



COMISIA
EUROPEANĂ

ÎNALTUL REPREZENTANT AL
UNIUNII PENTRU AFACERI
EXTERNE ȘI POLITICA
DE SECURITATE

Strasbourg, 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

COMUNICARE COMUNĂ CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Consolidarea capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare -
Înzestrarea partenerilor pentru prevenirea și gestionarea crizelor**

COMUNICARE COMUNĂ CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Consolidarea capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare - Înzestrarea partenerilor pentru prevenirea și gestionarea crizelor

1. Introducere

Evenimentele din Africa, din vecinătatea Europei și din zone mai îndepărtate evidențiază o situație dramatică a securității mondiale, care se deteriorează în continuare; în întreaga lume, peste 1,5 miliarde de oameni trăiesc în regiuni fragile și afectate de conflicte. Având în vedere tendințele actuale, se estimează că acest număr va ajunge la 2 miliarde până în 2030. Țările aflate în situații fragile nu au atins obiectivele de dezvoltare ale mileniului (ODM), astfel încât conflictele violente și slaba guvernare constituie provocări esențiale permanente în materie de dezvoltare. Noi amenințări, precum terorismul și crima organizată, au alimentat, de asemenea, fragilitatea și violența¹.

Pentru a restabili încrederea și pentru a asigura instituțiilor din țările partenere dotarea necesară pentru a face față provocărilor este esențială o acțiune externă coordonată care recurge la instrumentele diplomatice, de securitate, de dezvoltare și de ajutor umanitar ale Uniunii Europene (UE). Instrumentele de acțiune externă ale UE au roluri diferite și complementare. Legătura dintre securitate și dezvoltare reprezintă un principiu esențial care stă la baza abordării globale a UE în materie de conflicte și crize externe² și completează politicile de securitate internă, de securitate maritimă și altele. Cu toate acestea, abordarea globală a UE trebuie potențată, pentru a remedia lipsurile actualului răspuns dat de UE. Un exemplu în acest sens pot fi cazurile în care misiunile din cadrul Politicii de securitate și apărare comune (PSAC) au asigurat o instruire, dar sustenabilitatea și eficacitatea acesteia au fost subminate de lipsa echipamentelor de bază în țara parteneră.

În plus, este important de remarcat în acest context faptul că există mai multe cadre de politică importante, care sunt relevante atât pentru securitate, cât și pentru dezvoltare, dintre care unele sunt în curs de revizuire. Printre acestea se numără, de exemplu, Politica europeană de vecinătate³, cadrul de dezvoltare post-2015, Revizuirea strategică a politicii externe, dar și Strategia de securitate maritimă și Agenda europeană privind securitatea.

Pe baza concluziilor Consiliului European din decembrie 2013⁴ și a declarației Reuniunii la nivel înalt UE-Uniunea Africană (UA) din aprilie 2014⁵, prezenta comunicare comună identifică deficiențele și propune măsuri de remediere. Aceasta abordează problema echipamentelor necesare pentru a susține

¹ Banca Mondială (2011) *World Development Report* (Raport asupra dezvoltării mondiale): *Conflict, Security and Development* (Conflictele, securitatea și dezvoltarea), Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final, Comunicarea comună intitulată „Abordarea globală a UE în materie de conflicte și crize externe”, 11.12.2013; Documentul 9644/14 al Consiliului, Concluziile Consiliului privind abordarea globală a UE, 12.5.2014; Documentul comun de lucru SWD(2015) 85 final, 10.5.2015.

³ JOIN(2015) 6 final, Document comun de consultare, Către o nouă politică europeană de vecinătate, 4.3.2015.

⁴ Documentul EUCO 217/13, Concluziile Consiliului European, 19-20 decembrie 2013, 20.12.2013.

⁵ Documentul 8370/14 al Consiliului, anexa 1, Declarația celei de-a patra reuniuni la nivel înalt UE-Africa din 2-3 aprilie 2014, 2.4.2014.

consolidarea capacităților de securitate ale țărilor partenere, nu și furnizarea de arme letale. UE nu va furniza astfel de echipamente.

2. Legătura dintre securitate și dezvoltare în politicile UE

Conform tratatelor, acțiunea externă a UE are, printre altele, obiectivul „menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale [...]” și pe cel al „promovării dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia”⁶. Tratatul stabilește, de asemenea, necesitatea asigurării coerenței între diferitele domenii de politică ce au aceste obiective⁷.

Obiectivul principal al politicii UE în domeniul dezvoltării este reducerea și, pe termen lung, eradicarea sărăciei⁸, dar această politică acoperă și dezvoltarea durabilă, inegalitățile, nedreptatea socială și încălcările drepturilor omului. Acest lucru este esențial pentru combaterea cauzelor profunde ale insecurității și ale conflictelor. În același timp, obiectivele cooperării pentru dezvoltare trebuie luate în considerare și în alte politici ale UE care pot avea un impact asupra țărilor în curs de dezvoltare. În acest sens, Comunicarea Comisiei din 2011 intitulată „Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării”⁹ și concluziile aferente ale Consiliului din 2012¹⁰ au reamintit necesitatea de a trata provocările reprezentate de securitate, fragilitate și tranziție ca o chestiune prioritară.

UE este, de asemenea, responsabilă pentru definirea și punerea în aplicare a Politicii externe și de securitate comune (PESC), inclusiv pentru elaborarea treptată a unei politici de apărare comune. PSAC, care face parte integrantă din PESC, asigură UE capacități operaționale de punere în aplicare. UE poate utiliza mijloacele aferente PSAC în misiunile desfășurate în afara teritoriului său pentru menținerea păcii, prevenirea conflictelor și întărirea securității internaționale, în conformitate cu principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite¹¹, îndeplinind astfel o gamă largă de sarcini¹².

Este clar că sunt necesare intervenții în domeniul securității și în cel al dezvoltării, care să se potențeze reciproc. UE a subliniat în mod constant că „securitatea reprezintă o condiție prealabilă pentru dezvoltare”¹³ și că „fără dezvoltare și eradicarea sărăciei nu poate exista pace durabilă”¹⁴. Crearea și promovarea condițiilor politice, sociale și economice de stabilitate sunt esențiale pentru securitatea unei țări și reprezintă o condiție prealabilă pentru dezvoltarea sa. Această legătură dintre securitate și dezvoltare este crucială pentru creșterea la maximum a eficacității acțiunii externe a UE.

⁶ Articolul 21 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE).

⁷ Articolul 21 alineatul (3) din TUE; articolul 205 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

⁸ Articolul 208 din TFUE.

⁹ COM(2011) 637 final, „Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării”, 13.10.2011.

¹⁰ Documentul 9369/12 al Consiliului, Concluziile Consiliului, „Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării”, 14.5.2012.

¹¹ Articolul 42 din TUE.

¹² Articolul 43 din TUE.

¹³ Documentul 15895/03 al Consiliului, Strategia europeană de securitate, 8.12.2003.

¹⁴ Documentul 15097/07 al Consiliului, Securitate și Dezvoltare - Concluziile Consiliului și ale reprezentanților guvernelor statelor membre reuniți în cadrul Consiliului, 20.11.2007. Raportul Parlamentului European (A8-0039/2015) referitor la Raportul anual al Înalțului Reprezentant al Uniunii Europene pentru afaceri externe și politica de securitate către Parlamentul European (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

Pentru a-și asigura securitatea și dezvoltarea, fiecare țară trebuie să dețină sau să dobândească, în toate sectoarele critice, inclusiv în securitate și apărare, capacități adecvate. Acestea vor stabiliza țara respectivă și, în plus, îi vor permite să contribuie în mod constructiv la asigurarea păcii și a stabilității, precum și la prevenirea crizelor în regiunea sa.

2.1 Eforturile actuale de consolidare a capacităților

Eforturile actuale de consolidare a capacităților de securitate din țările partenere acoperă mai multe domenii de politică. Acestea fac apel la diferite instrumente și se concentrează pe crearea de instituții eficiente, legitime și durabile, inclusiv pe eficacitatea sectoarelor justiției și securității, a controalelor la frontieră și a pazei de coastă. Activitățile de consolidare a capacităților includ, printre altele, accesul la instrumentele internaționale, dialogul politic, cooperarea tehnică (inclusiv activitățile comune de cercetare și inovare), formarea (transferul de cunoștințe¹⁵ și dezvoltarea competențelor¹⁶) și furnizarea de echipamente și materiale esențiale. Formarea în sectorul securității urmărește îmbunătățirea capacității partenerului de a asigura stabilitatea și protecția cetățenilor. Aceasta poate consta într-o formare anterioară intrării în serviciu, dar poate fi integrată și în fazele operaționale, prin mentorat sau prin formare și sprijin în cursul serviciului. Echipamentele furnizate partenerilor pot varia de la echipamente de comunicații, echipamente de mentinere a funcțiilor vitale, infrastructuri de teren, instalații medicale, de transport sau altele, până la echipamente pentru protecția forțelor.

Sprijinul UE pentru binomul securitate-dezvoltare s-a extins treptat de-a lungul anilor, cuprinzând intervenții desfășurate în cadrul mai multor politici și instrumente ale UE.

Mandatele unora dintre cele 34 de misiuni și operațiuni desfășurate în cadrul PSAC până în prezent au inclus consolidarea capacității actorilor din domeniul păcii și securității din țările partenere. De exemplu, consolidarea capacităților este elementul central al mandatului a trei misiuni PSAC lansate de UE în 2014. Misiunea UE de consiliere pentru reforma sectorului securității civile în Ucraina (EUAM Ucraina) oferă sprijin strategic, consiliere și mentorat. Misiunea de consiliere militară a UE în Republica Centrafricană (EUMAM RCA) sprijină autoritățile din această țară în pregătirea viitoarei reforme a sectorului securității. În acest scop, se acordă asistență armatei naționale pentru consolidarea capacităților, ridicarea standardelor și realizarea de progrese în direcția obiectivului de a deveni o armată modernă, eficientă și responsabilă. Misiunea civilă PSAC a UE în Mali (EUCAP Sahel Mali) sprijină restructurarea forțelor maliene de securitate internă, și anume, a poliției, a jandarmeriei („*gendarmerie*”) și a gărzii naționale („*garde nationale*”). Obiectivul este acela de a ajuta autoritățile maliene să asigure ordinea constituțională și democratică, precum și condiții pentru o pace durabilă. Misiunea combină activitățile de formare cu consilierea strategică.

În ultimul deceniu, în domeniul cooperării pentru dezvoltare, UE și-a majorat substanțial finanțarea și angajamentul pentru susținerea sectoarelor justiției și securității din țările partenere, utilizând, în întreaga lume, o gamă largă de instrumente.

Acțiunile în favoarea păcii și securității sunt finanțate în prezent din bugetul UE, printre altele, prin intermediul Instrumentului care contribuie la stabilitate și pace¹⁷ (IcSP) și al precursorului său,

¹⁵ Inclusiv privind urmărirea judiciară, asistența juridică reciprocă, sprijinul acordat victimelor și asigurarea unui proces echitabil.

¹⁶ Inclusiv în domeniul managementului și al guvernantei.

¹⁷ Regulamentul (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace, JO L 77, 15.3.2014.

Instrumentul de stabilitate¹⁸ (IdS). De exemplu, în cadrul unui proiect mai mare de consolidare a capacităților, IcSP furnizează poliției cameruneze echipamente, pentru a sprijini lupta acesteia împotriva grupării Boko Haram (care este un factor destabilizator în Africa de Vest și, ca atare, pune în pericol dezvoltarea și stabilitatea UE și a țărilor partenere).

În cadrul abordării globale a UE privind regiunea Sahel, un amplu proiect al IdS a asigurat echipamente și sprijin de bază (formare și mentorat) pentru dezvoltarea capacităților forțelor de poliție din Niger, astfel încât acestea să poată funcționa în mod independent. Proiectul a făcut parte dintr-un program cuprinzător de sprijin, care a inclus încurajarea păcii și a inițiativelor de reconciliere, deminarea și reintegrarea socioeconomică.

În cadrul Fondului european de dezvoltare¹⁹ (FED), Instrumentul financiar pentru pace în Africa²⁰ (IPA) oferă sprijin Uniunii Africane și comunităților economice regionale pentru prevenirea și, dacă este necesar, gestionarea crizelor. Finanțarea acoperă, printre altele, costurile operaționale ale operațiunilor africane de menținere a păcii (cu excepția salariilor) și fondurile necesare pentru formare și exerciții, pentru sistemele de comandă, control și comunicații sau pentru misiunile de informare. De la crearea sa în 2003, IPA a mobilizat peste 1,2 miliarde EUR pentru eforturile africane de consolidare a păcii.

Printre exemplele recente de ajutor financiar pentru operațiunile sub conducere africană în sprijinul păcii se numără Misiunea Uniunii Africane în Somalia²¹ (AMISOM). Începând din 2007, AMISOM a beneficiat de un sprijin de aproximativ 800 de milioane EUR. Misiunea are un rol esențial în asigurarea unor condiții minime de securitate pentru procesul politic din Somalia și pentru furnizarea de asistență umanitară de către organizațiile umanitare. De asemenea, aceasta contribuie la crearea unor condiții favorabile reconstrucției, reconcilierii și dezvoltării durabile a țării.

În sfârșit, ajutorul financiar al UE pentru Arhitectura africană pentru pace și securitate (APSA) urmărește consolidarea capacităților APSA și funcționarea eficace a acesteia, precum și îmbunătățirea cooperării pentru prevenirea și, dacă este necesar, gestionarea și rezolvarea conflictelor din Africa²².

Aceste exemple arată că, în sectorul securității, consolidarea capacităților poate viza forțele civile și/sau de poliție, dar și armata. Funcțiile legate de securitate pot fi încredințate, în diferite țări, unor structuri organizaționale diferite. De exemplu, funcțiile de protecție civilă, de control al frontierelor și de pază de coastă pot avea caracter militar, civil sau hibrid.

¹⁸ Regulamentul (CE) nr. 1717/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 noiembrie 2006 de instituire a unui instrument de stabilitate, JO L 327, 24.11.2006.

¹⁹ Articolul 15 din Regulamentul (UE) 2015/322 al Consiliului din 2 martie 2015 privind punerea în aplicare a celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare, JO L 58, 3.3.2015.

²⁰ Articolul 11, „Politici de consolidare a păcii, de prevenire și de soluționare a conflictelor”, din Acordul de parteneriat de la Cotonou, precum și concluziile relevante ale Consiliului, asigură temeiul juridic al IPA; Decizia nr. 3/2003 a Consiliului de Miniștri ACP-CE din 11 decembrie 2003 privind utilizarea resurselor din cadrul pachetului pentru dezvoltare pe termen lung al celui de al 9-lea FED pentru crearea unui instrument financiar pentru pace în Africa, JO L 345, 31.12.2003.

²¹ S-au acordat, de asemenea, ajutoare financiare Misiunii internaționale de sprijin pentru Mali sub conducere africană (MISMA) și Misiunii internaționale de sprijin pentru Republica Centrafricană sub conducere africană (MISCA).

²² Acest lucru implică sprijinirea structurilor și a inițiativelor africane de mediere, a Grupului înțelepților, a Consiliului pentru pace și securitate, a Sistemului continental de alertă timpurie și a Forței africane de intervenție rapidă și consolidarea capacităților Uniunii Africane și a organizațiilor regionale africane în domenii precum gestionarea financiară a operațiunilor în sprijinul păcii, planificarea, resursele umane, schimbul de informații și analiza informațiilor.

2.2 Dificultăți ale punerii efective în practică pe teren: cazuri pilot

În ceea ce privește sprijinul UE pentru consolidarea capacităților forțelor militare, pentru explorarea dificultăților actuale, au fost alese cazuri pilot din Mali și Somalia. Constatările inițiale indică nevoia de formare și de echipamente, dar și de îmbunătățire a coordonării, atât la nivel operațional, cât și la nivel strategic²³.

Caz pilot Mali

Obiectivul Misiunii UE de instruire în Mali²⁴ (EUTM Mali), finanțată prin contribuțiile statelor membre și mecanismul Athena²⁵, este instruirea soldaților malieni, pentru ca aceștia să devină o forță armată națională eficientă și responsabilă în mod democratic, care să poată contribui la stabilizarea țării. Consultanța militară și în materie de formare se concentrează pe pregătirea, comanda și controlul operațional, pe lanțurile logistice și pe resursele umane. Se asigură, de asemenea, formare în domeniul dreptului internațional umanitar, al protecției civililor și al drepturilor omului. Beneficiază de consolidarea capacităților forțele armate maliene care operează sub controlul autorităților civile legitime din sud. După instruire, batalioanele sunt desfășurate în nordul țării, pentru o perioadă de cel puțin șase luni.

Cu toate acestea, unitățile instruite nu dispun de echipamente de comunicații, fapt care afectează comanda și controlul. Soldații nu au echipamente de protecție împotriva minelor și a dispozitivelor explozive. Mai sunt necesare, de asemenea, și ambulanțe, rezervoare de apă și camioane cisternă pentru combustibili, în vederea asigurării autonomiei și a capacității de operare independentă. Lipsesc și facilități de primă necesitate, inclusiv cazarea, alimentele și asistența medicală. Pentru ca batalioanele instruite să nu depindă de sprijinul populației locale, este nevoie de asistență în furnizarea unor astfel de echipamente și sprijin.

În unele cazuri, au fost găsite soluții ad-hoc, cum ar fi furnizarea de vehicule în Mali de către alți donatori, dar aceasta nu este o opțiune sistematică și nici sustenabilă pe termen lung. Atunci când o astfel de finanțare ad-hoc a lipsit, nu au fost găsite surse alternative de finanțare pentru a acoperi lipsurile.

Caz pilot Somalia

UE acționează în Somalia utilizând mai multe instrumente. Prin intermediul IPA, UE este cel mai important contribuitor financiar la operarea AMISOM, care este condusă de Uniunea Africană. UE desfășoară, de asemenea, trei misiuni PSAC în Somalia și în întreaga regiune, care se concentrează pe instruirea militară, combaterea pirateriei și consolidarea capacităților în sectorul maritim.

EUTM Somalia – misiunea PSAC din Somalia axată pe instruire militară – a fost lansată în aprilie 2010 pentru a sprijini și dezvolta sectorul securității somalez, întărind forțele armate somaleze prin

²³ Cadrele pentru analiza lacunelor și gestionarea riscurilor sunt în curs de elaborare și ar putea conduce la definirea unor opțiuni pentru realizarea de îmbunătățiri concrete, ținând seama de actualul cadru juridic și instituțional.

²⁴ Decizia 2013/34/PESC a Consiliului din 17 ianuarie 2013 privind o misiune militară a Uniunii Europene pentru a contribui la instruirea forțelor armate maliene (EUTM Mali), JO L 14, 18.1.2013.

²⁵ Articolul 41 din TUE stabilește principiile privind finanțarea operațiunilor UE civile și militare de gestionare a crizelor. Operațiunile care au implicații militare sau în domeniul apărării nu pot fi finanțate din bugetul Uniunii. Finanțarea costurilor comune ale unor astfel de operațiuni este reglementată prin Decizia (PESC) 2015/528 a Consiliului din 27 martie 2015 de instituire a unui mecanism de gestionare a finanțării costurilor comune ale operațiunilor Uniunii Europene care au implicații militare sau în domeniul apărării (Athena) și de abrogare a Deciziei 2011/871/PESC, JO L 84, 28.3.2015. În prezent, cu excepția Danemarcei, toate statele membre contribuie la Athena.

instruire militară specifică²⁶. În 2014, EUTM și-a transferat activitățile de consiliere, mentorat și instruire la Mogadiscio, unde instruirea se desfășoară în tabăra de instruire Jazeera (JTC) operată de AMISOM.

Condițiile de viață și instalațiile utilizate pentru instruire în tabără au fost mult timp inadecvate. Pentru îmbunătățirea acestora, inclusiv pentru lucrările de construcție, a fost necesară o perioadă considerabilă de timp, în condițiile absenței suportului de bază (de exemplu, apă, alimente, paturi, saltele și pături). Aceste lipsuri au avut un impact negativ asupra eficacității instrucției și au afectat reputația UE.

În calitate de operațiune PSAC militară, EUTM este finanțată și dotată cu personal prin contribuțiile statelor membre, la care, în ceea ce privește costurile comune, se adaugă mecanismul Athena²⁷. JTC este considerată a fi o facilitate AMISOM pentru instruirea forțelor de securitate somaleze în conformitate cu mandatul AMISOM. Acest lucru se datorează faptului că IPA acționează exclusiv la nivel regional, astfel că nu există posibilitatea de a acorda sprijin la nivel național. Se estimează că, dacă fondurile ar fi fost acordate direct, aducerea taberei de instruire la standarde acceptabile ar fi beneficiat de o mai mare prioritate, iar progresele ar fi fost mai rapide.

Aceste cazuri pilot ilustrează numai unele dintre dificultățile care trebuie depășite: lipsa fondurilor disponibile, limitările la care este supusă în special finanțarea acordată în cadrul IPA, precum și dificultățile practice care rezultă din utilizarea unui mozaic de instrumente în același context.

3. Îmbunătățirea prestării activităților de consolidare a capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare

3.1 Cadrul

Din punctul de vedere al dreptului primar, trebuie luate în considerare două principii fundamentale.

O acțiune nu poate fi finanțată atât printr-o măsură PESC, cât și printr-un instrument bazat pe articolul 209 sau pe articolul 212 din TFUE. Aceasta înseamnă că, de exemplu, consolidarea capacităților din sectorul securității prin intermediul unui eventual instrument nou poate fi efectuată în cadrul cooperării pentru dezvoltare a UE, dacă obiectivul și conținutul acestuia intră în sfera politicii de dezvoltare.

Tratatele exclud posibilitatea de a acoperi de la bugetul UE cheltuielile legate de operațiunile având implicații militare sau în domeniul apărării [a se vedea articolul 41 alineatul (2) din TUE]. În acest context, Fondul european de dezvoltare și Instrumentul financiar pentru pace în Africa, în calitate de instrumente din afara bugetului UE, devin deosebit de relevante pentru actualele eforturi de a „umple” vidul dintre PSAC și diferitele instrumente de dezvoltare, în încercarea de a aborda în mod cuprinzător

²⁶ Decizia 2010/96/PESC a Consiliului din 15 februarie 2010 privind o misiune militară a Uniunii Europene pentru a contribui la instruirea forțelor de securitate somaleze, JO L 44, 19.2.2010. În ianuarie 2013, mandatul EUTM a fost prelungit pentru a treia oară, până în martie 2015, și a fost extins pentru a include consilierea strategică și mentoratul. Începând din 2010, EUTM a instruit aproximativ 4000 de militari somalezi. Efectivul de personal al misiunii, furnizat de 10 state membre și de Serbia, se ridică în prezent la 125 (instructori și personal conex).

²⁷ Până în august 2011, bugetul de costuri comune al misiunii a fost de 4,8 milioane EUR; din august 2011 până în decembrie 2012, bugetul respectiv a fost de 4,8 milioane EUR; finanțarea comună pentru perioada februarie 2013 – martie 2015 va totaliza 11,6 milioane EUR. Creșterea costurilor este cauzată în mare parte de mutarea la Mogadiscio, precum și de costurile de instalare și de protecție a forțelor.

aspectele legăturii securitate-dezvoltare. În plus, finanțarea consolidării capacităților din sectorul securității în temeiul articolelor 209 și 212 din TFUE nu este, în sine, exclusă, indiferent dacă este vorba de un beneficiar civil sau militar, dar trebuie efectuată o evaluare în fiecare caz.

Dincolo de dreptul primar, cadrul care se aplică acțiunii externe a UE în domeniul consolidării capacităților de securitate este cadrul financiar multianual (CFM) și temeiurile juridice ale instrumentelor de finanțare externă. Instrumentele relevante din cadrul bugetului UE sunt:

- Instrumentul care contribuie la stabilitate și pace²⁸ (IcSP);
- Instrumentul de asistență pentru preaderare²⁹ (IPA);
- Instrumentul european de vecinătate³⁰ (IEV);
- Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare³¹ (ICD); și
- Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului³² (IEDDO); precum și
- Bugetul Politicii externe și de securitate comune (PESC).

În sfârșit, definiția Asistenței oficiale pentru dezvoltare³³ (AOD) limitează potențial cheltuielile legate de consolidarea capacităților de securitate, în măsura în care criteriile AOD exclud, în general, cheltuielile în domeniul militar. Această restricție este deosebit de relevantă în contextul CFM, conform căruia, în perioada 2014-2020, UE trebuie să se asigure că cel puțin 90 % din asistența sa externă totală este considerată AOD³⁴. În plus, ICD stabilește obiective specifice ale AOD³⁵, precum și o restricție în ceea ce privește achiziționarea de arme sau muniții ori operațiunile cu scop militar sau de apărare³⁶. FED prevede cerința ca programarea să fie astfel concepută, încât să îndeplinească, cât mai mult posibil, criteriile AOD³⁷. În plus, statele membre declară contribuția lor la FED conform criteriilor AOD.

3.2 Mai buna valorificare a instrumentelor actuale

Instrumentele existente în cadrul bugetului UE

O parte semnificativă din programele de asistență externă finanțate de instrumentele UE de cooperare pentru dezvoltare și de cooperare tehnică abordează deja probleme din domeniul securității și al

²⁸ Regulamentul (UE) nr. 230/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument care contribuie la stabilitate și pace, JO L 77, 15.3.2014.

²⁹ Regulamentul (UE) nr. 231/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de asistență pentru preaderare (IPA II), JO L 77, 15.3.2014.

³⁰ Regulamentul (UE) nr. 232/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument european de vecinătate, JO L 77, 15.3.2014.

³¹ Regulamentul (UE) nr. 233/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare în perioada 2014-2020, JO L 77, 15.3.2014.

³² Regulamentul (UE) nr. 235/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de finanțare pentru democrație și drepturile omului la scară mondială, JO L 77, 15.3.2014.

³³ Comitetul de asistență pentru dezvoltare (CAD) al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) este un forum de coordonare a eforturilor de ajutorare, care a stabilit o definiție agreată la nivel internațional a AOD. Acest lucru permite donatorilor să facă distincția între operațiunile oficiale efectuate ca AOD și alte fluxuri oficiale. În prezent se poartă discuții cu privire la o posibilă revizuire a definițiilor ODA.

³⁴ Documentul EUCO 37/13, Concluziile Consiliului European, 7-8 februarie 2013, 8.2.2013.

³⁵ Articolul 2 alineatele (3) și (4) din Regulamentul (UE) nr. 233/2014 al Parlamentului European și al Consiliului.

³⁶ Articolul 3 alineatul (13) din Regulamentul (UE) nr. 233/2014 al Parlamentului European și al Consiliului.

³⁷ Articolul 1 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2015/322 al Consiliului precizează că programarea se structurează astfel încât să respecte cât mai mult posibil criteriile AOD, ținând seama de obiectivul Uniunii de a se asigura că, în perioada 2014-2020, asistența sa externă totală este înregistrată în proporție de minimum 90 % drept AOD.

dezvoltării³⁸. În actualul CFM, nouă programe naționale și opt programe regionale sau tematice au scopul de a sprijini activități din domeniul prevenirii și soluționării conflictelor, precum și al păcii și securității. În plus, în 45 de țări sunt în curs de elaborare programe care abordează în cadru mai larg guvernanta și statul de drept, inclusiv posibilitatea de sprijinire a tranziției de la misiunile și operațiunile PSAC către alte instrumente.

Cu toate acestea, în cadrul IcSP, IPA, IEV, ICD și IEDDO, sprijinul financiar pentru consolidarea capacităților din sectorul securității este supus mai multor limitări, după cum s-a explicat mai sus. În consecință, nu există în prezent în cadrul bugetului UE niciun instrument care să finanțeze în mod global consolidarea capacităților de securitate ale țărilor partenere, în special componenta militară a acesteia.

Aceasta a fost situația în ultimii zece ani. În 2004, atunci când a înaintat o propunere anterioară de Instrument de stabilitate³⁹, Comisia Europeană a propus extinderea temeiului juridic pentru a cuprinde finanțarea sprijinului pe termen lung pentru consolidarea capacităților în domeniul operațiunilor militare de susținere a păcii. Textul final nu a inclus însă nicio referință la operațiuni militare sau de susținere a păcii, din cauza opoziției manifestate de colegislatori. Societatea civilă și-a exprimat, de asemenea, opoziția.

Instrumentele existente în afara bugetului UE

În afara bugetului UE, FED oferă, de asemenea, resurse operaționale pentru punerea în aplicare a politicii UE de cooperare pentru dezvoltare cu grupul statelor din Africa, Caraibe și Pacific (ACP) în cadrul Acordului de parteneriat de la Cotonou⁴⁰.

IPA a fost înființat în 2003 în cadrul FED și, până în prezent, este cel mai cuprinzător instrument disponibil pentru abordarea legăturii securitate-dezvoltare, care asigură, de asemenea, sprijin pentru activitățile militare.

Cu toate acestea, IPA rămâne un instrument excepțional și temporar. Statele membre au ridicat în mod repetat problema sustenabilității sale financiare și a necesității de a lua în considerare opțiuni alternative de finanțare a FED⁴¹. În plus, în Programul de acțiune multianual pentru IPA, 2014-2016⁴², finanțarea „munițiilor, armelor și echipamentelor militare specifice, pieselor de schimb, salariilor

³⁸ În perioada 2001-2009, peste 1 miliard EUR au fost cheltuiți pentru susținerea programelor de reformă în sectorul justiției și al securității. În 2013, peste jumătate din ajutorul bilateral pentru dezvoltare acordat de UE a fost destinat țărilor fragile și afectate de conflicte, dintre care marea majoritate se află pe continentul african.

³⁹ Pe baza articolului 308 din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE), care a fost înlocuit cu articolul 352 din TFUE, ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

⁴⁰ „Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, Caraibe și Pacific, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, semnat la Cotonou la 23 iunie 2000”.

⁴¹ Documentul 10342/11 al Consiliului, Concluziile Consiliului privind realimentarea Instrumentului financiar pentru pace în Africa pentru perioada 2011-2013, 13.5.2011; Documentul 13935/12 al Consiliului, Concluziile Consiliului privind realimentarea Instrumentului financiar pentru pace în Africa pentru perioada 2012-2013, 24.9.2012; Regulamentul (UE) 2015/322 al Consiliului (articolul 15 precizează că la finalul primului program multianual de acțiune, Uniunea și statele sale membre vor revizui rezultatele și procedurile Instrumentului financiar pentru pace în Africa și vor discuta despre viitoarele posibilități de finanțare. În acest context și cu scopul de a plasa Instrumentul financiar pentru pace în Africa pe baze mai solide, Uniunea și statele sale membre vor purta discuții atât pe tema fondurilor pentru operațiunile în sprijinul păcii, inclusiv pentru cele finanțate din FED, cât și pe tema ajutorului durabil din partea Uniunii pentru operațiunile sub conducere africană în sprijinul păcii desfășurate după 2020).

⁴² Documentul 8269/14 al Consiliului, „Three-year Action Programme for the African Peace Facility 2014-2016” (Program de acțiune pe trei ani pentru Instrumentul financiar pentru pace în Africa, 2014-2016), 28.3.2014.

soldatilor și instruirii soldatilor” este exclusă. O altă limitare este cerința juridică de a raporta cel de al 11-lea FED „cât mai mult posibil” ca AOD⁴³. În sfârșit, IPA are un domeniu de aplicare regional și geografic exclusiv (Uniunea africană și comunitățile economice regionale); în consecință, sprijinul la nivel național sau în afara Africii nu poate fi finanțat prin IPA. Cu toate acestea, UE împreună cu țările și regiunile partenere au identificat pacea și securitatea sau reforma sectorului securității ca fiind domenii prioritare în cadrul mai multor programe indicative regionale și naționale din cadrul FED.

Deși prin intermediul IPA este posibilă finanțarea consolidării capacităților de securitate, inclusiv ale forțelor armate, aceasta este supusă unor limitări care pot împiedica utilizarea eficace a instrumentului pentru abordarea tuturor situațiilor cu care se confruntă UE.

Nu în ultimul rând, resursele pentru operațiunile militare ale UE sunt, de asemenea, alocate de statele membre în afara bugetului UE, fie direct, de către cele care participă la operațiunile PESC/PSAC, fie prin intermediul mecanismului Athena. Athena gestionează finanțarea costurilor comune legate de operațiunile militare ale UE în cadrul PSAC. Aceste costuri includ, printre altele, costurile de instalare și de operare ale comandamentului, infrastructura, logistica și sprijinul pentru misiune. În prezent, Athena nu acoperă costurile suportate de o țară parteneră care beneficiază de sprijin prin intermediul unei misiuni sau al unei operațiuni. Recent, Consiliul a adoptat o revizuire a Deciziei Consiliului privind Athena, care permite acestui mecanism, printre altele, să execute fondurile bugetului UE în conformitate cu normele și procedurile existente⁴⁴.

Coordonare și coerență

În pofida limitărilor menționate mai sus, se pot obține rezultate mai bune în contextul cadrului existent, prin aplicarea unei abordări mai coerente și mai coordonate.

Sprijinul UE pentru nevoile de consolidare a capacităților din sectorul securității trebuie să se bazeze pe principiile acțiunii externe a UE. Acestea sunt: (i) adeziunea țării partenere la acțiunea UE și alinierea acțiunii UE la strategiile de dezvoltare pe termen lung ale partenerului; (ii) respectul pentru drepturile omului și aderarea la dreptul internațional umanitar; și (iii) coerența cu alte acțiuni ale UE în cadrul unei abordări cuprinzătoare mai ample a UE în materie de conflicte și crize externe⁴⁵. În plus, este important să se recurgă la analiza contextului pentru a preveni determinarea de către ofertă a sprijinului pentru consolidarea capacităților, a elabora o metodologie de gestionare a riscurilor și a asigura un sprijin larg din partea comunității internaționale și coordonarea cu alți actori pe teren.

Respectând cadrul instituțional și cel juridic existent, următoarele măsuri practice ar putea îmbunătăți coordonarea în cadrul UE, atât cu statele membre, cât și între acestea, la nivel strategic și operațional:

i) intensificarea schimbului de informații privind activitățile, în curs de derulare sau planificate, de sprijin pentru consolidarea capacităților în domeniile generale de gestionare a prevenirii crizelor (inclusiv privind activitățile de sprijin pentru sectoarele justiției și securității), desfășurate prin intermediul cooperării bilaterale dintre statele membre, al instrumentelor UE de cooperare pentru dezvoltare și de cooperare tehnică și al PSAC,

⁴³ A se vedea nota de subsol 37.

⁴⁴ A se vedea nota de subsol 25.

⁴⁵ Ținând seama de cele opt domenii identificate în Comunicarea comună din decembrie 2013 privind abordarea globală a UE în materie de conflicte și crize externe: (i) elaborarea unei analize comune; (ii) definirea unei viziuni strategice comune; (iii) accentul pus pe prevenire; (iv) mobilizarea diferitelor atuuri și capacități ale UE; (v) un angajament pe termen lung; (vi) stabilirea unei legături între politicile și acțiunile interne și externe; (vii) utilizarea mai eficientă a delegațiilor UE; (viii) activitatea desfășurată în parteneriat.

ii) extinderea schimbului de informații pentru a include partenerii multilaterali ai UE (inclusiv ONU, NATO și OSCE) și alte țări terțe și parteneri strategici cu care UE împărtășește priorități convergente și complementare,

iii) utilizarea procesului de introducere a cadrului politic de abordare a crizelor pentru a întări legăturile dintre serviciile care administrează aspecte ale cooperării pentru dezvoltare și cele care administrează aspecte ale politicii de securitate. Acest lucru va încuraja efectuarea unei analize cuprinzătoare a implicării Uniunii într-un context dat, înainte de a decide cu privire la noi acțiuni în cadrul sau în afara PSAC,

iv) acțiunile PSAC ar trebui să valorifice mai mult cunoștințele și experiența din domeniul cooperării pentru dezvoltare. În egală măsură, programele de dezvoltare pot beneficia de PSAC și de cunoștințele și experiența statelor membre. Acest lucru implică asigurarea coerenței, inclusiv între activitatea comitetelor de gestionare a diferitelor instrumente și activitatea grupurilor de lucru ale Consiliului PSAC,

v) organizarea unei interacțiuni periodice și sistematice între delegațiile UE și misiunea și/sau operațiunile PSAC la nivelul țării partenere. Instituirea unei raportări comune către ierarhiile de comandă respective din cartierele generale. Standardizarea detașării ofițerilor de legătură ai misiunilor și operațiunilor PSAC la delegațiile UE și includerea acestui aspect în politica de personal și în cererile de contribuții pentru misiunile și operațiunile PSAC.

Pentru susținerea și punerea în aplicare a acestor angajamente, trebuie dezvoltate mai mult următoarele inițiative, prin intermediul propunerilor relevante ale Comisiei Europene și ale Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „Înaltul Reprezentant”):

i) un cadru strategic comun la nivelul UE pentru reforma sectorului securității, împărtășit de PSAC și de politica de cooperare pentru dezvoltare. Cadrul comun de politică pentru reforma sectorului securității trebuie să respecte constrângerile normative ale instrumentelor existente. Acesta ar putea utiliza învățămintele acumulate în urma programelor/misiunilor/operațiunilor din Bosnia și Herțegovina, Republica Democratică Congo și Afganistan în ceea ce privește tranziția de la PSAC către alte instrumente,

ii) un cadru comun de evaluare, monitorizare și rezultate pentru activitățile legate de consolidarea capacităților de securitate și de reformele sectorului securității, indiferent de cadrul de politică în care acestea sunt desfășurate,

iii) o metodologie de gestionare a riscurilor specifică sprijinului UE pentru sectorul securității țărilor sau organizațiilor partenere. Aceasta s-ar putea baza, de exemplu, pe politica privind diligența necesară în domeniul drepturilor omului⁴⁶, elaborată pentru a orienta implicarea ONU în sprijinul sectorului securității, precum și pe cadrul de gestionare a riscurilor elaborat pentru operațiunile de sprijin bugetar ale UE⁴⁷.

⁴⁶ Organizația Națiunilor Unite, Adunarea Generală, Consiliul de Securitate, A/67/775-S/2013/110, 5 martie 2013.

⁴⁷ Orientări privind sprijinul bugetar, Direcția Generală Cooperare Internațională și Dezvoltare (EuropeAid), Comisia Europeană, Bruxelles, septembrie 2012.

4. Calea de urmat: un nou angajament în favoarea păcii și a stabilității partenerilor noștri

UE își păstrează ambiția de a juca un rol esențial în asigurarea păcii și stabilității internaționale, în prevenirea conflictelor și în crearea condițiilor de dezvoltare durabilă la nivel mondial.

Una dintre principalele căi de realizare a acestui obiectiv este înzestrarea țărilor partenere și a organizațiilor regionale pentru prevenirea și gestionarea din ce în ce mai eficientă a crizelor, prin intermediul sprijinului UE pentru consolidarea capacităților lor de securitate.

A sosit momentul de a intensifica eforturile în acest sens, pe baza experienței acumulate până în prezent. Se așteaptă din partea Consiliului European din iunie 2015 mai mult angajament politic și orientări privind o mai bună abordare a legăturii dintre securitate și dezvoltare.

Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant se angajează să pună în aplicare măsurile de coordonare și de asigurare a coerenței actualelor instrumente descrise în prezenta comunicare comună. Conform abordării globale în materie de conflicte și crize externe, acestea vor fi pe deplin eficace numai dacă sunt însoțite de eforturile corespunzătoare ale statele membre dedicate propriilor lor instrumente atât la nivel strategic, cât și la nivel operațional. Este necesară o „unitate de acțiune” pentru a asigura capacitatea colectivă a UE de a se implica la momentul potrivit și cu mecanismele și resursele adecvate într-un context specific dintr-o țară parteneră sau alături de o organizație regională.

Ținând seama de amploarea provocării, limitările existente nu trebuie abordate numai prin mijloace ad-hoc. În schimb, Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant consideră că trebuie luată în considerare fezabilitatea practică a următoarelor trei acțiuni:

- i) o propunere de adaptare a Instrumentului financiar pentru pace în Africa, în vederea remedierii limitărilor acestuia;
- ii) instituirea unei facilități care să reunească pacea, securitatea și dezvoltarea în cadrul unuia sau mai multor instrumente existente;
- iii) un instrument dedicat acestui scop.

Orice propunere trebuie să facă obiectul unei evaluări de impact prealabile, care ar trebui să analizeze, printre altele, posibilele consecințe politice, bugetare și reputaționale, precum și impactul asupra drepturilor fundamentale. În această dezbatere, trebuie luat în considerare angajamentul politic al Comisiei de a propune bugetarea nevoilor FED.

Statele membre sunt, de asemenea, invitate să ia în considerare extinderea mecanismului Athena pentru a include consolidarea capacităților în țările partenere.

Este important ca acțiunile subsecvente prezentei comunicări comune să implice o gamă largă de părți interesate din domeniile politicii externe, apărării, dezvoltării și asistenței umanitare.

Comisia Europeană și Înalțul Reprezentant invită Parlamentul European și Consiliul să susțină abordarea expusă în prezenta comunicare comună și să se angajeze pe deplin în direcția unei implicări mai coerente și mai eficace a UE în consolidarea capacităților în sprijinul securității și dezvoltării.