și interesele strategice ale UE.

Fragilitatea este o constantă în numeroase țări cu venituri scăzute sau medii care sunt caracterizate de economii fragile din punct de vedere structural, care sunt instabile și vulnerabile la crize, șocuri externe, epidemii, trafic de droguri, catastrofe naturale și degradarea mediului și în care patrimoniul cultural și diversitatea culturală sunt puse în pericol. De asemenea, fragilitatea poate reprezenta un efect secundar al globalizării în zonele marginalizate ale economiei mondiale sau al dependenței exagerate de importurile de surse convenționale de energie, ceea ce poate îngreuna stabilizarea și dezvoltarea. Se așteaptă ca schimbările climatice să exacerbeze situațiile de fragilitate, prin impacturi noi și multiple în contextele de capacitate scăzută. Intensificarea activităților cu privire la aceste legături va contribui la dezvoltarea de răspunsuri inovatoare sau la adaptarea abordărilor existente.

Din punct de vedere al securității umane, populațiile sărace și vulnerabile sunt cel mai grav afectate în situațiile de fragilitate, care pot forța capitalul uman să plece, prin migrație voluntară sau forțată, ceea ce poate agrava fragilitatea.

4.2. Implicarea în situațiile de fragilitate: provocări

Abordarea eficientă a fragilității necesită asumarea în mod deliberat de riscuri calculate care trebuie cântărite în raport cu riscurile inerente lipsei de acțiune. Sprijinirea eforturilor țărilor partenere de a preveni fragilitatea, de a combate cauzele profunde ale acesteia și de a aborda consecințele acesteia este integrată în parteneriatele UE. Chiar și în cazurile în care aplicarea acordurilor de cooperare este parțial suspendată, UE se implică în continuare utilizând o

combinație de instrumente comunitare și acțiuni UE, din motive de solidaritate, securitate și eficiență a ajutorului.

Evitarea implicării în situații în care nu există obstacole politice semnificative poate conduce la situații de „țări neglijate din punct de vedere al acordării de ajutoare”, lăsând o țară, o regiune sau un sector fără acces la resurse financiare. Pe de altă parte, concentrarea atenției comunității internaționale asupra unei anumite crize poate implica fluxuri financiare masive și necoordonate, având drept rezultat suprapuneri și ineficiență.

Eforturile depuse în prezent pentru a ajunge la complementaritate prin intermediul unui cod de conduită al UE vor contribui la soluționarea problemei „țărilor neglijate din punct de vedere al acordării de ajutoare”. Ar trebui analizate soluții concrete pentru ca statele membre ale UE să își canalizeze în mod eficient fondurile suplimentare către „țările fragile neglijate din punct de vedere al acordării de ajutoare”.

În cadrul ajutorului umanitar, Comunitatea abordează această problemă prin intermediul metodologiei de evaluare a crizelor uitate, care facilitează oferirea de sprijin victimelor crizelor care fie nu au atras deloc atenția mass-mediei sau a donatorilor, fie au beneficiat de foarte puțină atenție.

Este necesară o implicare generală și coordonată în situațiile de fragilitate prin abordări „la nivelul întregii administrații”. Trebuie să se asigure comunicarea deschisă a datelor și a celorlalte informații, stabilirea de sinergii și o bună corelare între actorii instituționali, statali și nestatali (ajutor umanitar, dezvoltare, diplomatie, asigurarea respectării legislației, securitate), donatorii multilaterali și ceilalți donatori implicați. S-au realizat progrese importante, dar există în continuare obstacole majore care trebuie îndepărtate.

Este necesară o mai mare coordonare în cadrul UE. Ar trebui organizate sesiuni comune de formare, planificare și evaluare care să implice personalul din cadrul Comisiei, Secretariatului Consiliului și statelor membre în mod mai sistematic, nu numai în situații de criză și de post-conflict, ci și atunci când o analiză comună identifică deteriorarea unei situații care ar putea agrava fragilitatea.

Comisia, Secretariatul Consiliului și statele membre ale UE ar trebui să promoveze în continuare contactele între servicii în ceea ce privește aspectele geografice și tematice legate de fragilitate, precum și informarea reciprocă și coordonarea dintre șefii misiunilor UE într-o anumită țară sau regiune. ONU, ceilalți parteneri multilaterali, donatorii, organizațiile societății civile și alte instituții decât administrațiile centrale (parlamente, autorități locale și descentralizate, organizații regionale și continentale) ar trebui de asemenea implicate într-o măsură adecvată în acest proces de coordonare. Prevenirea și abordarea fragilității sunt elemente integrate în Strategia comună UE-Africa. Se va continua dialogul pe această temă cu China și cu ceilalți parteneri care nu sunt membri ai OCDE, dar a căror prezență este semnificativă în țările în cauză.

4.3. Prevenirea fragilității: dialog și analiză pentru identificarea și găsirea de soluții în ceea ce privește factorii declanșatori ai fragilității

Donatorii, țările, regiunile și organizațiile partenere, instituțiile internaționale, societatea civilă și administrațiile au dezvoltat instrumente de avertizare rapidă, analiză, monitorizare și evaluare adecvate pentru situațiile de fragilitate. De multe ori, aceste instrumente trebuie completate de instrumente adecvate care să permită aplicarea la timp a rezultatelor analizelor.

Dialogul politic cu țările, regiunile și organizațiile continentale partenere este un element central al tuturor acordurilor de parteneriat și de cooperare încheiate de UE. Abordarea cauzelor și a consecințelor fragilității în cadrul acestui dialog poate contribui la dezvoltarea de strategii naționale care să permită ieșirea durabilă din situația de fragilitate.

Este necesară sporirea potențialului documentelor de strategie de țară de a preveni fragilitatea: cauzele profunde ale conflictelor, manifestările de violență, insecuritatea și riscul de vulnerabilitate trebuie abordate într-un mod mai sistematic, prin programe de dezvoltare și prin garantarea faptului că sunt întreprinse demersuri care țin cont de situațiile de conflict. În aceeași ordine de idei, gestionarea crizelor, activitățile de reducere a riscurilor și de pregătire trebuie corelate cu considerentele în materie de dezvoltare și cu documentele de strategie de țară ca puncte de referință generale ale UE.

4.4. Abordarea fragilității: strategii și priorități

În situații de fragilitate, o țară, o regiune sau o anumită comunitate este expusă unor constrângeri și amenințări excesive. Fiecare caz în parte necesită un răspuns diferențiat, coordonat și global, care să combine acțiunea diplomatică, ajutorul umanitar, cooperarea pentru dezvoltare și securitatea.

Documentele de strategie de țară, elaborate în comun cu guvernele partenere, reprezintă cadrul preferat pentru abordarea fragilității. Pentru a oferi o vedere de ansamblu mai bună asupra răspunsului UE, aceste documente ar trebui să facă referire, de asemenea, la intervențiile din cadrul PESC și al instrumentului de stabilitate. Documentele de strategie de țară pot asigura coordonarea la nivelul UE în situații de fragilitate, în special prin „programare comună”, ceea ce sporește predictibilitatea și facilitează sinergiile pentru a adapta răspunsul la nevoile și prioritățile partenerilor. Implicarea prin intermediul instrumentelor comunitare poate avea o valoare adăugată deoarece, în anumite situații, poate fi considerată mai neutră decât cooperarea bilaterală.

În situațiile care s-au deteriorat atât de mult încât cooperarea pe termen lung nu mai este posibilă sau recomandabilă, UE are tendința de a aplica un ansamblu de acțiuni politice și diplomatice, în combinație cu un anumit nivel de cooperare pentru dezvoltare și cu instrumente de gestionare a crizelor. Ajutorul umanitar poate fi acordat într-o situație de fragilitate, însă nu este declanșat automat de aceasta, cu excepția cazului în care se observă o degenerare a situației într-o criză cu implicații umanitare. Fiind o expresie a solidarității UE cu victimele catastrofelor naturale și provocate de om, ajutorul umanitar este neutru, imparțial și independent: acesta nu implică un angajament politic și nu poate fi considerat un instrument de gestionare a crizelor.

În ceea ce privește gestionarea crizelor, Uniunea și-a consolidat capacitatea de a acționa într-un mod mai rapid și mai flexibil în cazul crizelor și al situațiilor de fragilitate. Dialogul politic și măsurile de natură politică, precum sancțiunile, fac parte, de asemenea, din seria de instrumente de care dispune UE în situațiile de fragilitate. Implicarea în situații de fragilitate ar trebui să fie deschisă unei game largi de actori, precum agențiile ONU, Crucea Roșie sau părțile implicate din țara în cauză. Parlamentele, autoritățile descentralizate și societatea civilă au un potențial important de a stimula schimbarea, potențial care poate fi maximizat prin facilitarea accesului lor la finanțări.

Strategiile inițiale de răspuns ar trebui să abordeze nevoile imediate ale populației, deși răspunsurile strategice trebuie să pună accentul pe nevoile pe termen lung. În acest sens, este

esențială înțelegerea modului în care fragilitatea afectează diversele grupuri ale societății, în special femeile și grupurile vulnerabile, precum copiii, tinerii, persoanele cu handicap și minoritățile, pentru a aborda în mod eficient nevoile acestora.

Aceste grupuri pot acționa, de asemenea, ca „forțe ale schimbării”. Femeile, în special, nu trebuie considerate exclusiv ca victime pasive, cu toate că acestea sunt, în situații de conflict, deosebit de vulnerabile la criminalitate și exploatare sexuală. Femeile și minoritățile joacă un rol important în promovarea păcii durabile și a securității, dar nu beneficiază, în general, de acces la mecanisme, putere și resurse, confruntându-se cu cadre legislative discriminatorii. Perioadele de tranziție oferă posibilități de abordare a problemelor legate de egalitatea între femei și bărbați și de drepturile minorităților, prin revizuirile constituționale sau juridice, reforma sistemului judiciar și implicarea în stabilirea de priorități pentru agenda de reconstrucție.

4.5. Post-criză: Crearea unei legături între ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare (LARD)

Coerența în răspunsul global, prezența unor resurse umane adecvate, experimentate și bine coordonate, precum și finanțarea susținută sunt de o importanță fundamentală. În cadrul unei abordări integrate bazate pe principiul dezvoltării durabile, trebuie să se instituie conexiuni adecvate între ajutorul de urgență, gestionarea crizei, asistența pentru reconstrucție și cooperarea pentru dezvoltare pe termen lung. În acest context, Comunitatea a încercat să pună în aplicare cadrul strategic LARD încă de la sfârșitul anilor nouăzeci. Acesta reprezintă un proces lung și complex care implică numeroși actori și instrumente financiare diferite.

Principalul obiectiv al abordării LARD a constat în dezvoltarea de strategii pe termen lung care să vizeze sectoarele și actorii cheie din perspectiva ajutorului de urgență tradițional, în scopul de a asigura continuitate și de a facilita stabilirea de sinergii. Cu toate acestea, guvernanța, dezvoltarea instituțională și securitatea trebuie să fie integrate mai bine în cadrul strategic. În plus, mecanismele de finanțare precum fondurile fiduciare gestionate de agenții internaționale, folosite adesea în acest context, nu reușesc întotdeauna să sprijine punerea în aplicare a programelor de reconstrucție și reabilitare în ritmul rapid prevăzut și, deși ar putea contribui, în principiu, la asigurarea coordonării și coerenței în rândul donatorilor, acestea nu trebuie utilizate ca un substitut pentru asumarea responsabilității la nivel local și pentru prezența UE.

Trebuie continuate eforturile pentru actualizarea metodei de punere în aplicare a cadrului strategic LARD, integrând în mod corespunzător preocupările în materie de guvernanță și securitate, precum și pentru adaptarea procedurilor și a mecanismelor financiare la situațiile în care flexibilitatea este esențială. Obiectivul rămâne același, și anume încercarea de a realiza o armonizare mai bună a analizelor și politicilor, o integrare a strategiilor (inclusiv în termeni de coordonare, coerență și complementaritate) și o sinergie a activităților pentru o anumită perioadă de timp, cuprinzând abordări ale situației atât din punct de vedere umanitar, cât și din perspectiva dezvoltării.

4.6. Securitate și fragilitate

Stabilirea unei legături între pace, securitate și dezvoltare, atât în interiorul unei țări, cât și la nivel transfrontalier, reprezintă adesea o preocupare principală în situațiile de fragilitate. Cooperarea pentru dezvoltare contribuie în mod esențial la promovarea păcii și stabilității,

prin abordarea manifestărilor de violență și a cauzelor profunde ale insecurității și ale conflictelor violente.

UE și-a sporit capacitățile de prevenire a conflictelor și de gestionare a crizelor. De asemenea, UE este în măsură să acționeze într-un mod mai rapid și mai flexibil la crize și la situațiile de fragilitate. Utilizarea combinată a instrumentelor comunitare, inclusiv a facilității pentru pace în Africa și a instrumentului de stabilitate, precum și a instrumentelor disponibile în cadrul PESC/PESA, facilitează consolidarea abordărilor naționale, regionale și continentale în materie de fragilitate.

O abordare amplă a securității, axată pe dezvoltare, care integrează preocupările în materie de securitate umană în programele legate de guvernanta, precum RSS și DDR, poate asigura concentrarea atenției pe securitatea persoanelor și pe nevoile și drepturile lor fundamentale. O abordare integrată „la nivelul întregii administrații” a RSS stă la baza strategiilor pentru consolidarea statului și a legitimității politice în mediile post-conflict.

4.7. Guvernanta democratică și drepturile omului în situații de fragilitate

Fragilitatea este de cele mai multe ori declanșată de lacune și eșecuri în guvernanta, care se prezintă sub forma lipsei de legitimitate politică, combinată cu limitarea în mare măsură a capacităților instituționale legată de sărăcie. Acțiunea UE ar trebui să fie ghidată de sprijinirea guvernantei democratice, consolidării statului, proceselor de reconciliere și protejării drepturilor omului, precum și de promovarea voinței politice de reformare mai degrabă prin dialog și stimulente, decât prin condiționare și sancțiuni.

De asemenea, implicarea în reforme a tuturor componentelor societății, inclusiv a celor mai vulnerabile, este esențială în situațiile de fragilitate. În urma dialogului de programare, țările ACP au acces la finanțări suplimentare, în funcție de relevanța, ambiția și credibilitatea planurilor lor de acțiune în materie de guvernanta, planuri care sunt evaluate ținând seama de situațiile de post-criză și de fragilitate. Această abordare ar putea fi extinsă la alte regiuni și utilizată de statele membre ale UE în cadrul cooperării lor bilaterale. Comunitatea a dezvoltat, de asemenea, instrumentul financiar pentru guvernanta în contextul PEV.

Promovarea drepturilor omului nu este întotdeauna asigurată în situații de fragilitate, adesea caracterizate de încălcarea acestor drepturi. Pe lângă sprijinul direct acordat organizațiilor societății civile, apărătorilor drepturilor omului și instituțiilor naționale, precum comisiile pentru apărarea drepturilor omului sau ombudsmanul, și în plus față de stabilirea de legături cu parlamentele și cu autoritățile descentralizate, dialogul este esențial pentru identificarea și înlăturarea constrângerilor.

Promovarea democratizării necesită clasificarea nevoilor în funcție de priorități. Alegerile electorale sunt necesare, dar nu suficiente pentru avansarea către o dezvoltare democratică. Este nevoie de activități în direcție ascendentă pe cale ierarhică pentru promovarea unei societăți politice incluzive și a unor sisteme pluripartite operaționale, care să pună accentul pe dezvoltarea instituțională, precum și de activități în direcție descendentă pentru a promova funcționarea eficientă a instituțiilor nou alese. În plus, este posibil ca axarea exclusivă pe procesul electoral să fie contraproductivă dacă acest lucru conduce la dezangajarea timpurie a donatorilor.

În cazurile cele mai extreme, administrația centrală nu își asumă principiile guvernantei democratice. Este necesară stabilirea de legături cu ceilalți actori, precum societatea civilă,

autoritățile locale sau parlamentele. În plus, ar trebui continuat dialogul cu administrațiile centrale privind aspectele mai puțin controversate, precum furnizarea de servicii sau crearea de locuri de muncă, pentru a consolida progresiv voința politică de reformă. Restabilirea furnizării serviciilor de bază și crearea de locuri de muncă sunt prioritare în situațiile de fragilitate, adesea caracterizate de tensiuni între obiectivele de consolidare a capacităților instituționale și de asigurare a accesului la servicii, substituirea neputând fi evitată.

Pacea durabilă necesită un sistem judiciar legitim și eficient, care este deosebit de slăbit în situațiile de fragilitate. În mediile post-conflict, este esențială instituirea unui sistem judiciar și a unui stat de drept tranzitorii, la nivel național, care să includă instituțiile oficiale și neguvernamentale. Promovarea în paralel a inițiativelor în favoarea justiției și reconcilierii a contribuit la stabilizarea societăților divizate în urma unui conflict. În același timp, UE și țările partenere ar trebui să își unească eforturile pentru a asigura faptul că cele mai grave crime care preocupă comunitatea internațională nu rămân nepedepsite și sunt aduse în fața justiției.

Degradarea mediului, precum și accesul la resursele naturale și controlul asupra acestora joacă un rol principal în anumite conflicte, având implicații asupra restaurării păcii și reconstrucției în urma unui conflict. Impactul pozitiv sau negativ al abundenței resurselor naturale depinde, în special, de capacități și de orientarea către dezvoltare a celor care gestionează resursele. În timp ce donatorii au o influență financiară și politică limitată asupra acestor aspecte, strategiile de răspuns trebuie să țină seama de acestea pentru a evita declanșarea unui nou conflict. Rolul actorilor din sectorul privat se poate dovedi la rândul său crucial. UE va promova în continuare cooperarea în contextul inițiativelor internaționale de combatere a comerțului ilicit cu resurse naturale, precum și gestionarea transparentă și echitabilă a acestor resurse.

Disponibilitatea informațiilor statistice cheie este adesea esențială în soluționarea problemelor legate de guvernare, procese democratice, furnizarea serviciilor de bază și accesul la resursele naturale. Un sistem statistic eficient este indispensabil pentru reducerea sărăciei, dezvoltarea durabilă și creșterea echitabilă.

5. ÎMBUNĂTĂȚIREA INSTRUMENTELOR

5.1. Instrumentele și procedurile financiare

Abordarea eficientă a fragilității implică asumarea de riscuri și necesită rapiditate și flexibilitate în adoptarea de decizii politice și în aplicarea lor eficientă pe teren, ținând cont, în același timp, de constrângerile țărilor partenere, care se manifestă adesea în termeni de capacități limitate. În acest context, sunt necesare, de asemenea, proceduri mai flexibile și accelerate pentru a stabili mecanisme mai rapide care să garanteze transparența și responsabilizarea și care să contribuie la o abordare orientată spre gestionarea axată pe rezultate.

UE trebuie să amelioreze utilizarea gamei largi de instrumente de care dispune pentru a-și pune politicile în practică, pentru a permite un răspuns cuprinzător la situațiile de fragilitate și pentru a elimina lacunele de aplicare. Este necesar să se depună în continuare eforturi substanțiale pentru a relaționa și coordona mai bine toate posibilitățile oferite de gama largă de instrumente comunitare (geografice, de stabilitate, umanitare, tematice), de mecanismele PESCE/PESA, precum și de ajutorul bilateral al statelor membre ale UE și de instrumentele celorlalți donatori.

Prezenta comunicare nu necesită mobilizarea unor noi surse de finanțare în plus față de cadrul financiar actual pentru perioada 2007-2013. Cu toate acestea, comunicarea are drept obiectiv stimularea unei sinergii sporite între instrumentele financiare existente și stabilirea unei împărțiri adecvate și echilibrate a finanțărilor cu FED, atunci când este cazul.

5.1.1. Fondul European de Dezvoltare (FED)

Dispozițiile Acordului de la Cotonou privind ajutorul umanitar și ajutorul de urgență prevăd „mecanisme flexibile” pentru acțiunea ulterioară situației de urgență și pentru tranziția către etapa de dezvoltare. Acestea au fost aplicate cu succes în mai multe cazuri. În prezent, Comisia lucrează la elaborarea unui set de proceduri de punere în aplicare mai flexibile care să fie utilizate în situațiile de fragilitate. Noile dispoziții privind utilizarea alocațiilor pentru fiecare țară pentru nevoi neprevăzute oferă posibilități suplimentare de sporire a flexibilității. Mai mult, instrumentul financiar pentru catastrofe destinat țărilor ACP (în curs de aprobare) are drept obiectiv reducerea vulnerabilității țărilor expuse la catastrofe, în conformitate cu „Cadrul de acțiune de la Hyogo pentru perioada 2005-2015”.

5.1.2. Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD) și Instrumentul european de vecinătate și de parteneriat (IEVP)

„Situațiile de post-criză și statele fragile” sunt menționate explicit în ICD printre programele geografice de aplicare a asistenței comunitare. În circumstanțe precum crize, situații de post-conflict sau amenințări la adresa democrației, statului de drept, drepturilor omului sau libertăților fundamentale, o procedură specială de urgență prevede revizuirea documentelor de strategie geografice și a programelor indicative multianuale pentru a asigura tranziția către cooperare și dezvoltare pe termen lung. În plus, pot fi aplicate măsuri speciale neprevăzute în aceste strategii și programe în cazurile de catastrofe naturale, tensiuni civile sau crize, când nu se poate interveni nici prin intermediul instrumentului de stabilitate, nici prin ajutor umanitar. Dispoziții similare sunt prevăzute și în cadrul IEVP.

5.1.3. Instrumentul de stabilitate

Componenta pe termen scurt a instrumentului de stabilitate permite Comisiei să acorde sprijin strategic în cazul situațiilor de criză reală sau potențială și să impulsioneze acordarea ajutoarelor, urmând ca apoi să acorde sprijin pe termen lung în cadrul altor instrumente comunitare. Aceasta poate fi utilizată ca răspuns la situații de criză sau de criză iminentă, de stabilizare politică imediat după criză și de restabilire rapidă a situației în urma catastrofelor naturale, completând sau impulsionând acordarea de sprijin în cadrul instrumentelor comunitare externe generale. Componenta pe termen lung urmărește combaterea amenințărilor transregionale, inclusiv neproliferarea și criminalitatea organizată.

5.1.4. Ajutorul umanitar

Ajutorul umanitar are drept obiectiv salvarea de vieți și oferirea de ajutor imediat victimelor crizelor, indiferent de gradul de fragilitate și de cauzele care au generat criza. Procedurile existente de mobilizare a ajutorului umanitar sunt adaptate la această abordare.

5.1.5. Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO) și programul tematic „Rolul actorilor nestatali și autorităților locale în procesul de dezvoltare”

În situațiile cele mai dificile, donatorii înlocuiesc sprijinul direct acordat autorităților cu sprijin acordat celorlalți actori care pot stimula schimbarea. Procedurile prevăzute în cadrul programului tematic „Rolul actorilor nestatali și autorităților locale în procesul de dezvoltare”, precum și în cadrul IEDDO sunt bine adaptate la situațiile de fragilitate, în măsura în care sprijină actori alternativi în situațiile care nu sunt favorabile dezvoltării participative și respectării drepturilor omului. Se prevede, de asemenea, acordarea de sprijin apărătorilor drepturilor omului și cadrului internațional relevant.

IEDDO este foarte adecvat pentru situațiile de fragilitate, deoarece acordă o atenție deosebită situațiilor în care libertățile fundamentale și securitatea umană sunt grav compromise, societatea civilă și apărătorii drepturilor omului în special sunt supuși unei presiuni puternice, iar pluralismul politic este redus. IEDDO va avea drept obiectiv favorizarea participării și reprezentării politice democratice și va contribui la o conciliere pașnică a grupurilor de interese. Ajutorul transnațional și regional va fi axat pe dialog și activități de cooperare practice în scopul de a combate cauzele conflictelor înrădăcinate sau ale conflictelor violente potențiale. O caracteristică specifică a IEDDO constă în faptul că acest instrument permite finanțarea de activități fără aprobarea guvernelor țărilor partenere. Această posibilitate poate constitui un avantaj suplimentar în anumite situații de fragilitate. Cu toate acestea, IEDDO nu poate interveni decât în completarea programelor geografice aplicabile.

5.2. Sprijin bugetar

În completarea proiectelor și în funcție de cauzele fragilității, sprijinul bugetar poate fi mobilizat, de asemenea, pentru a răspunde nevoilor financiare urgente, pentru a consolida funcții-cheie ale statului (administrarea finanțelor publice) și pentru a menține stabilitatea socială (plata salariilor sau finanțarea importurilor). De asemenea, sprijinul bugetar poate influența efectiv dialogul politic privind RSS, DDR sau reforma administrației publice, în cazurile în care acestea au un impact asupra stabilității macroeconomice.

Comisia a folosit sprijinul bugetar în cazul mai multor țări în situație de post-conflict, pentru a sprijini procesul de redresare. Riscurile politice, fiduciare, legate de dezvoltare sau de reputație sunt importante în toate situațiile de fragilitate, dar acestea trebuie să fie comparate cu beneficiile scontate și cu costurile pe care le implică izbucnirea de noi crize. Sprijinul bugetar este adaptat pentru gestionarea acestor riscuri (printr-o acțiune axată pe cheltuielile critice, arieratele auditate etc.) și se bazează pe o evaluare permanentă a situației macroeconomice, a reformelor în domeniul gestionării finanțelor publice și a rezultatelor strategiei de dezvoltare.

6. CALEA DE URMAT: PRIORITĂȚI ȘI REZULTATE SCNTATE

În cazurile în care țările partenere depun eforturi pentru a combate cauzele și consecințele fragilității, UE trebuie să garanteze o acțiune a Comunității, a instituțiilor UE și a statelor membre mai reactivă, mai rapidă și mai flexibilă, care să sprijine eforturile țărilor partenere în abordarea fragilității. Comisia propune stimularea unei dezbateri care să implice societatea civilă și alte părți interesate, precum și întreprinderea acțiunilor de mai jos în vederea lansării pregătirilor pentru o strategie de răspuns a UE la situațiile de fragilitate:

- UE ar trebui să sprijine în mod oficial Principiile privind o bună implicare internațională în statele fragile și în situațiile de fragilitate elaborate de OECD/DAC și să se angajeze să pună în aplicare aceste principii în toate situațiile de fragilitate.
- Aspectele referitoare la fragilitate vor fi incluse în mod mai sistematic în dialogul politic periodic cu țările partenere care prezintă semne de fragilitate.
- Ar trebui organizate schimburi periodice de analize ale riscurilor și de răspunsuri relevante ale UE, atât pe teren, prin reuniuni ale șefilor misiunilor UE, cât și la sediul central, prin dialogul între serviciile din instituții și statele membre, precum și între grupurile Consiliului, pentru a asigura abordări la nivelul întregii administrații.
- Sprijinul acordat de UE țărilor care se confruntă cu situații de fragilitate ar trebui să promoveze în mod sistematic egalitatea între femei și bărbați, drepturile omului, inclusiv din perspectiva drepturilor copiilor, precum și incluziunea socială.
- Comisia va facilita constituirea de echipe tematice și pe țări, care să implice Secretariatul Consiliului și statele membre, pentru a aborda situații specifice de fragilitate, având în vedere următoarele obiective:
 - dezvoltarea în continuare a abordărilor conceptuale și analitice în cazurile de fragilitate și conflict, inclusiv RSS și extinderea cadrului strategic LARD pentru a cuprinde răspunsuri integrate la situațiile de post-criză și metode de punere în aplicare a preocupărilor în materie de guvernare și securitate;
 - consolidarea avantajelor comparative ale UE în situații de fragilitate, inclusiv în perspectiva viitorului serviciu extern al UE;
 - avansarea către o acțiune mai coerentă și mai coordonată la nivel de țară, în special prin folosirea tuturor posibilităților de analiză comună și de programare comună, astfel cum prevede Cadrul comun pentru documentele de strategie de țară (CCDST), care urmează să fie revizuit în funcție de evoluția situației.
- Se va realiza o cartografiere a modalităților de ajutor bilateral și din partea UE în cadrul diversilor piloni pentru a determina capacitatea acestor modalități de a răspunde în mod adecvat situațiilor de fragilitate și pentru a le evalua impactul și modul în care acestea interacționează pe teren. Se va acorda o atenție deosebită complementarității dintre, pe de o parte, instrumentele legate de gestionarea crizelor, precum acțiunile comune PESC/PESA, instrumentul de stabilitate, facilitatea pentru pace în Africa și, pe de altă parte, instrumentele de cooperare pe termen lung.
- Comisia va evalua eforturile UE de a acorda asistență pentru combaterea și prevenirea amenințările în materie de securitate, va face propuneri pentru îmbunătățirea eficienței și coerenței asistenței externe a UE în situații de insecuritate și va propune metode de completare a acțiunilor la nivel național și regional cu un cadru specific de răspunsuri la provocările de natură globală sau transregională.
- În conformitate cu Codul de conduită al UE privind complementaritatea și diviziunea muncii și după identificarea suprapunerilor sau a lacunelor semnificative la nivel de țară, UE va alocă fondurile existente și suplimentare în mod complementar. Complementaritatea ar trebui să se aplice atât la nivel de țară, cât și la nivel transnațional, hotărându-se cine se

implică în ce țară. Comisia sugerează explorarea următoarelor opțiuni pentru ca statele membre ale UE să își canalizeze finanțările suplimentare către statele fragile, luând în considerare, în special, țările neglijate din punct de vedere al acordării de ajutoare:

- majorarea alocațiilor pentru fiecare țară, atunci când există un cadru strategic de cooperare bilaterală;
- completarea documentelor de strategie de țară semnate de Comisie și de țările partenere și puse în aplicare în cadrul programelor indicative naționale administrate de Comisie, în cazurile în care nu există un cadru de cooperare bilaterală sau în care punerea în comun a resurselor financiare ar avea un impact mai puternic.
- Se va efectua o revizuire cuprinzătoare a instrumentelor de evaluare și analiză în materie de guvernanta, conflicte și monitorizare a catastrofelor.
- Fragilitatea va fi integrată în procesul de revizuire a Inițiativei pentru guvernanta în țările ACP, care va implica o cooperare periodică la nivel de experți și întocmirea unui raport de către Comisie în 2008.
- Comisia își va îmbunătăți capacitatea de a acorda sprijin bugetar, ținând cont de riscurile specifice și de beneficiile scontate în situațiile de fragilitate. Coordonarea cu BM, FMI și BAfD va fi consolidată.
- Comisia va pregăti orientări care să clarifice condițiile de aplicare a dispozițiilor pentru utilizarea unor proceduri flexibile în cadrul instrumentelor geografice pe termen lung.
- UE va încerca să consolideze parteneriatele cu ONU și cu ceilalți actori multilaterali pentru a face față situațiilor de fragilitate. Consolidarea suplimentară a structurilor Comisiei pentru construirea păcii, precum și sprijinul activ permanent al UE pentru reforma ONU care are drept obiectiv dotarea organizației cu mijloacele adecvate pentru a aborda eficient situațiile de fragilitate, sunt de o importanță fundamentală în această privință.