



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 25.10.2007
KOM(2007) 643 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ
KOMITETU REGIONÓW**

Strategie reagowania UE na sytuacje niestabilności

**- podejmowanie działań w trudnych warunkach na rzecz zrównoważonego rozwoju,
stabilności i pokoju**

{SEK(2007) 1417}

SPIS TREŚCI

1.	Wykaz skrótów.....	3
2.	Wprowadzenie.....	4
3.	Kontekst	4
4.	Reakcja UE na sytuacje niestabilności.....	5
4.1.	Definicja niestabilności: jej przyczyny i cechy charakterystyczne.....	5
4.2.	Podjęcie działań w związku z sytuacjami niestabilności: wyzwania.....	6
4.3.	Zapobieganie niestabilności: dialog i analiza w celu zdefiniowania i zwalczania czynników powodujących niestabilność	7
4.4.	Podjęcie działań w związku z niestabilnością: strategie i priorytety	7
4.5.	Okres po przezwycięzeniu kryzysu: łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD):	8
4.6.	Bezpieczeństwo i niestabilność.....	9
4.7.	Demokratyczny ład administracyjno-regulacyjny i prawa człowieka w sytuacjach niestabilności.....	9
5.	Ulepszanie instrumentów	11
5.1.	Instrumenty i procedury finansowe.....	11
5.1.1.	Europejski Fundusz Rozwoju EFR	11
5.1.2.	Instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI) i Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).....	12
5.1.3.	Instrument na rzecz stabilności	12
5.1.4.	Pomoc humanitarna.....	12
5.1.5.	Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR) i program tematyczny „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju”	12
5.2.	Wsparcie budżetowe	13
6.	Przyszłe działania: priorytety i oczekiwane wyniki.....	13

1. WYKAZ SKRÓTÓW

AKP: kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku

ABR: Afrykański Bank Rozwoju

CFCSP: Wspólne ramy dla krajowych dokumentów strategicznych

WPZiB: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

KDS: Krajowy dokument strategiczny

DCI: Instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju

RDR: rozbrojenie, demobilizacja, reintegracja

EPS: Europejska polityka sąsiedztwa

ENPI: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

EFR: Europejski Fundusz Rozwoju

EPBiO: europejska polityka bezpieczeństwa i obrony

MFW: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

LRRD: Łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju

KPO: krajowy program orientacyjny

OECD/DAC: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju / Komitet Pomocy Rozwojowej

RSB: reforma sektora bezpieczeństwa

ONZ: Narody Zjednoczone

BŚ: Bank Światowy

2. WPROWADZENIE

Sytuacje niestabilności stanowią szczególne wyzwanie, nie pozwalając na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwego wzrostu oraz pokoju, prowadząc do niestabilności w danym regionie, a także zagrożenia bezpieczeństwa w skali globalnej, niekontrolowanych przepływów migracyjnych itp. UE musi mieć do dyspozycji wiele różnych instrumentów, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i wspólnotowym, z których będzie mogła korzystać w ramach uzgodnionej i skoordynowanej strategii reagowania na tego rodzaju sytuacje. Niniejszy komunikat ma zapewnić podstawy do strategii reagowania UE w tym zakresie, która zostanie opracowana wspólnie z Radą i państwami członkowskimi.

Komunikat ten opiera się na istniejących już w UE ramach i instrumentach politycznych, uwzględnia trwającą międzynarodową debatę, a także przewagę komparatywną i doświadczenie UE. W załączniku technicznym zamieszczono wnioski płynące z doświadczeń, jakie zebrano w związku z podejmowaniem działań w sytuacjach niestabilności. Ponadto służby Komisji i sekretariat Rady opracowują wspólny dokument mający zainicjować debatę na temat bezpieczeństwa i rozwoju, w którym istotne kwestie poruszane w niniejszym komunikacie są omówione bardziej szczegółowo.

Niniejszy komunikat podsumowuje wyniki otwartej debaty z udziałem najważniejszych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także nieformalnego posiedzenia ministrów UE właściwych ds. rozwoju we wrześniu 2007 r. Zostanie on przekazany pozostałym instytucjom UE w celu rozpoczęcia dyskusji ukierunkowanej na wypracowanie skonsolidowanej, szeroko zakrojonej strategii UE w zakresie podejmowania działań w sytuacjach niestabilności, która tym samym miałaby przyczynić się do stworzenia warunków sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi, stabilności, pokojowi i demokratycznemu łaadowi administracyjno-regulacyjnemu.

3. KONTEKST

Spółeczność międzynarodowa jest w coraz większym stopniu zaniepokojona skutkami, jakie może mieć niestabilność, ponieważ utrudnia ona realizację milenijnych celów rozwoju, wpływa negatywnie na dobrobyt obywateli i ich swobody, jak również potencjalnie stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa na świecie. W odniesieniu do podejmowania działań w sytuacjach niestabilności ONZ, donatorzy oraz organizacje regionalne i kontynentalne preferują podejście zintegrowane. Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy przypomina, że zasady harmonizacji, dostosowania i zarządzania wynikowego należy przystosować do obszarów charakteryzujących się słabym łaadem administracyjno-regulacyjnym i niedostatecznymi możliwościami. OECD/DAC przyjęły „Zobowiązanie polityczne oraz zestaw zasad dotyczących podejmowania działań międzynarodowych w niestabilnych państwach i sytuacjach niestabilności”, w których szczególny nacisk położono na „strategie obejmujące całą administrację rządową”, wymagające ścisłej współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za kwestie gospodarki, rozwoju, stosunki dyplomatyczne i bezpieczeństwo.

Wspólnota i państwa członkowskie UE razem są największym na świecie donatorem pomocy na rozwój i pomocy humanitarnej. UE stała się ważnym podmiotem w obszarze polityki i bezpieczeństwa. Ma ona szczególne obowiązki w zakresie stawiania czoła wyzwaniom związanym z sytuacjami niestabilności, jak również przewagę komparatywną – choćby dzięki obejmującej cały świat sieci przedstawicielstw Komisji.

Istnieją już ramy polityczne dla podejmowania działań w związku z różnymi aspektami niestabilności. Konsensus europejski w sprawie rozwoju ustanawia wytyczne dotyczące kompleksowego reagowania na niestabilność. Stanowi on część obszerniejszych ram dla działań zewnętrznych, które to ramy należy powszechnie wprowadzić w życie, tak aby Unia mogła podejmować działania w związku z niestabilnością w sposób spójny i bez niepotrzebnych opóźnień. Na ramy te składają się europejska strategia bezpieczeństwa, program UE zapobiegania konfliktom z użyciem siły, europejska polityka sąsiedztwa, strategiczne ramy dla łączenia pomocy, odbudowy i rozwoju, konsensus w sprawie pomocy humanitarnej oraz podejście UE do ładu administracyjno-regulacyjnego i rozwoju. Użyteczne w omawianym kontekście mogą także być instrumenty dostępne w ramach procesu rozszerzenia. Częścią tych ram są również zobowiązania UE w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju oraz kodeks postępowania UE w obszarze komplementarności i podziału pracy.

4. REAKCJA UE NA SYTUACJE NIESTABILNOŚCI

4.1. Definicja niestabilności: jej przyczyny i cechy charakterystyczne

Niestabilność oznacza słabe bądź niespełniające swojej roli struktury oraz sytuacje, w których nie jest realizowana umowa społeczna w związku z brakiem możliwości lub brakiem woli do wypełniania przez państwo jego podstawowych funkcji, obowiązków i kompetencji w odniesieniu do świadczenia usług, gospodarowania zasobami, praworządności, sprawiedliwego dostępu do władzy, bezpieczeństwa ludności i ochrony oraz promowania praw i swobód obywatelskich.

Niestabilność zwiększają charakteryzujące się brakiem efektywności, integracji czy umocowania instytucje publiczne, procesy polityczne i mechanizmy społeczne: w takim przypadku nie są spełnione warunki konieczne do osiągnięcia minimalnego poziomu rozwoju instytucjonalnego i finansowego, wprowadzenia strategii długoterminowych i stopniowego podnoszenia standardów ładu administracyjno-regulacyjnego. W tym kontekście przyczynami niestabilności są wysoki poziom ubóstwa lub nierówny podział bogactwa.

W najbardziej ekstremalnych przypadkach państwo może upaść lub wycofać się z części swoich terytoriów, co może prowadzić do stałego braku bezpieczeństwa, ciągłych konfliktów z użyciem siły oraz kryzysów humanitarnych. Tego rodzaju sytuacje mogą także spowodować pojawienie się transgranicznych zagrożeń bezpieczeństwa i stabilności, co może negatywnie wpłynąć na realizację celów strategicznych UE i jej interesy.

Niestabilność pojawia się w wielu krajach o niskich bądź średnim dochodzie, których gospodarki są słabe pod względem strukturalnym. Kraje takie są niestabilne i podatne na kryzysy, wstrząsy zewnętrzne, epidemie, handel narkotykami, klęski żywiołowe i degradację środowiska naturalnego, **jak również zagrożone są ich dziedzictwo kulturowe i różnorodność kulturowa**. Niestabilność może także być efektem ubocznym globalizacji w zmarginalizowanych obszarach gospodarki światowej albo zbyt dużego uzależnienia od dostaw z zewnątrz energii konwencjonalnej, co może stanowić znaczną przeszkodę dla stabilizacji i rozwoju. Można się spodziewać, że zmiany klimatyczne będą zaostrzać sytuacje niestabilności, jako że wraz z nimi pojawiają się dla krajów o małych możliwościach nowe i różnorodne problemy. Zależności te będą przedmiotem dalszych prac, co przyczyni się do opracowania nowatorskich rozwiązań bądź zmiany istniejących strategii.

Z perspektywy bezpieczeństwa ludzi skutki sytuacji niestabilności najboleśniej odczuwają osoby biedne i mniej uprzywilejowane w społeczeństwie, ponieważ sytuacje te mogą prowadzić do dobrowolnej lub przymusowej migracji kapitału ludzkiego, co może zwiększać niestabilność.

4.2. Podejmowanie działań w związku z sytuacjami niestabilności: wyzwania

Skuteczne radzenie sobie z niestabilnością wymaga podejmowania świadomie w kalkulowanego ryzyka, które trzeba rzucić na szalę z zagrożeniami, jakie wynikłyby z braku podjęcia działań. Wspieranie krajów partnerskich w ich wysiłkach na rzecz zapobiegania niestabilności, zwalczania przyczyn tego zjawiska i likwidowania jego skutków jest integralną częścią partnerstwa, jakie zawiera UE. Nawet jeśli stosowanie umów o współpracy jest częściowo zawieszane, UE ze względu na solidarność, bezpieczeństwo i skuteczność pomocy w dalszym ciągu jest aktywna poprzez różne instrumenty Wspólnoty i środki UE.

Brak zaangażowania w sytuacje, w przypadku których nie jest konieczne przewyciężanie znaczących barier politycznych, może prowadzić do tego, że niektóre kraje będą pomijane przy udzielaniu pomocy, a tym samym całe państwa, regiony lub sektory pozostaną bez dostępu do zasobów finansowych. Z drugiej strony nadmierne skupienie uwagi społeczności międzynarodowej na danych kryzysach może pociągnąć za sobą masowe i nieskoordynowane przepływy finansowe, prowadząc do nakładania się pomocy i nieefektywności.

Bieżące wysiłki na rzecz komplementarności poprzez kodeks postępowania UE pozwolą na rozwiązanie kwestii krajów pomijanych przy udzielaniu pomocy. Należy przedyskutować konkretne opcje umożliwiające państwom członkowskim UE skierowanie w sposób efektywny dodatkowych funduszy do tego rodzaju niestabilnych krajów pomijanych przy udzielaniu pomocy.

W ramach pomocy humanitarnej Wspólnota zajmuje się tą problematyką poprzez swoją metodologię oceny zapomnianych kryzysów, ułatwiającą udzielanie wsparcia ofiarom kryzysów, którym media bądź donatorzy poświęcają niewiele uwagi lub je ignorują.

Sytuacje niestabilne wymagają wszechstronnego i skoordynowanego zaangażowania z pomocą strategii obejmujących całą administrację rządową. Niezbędne jest zapewnienie otwartego przekazywania danych i innych informacji, synergii i porozumienia między zaangażowanymi podmiotami instytucjonalnymi, publicznymi i niepublicznymi (w obszarach pomocy humanitarnej, rozwoju, dyplomacji, egzekwowania prawa, bezpieczeństwa), donatorami wielostronnymi i innymi. Pomimo znacznego postępu nadal pozostają do usunięcia istotne przeszkody.

Konieczna jest lepsza koordynacja w ramach UE. Wspólne szkolenia, planowanie i oceny przy udziale pracowników Komisji, Sekretariatu Rady i państw członkowskich powinny odbywać się bardziej regularnie, nie tylko w sytuacjach kryzysowych i pokonfliktowych, ale również wtedy, gdy ze wspólnej analizy wynika, że sytuacje grożą zaostrzeniem się w stopniu mogącym zwiększyć niestabilność.

Komisja, Sekretariat Rady i państwa członkowskie UE powinny dalej promować kontakty między odpowiednimi pracownikami dotyczące geograficznych i tematycznych kwestii związanych z niestabilnością, jak również wymianę informacji oraz koordynację między szefami misji UE w poszczególnych krajach czy regionach. W proces koordynacji włączyć należy także w razie potrzeby także ONZ, innych partnerów wielostronnych, donatorów,

organizacje społeczeństwa obywatelskiego i instytucje inne niż centralnego szczebla rządowego (parlamenty, władze lokalne i zdecentralizowane, organizacje regionalne i kontynentalne). Wspólna strategia UE na rzecz Afryki obejmuje kwestie zapobiegania niestabilności i podejmowania działań w związku z nią. Rozmowy na ten temat będą kontynuowane z Chinami i innymi partnerami niebędącymi członkami OECD obecnymi w znaczący sposób w odnośnych krajach.

4.3. Zapobieganie niestabilności: dialog i analiza w celu zdefiniowania i zwalczania czynników powodujących niestabilność

Donatorzy, kraje partnerskie, regiony i organizacje, instytucje międzynarodowe, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i rządy opracowali narzędzia wczesnego ostrzegania, analizy, monitorowania i oceny mające zastosowanie do sytuacji niestabilności. Bardzo często narzędzia te wymagają uzupełnienia odpowiednimi instrumentami pozwalającymi na wdrożenie wyników takich analiz.

Dialog polityczny z krajami partnerskimi, regionami i organizacjami kontynentalnymi ma centralne znaczenie w ramach wszystkich umów o partnerstwie i współpracy zawartych przez UE. Podjęcie w ramach takiego dialogu kwestii źródeł i skutków niestabilności może przyczynić się do wypracowania krajowych strategii prowadzących do trwałego przezwyciężenia niestabilności.

Należy zwiększyć potencjał, jaki mogą mieć krajowe dokumenty strategiczne w zakresie zapobiegania niestabilności: konieczne jest bardziej systematyczne zajmowanie się przyczynami konfliktów, objawów przemocy, braku bezpieczeństwa i podatności poprzez programy rozwoju i zapewnienie, że stosowane podejścia uwzględniają sytuację konfliktu. Podobnie działania w obszarach zarządzania sytuacjami kryzysowymi i zmniejszania ryzyka oraz gotowości do przeciwdziałania muszą być powiązane z kwestiami dotyczącymi rozwoju oraz z krajowymi dokumentami strategicznymi jako ogólnym punktem odniesienia dla UE.

4.4. Podejmowanie działań w związku z niestabilnością: strategie i priorytety

W sytuacjach niestabilności dany kraj, region czy określona społeczność narażone są na szczególnie duże obciążenia i zagrożenia. Każdy taki przypadek z osobna wymaga zróżnicowanego, jasnego i całościowego podejścia, obejmującego działania dyplomatyczne, pomoc humanitarną, współpracę w zakresie rozwoju i bezpieczeństwa.

Krajowe dokumenty strategiczne, przygotowywane wspólnie z rządami partnerskimi, stanowią preferowane ramy do podejmowania kwestii niestabilności. Aby zapewniać lepszy przegląd strategii UE w tym zakresie, dokumenty te powinny także odnosić się do środków podejmowanych zarówno w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), jak i instrumentu na rzecz stabilności. Krajowe dokumenty strategiczne mogą zapewnić UE koordynację działań w sytuacjach niestabilności, zwłaszcza dzięki „wspólnemu programowaniu”, które zwiększa przewidywalność i ułatwia synergie, tak aby uwzględnić potrzeby i priorytety partnerów. Zaangażowanie za pomocą instrumentów wspólnotowych może mieć dodatkowe korzyści, ponieważ w pewnych okolicznościach można je postrzegać jako bardziej neutralne niż współpracę dwustronną.

W sytuacjach, które zaostrzyły się do tego stopnia, że długoterminowa współpraca na rzecz rozwoju przestała być możliwa lub nie jest już pożądana, UE z reguły stosuje szereg działań politycznych i dyplomatycznych w połączeniu z ograniczoną współpracą na rzecz rozwoju

oraz narzędziami zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Pomoc humanitarna może być dostarczana w sytuacjach niestabilności, jednak niekoniecznie tego rodzaju sytuacje jako takie decydują o jej udzielaniu, chyba że mamy do czynienia z nagłą sytuacją kryzysową ze skutkami dla ludności. Jako wyraz solidarności UE z ofiarami katastrof spowodowanych przez człowieka i klęsk żywiołowych pomoc humanitarna ma charakter neutralny, bezstronny i niezależny: nie oznacza zaangażowania politycznego i nie może być postrzegana jako narzędzie zarządzania kryzysowego.

W odniesieniu do zarządzania kryzysowego Unia wzmocniła swoje zdolności do podejmowania działań szybciej i elastyczniej w związku z sytuacjami kryzysowymi i sytuacjami niestabilności. Dialog polityczny i środki polityczne, takie jak sankcje, także są częścią zestawu narzędzi wykorzystywanych przez UE w sytuacjach niestabilności. Zaangażowanie w sytuacje niestabilności powinno być otwarte dla szerokiego grona podmiotów, takich jak agencje ONZ, Ruch Czerwonego Krzyża czy podmioty w danym kraju. Parlamenti, władze zdecentralizowane i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mają ogromny potencjał do powodowania zmian, co można jeszcze zmaksymalizować, ułatwiając im dostęp do finansowania.

Pierwsze strategie działania powinny uwzględniać najpilniejsze potrzeby ludności, aczkolwiek środki strategiczne muszą opierać się na celach długoterminowych. W związku z tym niezwykle istotne jest uświadomienie sobie, że niestabilność ma wpływ na różne grupy społeczeństwa, w szczególności kobiety i grupy słabsze społecznie, w tym dzieci, młodzież, osoby niepełnosprawne oraz mniejszości, tak aby móc efektywnie zająć się ich potrzebami.

Grupy te mogą także pełnić rolę „siły napędowej” zmian. W szczególności nie można postrzegać kobiet jedynie jako pasywnych ofiar; chociaż zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych to właśnie one są szczególnie narażone na przestępstwa na tle seksualnym i wyzysk. Kobiety i mniejszości odgrywają **istotną rolę** w promowaniu trwałego pokoju i bezpieczeństwa, jednak zazwyczaj nie mają dostępu do odpowiednich mechanizmów, władzy i zasobów, a także muszą zmagać się z dyskryminującymi przepisami prawnymi. Okresy przejściowe dają możliwość zajęcia się tematyką płci i prawami mniejszości poprzez dokonanie przeglądu zapisów konstytucyjnych czy prawnych, reformę wymiaru sprawiedliwości, a także włączenie się w ustalanie priorytetów w planie odbudowy.

4.5. Okres po przewycięzeniu kryzysu: łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD):

Fundamentalne znaczenie mają takie czynniki jak spójne działanie, obecność odpowiednich, doświadczonych i dobrze koordynowanych zasobów ludzkich oraz racjonalne finansowanie. W ramach zintegrowanego podejścia opartego na zasadzie zrównoważonego rozwoju konieczne jest odpowiednie powiązanie ze sobą pomocy doraźnej, pomocy na rzecz odbudowy i długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju. W tym kontekście, począwszy od końca lat dziewięćdziesiątych, Wspólnota stara się wdrożyć strategiczne ramy dla łączenia pomocy, odbudowy i rozwoju. Jest to długi i złożony proces, w który zaangażowanych jest wiele różnych podmiotów i instrumentów finansowych.

Podejście LRRD koncentruje się wokół tworzenia długoterminowych strategii dla sektorów i podmiotów mających z tradycyjnego punktu widzenia kluczowe znaczenie dla pomocy, w celu zapewnienia ciągłości i ułatwienia synergii. Niemniej w większym stopniu w ramach strategicznych uwzględnić należy ład administracyjno-regulacyjny, rozwój instytucjonalny i bezpieczeństwo. Ponadto mechanizmy finansowania, takie jak wykorzystywane często w tym

kontekście fundusze powiernicze zarządzane przez agencje międzynarodowe, nie zawsze są w stanie wspierać wdrażanie programów odbudowy i odnowy tak szybko, jak się tego oczekuje, i nie powinny służyć jako substytut lokalnej odpowiedzialności własnej oraz obecności UE jako takiej, mimo że zasadniczo mogłyby pomóc w zapewnieniu koordynacji donatorów i spójności.

W dalszym ciągu należy podejmować wysiłki na rzecz zarówno zaktualizowania metod wdrażania ram strategicznych LRRD, przy odpowiednim uwzględnieniu kwestii dotyczących ładu administracyjno-regulacyjnego i bezpieczeństwa, jak i na rzecz przystosowania procedur i mechanizmów finansowych do sytuacji, w których elastyczność ma zasadnicze znaczenie. Celem w dalszym ciągu jest osiągnięcie w dłuższej perspektywie lepszej harmonizacji analiz i strategii politycznych, ściślejszej integracji strategii (w tym koordynacji, spójności i komplementarności), a także synergii pomiędzy poszczególnymi działaniami, przy uwzględnieniu obu sposobów podejścia do sytuacji: humanitarnego i związanego z rozwojem.

4.6. Bezpieczeństwo i niestabilność

W sytuacjach niestabilności często sprawą najistotniejszą jest połączenie pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju, w wymiarze krajowym i transgranicznym. Współpraca na rzecz rozwoju stanowi znaczący wkład w promowanie pokoju i stabilności, ponieważ w jej ramach podejmowane są działania przeciwko przejawom przemocy oraz związane z przyczynami braku bezpieczeństwa i konfliktów z użyciem siły.

UE zwiększyła swoje zdolności w zakresie zapobiegania konfliktom i zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Unia jest w stanie podejmować działania szybciej i elastyczniej w związku z sytuacjami kryzysowymi i sytuacjami niestabilności. Stosowanie kombinacji różnych instrumentów wspólnotowych, w tym Instrumentu na rzecz pokoju w Afryce i instrumentu na rzecz stabilności, a także narzędzi z zakresu WPZiB/EPBiO, ułatwia wzmocnianie krajowych, regionalnych i kontynentalnych podejść do niestabilności.

Kompleksowe rozwojowe podejście do bezpieczeństwa, w przypadku którego kwestie bezpieczeństwa ludzi uwzględniane są w programach powiązanych z ładem administracyjno-regulacyjnym, takich jak RSB (reformy sektora bezpieczeństwa) czy RDR (rozbrownienie, demobilizacja, reintegracja) może gwarantować, że w centrum uwagi znajdują się będzie bezpieczeństwo ludzi oraz ich podstawowe potrzeby i prawa. Zintegrowane podejście do RSB obejmujące całą administrację rządową stanowi podstawę dla strategii budowy państwa oraz dla umocowania politycznego w sytuacjach pokonfliktowych.

4.7. Demokratyczny ład administracyjno-regulacyjny i prawa człowieka w sytuacjach niestabilności

Niestabilność jest często wynikiem niedociągnięć i uchybień w ładzie administracyjno-regulacyjnym w związku z brakiem umocowania politycznego, czemu towarzyszą także bardzo ograniczone zdolności instytucjonalne w połączeniu z ubóstwem. Działania UE powinny koncentrować się na wspieraniu demokratycznego ładu administracyjno-regulacyjnego, budowie państwa, procesach pojednania i ochronie praw człowieka, a także promowaniu woli politycznej do reform – przede wszystkim poprzez dialog i pozytywne bodźce, a nie stawianie warunków i nakładanie sankcji.

Również w sytuacjach niestabilności niezmiernie ważne jest przejmowanie odpowiedzialności własnej za reformy przez wszystkie grupy społeczne, w tym te najsłabsze.

Dzięki dialogowi na temat programowania kraje AKP korzystają z dostępu do dodatkowych środków, w zależności od odpowiedniości, wiarygodności, oraz tego, jak ambitne są ich plany działania w obszarze ładu administracyjno-regulacyjnego, przy czym ocena tych planów dokonywana jest przy uwzględnieniu sytuacji pokryzysowych i niestabilności. Takie podejście mogłoby być stosowane również do innych regionów i wykorzystywane przez państwa członkowskie UE przy współpracy dwustronnej. W kontekście EPS Wspólnota opracowała także Instrument wspierania ładu.

W sytuacjach niestabilności nie zawsze zapewniane jest przestrzeganie praw człowieka, i są one wtedy często łamane. Oprócz bezpośredniego wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, obrońców praw człowieka i krajowych instytucji, takich jak komisje praw człowieka czy urzędy rzecznika praw obywatelskich, oraz kontaktów z parlamentami i władzami zdecentralizowanymi konieczne jest prowadzenie dialogu w celu ustalania problemów i możliwości ich rozwiązania.

Promowanie demokratyzacji wymaga ustalenia priorytetów w odniesieniu do potrzeb. Aby proces demokratyzacji mógł się rozwijać, nie wystarczy przeprowadzanie wyborów, chociaż mają one istotne znaczenie. Poprzedzające wybory działania mające na celu promowanie politycznego społeczeństwa integracyjnego i sprawnie funkcjonującego systemu wielopartyjnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na rozwój instytucjonalny, są w takim samym stopniu pożądane jak działania po wyborach ukierunkowane na wspieranie efektywnego funkcjonowania nowo wybranych instytucji. Poza tym skupienie się wyłącznie na procesie wyborczym może mieć szkodliwe skutki, jeżeli powoduje szybkie wycofanie zaangażowania przez donatorów.

W najbardziej ekstremalnych przypadkach dany rząd centralny nie jest zainteresowany ładem demokratycznym. Wtedy konieczne jest zaangażowanie innych podmiotów, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego, władze czy parlamenty lokalne. Uzupełniająco należy kontynuować dialog z rządami centralnymi na mniej kontrowersyjne tematy, takie jak świadczenie usług czy tworzenie miejsc pracy, tak aby stopniowo budować wolę reform. Przywrócenie świadczenia podstawowych usług oraz tworzenie miejsc pracy ma priorytetowe znaczenie w sytuacjach niestabilności, w których często pojawia się dylemat pomiędzy realizacją celu dotyczącego budowy zdolności instytucjonalnych a celu dotyczącego zapewnienia dostępu do usług, i nie można uniknąć wyboru między jednym a drugim.

Warunkiem trwałego pokoju jest umocowany prawnie i skuteczny wymiar sprawiedliwości, który w sytuacjach niestabilności jest szczególnie osłabiony. W sytuacjach pokonfliktowych fundamentalne znaczenie mają krajowy przejściowy system wymiaru sprawiedliwości i państwa prawa obowiązujący dla instytucji państwowych oraz pozarządowych. Do stabilizacji podzielonych społeczeństw po konfliktach przyczynia się jednocześnie przeprowadzenie inicjatyw w obszarze wymiaru sprawiedliwości i pojednania. W tym samym czasie UE i kraje partnerskie powinny wspólnie zagwarantować, że najpoważniejsze przestępstwa budzące niepokój społeczności międzynarodowej nie pozostają bezkarne i są ścigane.

W przypadku niektórych konfliktów decydującą rolę odgrywa degradacja środowiska naturalnego i dostęp do zasobów naturalnych lub kontrola nad nimi, przy czym czynniki te mają znaczenie dla procesu przywracania pokoju oraz odbudowy po zakończeniu konfliktu. To, czy bogactwo zasobów naturalnych odegra pozytywną czy negatywną rolę, zależy w szczególności od zdolności gospodarujących tymi zasobami i tego, czy obiorą oni kierunek rozwojowy. Wprawdzie donatorzy często mają ograniczony wpływ finansowy czy polityczny na te kwestie, jednak strategie działania muszą traktować je ostrożnie, tak aby nie przyczynić

się do wywołania ponownego konfliktu. Także rola podmiotów sektora prywatnego może okazać się bardzo istotna. UE będzie w dalszym ciągu wspierać współpracę w kontekście inicjatyw międzynarodowych przeciwko nielegalnemu handlowi zasobami naturalnymi oraz promować przejrzyste i sprawiedliwe gospodarowanie takimi zasobami.

Dostępność podstawowych danych statystycznych ma często zasadnicze znaczenie dla zajęcia się kwestiami związanymi z łaodem administracyjno-regulacyjnym, procesem demokratycznym, świadczeniem usług podstawowych i dostępem do zasobów naturalnych. Efektywny system statystyczny jest nieodzowny dla zwalczania ubóstwa, zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwego wzrostu gospodarczego.

5. ULEPSZANIE INSTRUMENTÓW

5.1. Instrumenty i procedury finansowe

Efektywne działanie w związku z sytuacjami niestabilności wymaga podejmowania ryzyka oraz szybkości i elastyczności przy podejmowaniu decyzji politycznych, a także ich wprowadzaniu w życie, przy czym jednocześnie należy uwzględnić ograniczenia, z jakimi borykają się kraje partnerskie, często związane z ich niedostatecznymi zdolnościami. W tym kontekście niezbędne są bardziej elastyczne i przyspieszone procedury, tak aby możliwe było ustanowienie szybszych mechanizmów gwarantujących przejrzystość i rozliczalność, i które stanowiłyby wkład do koncepcji zarządzania ukierunkowanego na wyniki.

UE musi zoptymalizować korzystanie z jej szerokiego asortymentu instrumentów w celu zastosowania strategii politycznych w praktyce, umożliwienia wszechstronnego działania w sytuacjach niestabilności oraz zlikwidowania niedociągnięć we wdrażaniu. Nadal konieczne są znaczące wysiłki na rzecz lepszego połączenia i powiązania ze sobą wszystkich możliwości, jakie daje instrumentarium wspólnotowe (instrumenty geograficzne, na rzecz stabilności, humanitarne, tematyczne)

Niniejszy komunikat nie postuluje uruchomienia dodatkowych źródeł finansowania, wykraczającego poza środki przewidziane w ramach finansowych na lata 2007-2013. W zamierzeniu ma on raczej przyczynić się do lepszej synergii między już istniejącymi instrumentami finansowymi, a także, w stosownych przypadkach, do ustanowienia odpowiedniego i wyważonego udziału w finansowaniu ze środków EFR.

5.1.1. Europejski Fundusz Rozwoju EFR

Postanowienia umowy z Kotonu dotyczące pomocy humanitarnej i pomocy nadzwyczajnej przewidują „elastyczne mechanizmy” dla działań pokryzysowych oraz przejścia do fazy rozwoju. Z mechanizmów tych skorzystano z powodzeniem w szeregu przypadków. Obecnie Komisja pracuje nad bardziej elastycznymi procedurami wdrożeniowymi, jakie mogłyby być stosowane w sytuacjach niestabilności. Nowe postanowienia dotyczące wykorzystywania przydziałów środków na poszczególne kraje w celu zaspokojenia nieprzewidzianych wcześniej potrzeb stwarzają dodatkowe możliwości w odniesieniu do większej elastyczności w przyszłości. Ponadto Fundusz Klęsk Żywiolowych UE-AKP (znajdujący się w fazie zatwierdzania) ma przyczynić się do zmniejszenia narażenia na klęski podatnych na nie krajów zgodnie z planem działań z Hyogo na lata 2005-2015.

5.1.2. Instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI) i Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI)

W programach geograficznych służących wdrożeniu pomocy wspólnotowej w ramach DCI wyraźnie jest mowa o „sytuacjach pokryzysowych i państwach niestabilnych”. W takich okolicznościach jak kryzysy, sytuacje pokonfliktowe czy zagrożenia dla demokracji, państwa prawa, praw człowieka czy podstawowych wolności może zostać wykorzystana procedura nadzwyczajna, która przewiduje przegląd dokumentów dotyczących strategii geograficznej, a także wieloletnich programów orientacyjnych w celu ich ukierunkowania na długoterminową współpracę i rozwój. Ponadto w przypadku klęsk żywiołowych, konfliktów społecznych lub kryzysów mogą zostać wdrożone specjalne środki nieprzewidziane w tych strategiach i programach, jeżeli nie można skorzystać ani z instrumentu na rzecz stabilności ani z pomocy humanitarnej. Podobne uregulowania dotyczą ENPI.

5.1.3. Instrument na rzecz stabilności

Komponent krótkoterminowy instrumentu na rzecz stabilności umożliwia Komisji zapewnienie wsparcia strategicznego w związku z potencjalnymi lub rzeczywistymi sytuacjami kryzysowymi oraz pomoc na rozruch, która następnie zastąpiona zostanie wsparciem długoterminowym w ramach innych instrumentów wspólnotowych. Może on być wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych czy w przypadku nadchodzących kryzysów, do celów początkowej stabilizacji politycznej po zakończeniu kryzysu, a także podjęcia pierwszych działań na rzecz odbudowy po klęsce żywiołowej, stanowiąc uzupełnienie wsparcia w ramach podstawowych instrumentów wspólnotowych w obszarze pomocy zewnętrznej lub poprzedzając to wsparcie. Komponent długoterminowy służy zwalczaniu zagrożeń transgranicznych, w tym rozprzestrzeniania broni i przestępczości zorganizowanej.

5.1.4. Pomoc humanitarna

Pomoc humanitarna ma na celu ratowanie życia i udzielanie natychmiastowej pomocy ofiarom kryzysów, bez względu na poziom niestabilności i przyczyny kryzysów. Istniejące procedury dotyczące uruchamiania pomocy humanitarnej zostały przystosowywane do tego podejścia.

5.1.5. Europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka (EIDHR) i program tematyczny „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju”

W najtrudniejszych sytuacjach donatorzy zamieniają bezpośrednią współpracę z rządami na rzecz wspierania innych podmiotów, które mogą być motorem zmian. Procedury ustanowione w ramach programu tematycznego „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju” oraz EIDHR są dobrze przystosowane do sytuacji niestabilności, i służą wspieraniu alternatywnych podmiotów w sytuacjach niesprzyjających uczestnictwu społeczeństwa w procesach rozwoju czy przestrzeganiu praw człowieka. Przewidziane jest także wsparcie dla obrońców praw człowieka i odpowiednich ram międzynarodowych.

EIDHR ma istotne zastosowanie w sytuacjach niestabilności, ponieważ dotyczy w szczególności sytuacji, w których występują poważne braki w obszarze praw podstawowych i bezpieczeństwa ludzi, społeczeństwo obywatelskie i przede wszystkim obrońcy praw człowieka znajdują się pod ogromną presją, i w których pluralizm polityczny jest ograniczony. EIDHR będzie ukierunkowany na wspieranie demokratycznego uczestnictwa i przedstawicielstwa politycznego oraz przyczyniał się do pokojowego pojednania między

różnymi grupami interesów. Wsparcie transgraniczne i regionalne będzie koncentrowało się na dialogu i praktycznych działaniach w ramach współpracy, co będzie służyło rozwiązywaniu problemów związanych z głęboko zakorzenionymi konfliktami czy potencjalnymi konfliktami z użyciem siły. Jedną ze szczególnych cech EIDHR polega na tym, że w jego ramach działania mogą być finansowane bez zgody rządu kraju partnerskiego. Może to stanowić dodatkową korzyść w niektórych sytuacjach niestabilności. Niemniej EIDHR może być wykorzystywany jedynie uzupełniająco do mających zastosowanie programów geograficznych.

5.2. Wsparcie budżetowe

W ramach uzupełnienia do projektów oraz w zależności od źródeł niestabilności możliwe jest także skorzystanie ze wsparcia budżetowego w celu zaspokojenia pilnych potrzeb finansowych, konsolidacji kluczowych funkcji państwa (zarządzanie finansami publicznymi) oraz przywrócenia stabilności społecznej (płatność wynagrodzeń czy finansowanie przywozów). Wsparcie takie może również efektywnie stymulować dialog polityczny na temat REB, RDR czy reformy służby cywilnej, w przypadku gdy mają one wpływ na stabilność makroekonomiczną.

Komisja użyła wsparcia budżetowego w przypadku kilku krajów znajdujących się w sytuacji pokonfliktowej w celu wspomagania procesu odbudowy. Zagrożenia polityczne, w zakresie rozwoju, powiernictwa czy reputacji są niezwykle wysokie w sytuacjach niestabilności, jednak należy rzucić je na szalę ze spodziewanymi korzyściami i kosztami nowych kryzysów. Wsparcie budżetowe zostało tak opracowane, aby umożliwiać zarządzanie tego rodzaju zagrożeniami (poprzez ukierunkowanie istotnych wydatków, skontrolowane zaległości płatnicze itp.), i oparte jest na stałej ocenie sytuacji makroekonomicznej, reform zarządzania finansami publicznymi i rezultatów strategii na rzecz rozwoju.

6. PRZYSZŁE DZIAŁANIA: PRIORYTETY I OCZEKIWANE WYNIKI

Jeżeli kraje partnerskie czynią wysiłki na rzecz rozwiązywania problemów dotyczących przyczyn i skutków niestabilności, UE musi zapewniać, że Wspólnota, instytucje UE i państwa członkowskie udzielają bardziej dostosowanego, szybszego i bardziej elastycznego wsparcia dla tych wysiłków. Komisja proponuje podjęcie debaty z uczestnictwem społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, a także podjęcie wymienionych poniżej działań mające doprowadzić do opracowania strategii reakcji UE na sytuacje niestabilności:

- UE powinna oficjalnie poprzeć zasady OECD/DAC dotyczące podejmowania działań międzynarodowych w niestabilnych państwach i sytuacjach niestabilności oraz zobowiązać się do ich stosowania we wszystkich sytuacjach niestabilności.
- Kwestie związane z niestabilnością będą w sposób bardziej systematyczny włączane do regularnego dialogu politycznego z krajami partnerskimi, w których odnotowuje się przejawy niestabilności.
- Powinna odbywać się regularna wymiana analiz ryzyka i odpowiednich środków UE na miejscu na posiedzeniach Szefów Misji UE i w głównej siedzibie poprzez dialog na poziomie roboczym między instytucjami i państwami członkowskimi oraz w grupach roboczych Rady, tak aby zapewnić strategię przy zaangażowaniu całej administracji.

- Wsparcie UE dla krajów znajdujących się w sytuacji niestabilności powinno wspierać konsekwentnie równouprawnienie płci, prawa człowieka, w tym prawa dziecka, oraz integrację społeczną.
- Komisja będzie wspierała tworzenie krajowych i tematycznych grup ad hoc, z uczestnictwem Sekretariatu Rady i państw członkowskich, aby podejmować kwestie dotyczące szczególnych sytuacji niestabilności w celu:
 - dalszego rozwinięcia podejść konceptualnych i analitycznych do niestabilności i konfliktu, w tym SSR oraz rozszerzenie ram strategicznych LRRD, aby wypracować zintegrowane sposoby działania w sytuacjach pokonfliktowych i metody rozwiązywania problemów dotyczących ładu administracyjno-regulacyjnego i bezpieczeństwa;
 - wzmocnienia przewagi komparatywnej UE w sytuacjach niestabilności, w tym w perspektywie przyszłej służby zewnętrznej UE;
 - dalszego rozwoju w kierunku bardziej spójnych i skoordynowanych działań na poziomie krajowym, w szczególności poprzez wykorzystywanie wszystkich możliwości dla jednej wspólnej analizy i wspólnego programowania, jak przewidziano to we Wspólnych ramach dla krajowych dokumentów strategicznych (CFCSP), oraz wprowadzenie zmian w zależności od rozwoju sytuacji.
- Opracowany zostanie przegląd rodzajów pomocy dwustronnej i pomocy UE w ramach różnych filarów w celu określenia, czy te rodzaje pomocy są właściwe i odpowiednie do sytuacji niestabilności oraz w celu dokonania oceny ich wpływu, jak i tego, jak uzupełniają się one na miejscu. W centrum zainteresowania znajdzie się kwestia komplementarności między instrumentami powiązаныmi z zarządzaniem sytuacjami kryzysowymi, takimi jak wspólne działania w ramach WPZiB/EPBiO, instrument na rzecz stabilności, Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju i instrumenty na rzecz współpracy długoterminowej.
- Komisja podsumuje wysiłki w zakresie pomocy UE ukierunkowane na zmniejszenie zagrożeń dla bezpieczeństwa i zapobieganie im, przedstawi także propozycje mające zwiększyć efektywność i spójność pomocy zewnętrznej UE w sytuacjach braku bezpieczeństwa oraz zaproponuje sposoby uzupełniania takich działań na poziomach krajowym i regionalnym poprzez szczególne ramy dla reakcji na wyzwania o zasięgu globalnym lub transregionalnym.
- Zgodnie z kodeksem postępowania UE w obszarze komplementarności i podziału pracy Unia, po uprzednim ustaleniu, gdzie na poziomie krajowym różne rodzaje pomocy pokrywają się, a gdzie pomoc nie dociera, dokona uzupełniającej alokacji istniejących i dodatkowych środków. Należy dążyć do komplementarności zarówno na poziomie krajowym, jak i w wymiarze transgranicznym, decydując kto będzie się angażował w którym kraju. Komisja zachęca do rozpatrzenia wymienionych poniżej możliwości tego, w jaki sposób państwa członkowskie UE mogą skierować dodatkowe fundusze do państw niestabilnych, w szczególności uwzględniając kraje pomijane przy udzielaniu pomocy:
 - Zwiększenie przydziałów krajowych, jeżeli istnieją strategiczne dwustronne ramy współpracy;

- zwiększenie środków finansowych dla podpisanych przez Komisję i kraje partnerskie KDS, wypłacanych w ramach zarządzanych przez Komisję KPO, jeżeli nie istnieją ramy dwustronnej współpracy lub jeżeli łącznie zasoby finansowe mogą przynieść lepszy skutek
- Zostanie przeprowadzony szeroko zakrojony przegląd narzędzi oceny i analizy dla ładu administracyjno-regulacyjnego, konfliktów i monitoringu w zakresie klęsk.
- Kwestie niestabilności zostaną włączone do procesu przeglądu w ramach inicjatywy dotyczącej ładu administracyjno-regulacyjnego dla krajów AKP; proces ten obejmie regularną współpracę na poziomie fachowców, natomiast Komisja przedłoży w 2008 r. sprawozdanie.
- Komisja zwiększy swoje zdolności w zakresie dostarczania wsparcia budżetowego, uwzględniając szczególne zagrożenia z tym związane oraz spodziewane korzyści w sytuacjach niestabilności. Koordynacja z Bankiem Światowym, MFW i ABR zostanie wzmocniona.
- Komisja przygotowuje wytyczne wyjaśniające warunki stosowania przepisów zezwalających na stosowanie elastycznych procedur w ramach geograficznych instrumentów długoterminowych.
- UE będzie podejmować wysiłki na rzecz dalszego wzmocnienia partnerstwa z ONZ i innymi podmiotami wielostronnymi w zakresie rozwiązywania problemów związanych z sytuacjami niestabilności. Dalsze wzmocnienie Komisji Budowania Pokoju i stałe aktywne wspieranie przez UE reformy ONZ ukierunkowanej na wyposażenie tej organizacji w możliwości pozwalające jej na skuteczne reagowanie w sytuacjach niestabilności mają w tym kontekście zasadnicze znaczenie.