



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 25.10.2007
COM(2007) 643 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

Για την ανταπόκριση της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις

**- δέσμευση σε περιβάλλοντα δυσμενή για τη βιώσιμη ανάπτυξη,
τη σταθερότητα και την ειρήνη-**

{SEC(2007) 1417}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Κατάλογος αρκτικόλεξων	3
2.	Εισαγωγή.....	4
3.	Πλαίσιο	4
4.	Για την ανταποκριση της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις.....	5
4.1.	Προσδιορισμός της έννοιας της ευαισθησίας: παράγοντες ενεργοποίησης και χαρακτηριστικά	5
4.2.	Δέσμευση σε ευαίσθητες καταστάσεις: προκλήσεις.....	6
4.3.	Αποτροπή των ευαίσθητων καταστάσεων: διάλογος και ανάλυση για να προσδιοριστούν και να αντιμετωπιστούν οι παράγοντες ενεργοποίησης της ευαισθησίας.....	7
4.4.	Η αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων: στρατηγικές και προτεραιότητες....	7
4.5.	Μετά την κρίση: Σύνδεση, αρωγής, Αποκατάστασης και ανάπτυξης (ΣΑΑΑ)	9
4.6.	Ασφάλεια και ευπάθεια.....	9
4.7.	Δημοκρατική διακυβέρνηση και ανθρώπινα δικαιώματα στις ευαίσθητες καταστάσεις.....	10
5.	Βελτίωση των μέσων	11
5.1.	Χρηματοδοτικά μέσα και διαδικασίες	11
5.1.1.	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ).....	12
5.1.2.	Μέσο αναπτυξιακής συνεργασίας (ΜΑΣ) ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΜΓΕΣ).....	12
5.1.3.	Μέσο σταθερότητας.....	12
5.1.4.	Ανθρωπιστική βοήθεια.....	13
5.1.5.	Ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου (ΕΜΔΔΑ) και θεματικό πρόγραμμα «ο ρόλος των μη κρατικών φορέων και των τοπικών αρχών στην ανάπτυξη».....	13
5.2.	Δημοσιονομική στήριξη.....	13
6.	Η μελλοντική πορεία: προτεραιότητες και αναμενόμενα αποτελέσματα.....	14

1. ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΑΡΚΤΙΚΟΛΕΞΩΝ

ΑΑΕ: Αφοπλισμός, Αποστράτευση και Επανένταξη

ΑΚΕ: Κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού

ΑφρΤΑ: Αφρικανική Τράπεζα Ανάπτυξης

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΕΠ: Εθνικό Ενδεικτικό Πρόγραμμα

ΕΜΓΕΣ: Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης

ΕΠΑΑ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

ΕΠΓ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

ΕΣΧ: Έγγραφο Στρατηγικής ανά Χώρα

ΕΤΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης

ΗΕ: Ηνωμένα Έθνη

ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας

ΚΠΕΣΑ: Κοινό Πλαίσιο για τα Έγγραφα Στρατηγικής ανά Χώρα

ΜΑΣ: Μέσο Αναπτυξιακής Συνεργασίας

ΜΤΑ: Μεταρρύθμιση του Τομέα της Ασφάλειας

ΟΟΣΑ/ΕΑΒ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης/Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας

ΠΤ: Παγκόσμια Τράπεζα

ΣΑΑΑ: Σύνδεση Αρωγής, Αποκατάστασης και Ανάπτυξης

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι ευαίσθητες καταστάσεις αποτελούν ιδιαίτερη πρόκληση, δεδομένου ότι συνιστούν εμπόδιο στη βιώσιμη ανάπτυξη, τη δίκαιη μεγέθυνση και την ειρήνη, δημιουργώντας περιφερειακή αστάθεια, κινδύνους για την ασφάλεια σε παγκόσμιο επίπεδο, ανεξέλεγκτα μεταναστατευτικά ρεύματα, κ.λπ. Η ΕΕ πρέπει να είναι σε θέση να κινητοποιεί το ποικίλο φάσμα των μέσων που διαθέτει, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και Κοινότητας, στο πλαίσιο μιας συμφωνημένης και συντονισμένης στρατηγικής ανταπόκρισης σε τέτοιες καταστάσεις. Στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι να δημιουργήσει τη βάση γι' αυτή τη στρατηγική ανταπόκρισης της ΕΕ που θα χαράξουν από κοινού το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Το υφιστάμενο πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ και τα υφιστάμενα μέσα, η συζήτηση που διεξάγεται σήμερα σε διεθνές επίπεδο και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και η πείρα της ΕΕ αποτελούν τη βάση της παρούσας ανακοίνωσης. Σε ένα παράρτημα τεχνικού χαρακτήρα καταγράφονται τα συμπεράσματα που έχουν προκύψει από τη δέσμευση σε ευαίσθητες καταστάσεις. Εξάλλου, οι υπηρεσίες της Επιτροπής και η Γραμματεία του Συμβουλίου έχουν εκπονήσει ένα κοινό έγγραφο για τη δρομολόγηση συζήτησης σχετικά με την «Ασφάλεια και την Ανάπτυξη», έγγραφο το οποίο καλύπτει με πιο συγκεκριμένο τρόπο θέματα σχετικά με την παρούσα ανακοίνωση.

Η παρούσα ανακοίνωση ενσωματώνει τα συμπεράσματα ανοιχτής συζήτησης με τις σημαντικότερες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και άτυπης συνάντησης των Υπουργών Ανάπτυξης της ΕΕ, η οποία πραγματοποιήθηκε τον Σεπτέμβριο του 2007. Η ανακοίνωση διαβιβάζεται στα άλλα όργανα της ΕΕ, προκειμένου να αρχίσει η συζήτηση με σκοπό να παγιωθεί μια σφαιρική κοινοτική στρατηγική για την αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων, η οποία θα συμβάλει στη δημιουργία προϋποθέσεων για βιώσιμη ανάπτυξη, σταθερότητα, ειρήνη και δημοκρατική διακυβέρνηση.

3. ΠΛΑΙΣΙΟ

Εντείνεται η ανησυχία της διεθνούς κοινότητας για τις συνέπειες των ευαίσθητων καταστάσεων, οι οποίες θέτουν σε κίνδυνο την υλοποίηση των αναπτυξιακών στόχων της Χιλιετίας, βλάπτουν την ευημερία και τις ελευθερίες των ανθρώπων και πιθανόν ενέχουν κινδύνους για την παγκόσμια ασφάλεια. Τα ΗΕ, οι χορηγοί και οι περιφερειακές και ηπειρωτικές οργανώσεις δίνουν προτεραιότητα στις ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για τη δέσμευση σε ευαίσθητες καταστάσεις. Στη δήλωση του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας υπενθυμίζεται ότι οι αρχές της εναρμόνισης, της ευθυγράμμισης και της διαχείρισης για την παραγωγή αποτελεσμάτων πρέπει να είναι προσαρμοσμένες σε περιβάλλοντα ασθενούς διακυβέρνησης και ικανότητας. Ο ΟΟΣΑ/ΕΑΒ ενέκρινε ένα κείμενο με τίτλο «Πολιτική δέσμευση και δέσμη αρχών για τη χρηστή διεθνή αντιμετώπιση των εύάλωτων κρατών και καταστάσεων», δίνοντας έμφαση σε προσεγγίσεις που αφορούν το σύνολο της διοίκησης, και οι οποίες απαιτούν στενή συνεργασία μεταξύ των παραγόντων της οικονομίας, της ανάπτυξης, της ασφάλειας και της διπλωματίας.

Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι από κοινού ο σημαντικότερος χορηγός παγκοσμίως στον τομέα της αναπτυξιακής και της ανθρωπιστικής βοήθειας. Η ΕΕ έχει καταστεί σημαντικός παράγοντας στους τομείς της πολιτικής και της ασφάλειας και φέρει ιδιαίτερες ευθύνες όσον αφορά την αντιμετώπιση των προκλήσεων που δημιουργούν οι

ευαίσθητες καταστάσεις, αλλά διαθέτει και συγκριτικά πλεονεκτήματα, όπως το παγκόσμιο δίκτυο των αντιπροσωπειών της Επιτροπής.

Ήδη υφίσταται ένα πλαίσιο πολιτικής για την αντιμετώπιση καταστάσεων με διαφορετικό βαθμό ευπάθειας. Η ευρωπαϊκή συναίνεση για την ανάπτυξη παρέχει κατευθύνσεις για μια συνολική αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων. Αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου πλαισίου εξωτερικής δράσης το οποίο πρέπει να ενεργοποιηθεί πλήρως ώστε να μπορέσει η Ένωση να αντιμετωπίσει τις ευαίσθητες καταστάσεις με ταχύ και συνεκτικό τρόπο. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνονται η ευρωπαϊκή στρατηγική ασφάλειας, το πρόγραμμα της ΕΕ για την πρόληψη βίαιων συγκρούσεων, η ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας, το στρατηγικό πλαίσιο για τη σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης, η συναίνεση για την ανθρωπιστική βοήθεια και η προσέγγιση της ΕΕ στα θέματα της διακυβέρνησης και της ανάπτυξης. Η διαδικασία της διεύρυνσης περιλαμβάνει μέσα που μπορούν να φανούν χρήσιμα σε αυτό το πλαίσιο. Οι δεσμεύσεις της ΕΕ όσον αφορά τη συνοχή της αναπτυξιακής πολιτικής και ο κώδικας δεοντολογίας της ΕΕ για τη συμπληρωματικότητα και τη διαίρεση της εργασίας αποτελούν μέρος του εν λόγω πλαισίου.

4. ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΕ ΣΕ ΕΥΑΙΣΘΗΤΕΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΕΙΣ

4.1. Προσδιορισμός της έννοιας της ευαισθησίας: παράγοντες ενεργοποίησης και χαρακτηριστικά

Η έννοια της ευαισθησίας αναφέρεται σε ασθενείς ή ελλιπείς δομές και σε καταστάσεις στις οποίες έχει διαρραγεί το κοινωνικό συμβόλαιο, λόγω της ανικανότητας ή της απροθυμίας του κράτους να ασκήσει τις βασικές του λειτουργίες, να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις και στις ευθύνες του όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, τη διαχείριση των πόρων, το κράτος δικαίου, την ίση πρόσβαση στην εξουσία και την ασφάλεια του πληθυσμού και την προστασία και την προώθηση των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών.

Οι δημόσιοι οργανισμοί, οι πολιτικές διαδικασίες και οι κοινωνικοί μηχανισμοί που στερούνται αποτελεσματικότητας, νομιμότητας ή δημιουργούν αποκλεισμούς οδηγούν σε ευαίσθητες καταστάσεις: δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για την επίτευξη μιας ελάχιστης θεσμικής και οικονομικής ανάπτυξης, για την εφαρμογή μακροπρόθεσμων στρατηγικών και για τη βαθμιαία βελτίωση των προτύπων διακυβέρνησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η ευαισθησία οφείλεται στα υψηλά επίπεδα φτώχειας ή στην άνιση κατανομή του πλούτου.

Σε πιο ακραίες περιπτώσεις, το κράτος μπορεί να καταρρεύσει ή να αποσυρθεί από τμήματα του εδάφους του, πράγμα που μπορεί να οδηγήσει σε διαρκή ανασφάλεια, χρόνιες βίαιες συγκρούσεις και ανθρωπιστικές κρίσεις. Επίσης, οι καταστάσεις αυτές μπορούν να υποθάψουν ένα φάσμα απειλών για την ασφάλεια και τη σταθερότητα σε διακρατικό επίπεδο, πράγμα το οποίο μπορεί να υπονομεύσει τους στρατηγικούς στόχους και τα συμφέροντα της ΕΕ.

Αυτή η ευαισθησία είναι μία σταθερά που απαντά σε πολλές χώρες χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος που χαρακτηρίζονται από διαρθρωτικά ασθενείς οικονομίες, που είναι ασταθείς και ευάλωτες στις κρίσεις, τους εξωτερικούς κραδασμούς, τις επιδημίες, την παράνομη διακίνηση ναρκωτικών, τις φυσικές καταστροφές και την περιβαλλοντική υποβάθμιση, και των οποίων απειλείται παράλληλα η πολιτιστική κληρονομιά και η πολυμορφία. Επίσης, μπορεί να είναι και παράπλευρο αποτέλεσμα, είτε της παγκοσμιοποίησης σε περιθωριοποιημένες περιοχές της διεθνούς οικονομίας, είτε της υπερβολικής εξάρτησης από

τις εισαγωγές σημαντικών ενεργειακών πόρων, παραγόντων οι οποίοι μπορούν να εμποδίσουν τη σταθερότητα και την ανάπτυξη. Η κλιματική αλλαγή αναμένεται ότι θα οξύνει τις ευαίσθητες καταστάσεις με τις νέες και πολλαπλές επιπτώσεις της σε χαμηλής ικανότητας πλαίσια. Η διεξοδικότερη μελέτη και ανάλυση αυτών των αλληλεξαρτήσεων θα συμβάλει στην επεξεργασία καινοτόμων απαντήσεων ή στην προσαρμογή των υφιστάμενων προσεγγίσεων.

Από την άποψη της ασφάλειας των ανθρώπων, οι φτωχοί και ευάλωτοι πληθυσμοί είναι αυτοί που θίγονται περισσότερο στις ευαίσθητες καταστάσεις, οι οποίες μπορούν να εξωθήσουν τους ανθρώπους σε φυγή, είτε με εκούσια είτε με αναγκαστική μετανάστευση, η οποία μπορεί να επιδεινώσει την ευαίσθητη κατάσταση.

4.2. Δέσμευση σε ευαίσθητες καταστάσεις: προκλήσεις

Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων είναι αναγκαίο να αναλαμβάνονται εσκεμμένα ορισμένοι υπολογισμένοι κίνδυνοι που πρέπει να σταθμίζονται σε σχέση με τους κινδύνους που ενέχει η αδράνεια. Η στήριξη των προσπαθειών που καταβάλλουν οι χώρες-εταίροι για να αποτρέψουν τη δημιουργία ευαίσθητων καταστάσεων, να αντιμετωπίσουν τις βαθύτερες αιτίες τους και τις επιπτώσεις τους αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των εταιρικών σχέσεων της ΕΕ. Ακόμη και αν η εφαρμογή των συμφωνιών συνεργασίας αναστέλλεται εν μέρει, η ΕΕ διατηρεί τη δέσμευσή της χάρη σε ένα σύνολο μέσων και κοινοτικής δράσης, για λόγους αλληλεγγύης, ασφάλειας και αποτελεσματικότητας της βοήθειας.

Η μη δέσμευση σε καταστάσεις όπου δεν υπάρχουν σημαντικά πολιτικά εμπόδια μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις χωρών «ορφανών από βοήθεια» και μία ολόκληρη χώρα, περιφέρεια ή τομέας να μείνουν χωρίς πρόσβαση σε χρηματοδοτικούς πόρους. Από την άλλη πλευρά, η διεθνής επικέντρωση σε μια δεδομένη κρίση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μαζικές και ασυντόνιστες χρηματοδοτικές εισροές που καταλήγουν σε επικαλύψεις και έλλειψη αποτελεσματικότητας.

Οι συνεχιζόμενες προσπάθειες για συμπληρωματικότητα μέσω του κώδικα δεοντολογίας της ΕΕ θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση του θέματος των «ορφανών από βοήθεια» χωρών. Για να μπορέσουν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διοχετεύσουν αποτελεσματικά πρόσθετους πόρους στα «ευάλωτα ορφανά κράτη», πρέπει να συζητηθούν συγκεκριμένες δυνατότητες επιλογής.

Στο πλαίσιο της ανθρωπιστικής βοήθειας, η Κοινότητα λαμβάνει υπόψη αυτό το θέμα χάρη στη μέθοδο αξιολόγησης των ξεχασμένων κρίσεων, η οποία διευκολύνει την παροχή στήριξης σε θύματα των κρίσεων που προσελκύουν λίγο ή καθόλου την προσοχή των μαζικών μέσων ενημέρωσης ή των χορηγών.

Για τη σφαιρική και συντονισμένη δέσμευση σε ευαίσθητες καταστάσεις είναι αναγκαίο να υιοθετούνται προσεγγίσεις στο επίπεδο του συνόλου της διοίκησης. Η ανεμπόδιστη επικοινωνία όσον αφορά τα δεδομένα και άλλες πληροφορίες, οι συνέργειες και η ορθή συνάρθρωση πρέπει να διασφαλίζονται μεταξύ των θεσμικών, κρατικών και μη κρατικών φορέων (ανθρωπιστικής βοήθειας, ανάπτυξης, διπλωματίας, επιβολής του νόμου, ασφάλειας) και των συμμετεχόντων πολυμερών και άλλων χορηγών. Έχει επιτευχθεί αξιοσημείωτη πρόοδος, αλλά πρέπει ακόμη να αρθούν σημαντικά εμπόδια.

Απαιτείται περαιτέρω συντονισμός εντός της ΕΕ. Απαιτείται συστηματικότερη οργάνωση από κοινού κατάρτισης, σχεδιασμού και αξιολογήσεων στις οποίες θα συμμετέχει το προσωπικό της Επιτροπής, της Γραμματείας του Συμβουλίου και των κρατών μελών, όχι μόνο σε καταστάσεις κρίσης και σε περιόδους που ακολουθούν τον τερματισμό των συγκρούσεων, αλλά και όταν η κοινή ανάλυση φανερώνει κατάσταση εκφυλισμού που θα μπορούσε να επιδεινώσει την ευπάθεια.

Η Επιτροπή, η Γραμματεία του Συμβουλίου και τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να ενθαρρύνουν περισσότερο τις επαφές μεταξύ των υπηρεσιών σχετικά με γεωγραφικά και θεματικά ζητήματα που συνδέονται με τις ευαίσθητες καταστάσεις, καθώς και την αμοιβαία πληροφόρηση και τον συντονισμό μεταξύ των επικεφαλής των αποστολών της ΕΕ σε συγκεκριμένη χώρα ή περιφέρεια. Σ' αυτή τη διαδικασία συντονισμού θα πρέπει επίσης να συμμετέχουν, κατά περίπτωση, τα ΗΕ, οι άλλοι πολυμερείς εταίροι, οι χορηγοί, οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και οι οργανισμοί εκτός αυτών της κεντρικής κυβέρνησης (κοινοβούλια, αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, περιφερειακές και ηπειρωτικές οργανώσεις). Η πρόληψη των ευαίσθητων καταστάσεων και η αντιμετώπισή τους αποτελούν μέρος των στόχων της κοινής στρατηγικής ΕΕ - Αφρικής. Ο διάλογος γι' αυτό το θέμα θα συνεχιστεί με την Κίνα και με άλλους εταίρους μη μέλη του ΟΟΣΑ με σημαντική παρουσία στις σχετικές χώρες.

4.3. Αποτροπή των ευαίσθητων καταστάσεων: διάλογος και ανάλυση για να προσδιοριστούν και να αντιμετωπιστούν οι παράγοντες ενεργοποίησης της ευπάθειας

Οι χορηγοί, οι χώρες-εταίροι, οι περιφέρειες και οι οργανώσεις, οι διεθνείς οργανισμοί, η κοινωνία των πολιτών και οι κυβερνήσεις ανέπτυξαν εργαλεία έγκαιρης προειδοποίησης, ανάλυσης, παρακολούθησης και εκτίμησης κατάλληλα για τις ευαίσθητες καταστάσεις. Πολύ συχνά, τα εργαλεία αυτά πρέπει να συμπληρώνονται από τα κατάλληλα μέσα που επιτρέπουν την έγκαιρη εφαρμογή των αποτελεσμάτων της ανάλυσης.

Ο πολιτικός διάλογος με τις χώρες-εταίρους, τις περιφέρειες και τις ηπειρωτικές οργανώσεις διαδραματίζει βασικό ρόλο σε όλες τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας που συνάπτει η ΕΕ. Η εξέταση, στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου, των βαθύτερων αιτιών και των συνεπειών των ευαίσθητων καταστάσεων μπορεί να συμβάλει στη χάραξη εθνικών στρατηγικών που θα οδηγήσουν σε βιώσιμη έξοδο από την ευαίσθητη κατάσταση.

Πρέπει να ενισχυθεί το δυναμικό των εγγράφων στρατηγικής ανά χώρα (ΕΣΧ) για την αποτροπή των ευαίσθητων καταστάσεων: οι βαθύτερες αιτίες των συγκρούσεων, οι εκδηλώσεις βίας, η ανασφάλεια και ο κίνδυνος ευπάθειας πρέπει να αντιμετωπίζονται πιο συστηματικά μέσω αναπτυξιακών προγραμμάτων και μέσω της υιοθέτησης προσεγγίσεων στις οποίες λαμβάνονται υπόψη οι συγκρούσεις. Στο ίδιο πνεύμα, η διαχείριση των κρίσεων και οι δραστηριότητες για μείωση του κινδύνου και ετοιμότητα πρέπει να συνδέονται με την ανάπτυξη και τα ΕΣΧ ως γενική αναφορά της ΕΕ.

4.4. Η αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων: στρατηγικές και προτεραιότητες

Σε καταστάσεις ευπάθειας, μία χώρα, περιοχή ή ιδιαίτερη κοινότητα εκτίθεται σε υπερβολικές πιέσεις και απειλές. Κάθε περίπτωση απαιτεί διαφοροποιημένη, συναρθρωμένη και σφαιρική απάντηση που θα συνδυάζει τη διπλωματική δράση, την ανθρωπιστική βοήθεια, την αναπτυξιακή συνεργασία και την ασφάλεια.

Τα ΕΣΧ, που καταρτίζονται από κοινού με τις κυβερνήσεις-εταίρους, είναι το προνομιακό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων. Για να εξασφαλίσουν καλύτερη επισκόπηση της ανταπόκρισης της ΕΕ, θα πρέπει επίσης να αναφέρονται σε παρεμβάσεις στο πλαίσιο τόσο της ΚΕΠΠΑ όσο και του μέσου σταθερότητας. ΤΑ ΕΣΧ μπορούν να διασφαλίσουν τον συντονισμό της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις, ιδίως χάρη στον «κοινό προγραμματισμό» ο οποίος ενισχύει την προβλεψιμότητα και διευκολύνει τις συνέργειες ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις προτεραιότητες των εταίρων. Η δέσμευση μέσω των κοινοτικών μέσων μπορεί να έχει προστιθέμενη αξία διότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να θεωρηθεί πιο ουδέτερη σε σχέση με τη διμερή συνεργασία.

Σε καταστάσεις που έχουν εκφυλιστεί σε τέτοιο βαθμό ώστε η μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή συνεργασία να μην είναι πλέον εφικτή ή επιθυμητή, η ΕΕ εφαρμόζει συνήθως ένα σύνολο πολιτικής και διπλωματικής δράσης σε συνδυασμό με ορισμένο επίπεδο αναπτυξιακής συνεργασίας και εργαλείων για τη διαχείριση της κρίσης. Η ανθρωπιστική βοήθεια μπορεί να παρέχεται σε τέτοιες καταστάσεις αλλά δεν ενεργοποιείται από την ίδια την ευαίσθητη κατάσταση, εκτός αν υπάρχει διολίσθηση σε κρίση με επιπτώσεις στον ανθρωπιστικό τομέα. Δεδομένου ότι η έκφραση της κοινοτικής αλληλεγγύης με τα θύματα των φυσικών καταστροφών και των καταστροφών που προκαλούνται από τον άνθρωπο, είναι ουδέτερη, αμερόληπτη, και ανεξάρτητη, δεν συνεπάγεται πολιτική δέσμευση και δεν μπορεί να θεωρηθεί εργαλείο διαχείρισης των κρίσεων.

Όσον αφορά τη διαχείριση των κρίσεων, η Ένωση ενίσχυσε την ικανότητά της να δρα ταχύτερα και με πιο ευέλικτο τρόπο σε σχέση με τις κρίσεις και τις ευαίσθητες καταστάσεις. Ο πολιτικός διάλογος και τα μέτρα πολιτικού χαρακτήρα, όπως η επιβολή κυρώσεων, αποτελούν επίσης μέρος του συνόλου των εργαλείων της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις. Η ανταπόκριση σε ευαίσθητες καταστάσεις πρέπει να είναι ανοιχτή σε ένα ευρύ φάσμα φορέων, όπως οι υπηρεσίες των ΗΕ, ο Ερυθρός Σταυρός, ή παράγοντες μέσα στην ίδια τη χώρα. Τα κοινοβούλια, οι τοπικές αρχές και η κοινωνία των πολιτών μπορούν να είναι φορείς σημαντικής αλλαγής, αν το δυναμικό τους μπορεί να μεγιστοποιηθεί χάρη στη διευκόλυνση της πρόσβασής τους στη χρηματοδότηση.

Οι στρατηγικές αρχικής ανταπόκρισης πρέπει να ανταποκρίνονται στις άμεσες ανάγκες του πληθυσμού, ακόμη και αν οι στρατηγικές ανταπόκρισης πρέπει να εστιάζουν σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Για το σκοπό αυτό, έχει θεμελιώδη σημασία να γίνεται κατανοητός ο τρόπος με τον οποίο η ευπάθεια θίγει τις διάφορες ομάδες σε μία κοινωνία, ιδίως τις γυναίκες, και τις ευάλωτες ομάδες, όπως τα παιδιά, τους νέους, τους αναπήρους και τις μειονότητες, για να υπάρξει αποτελεσματική ανταπόκριση στις ανάγκες τους.

Οι ομάδες αυτές μπορούν επίσης να δρουν ως «παράγοντες αλλαγής». Οι γυναίκες, ιδίως, δεν πρέπει να θεωρούνται μόνον παθητικά θύματα, αν και σε καταστάσεις συγκρούσεων είναι ιδιαίτερα ευάλωτες σε εγκλήματα σεξουαλικού χαρακτήρα και στην εκμετάλλευση. Οι γυναίκες και οι μειονότητες μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της μακρόχρονης ειρήνης και στην ενίσχυση της ασφάλειας, αλλά δεν έχουν συνήθως πρόσβαση στους μηχανισμούς, στην εξουσία και στους πόρους και βρίσκονται αντιμέτωπες με νομικά πλαίσια που εισάγουν διακρίσεις. Οι μεταβατικές περίοδοι παρέχουν ευκαιρίες για την αντιμετώπιση θεμάτων που αφορούν το φύλο και τα δικαιώματα των μειονοτήτων, μέσω θεσμικών ή νομικών αναθεωρήσεων, μεταρρύθμισης του δικαστικού τομέα και συμμετοχής στον καθορισμό προτεραιοτήτων στο χρονοδιάγραμμα της ανασυγκρότησης.

4.5. Μετά την κρίση: Σύνδεση αρωγής, αποκατάστασης και ανάπτυξης (ΣΑΑΑ)

Θεμελιώδης είναι η σημασία της συνοχής όσον αφορά την ανταπόκριση στο σύνολό της, της παρουσίας κατάλληλων, έμπειρων και καλά συντονισμένων ανθρώπινων πόρων και της σταθερής χρηματοδότησης. Η αρωγή, η διαχείριση των κρίσεων, η βοήθεια για την ανασυγκρότηση και η συνεργασία για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη πρέπει να συνδέονται κατάλληλα εντασσόμενες σε μια ενοποιημένη προσέγγιση που θα βασίζεται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, η Κοινότητα προσπάθησε, από τα τέλη της δεκαετίας του '90, να εφαρμόσει το στρατηγικό πλαίσιο της ΣΑΑΑ. Πρόκειται για μια μακρόχρονη και σύνθετη διαδικασία στην οποία εμπλέκονται πολλοί και διαφορετικοί παράγοντες και χρηματοδοτικά μέσα.

Ο βασικός άξονας της προσέγγισης της ΣΑΑΑ είναι να χαράξει μακροπρόθεσμες στρατηγικές σε τομείς και παράγοντες βασικής σημασίας από την άποψη της παραδοσιακής αρωγής, με σκοπό τη διασφάλιση της συνέχειας και τη διευκόλυνση των συνεργειών. Εντούτοις, η διακυβέρνηση, η θεσμική ανάπτυξη και η ασφάλεια πρέπει να ενσωματωθούν καλύτερα στο στρατηγικό πλαίσιο. Εξάλλου, οι μηχανισμοί χρηματοδότησης όπως τα ταμεία αρωγής που διαχειρίζονται διεθνείς οργανισμοί, τα οποία χρησιμοποιούνται συχνά σε αυτό το πλαίσιο, δεν είναι πάντα σε θέση να στηρίζουν την υλοποίηση προγραμμάτων ανασυγκρότησης και αποκατάστασης με την αναμενόμενη ταχύτητα και, παρόλο που θεωρητικά μπορούν να διασφαλίσουν το συντονισμό και τη συνοχή των χορηγών, δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται ως υποκατάστατο για την τοπική οικειοποίηση και την ίδια την παρουσία της ΕΕ.

Απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες, τόσο για την αναπροσαρμογή των μεθόδων εφαρμογής του στρατηγικού πλαισίου της ΣΑΑΑ, για να ενσωματωθούν σε αυτές οι προβληματισμοί σχετικά με τη διακυβέρνηση και την ασφάλεια, όσο και για να προσαρμοστούν οι διαδικασίες και οι μηχανισμοί χρηματοδότησης σε καταστάσεις στις οποίες η ευελιξία κατέχει βασική σημασία. Ο σκοπός παραμένει ο ίδιος, δηλ. η βελτίωση της εναρμόνισης των αναλύσεων και των πολιτικών, η ενοποίηση των στρατηγικών (από την άποψη του συντονισμού, της συνοχής, της συμπληρωματικότητας, καθώς και η συνέργεια των δραστηριοτήτων επί ένα χρονικό διάστημα, με τον συνδυασμό των δύο προσεγγίσεων της κατάστασης, δηλ. της ανθρωπιστικής βοήθειας και της ανάπτυξης.

4.6. Ασφάλεια και ευπάθεια

Η σύνδεση της ειρήνης, της ασφάλειας και της ανάπτυξης, στο εσωτερικό μιας χώρας και σε διασυνοριακό επίπεδο, αποτελεί συχνά κύριο μέλημα σε ευαίσθητες καταστάσεις. Η ανάπτυξη της συνεργασίας διαδραματίζει βασικό ρόλο στην προώθηση της ειρήνης και της σταθερότητας, δεδομένου ότι έχει στόχο τις εκδηλώσεις βίας και τις βαθύτερες αιτίες της ανασφάλειας και των βίαιων συγκρούσεων.

Η ΕΕ έχει βελτιώσει τις ικανότητές της όσον αφορά την πρόληψη των συγκρούσεων και τη διαχείριση των κρίσεων και είναι πλέον σε θέση να δρα ταχύτερα και με μεγαλύτερη ευελιξία σε σχέση με τις κρίσεις και τις ευαίσθητες καταστάσεις. Η συνδυασμένη χρήση των κοινοτικών μέσων, συμπεριλαμβανομένου του ειδικού μέσου στήριξης της ειρήνης για την Αφρική και του μέσου σταθερότητας, και των εργαλείων ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ, διευκολύνει την ενίσχυση των εθνικών, περιφερειακών και ηπειρωτικών προσεγγίσεων των ευαίσθητων καταστάσεων.

Μια ευρεία προσέγγιση της ασφάλειας με άξονα την ανάπτυξη, η οποία θα ενσωματώνει τη μέριμνα για την ασφάλεια των ανθρώπων σε προγράμματα που συνδέονται με τη διακυβέρνηση, όπως το ΜΤΑ και το ΑΑΕ, μπορεί να διασφαλίσει ότι δίνεται έμφαση στην ασφάλεια των προσώπων και στις βασικές ανάγκες και δικαιώματά τους. Μία ενοποιημένη προσέγγιση του ΜΤΑ στο επίπεδο του συνόλου της διοίκησης αποτελεί τη βάση για τις στρατηγικές παγίωσης του κράτους και της πολιτικής νομιμότητας σε περιόδους που ακολουθούν μετά τον τερματισμό των συγκρούσεων.

4.7. Δημοκρατική διακυβέρνηση και ανθρώπινα δικαιώματα στις ευαίσθητες καταστάσεις

Η ευπάθεια ενεργοποιείται στις περισσότερες περιπτώσεις από ανεπάρκειες και ελλείψεις της διακυβέρνησης, που εκδηλώνονται με την έλλειψη της πολιτικής νομιμότητας η οποία επιδεινώνεται από πολύ περιορισμένες εθνικές ικανότητες που συνδέονται με τη φτώχεια. Άξονας της κοινοτικής δράσης πρέπει να είναι η υποστήριξη της δημοκρατικής διακυβέρνησης, της οικοδόμησης του κράτους, των διαδικασιών συμφιλίωσης και της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς και η προώθηση της πολιτικής βούλησης για μεταρρύθμιση μέσω του διαλόγου και κινήτρων, και όχι μέσω της επιβολής όρων και κυρώσεων.

Ο ενστερνισμός των μεταρρυθμίσεων από όλες τις συνιστώσες της κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων και των πλέον ευάλωτων, είναι επίσης ζωτικής σημασίας στις ευαίσθητες καταστάσεις. Χάρη στον διάλογο για τον προγραμματισμό, οι χώρες ΑΚΕ έχουν πρόσβαση σε πρόσθετη χρηματοδότηση, ανάλογα με τη συνάφεια, τη φιλοδοξία και την αξιοπιστία των σχεδίων δράσης τους στον τομέα της διακυβέρνησης, κατά την αξιολόγηση των οποίων λαμβάνονται υπόψη οι καταστάσεις που ακολουθούν τον τερματισμό της κρίσης και η ευπάθεια. Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να διευρυνθεί και σε άλλες περιοχές και να υιοθετείται από τα κράτη μέλη της ΕΕ στη διμερή συνεργασία τους. Η Κοινότητα ανέπτυξε επίσης το Μέσο Διακυβέρνησης στο πλαίσιο της ΕΠΓ.

Η προώθηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν διασφαλίζεται πάντα σε ευαίσθητες καταστάσεις όπου αποτελούν συχνά αντικείμενο παραβιάσεων. Εκτός από την άμεση στήριξη των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, των υπερασπιστών των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των εθνικών θεσμών, όπως οι επιτροπές δικαιωμάτων του ανθρώπου ή ο διαμεσολαβητής, και η δέσμευση με τα κοινοβούλια και τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, ο διάλογος έχει αποφασιστική σημασία για την επισήμανση και την αντιμετώπιση των εμποδίων.

Η προώθηση του εκδημοκρατισμού απαιτεί την ιεράρχηση των αναγκών. Η διενέργεια εκλογών είναι αναγκαία, αλλά δεν αρκεί για την εξασφάλιση της ανάπτυξης της δημοκρατίας. Απαιτείται να καταβληθούν προσπάθειες για την προώθηση μιας κοινωνίας των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς και λειτουργικά πολυκομματικά συστήματα, με επίκεντρο την ανάπτυξη των θεσμών καθώς και προσπάθειες για την προώθηση της αποτελεσματικής λειτουργίας των νεοεκλεγέντων οργάνων. Εξάλλου, η αποκλειστική εστίαση στην εκλογική διαδικασία μπορεί να αποβεί αντιπαραγωγική όταν οδηγεί σε πρόωρη αποδέσμευση των χορηγών.

Στις πιο ακραίες περιπτώσεις, η κεντρική κυβέρνηση δεν είναι προσηλωμένη στη δημοκρατική διακυβέρνηση. Είναι αναγκαία η δέσμευση με άλλους παράγοντες, όπως η κοινωνία των πολιτών, οι τοπικές αρχές ή τα κοινοβούλια. Συμπληρωματικά, θα πρέπει να συνεχίζεται ο διάλογος με την κεντρική κυβέρνηση για λιγότερο αμφιλεγόμενα θέματα, όπως η παροχή υπηρεσιών ή η δημιουργία θέσεων απασχόλησης, για να δημιουργηθεί προοδευτικά

η πολιτική βούληση για μεταρρύθμιση. Η αποκατάσταση της παροχής βασικών υπηρεσιών και η δημιουργία θέσεων απασχόλησης αποτελούν προτεραιότητες σε ευαίσθητες καταστάσεις, όπου πολλές φορές είναι δύσκολο να συμβιβαστούν οι στόχοι της ανάπτυξης των θεσμικών ικανοτήτων και της διασφάλισης της πρόσβασης στις υπηρεσίες και όπου είναι δύσκολο να αποφευχθεί η υποκατάσταση.

Η σταθερή ειρήνη απαιτεί ένα νόμιμο και αποτελεσματικό δικαστικό τομέα, ο οποίος είναι ιδιαίτερα ασθενής σε ευαίσθητες καταστάσεις. Σε περιόδους που ακολουθούν τον τερματισμό των συγκρούσεων, είναι βασικό να καθοριστεί, σε εθνικό επίπεδο, ένα μεταβατικό σύστημα δικαιοσύνης και κράτους δικαίου, στο οποίο θα συμμετέχουν επίσημοι και μη κυβερνητικοί οργανισμοί. Η εκ παραλλήλου προώθηση πρωτοβουλιών που αφορούν τη δικαιοσύνη και τη συμφιλίωση συμβάλλει στην σταθεροποίηση διαιρεμένων κοινωνιών μετά από μία σύγκρουση. Συγχρόνως, η ΕΕ και οι χώρες-εταίροι θα πρέπει να μεριμνούν από κοινού ώστε να μην παραμένουν ατιμώρητα και να διώκονται τα πλέον σοβαρά και ανησυχητικά για τη διεθνή κοινότητα εγκλήματα.

Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η πρόσβαση στους φυσικούς πόρους ή ο έλεγχός τους διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο σε ορισμένες συγκρούσεις και έχουν επιπτώσεις στην αποκατάσταση της ειρήνης και στην ανασυγκρότηση που ακολουθεί τον τερματισμό των συγκρούσεων. Τα θετικά ή αρνητικά αποτελέσματα μιας αφθονίας φυσικών πόρων εξαρτώνται από τις ικανότητες αυτών που τους διαχειρίζονται και από τον αναπτυξιακό προσανατολισμό τους. Αν οι χορηγοί έχουν πολλές φορές περιορισμένη οικονομική και πολιτική επιρροή όσον αφορά αυτά τα θέματα, οι στρατηγικές αντιμετώπισης πρέπει να τα λαμβάνουν υπόψη για να αποφεύγεται να πυροδοτούνται νέες συγκρούσεις. Ο ρόλος των παραγόντων του ιδιωτικού τομέα μπορεί επίσης να αποδειχθεί πολύ σημαντικός. Η ΕΕ θα συνεχίσει να προωθεί τη συνεργασία στο πλαίσιο των διεθνών πρωτοβουλιών κατά του παράνομου εμπορίου των φυσικών πόρων, καθώς επίσης και τη διαφανή και δίκαιη διαχείρισή τους.

Η διαθεσιμότητα βασικών στατιστικών στοιχείων είναι συχνά πολύ σημαντική για την αντιμετώπιση θεμάτων που αφορούν τη διακυβέρνηση, τη δημοκρατική διαδικασία, την παροχή βασικών υπηρεσιών και την πρόσβαση στους φυσικούς πόρους. Ένα αποτελεσματικό σύστημα στατιστικής είναι απαραίτητο για τη μείωση της φτώχειας, τη βιώσιμη ανάπτυξη και τη δίκαιη μεγέθυνση.

5. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΣΩΝ

5.1. Χρηματοδοτικά μέσα και διαδικασίες

Η αποτελεσματική αντιμετώπιση των ευαίσθητων καταστάσεων συνεπάγεται την ανάληψη κινδύνων και απαιτεί ταχύτητα και ευελιξία κατά τη λήψη πολιτικών αποφάσεων και την επιτόπια εκτέλεσή τους, ενώ πρέπει ταυτόχρονα να λαμβάνονται υπόψη οι περιορισμοί των χωρών-εταίρων, οι οποίοι έγκεινται συχνά σε περιορισμένες ικανότητες. Στο πλαίσιο αυτό, χρειάζονται επίσης περισσότερο ευέλικτες και ταχείες διαδικασίες, για να θεσπιστούν ταχύτεροι μηχανισμοί που εγγυώνται τη διαφάνεια και τη λογοδοσία και συμβάλλουν στην υιοθέτηση μιας προσέγγισης που προσανατολίζεται προς τη διαχείριση που παράγει αποτελέσματα.

Η ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιήσει καλύτερα το ευρύ φάσμα των μέσων που διαθέτει για να θέσει τις πολιτικές σε εφαρμογή, να καταστήσει δυνατή τη χορήγηση μιας ολοκληρωμένης

απάντησης σε ευαίσθητες καταστάσεις και να καλύψει το κενό όσον αφορά την εφαρμογή. Χρειάζεται ακόμη να καταβληθούν σημαντικές προσπάθειες για να συνδεθούν και να συναρθρωθούν καλύτερα όλες οι δυνατότητες που παρέχει το πλήρες φάσμα των κοινοτικών μέσων (γεωγραφικών, σταθερότητας, ανθρωπιστικών, θεματικών), οι μηχανισμοί ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ, αλλά και η διμερής βοήθεια των κρατών μελών και τα μέσα των άλλων χορηγών.

Η παρούσα ανακοίνωση δεν απαιτεί την κινητοποίηση νέων χρηματοδοτικών πόρων πέραν αυτών που προβλέπονται από το υφιστάμενο χρηματοδοτικό πλαίσιο 2007-2013. Σκοπός της όμως είναι να ενθαρρύνει την καλύτερη συνέργεια μεταξύ των ήδη υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων και να προβλέψει ένα κατάλληλο και ισόρροπο καταμερισμό της χρηματοδότησης με το ΕΤΑ κατά περίπτωση.

5.1.1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ)

Οι διατάξεις της συμφωνίας της Κοτονού για την ανθρωπιστική βοήθεια και τη βοήθεια έκτακτης ανάγκης προβλέπει «ευέλικτους μηχανισμούς» για τη δράση που αναλαμβάνεται μετά το στάδιο έκτακτης ανάγκης και για τη μετάβαση στην φάση της ανάπτυξης. Οι εν λόγω διατάξεις έχουν εφαρμοστεί επιτυχώς σε ορισμένες περιπτώσεις. Η Επιτροπή επεξεργάζεται τώρα σειρά περισσότερο ευέλικτων διαδικασιών εφαρμογής για να εφαρμόζονται σε ευαίσθητες καταστάσεις. Οι νέες διατάξεις για τη χρησιμοποίηση των κονδυλίων της χώρας για απρόβλεπτες ανάγκες παρέχουν επιπλέον ευκαιρίες για αύξηση της ευελιξίας. Επιπλέον, η διευκόλυνση για την αντιμετώπιση καταστροφών για τις χώρες ΑΚΕ (υπό έγκριση) αποσκοπεί στη μείωση της ευπάθειας των χωρών που είναι εκτεθειμένες στις καταστροφές, σύμφωνα με το «πλαίσιο δράσης του Hyogo για το 2005-2015».

5.1.2. Μέσο Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΜΑΣ), Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ)

«Οι καταστάσεις έπειτα από κρίσεις και αδύναμα κράτη» αναφέρονται ρητά μεταξύ των γεωγραφικών προγραμμάτων για την εφαρμογή κοινοτικής βοήθειας στο ΜΑΣ. Σε περιστάσεις, όπως κρίσεις, καταστάσεις που έπονται των συγκρούσεων ή απειλές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, μια ειδική διαδικασία έκτακτης ανάγκης προβλέπει την επανεξέταση των εγγράφων γεωγραφικής στρατηγικής και των πολυετών ενδεικτικών προγραμμάτων για να γίνει η μετάβαση σε μακροπρόθεσμη συνεργασία και ανάπτυξη. Επιπλέον, ειδικά μέτρα που δεν προβλέπονται σ' αυτές τις στρατηγικές και σ' αυτά τα προγράμματα μπορούν να εφαρμοστούν σε περίπτωση φυσικών καταστροφών πολιτικών ταραχών ή κρίσεων, όταν δεν μπορούν να παρέμβουν ούτε το μέσο σταθερότητας ούτε η ανθρωπιστική βοήθεια. Το ΕΜΓΕΣ περιλαμβάνει παρόμοιες διατάξεις.

5.1.3. Μέσο σταθερότητας

Η βραχυπρόθεσμη συνιστώσα του μέσου σταθερότητας επιτρέπει να παρέχει η Επιτροπή στρατηγική στήριξη σε καταστάσεις πραγματικών ή δυνάμει κρίσεων καθώς και επείγουσα βοήθεια την οποία θα ακολουθήσει μακροπρόθεσμη στήριξη στο πλαίσιο άλλων κοινοτικών μέσων. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε καταστάσεις κρίσεων ή εμφανιζόμενων κρίσεων, σε πολιτική αρχικής σταθεροποίησης έπειτα από συγκρούσεις και για την ταχεία ανάκαμψη μετά από φυσικές καταστροφές, συμπληρώνοντας ή αποτελώντας μοχλό για την παροχή στήριξης στο πλαίσιο γενικών κοινοτικών εξωτερικών μέσων. Η μακροπρόθεσμη συνιστώσα

προορίζεται για την αντιμετώπιση διαπεριφερειακών απειλών, μεταξύ άλλων της διάδοσης των όπλων και του οργανωμένου εγκλήματος.

5.1.4. Ανθρωπιστική βοήθεια

Στόχος της ανθρωπιστικής βοήθειας είναι να σώζει ζωές και να παρέχει άμεση ανακούφιση στα θύματα των κρίσεων, ανεξαρτήτως του επιπέδου της ευπάθειας και των αιτιών της κρίσης. Οι υφιστάμενες διαδικασίες για την κινητοποίηση της ανθρωπιστικής βοήθειας είναι προσαρμοσμένες σε αυτή την προσέγγιση.

5.1.5. Ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου (EMΔΔΑ) και θεματικό πρόγραμμα «ο ρόλος των μη κρατικών φορέων και των τοπικών αρχών στην ανάπτυξη»

Στις πλέον δυσχερείς καταστάσεις, οι χορηγοί μετατοπίζονται από την άμεση δέσμευση με τις κυβερνήσεις στη στήριξη άλλων παραγόντων που μπορούν να είναι φορείς αλλαγής. Οι διαδικασίες που θεσπίζονται στο πλαίσιο του θεματικού προγράμματος «ο ρόλος των μη κρατικών φορέων και των τοπικών αρχών στην ανάπτυξη» και το EMΔΔΑ είναι καλά προσαρμοσμένα σε ευαίσθητες καταστάσεις, καθότι στηρίζουν εναλλακτικούς φορείς σε καταστάσεις που δεν είναι ευνοϊκές για τη συμμετοχική ανάπτυξη ή για το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Προβλέπεται επίσης η στήριξη των υπερασπιστών των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του σχετικού διεθνούς πλαισίου.

Το EMΔΔΑ είναι πολύ κατάλληλο για τις ευαίσθητες καταστάσεις, χάρη στην ειδική επικέντρωσή τους σε καταστάσεις όπου υπάρχει σοβαρή απουσία των θεμελιωδών ελευθεριών και της ανθρώπινης ασφάλειας, όπου οι υπερασπιστές της κοινωνίας των πολιτών και των δικαιωμάτων του ανθρώπου ιδίως υφίστανται πολύ ισχυρές πιέσεις και όπου ο πολιτικός πλουραλισμός είναι συρρικνωμένος. Σκοπός θα είναι η υποστήριξη της δημοκρατικής πολιτικής συμμετοχής και αντιπροσώπευσης και η συμβολή στον ειρηνικό συμβιβασμό των ομάδων συμφερόντων. Η διακρατική και η περιφερειακή στήριξη θα εστιάσουν στον διάλογο και σε δραστηριότητες πρακτικής συνεργασίας με σκοπό την καταπολέμηση των αιτιών των συγκρούσεων που είναι βαθειά ριζωμένες ή των δυνάμει βίαιων συγκρούσεων. Μία από τις ιδιαιτερότητες του EMΔΔΑ είναι ότι μπορεί να χρηματοδοτεί δραστηριότητες χωρίς την έγκριση των κυβερνήσεων των χωρών-εταίρων. Η δραστηριότητα αυτή μπορεί να συνιστά πρόσθετο πλεονέκτημα. Ωστόσο το EMΔΔΑ μπορεί να δρα μόνον ως συμπλήρωμα των εφαρμοστέων γεωγραφικών προγραμμάτων.

5.2. Δημοσιονομική στήριξη

Ως συμπλήρωμα των προγραμμάτων και ανάλογα με τις αιτίες της ευπάθειας, η δημοσιονομική στήριξη μπορεί να χρησιμοποιείται και για την αντιμετώπιση επειγουσών οικονομικών αναγκών, την παγίωση βασικών κρατικών λειτουργιών (διαχείριση των δημόσιων οικονομικών) και τη διατήρηση της κοινωνικής σταθερότητας (καταβολή των μισθών ή χρηματοδότηση των εισαγωγών). Επίσης, μπορεί να επηρεάσει αποτελεσματικά τον πολιτικό διάλογο για το ΜΤΑ και το ΑΑΕ ή τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης όταν οι τομείς αυτοί έχουν αντίκτυπο στη μακροοικονομική σταθερότητα.

Η Επιτροπή χρησιμοποίησε τη δημοσιονομική στήριξη στην περίπτωση πολλών χωρών που εξέρχονταν από περίοδο συγκρούσεων, για τη στήριξη της διαδικασίας αποκατάστασης. Οι κίνδυνοι, είτε είναι πολιτικού χαρακτήρα είτε αφορούν την ανάπτυξη, την πίστωση ή την εικόνα, είναι υψηλοί σε όλες τις ευαίσθητες καταστάσεις, αλλά πρέπει να συγκριθούν με τα

αναμενόμενα οφέλη και με το κόστος νέων κρίσεων. Η δημοσιονομική στήριξη είναι προσαρμοσμένη στη διαχείριση αυτών των κινδύνων (στοχεύοντας σε βασικές δαπάνες, ελεγχθείσες καθυστερούμενες οφειλές) και βασίζονται σε συνεχή εκτίμηση της μακροοικονομικής κατάστασης, σε μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και στα αποτελέσματα της αναπτυξιακής στρατηγικής.

6. Η ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ: ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν οι χώρες-εταίροι καταβάλλουν προσπάθειες για να αντιμετωπίσουν τις αιτίες και τις συνέπειες των ευαίσθητων καταστάσεων, η ΕΕ πρέπει να διασφαλίζει ότι η Κοινότητα, τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη αντιδρούν με αυξημένη ταχύτητα και ευελιξία για να στηρίζουν τις προσπάθειες που καταβάλλουν οι χώρες-εταίροι για να αντιμετωπίσουν τις ευαίσθητες καταστάσεις. Η Επιτροπή προτείνει να οργανώσει συζήτηση στην οποία θα συμμετέχουν η κοινωνία των πολιτών και άλλοι ενδιαφερόμενοι καθώς και να αναλάβει τις παρακάτω δράσεις για να αρχίσει η προετοιμασία για τη χάραξη στρατηγικής ανταπόκρισης της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις:

- Η ΕΕ θα πρέπει να εγκρίνει επίσημα τις αρχές του ΟΟΣΑ/ΕΑΒ για την ορθή διεθνή δέσμευση σε ευάλωτα κράτη και ευαίσθητες καταστάσεις και να αναλάβει να τις εφαρμόζει σε όλες τις ευαίσθητες καταστάσεις.
- Τα θέματα τα οποία αφορούν τις ευαίσθητες καταστάσεις θα συμπεριληφθούν πιο συστηματικά στον τακτικό πολιτικό διάλογο με τις χώρες-εταίρους οι οποίες παρουσιάζουν ενδείξεις ευπάθειας.
- Πρέπει να οργανωθούν τακτικές ανταλλαγές αναλύσεων κινδύνου και της σχετικής ανταπόκρισης της ΕΕ, τόσο επιτόπου μέσω συνεδριάσεων των επικεφαλής των αποστολών όσο και στην έδρα μέσω διϋπηρεσιακών συναντήσεων μεταξύ των οργάνων και των κρατών μελών καθώς και στο πλαίσιο του Συμβουλίου, ώστε να διασφαλίζονται προσεγγίσεις στο σύνολο της διοίκησης.
- Η υποστήριξη που παρέχει η ΕΕ στις χώρες που αντιμετωπίζουν ευαίσθητες καταστάσεις πρέπει να προωθούν συστηματικά την ισότητα των φύλων, τα δικαιώματα του ανθρώπου, συμπεριλαμβανομένων των πτυχών που συνδέονται με τα δικαιώματα των παιδιών και την κοινωνική ένταξη.
- Η Επιτροπή θα διευκολύνει τη σύσταση ομάδων *ad hoc* τόσο σε επίπεδο χώρας όσο και σε θεματικό, σε συνεργασία με τη Γραμματεία του Συμβουλίου και τα κράτη μέλη για να αντιμετωπιστούν ειδικές ευαίσθητες καταστάσεις, με σκοπό:
 - να αναπτυχθούν περαιτέρω οι εννοιολογικές και αναλυτικές προσεγγίσεις των ευαίσθητων καταστάσεων και των συγκρούσεων, συμπεριλαμβανομένων της ΜΤΑ και της διεύρυνσης του στρατηγικού πλαισίου της ΣΑΑΑ ώστε να συμπεριληφθούν σε αυτό σφαιρικές απαντήσεις σε περιόδους έπειτα από κρίσεις και μέθοδοι για να λαμβάνονται υπόψη οι ανησυχίες όσον αφορά τη διακυβέρνηση και την ασφάλεια·
 - να ενισχυθούν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της ΕΕ σε ευαίσθητες καταστάσεις, μεταξύ άλλων και με προοπτική την μελλοντική εξωτερική υπηρεσία της ΕΕ·

- να πραγματοποιηθεί πρόοδος όσον αφορά τη συνοχή και τον συντονισμό της δράσης σε επίπεδο χώρας, ιδίως με τη χρησιμοποίηση όλων των δυνατοτήτων για ενιαία κοινή ανάλυση και ενιαίο προγραμματισμό, όπως προβλέπεται στο κοινό πλαίσιο για τα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα που πρέπει να επανεξετάζονται σε συνάρτηση με την εξέλιξη της κατάστασης.
- Θα πραγματοποιηθεί χαρτογράφηση των λεπτομερειών της διμερούς και κοινοτικής βοήθειας στο πλαίσιο των διαφόρων πυλώνων, ώστε να προσδιοριστεί η ικανότητά τους να ανταποκρίνονται κατάλληλα σε ευαίσθητες καταστάσεις και να αξιολογούν τον αντίκτυπό τους και την αλληλεπίδρασή τους επιτόπου. Θα δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη συμπληρωματικότητα μεταξύ των μέσων που έχουν σχέση με τη διαχείριση των κρίσεων, όπως οι κοινές δράσεις της ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ, του μέσου για τη σταθερότητα, του ειρηνευτικού μέσου για την Αφρική και των μέσων μακροπρόθεσμης συνεργασίας.
- Η Επιτροπή θα προβεί σε απολογισμό των προσπαθειών για βοήθεια που καταβάλλει η ΕΕ προκειμένου να αμβλύνει και να αποτρέψει τις απειλές για την ασφάλεια, θα υποβάλει προτάσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής της εξωτερικής βοήθειας της ΕΕ σε καταστάσεις ανασφάλειας και θα προτείνει τρόπους για να συμπληρώνονται οι δράσεις σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με ένα συγκεκριμένο πλαίσιο τρόπων ανταπόκρισης σε προκλήσεις παγκόσμιου ή διαπεριφερειακού χαρακτήρα.
- Σύμφωνα με τον κώδικα συμπεριφοράς της ΕΕ για τη συμπληρωματικότητα και τη διαίρεση της εργασίας, η ΕΕ, όταν αντιμετωπίζει σημαντικές αλληλεπικαλύψεις ή ελλείψεις σε επίπεδο χώρας, θα κατανέμει τα υφιστάμενα και τα συμπληρωματικά κονδύλια με συμπληρωματικό τρόπο. Η συμπληρωματικότητα πρέπει να στοχεύει σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο, καθιστώντας δυνατό να αποφασίζεται ποιος δεσμεύεται σε ποια χώρα. Η Επιτροπή προτείνει να διερευνηθούν οι ακόλουθες δυνατότητες επιλογής για να κατανέμουν τα κράτη μέλη της ΕΕ επιπλέον χρηματοδότηση σε ευάλωτα κράτη, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τα «ορφανά κράτη»:
- Αύξηση των κονδυλίων που κατανέμονται στη χώρα, όταν υφίσταται στρατηγικό πλαίσιο διμερούς συνεργασίας.
- Συμπλήρωση των κονδυλίων των ΕΣΑ που υπογράφονται από την Επιτροπή και τις χώρες-εταίρους και εκταμιεύονται στο πλαίσιο των ΕΕΠ που διαχειρίζεται η Επιτροπή, όταν δεν υπάρχει πλαίσιο διμερούς συνεργασίας, ή όταν η συγκέντρωση των χρηματοδοτικών πόρων έχει μεγαλύτερο αντίκτυπο.
- Θα πραγματοποιηθεί συνολική επανεξέταση των εργαλείων αξιολόγησης και ανάλυσης της διακυβέρνησης, των συγκρούσεων και της παρακολούθησης των καταστροφών.
- Η ευπάθεια θα ενσωματωθεί στη διαδικασία επανεξέτασης της πρωτοβουλίας για τη διακυβέρνηση στις χώρες ΑΚΕ, η οποία συνεπάγεται τακτική συνεργασία σε επίπεδο εμπειρογνομόνων και την εκπόνηση έκθεσης από την Επιτροπή το 2008.
- Η Επιτροπή θα βελτιώσει την ικανότητά της να χορηγεί δημοσιονομική στήριξη, λαμβάνοντας υπόψη τους ειδικούς κινδύνους και τα αναμενόμενα οφέλη σε ευαίσθητες καταστάσεις. Θα ενισχυθεί ο συντονισμός με την ΠΤ, το ΔΝΤ και την ΑφρΓΑ.

- Η Επιτροπή θα προετοιμάσει κατευθυντήριες γραμμές που θα διασαφηνίζουν τους όρους για την εφαρμογή διατάξεων οι οποίες θα επιτρέπουν τη χρησιμοποίηση ευέλικτων διαδικασιών στο πλαίσιο μακροπρόθεσμων γεωγραφικών μέσων.
- Η ΕΕ θα προσπαθήσει να ενισχύσει περαιτέρω την εταιρική σχέση με τα ΗΕ και άλλους πολυμερείς φορείς κατά την αντιμετώπιση ευαίσθητων καταστάσεων. Η ενίσχυση της Επιτροπής για την εδραίωση της ειρήνης καθώς και η συνεχής και ενεργή υποστήριξη της ΕΕ μιας μεταρρύθμισης των ΗΕ, σκοπός της οποίας είναι εξοπλιστούν κατάλληλα τα ΗΕ προκειμένου να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις ευαίσθητες καταστάσεις έχουν, όσον αφορά αυτό το θέμα, θεμελιώδη σημασία.