



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 25.10.2007
KOM(2007) 643 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE RADE, EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

K odpovedi EÚ na citlivé situácie

**- angažovanie sa v náročných podmienkach v záujme trvale udržateľného rozvoja,
stability a mieru -**

{SEK(2007) 1417}

OBSAH

1.	Zoznam skratiek.....	3
2.	Úvod.....	4
3.	Súvislosti.....	4
4.	K odpovedi EÚ na citlivé situácie.....	5
4.1.	Identifikácia citlivej situácie: spúšťacie mechanizmy a znaky	5
4.2.	Angažovanie sa v citlivých situáciách: výzvy	5
4.3.	Predchádzanie citlivým situáciám: dialóg a analýza v záujme identifikácie spúšťacieho mechanizmu citlivej situácie a vysporiadania sa s ním	6
4.4.	Riešenie citlivých situácií: stratégie a priority	7
4.5.	Obdobie po skončení krízy: Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja (LRRD)	8
4.6.	Bezpečnosť a citlivé situácie.....	8
4.7.	Demokratická správa štátu a ľudské práva v citlivých situáciách	9
5.	Zlepšenie nástrojov	10
5.1.	Finančné nástroje a postupy	10
5.1.1.	Európsky rozvojový fond (ERF).....	10
5.1.2.	Nástroj rozvojovej spolupráce (DCI) a Nástroj pre európske susedstvo a partnerstvo (ENPI).....	11
5.1.3.	Nástroj pre stabilitu.....	11
5.1.4.	Humanitárna pomoc	11
5.1.5.	Európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva (EIDHR) a tematický program „Nešťátne subjekty a miestne orgány v rozvoji“	11
5.2.	Rozpočtová podpora.....	12
6.	Cesta vpred: Priority a výsledky	12

1. ZOZNAM SKRATIEK

AKT: krajiny africkej, karibskej a tichomorskej oblasti

AfRB: Africká rozvojová banka

CFCSP: Spoločný rámec strategických dokumentov pre jednotlivé krajiny

SZBP: Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika

SDK: Strategický dokument pre krajinu

DCI: Nástroj rozvojovej spolupráce

ODR: Odzbrojenie, demobilizácia, reintegrácia

ESP: Európska susedská politika

ENPI: Nástroj európskeho susedstva a partnerstva

ERF: Európsky rozvojový fond

EBOP: Európska bezpečnostná a obranná politika

MMF: Medzinárodný menový fond

LRRD: Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja

NIP: Národný indikatívny program

OECD/DAC: Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj / Výbor pre rozvojovú pomoc

RSB: Reforma sektoru bezpečnosti

OSN: Organizácia Spojených národov

SB: Svetová banka

2. Úvod

Citlivé situácie predstavujú osobitný problém, lebo tvoria prekážku trvale udržateľného rozvoja, rovnomerného rastu a mieru, vytvárajú nestabilitu v jednotlivých oblastiach, ohrozujú bezpečnosť v celosvetovom meradle, vedú k nekontrolovaným migračným tokom atď. Európska únia musí byť schopná uviesť do praxe širokú škálu nástrojov v rámci dohodnutej a koordinovanej stratégie odpovede na takéto situácie, a to tak na úrovni členských štátov, ako aj na úrovni Spoločenstva. Cieľom tohto oznámenia je poskytnúť základ pre takúto stratégiu odpovede EÚ, ktorú majú spoločne pripraviť Rada a členské štáty EÚ.

Toto oznámenie vychádza z existujúceho rámca a nástrojov politiky EÚ, z pokračujúcej medzinárodnej diskusie a z porovnateľných výhod a skúseností EÚ. V technickej prílohe sa nachádzajú závery vyvedené z angažovania sa v citlivých situáciách. Na dôvažok, útvary Komisie a sekretariát Rady pripravili spoločný materiál, ktorým chcú otvoriť diskusiu o „bezpečnosti a rozvoji“ a v ktorom sa budú nachádzať konkrétnejšie informácie o otázkach, na ktoré sa vzťahuje toto oznámenie.

V tomto oznámení je zhrnutý výsledok otvorenej diskusie s najdôležitejšími organizáciami občianskej spoločnosti, ako aj neformálneho stretnutia ministrov pre rozvoj v septembri 2007. Predkladáme ho ostatným inštitúciám EÚ s cieľom otvoriť diskusiu zameranú na vytvorenie ucelenej stratégie EÚ upriamenej na riešenie citlivých situácií, ktorá by mala prispieť k vytvoreniu podmienok pre trvale udržateľný rozvoj, stabilitu, mier a demokratickú správu štátu.

3. SÚVISLOSTI

Medzinárodné spoločenstvo je čoraz viac znepokojené dôsledkami citlivých situácií, ktoré sťažujú dosiahnutie rozvojových cieľov tisícročia, majú negatívny vplyv na fyzickú a duševnú pohodu ľudí a na ich slobody a môžu predstavovať hrozbu pre bezpečnosť v celosvetovom meradle. OSN, poskytovatelia pomoci a regionálne aj kontinentálne organizácie prisudzujú prioritu jednotnému prístupu pri angažovaní sa v citlivých situáciách. V Parížskej deklarácii o účinnosti pomoci sa pripomína, že princípy harmonizácie, politickej angažovanosti a riadenia orientovaného na dosiahnutie výsledkov treba prispôbiť okolnostiam charakterizovaným nedostatočnou verejnou správou a malými kapacitami. OECD/DAC schválil „Politický záväzok a súbor zásad príkladnej medzinárodnej angažovanosti v prípade citlivých situácií a štátov nachádzajúcich sa v takejto situácii“, zdôrazňujúc potrebu „participácie celej verejnej správy“, čo si vyžaduje úzku spoluprácu medzi subjektmi pôsobiacimi v oblasti hospodárskej, rozvojovej, diplomatickej a bezpečnostnej.

Členské štáty ES a EÚ spoločne predstavujú najväčšieho poskytovateľa rozvojovej a humanitárnej pomoci na svete. EÚ sa stala významným aktérom v oblasti politiky a bezpečnosti. Pokiaľ ide o riešenie úloh, ktoré pred ňu stavajú citlivé situácie, má osobitné zodpovednosti, ale aj porovnateľné výhody, medzi ktoré patrí sieť delegácií ES na celom svete.

Na riešenie jednotlivých aspektov citlivých situácií už bol vytvorený politický rámec. Návod na to, ako komplexne reagovať na citlivé situácie, poskytuje Európsky konsenzus o rozvoji. Je súčasťou širšieho rámca pre zahraničnú činnosť, ktorý treba do dôsledkov aktivizovať, aby Únia mohla riešiť citlivé situácie včas a konzistentne. Uvedený akčný rámec zahŕňa Európsku bezpečnostnú stratégiu, Program EÚ pre prevenciu násilných konfliktov, Európsku susedskú politiku, Strategický rámec Spojenia pomoci, obnovy a rozvoja, Konsenzus o humanitárnej

pomoci a prístup EÚ k spravovaniu spoločnosti a k rozvoju. V procese rozširovania sú obsiahnuté nástroje, ktoré môžu byť v tomto kontexte prospešné. Súčasťou tohto rámca sú záväzky EÚ týkajúce sa koherentnosti politík v oblasti rozvoja a Kódexu správania EÚ s akcentom na komplementárnosť a del'bu práce.

4. K ODPOVEDI EÚ NA CITLIVÉ SITUÁCIE

4.1. Identifikácia citlivej situácie: spúšťacie mechanizmy a znaky

Pojem citlivá situácia sa vzťahuje na nedostatočné alebo zlyhávajúce štruktúry a na situácie, keď sa spoločenská zmluva porušuje v dôsledku nespôsobilosti alebo nechoty štátu venovať sa svojim základným funkciám, plniť si povinnosti a záväzky súvisiace s poskytovaním služieb, s riadením zdrojov, právnym štátom, so spravodlivým prístupom k moci, s bezpečnosťou obyvateľstva a ochranou a podporou občianskych práv a slobôd.

Hnacou silou citlivých situácií sú verejné inštitúcie, politické procesy a sociálne mechanizmy, pre ktoré je príznačný nedostatok efektívnosti, komplexnosti alebo legitimacy. V takýchto prípadoch nie sú splnené podmienky pre dosiahnutie minimálneho inštitucionálneho a finančného rozvoja, pre zavedenie dlhodobých stratégií a postupné zvyšovanie štandardov verejnej správy. Z tohto hľadiska možno povedať, že citlivé situácie majú korene vo vysokej miere chudoby alebo v nespravodlivom rozdelení bohatstva.

V tých najextrémnejších prípadoch sa štáty môžu rozpadnúť alebo odstúpiť časť svojho územia, čo môže viesť k stavu neustálej neistoty, k chronickým násilným konfliktom a humanitárnym krízam. Z týchto situácií môže vyplynúť aj celý rad nadnárodných bezpečnostných hrozieb a ohrozenia v dôsledku nestability, čo môže podkopať strategické ciele a záujmy EÚ.

Citlivé situácie sú príznačné pre mnohé krajiny s obyvateľstvom, ktoré má nízke a stredne vysoké príjmy, so štrukturálne slabými ekonomikami, ktoré sú nestabilné a ľahko postihnuteľné krízami, vystavené otrasom pochádzajúcim z vonkajšieho prostredia, pre krajiny s epidémiami, obchodom s drogami, prírodnými katastrofami a zhoršovaním životného prostredia, ako aj ohrozením kultúrneho bohatstva a rozmanitosti. Môžu vzniknúť aj ako vedľajší účinok globalizácie v marginalizovaných oblastiach svetovej ekonomiky, alebo v dôsledku nadmernej závislosti na dovoze konvenčných zdrojov energie, ktorá môže brzdiť stabilizáciu a rozvoj. Očakáva sa, že klimatické zmeny znásobia citlivé situácie tým, že budú mať nové a znásobené účinky práve v prostredí s nedostatočnými kapacitami. K rozvoju inovatívnych odpovedí alebo k prispôsobeniu existujúcich prístupov prispievajú ďalšie aktivity podniknuté v tejto súvislosti.

Keď sa na to pozrieme z hľadiska bezpečnosti ľudí, v citlivých situáciách sú najviac postihnuté chudobné a zraniteľné vrstvy, čo môže viesť k tomu, že ľudský kapitál bude chcieť odísť preč z danej krajiny, či už formou dobrovoľnej alebo nútenej migrácie, čo ešte viac prispeje k vyostreniu citlivej situácie.

4.2. Angažovanie sa v citlivých situáciách: výzvy

Účinné vysporiadanie sa s citlivými situáciami si vyžaduje uvážlivo vziať na seba predpokladané riziko, ktoré treba porovnať s rizikom, ktoré by spočívalo v tom, že by sa nepodniklo nič. V partnerstvách EÚ je integrovaná podpora úsilia partnerských krajín predchádzať citlivým situáciám, hľadať ich pôvodné príčiny a riešiť ich následky. Aj keď sa uplatňovanie dohôd o spolupráci čiastočne pozastaví, EÚ sa naďalej angažuje prostredníctvom radu nástrojov Spoločenstva a činnosti EÚ, a to z dôvodov solidarity, bezpečnosti a účinnosti pomoci.

Vyhýbanie sa angažovaniu v situáciách, v ktorých nevznikli výrazné politické bariéry, môže viesť k vytváraniu „sirôt“ pri poskytovaní pomoci, v dôsledku čoho môže celá krajina, región alebo odvetvie ostať bez prístupu k finančným zdrojom. Na druhej strane, upriamenie sa medzinárodného spoločenstva na danú krízu môže mať za následok vyvolanie značných a nekoordinovaných finančných tokov vedúcich k prekryvaniu sa aktivít a k nedostatku účinnosti.

Riešiť problém „sirôt“ pri poskytovaní pomoci pomôžu pokračujúce snahy o komplementaritu prostredníctvom Kódexu správania EÚ. Mali by sa prediskutovať konkrétne možnosti, aby členské štáty EÚ mohli efektívne sústreďovať ďalšie finančné prostriedky do štátov, ktoré sa ocitli v citlivej situácii „sirôt“.

Spoločenstvo sa v rámci humanitárnej pomoci venuje tejto problematike prostredníctvom svojej metodiky hodnotenia „zabudnutých kríz“, ktorá uľahčuje poskytovanie podpory obetiam kríz, ktorým médiá alebo darcovia venujú len málo pozornosti, resp. im nevenujú žiadnu pozornosť.

Je nevyhnutné komplexné a koordinované angažovanie sa v citlivých situáciách prostredníctvom prístupu „participácia celej verejnej správy“. Treba zabezpečiť otvorené sprostredkovanie údajov a ďalších informácií, súčinnosť a jasné formulovanie požiadaviek v rámci zainteresovaných inštitucionálnych, štátnych aj neštátnych aktérov (z oblasti humanitárnej, rozvojovej, diplomacie, výkonu práva a bezpečnosti), ako aj multilaterálnych a ostatných poskytovateľov pomoci. Dosiahol sa tu významný pokrok, ale ešte stále treba odstrániť hlavné prekážky.

Je nevyhnutná lepšia koordinácia v rámci EÚ. Spoločné školenia, plánovanie a hodnotenie týkajúce sa personálu z Komisie, zo Sekretariátu Rady a z členských štátov by sa mali konať systematickejšie, čiže nielen vtedy, keď už kríza prepukla alebo po skončení konfliktu, ale aj vtedy, keď spoločná analýza preukáže existenciu zhoršujúcich sa pomerov, ktorá môže citlivú situáciu vyostriť.

Komisia, Sekretariát Rady alebo členské štáty EÚ by mali ďalej rozvíjať spoluprácu medzi kontaktnými osobami zameranú na problematiku citlivých situácií vo vzťahu ku geografickým a tematickým problémom, rovnako ako aj vzájomnú výmenu informácií a koordináciu medzi vedúcimi misí EÚ v príslušnej krajine alebo regióne. OSN, ďalší multilaterálni partneri, poskytovatelia pomoci, organizácie občianskej spoločnosti a iné inštitúcie nepatriace do ústrednej vlády (parlamenty, miestne a decentralizované orgány, regionálne a kontinentálne organizácie) by sa podľa okolností mali tiež zapojiť do tohto procesu koordinácie. Prevencia a riešenie problémov, ktoré vznikli v dôsledku citlivých situácií, zohrávajú dôležitú úlohu v spoločnej stratégii EÚ a Afriky. Bude pokračovať dialóg o tomto probléme s Čínou a s ostatnými partnermi, ktorí nie sú členmi OECD a majú pozíciu významných subjektov v zainteresovaných krajinách.

4.3. Predchádzanie citlivým situáciám: dialóg a analýza v záujme identifikácie spúšťačieho mechanizmu citlivej situácie a vysporiadania sa s ním

Poskytovatelia pomoci, partnerské krajiny, regióny a organizácie, medzinárodné inštitúcie, občianska spoločnosť a vlády vytvorili nástroje na včasné varovanie, analýzu, monitorovanie a vyhodnocovanie potrebné pre riešenie citlivých situácií. Veľmi často sa stáva, že tieto nástroje treba doplniť vhodnými nástrojmi umožňujúcimi včas uplatniť výsledky analýzy.

Vo všetkých dohodách o partnerstve a spolupráci, ktoré uzavrela EÚ, má zásadný význam politický dialóg s partnerskými krajinami, regiónmi a kontinentálnymi organizáciami. Vysporiadanie sa s príčinami a dôsledkami citlivých situácií v tomto dialógu môže prispieť k

vytvoreniu vlastných stratégií danej krajiny, ktoré povedú k nájdeniu trvalého východiska z citlivej situácie.

Treba rozšíriť potenciál Strategických dokumentov pre krajinu (SDK) v záujme prevencie citlivých situácií: je potrebné systematickejšie sa zaoberať pôvodnými príčinami konfliktov, prejavmi násilia, nedostatkom bezpečia a rizikom vzniku zraniteľnej pozície krajín, a to prostredníctvom rozvojových programov a zabezpečením uplatňovania prístupov zohľadňujúcich existenciu konfliktu. V rovnakom duchu treba zosúladiť činnosti zamerané na krízový manažment, na zníženie rizika a zlepšenie pripravenosti, s otázkami rozvoja a s SDK vo vzťahu k EÚ ako celku.

4.4. Riešenie citlivých situácií: stratégie a priority

V citlivých situáciách je krajina, región alebo určité spoločenstvo vystavené nadmernej záťaži a hrozbám. Každý jeden prípad si vyžaduje diferencovaný, jasne sformulovaný a holistický prístup, sklňujúci diplomatické kroky, humanitárnu pomoc, rozvojovú spoluprácu a problematiku bezpečnosti.

Ako vhodný rámec na riešenie problematiky citlivých situácií sa uprednostňujú SDK spoločne pripravené s partnerskými vládami. V záujme toho, aby poskytovali lepší prehľad o odpovedi zo strany EÚ, by sa v nich mali uvádzať aj intervencie uplatnené tak v rámci SZBP, ako aj v rámci Nástroja pre stabilitu. Dokumenty SDK môžu zabezpečiť koordináciu EÚ v citlivých situáciách, predovšetkým prostredníctvom „spoločného plánovania“, ktoré zlepšuje predvídateľnosť a uľahčuje synergiu v záujme potrieb a priorít partnera. Angažovanie sa prostredníctvom nástrojov Spoločenstva môže vykazovať pridanú hodnotu, pretože za určitých okolností ho možno považovať za viac neutrálne, ako je bilaterálna spolupráca.

V situáciách, ktoré sa natoľko zhoršili, že dlhodobá rozvojová spolupráca už nie je možná alebo žiaduca, EÚ spravidla uplatňuje rôzne druhy politických a diplomatických krokov spolu s určitou úrovňou nástrojov rozvojovej spolupráce a krízového manažmentu. V citlivých situáciách možno poskytnúť humanitárnu pomoc, ale nerobí sa to automaticky, s výnimkou prípadov, keď daný stav začína prerastať do krízy s humanitárnymi dôsledkami. Táto pomoc je ako výraz solidarity EÚ s obetami katastrof spôsobených ľudskou činnosťou a prírodnými katastrofami neutrálna, nestranná a nezávislá: neznamenaá politické angažovanie sa a nemožno ju považovať za nástroj krízového manažmentu.

Pokiaľ ide o krízový manažment, Únia zlepšila svoju schopnosť konať v prípade kríz a citlivých situácií rýchlejšie a flexibilnejšie. Súčasťou nástrojov, ktoré má EÚ k dispozícii pre citlivé situácie, je aj politický dialóg a politické opatrenia, ako sú napríklad sankcie. Angažovanie sa v citlivých situáciách by malo byť otvorené pre širokú škálu zainteresovaných, ako sú agentúry OSN, zložky Červeného kríža alebo subjekty priamo z príslušnej krajiny. Veľký potenciál pre navodenie zmeny, ktorý možno maximalizovať uľahčením prístupu k finančným prostriedkom, majú parlamenty, decentralizované orgány a subjekty občianskej spoločnosti.

Stratégie prvotnej odpovede by mali reagovať na bezprostredné potreby ľudí, a to aj vtedy, keď sa strategické odpovede majú zameriavať na dlhodobý horizont. Z tohto dôvodu je vecou zásadného významu pochopiť, aký vplyv má citlivá situácia na rôzne zložky spoločnosti, predovšetkým na ženy a na zraniteľné skupiny, ako sú deti, mladí ľudia, ľudia so zdravotným postihnutím a príslušníci menšín, a to preto, aby sa mohli účinne naplňovať ich potreby.

Tieto skupiny môžu pôsobiť aj ako „iniciátori zmeny“. Predovšetkým na ženy by sa nemalo hľadieť iba ako na pasívne obeť; hoci práve ony sú najmä v prípade konfliktov obzvlášť zraniteľné voči sexuálne motivovaným zločinom a pohlavnému zneužívaniu. Ženy a príslušníci menšín zohrávajú dôležitú úlohu pri podpore trvale udržateľného mieru a

zvyšovaní bezpečnosti, ale práve oni spravidla nemajú prístup k potrebným mechanizmom, k moci ani k zdrojom a sú vystavené diskriminačným právnym predpisom. Prechodné obdobia ponúkajú priestor na riešenie otázok rodovej problematiky a práv menšín, a to prostredníctvom zmeny ústavy alebo iných právnych predpisov, reformy súdnictva a sústredenia sa na stanovovanie priorít v programe rekonštrukcie.

4.5. Obdobie po skončení krízy: Prepojenie pomoci, obnovy a rozvoja (LRRD)

Mimoriadne dôležitá je konzistentnosť celkového prístupu, existencia adekvátnych, skúsených a dobre koordinovaných ľudských zdrojov a dlhodobé poskytovanie finančných prostriedkov. Podporu, krízový manažment, pomoc pri rekonštrukcii a dlhodobú rozvojovú spoluprácu, to všetko treba náležite prepojiť, aby sa vytvoril integrovaný prístup zakladajúci sa na princípe trvale udržateľného rozvoja. Spoločenstvo sa v tomto zmysle snažilo implementovať strategický rámec LRRD od konca deväťdesiatych rokov minulého storočia. Ide o dlhý a zložitý proces, na ktorom sa podieľa mnoho rôznorodých aktérov a finančných nástrojov.

Hlavnou ambíciou prístupu LRRD je vytvoriť dlhodobé stratégie pre jednotlivé sektory a pre jednotlivých aktérov, ktoré majú kľúčový význam v zmysle tradičného pohľadu na poskytovanie podpory, s cieľom zabezpečiť kontinuitu a uľahčiť synergické pôsobenie. Do strategického rámca však treba lepšie integrovať správu štátu, inštitucionálny rozvoj a bezpečnosť. Okrem toho, mechanizmy financovania, ako sú trustové fondy spravované medzinárodnými agentúrami, ktoré sa za takýchto okolností často používajú, nemôžu vždy uľahčiť implementáciu programov rekonštrukcie a obnovy, aby bola taká rýchla, ako sa očakáva, a hoci by v zásade mohli pomôcť zabezpečiť koordináciu a koherenciu poskytovateľov pomoci, nemali by sa využívať ako náhrada za miestne iniciatívy a za vlastné aktivity EÚ.

Ešte stále treba vyvíjať väčšie úsilie tak na aktualizáciu metód implementácie strategického rámca LRRD, s náležitým zohľadnením otázok správy štátu a bezpečnosti, ako aj na prispôbenie príslušných postupov a finančných mechanizmov situáciám, v ktorých má zásadný význam flexibilná reakcia. Cieľom naďalej zostáva snažiť sa o dosiahnutie dôslednejšej harmonizácie analýz a politík, integrácie stratégií (vrátane koordinácie, koherencie, komplementarity) a synergie činností v priebehu určitého časového obdobia, čo sa vzťahuje tak na humanitárny, ako aj na rozvojový prístup k danej situácii.

4.6. Bezpečnosť a citlivé situácie

V prípade citlivých situácií je často prvou úlohou prepojenie mieru, bezpečnosti a rozvoja v rámci krajiny aj v zahraničí. Rozvojová spolupráca prináša zásadný príspevok k podpore mieru a stability, pretože je namierená proti prejavom násillia a pôvodným príčinám nedostatku bezpečia a násillných konfliktov.

EÚ rozšírila svoje kapacity na prevenciu konfliktov a na krízový manažment. Dokáže konať rýchlejšie a flexibilnejšie vo vzťahu ku krízam a citlivým situáciám. Kombinované uplatnenie nástrojov Spoločenstva, vrátane špecifického Mierového programu pre Afriku a Nástroja pre stabilitu, a nástrojov SZBP/EBOP, je na prospech posilnenia národných a regionálnych prístupov, ako aj kontinentálneho prístupu k riešeniu problematiky citlivých situácií.

Široko poňatý, rozvojový prístup k bezpečnosti, ktorý integruje záujmy bezpečnosti ľudí do programov týkajúcich sa správy štátu, ako je RSB a ODR, môže zabezpečiť upriamenie pozornosti na bezpečnosť jednotlivcov a na ich základné potreby a práva. Základom pre stratégie na budovanie štátu a pre politickú legitimitu za situácie, keď sa daná krajina nachádza v období po skončení konfliktu, je integrovaný prístup k RSB v zmysle zásady „participácia celej verejnej správy“.

4.7. Demokratická správa štátu a ľudské práva v citlivých situáciách

Citlivé situácie sú najčastejšie vyvolané nedostatkami a chybnými krokmi verejnej správy, a to v podobe nedostatočnej politickej legitimity charakterizovanej veľmi obmedzenými inštitucionálnymi kapacitami v dôsledku chudoby. Kroky EÚ by sa mali niesť v duchu podpory demokratickej správy, budovania štátu, zmierovacích procesov a ochrany ľudských práv, rovnako ako podpory politickej vôle realizovať reformy prostredníctvom dialógu a stimulov, a nie kladenia podmienok a uplatňovania sankcií.

Aj v citlivých situáciách má rozhodujúci význam aktívne zapojenie sa miestnych iniciatív všetkých zložiek spoločnosti, vrátane tých najzraniteľnejších, do reforiem. Krajiny AKT majú v dôsledku dialógu o plánovaní prístup k ďalším zdrojom financovania, a to úmerne významnosti, ambicióznosti a dôveryhodnosti ich akčných plánov pre oblasť správy, pri posudzovaní ktorých sa do úvahy berú dôsledky pokrízového stavu a citlivej situácie. Uplatnenie takéhoto prístupu by sa mohlo rozšíriť aj na ďalšie regióny a členské štáty EÚ by ho mohli využívať vo svojej bilaterálnej spolupráci. Spoločenstvo pripravilo v súvislosti s ESP aj príslušný nástroj pre správu štátu.

V citlivých situáciách nie je vždy zaručené presadzovanie ľudských práv, naopak, ľudské práva sú v nich často porušované. Okrem priamej podpory organizáciám občianskej spoločnosti, obranom ľudských práv a vnútroštátnym inštitúciám, ako sú komisie pre ľudské práva alebo ombudsman, a popri angažovaní sa v súčinnosti s parlamentmi a s decentralizovanými orgánmi, má pre identifikáciu prekážok a pre vysporiadanie sa s nimi nesmierny význam práve dialóg.

Podpora demokratizácie si vyžaduje stanovenie priorít jednotlivých potrieb. Voľby sú potrebné, ale nepostačujú na posunutie krajiny smerom k demokratickému rozvoju. Potrebná je tak činnosť vzostupným smerom – na podporu inkluzívnej politickej spoločnosti a fungujúcich systémov viacerých politických strán – upriamená na rozvoj inštitúcií, ako aj činnosť zostupným smerom – v záujme podporení efektívneho fungovania novozvolených inštitúcií. Navyše, sústredenie sa výlučne na samotný volebný proces môže byť kontraproduktívne, ak má za následok to, že poskytovatelia pomoci sa zakrátko prestanú angažovať.

V najextrémnejších prípadoch sa ústredná vláda nezasadzuje za demokratickú správu. Nevyhnutné je angažovanie sa spoločne s ostatnými zainteresovanými, ako napríklad s občianskou spoločnosťou, miestnymi orgánmi alebo parlamentmi. Na dôvažok, mal by pokračovať dialóg s ústrednými vládami o menej kontroverzných otázkach, ako je poskytovanie služieb alebo vytváranie pracovných príležitostí, aby sa mohla postupne formovať politická vôľa realizovať reformu. V citlivých situáciách, pre ktoré je často príznačný rozpor medzi cieľom vybudovať inštitucionálne kapacity a zabezpečiť prístup k službám, patrí medzi priority obnova poskytovania základných služieb a vytvárania pracovných miest, čo má nezastupiteľnú úlohu.

Trvale udržateľný mier si vyžaduje legitímnu a efektívnu justíciu, ktorá býva v citlivých situáciách obzvlášť slabým ohnivkom. V období po skončení konfliktu má nesmierny význam prechodný systém justície a právneho štátu, ktorý je produktom miestnych iniciatív a do ktorého sa zapájajú tak oficiálne, ako aj mimovládne inštitúcie. Súčasné pokroky v oblasti iniciatív na poli justície a zmierenia sa prispievajú k stabilizácii spoločností rozdelených v dôsledku konfliktu. EÚ a partnerské krajiny by zároveň mali spoločným úsilím zabezpečiť, aby väčšina závažných zločinov vyvolávajúcich obavy medzinárodného spoločenstva nezostala nepotrepaná a aby jej vinníci boli stíhaní.

Zhoršovanie životného prostredia, prístup k prírodným zdrojom alebo ich kontrola zohrávajú v niektorých konfliktoch ústrednú úlohu, čo má dôsledky na mierotvorný proces a na obnovu v období po skončení konfliktu. To, či prírodné bohatstvo bude mať pozitívny alebo negatívny vplyv na situáciu, závisí predovšetkým od toho, kam nasmerujú kapacity a ako zamerajú rozvoj tí, ktorí riadia nakladanie so zdrojmi. Keďže poskytovatelia pomoci majú často obmedzený finančný a politický vplyv na tieto prvky, stratégia odpovede to musí zohľadňovať, aby sa nevyvolal nový konflikt. Nesmierne dôležitou sa môže ukázať aj úloha aktérov zo súkromnej sféry. EÚ bude naďalej podporovať spoluprácu týkajúcu sa medzinárodných iniciatív proti nezákonnému obchodovaniu s prírodnými zdrojmi a presadzovať ich transparentné a spravodlivé riadenie.

Dostupnosť kľúčových štatistických informácií má často zásadný význam pre riešenie otázok správy, demokratického procesu, poskytovania základných služieb a prístupu k prírodným zdrojom. Pre zmenšenie chudoby, trvale udržateľný rozvoj a vyrovnaný rast je nevyhnutný efektívny systém štatistiky.

5. ZLEPŠENIE NÁSTROJOV

5.1. Finančné nástroje a postupy

Účinný prístup k citlivým situáciám predpokladá aj vziať na seba riziko a vyžaduje si rýchle a flexibilné prijímanie politických rozhodnutí tak, aby boli za daných okolností realizovateľné. Súbežne s tým sa treba zaoberať aj obmedzeniami na strane partnerských krajín, ktoré sa často týkajú nedostatočných kapacít. V tejto súvislosti sú potrebné aj flexibilnejšie a zrýchlené postupy, aby bolo možné uplatniť rýchlejšie mechanizmy, ktoré zaručia transparentnosť a zodpovednosť a prispejú k prístupu, pre ktorý je príznačné riadenie orientované na dosiahnutie výsledkov.

EÚ musí lepšie využívať širokú škálu svojich nástrojov, aby sa príslušné politiky uviedli do praxe, umožnila sa komplexná odpoveď na citlivé situácie a zaplnila sa „medzera v implementácii.“ Ešte stále je potrebné vyvíjať značné úsilie, aby bolo možné lepšie prepojiť a skĺbiť všetky možnosti, ktoré ponúka celá škála nástrojov Spoločenstva (geografických, humanitárnych a tematických, ako aj nástrojov orientovaných na dosiahnutie stability), mechanizmy SZBP/EBOP, ale aj bilaterálna pomoc členských štátov EÚ a nástroje, ktoré používajú ďalší poskytovatelia pomoci.

Toto oznámenie si nevyžaduje mobilizáciu nových zdrojov financovania – popri existujúcom Finančnom rámci na roky 2007 – 2013. Jeho účelom ale je napomôcť lepšiu synergiu medzi už existujúcimi finančnými nástrojmi a prípadne ustanoviť vhodné a vyrovnané spolufinancovanie s ERF.

5.1.1. Európsky rozvojový fond (ERF)

V ustanoveniach Dohody z Cotonou o humanitárnej pomoci a o mimoriadnej pomoci sa ráta s „flexibilnými mechanizmami“ uplatňovanými v období po vzniku núdzovej situácie a počas prechodu do fázy rozvoja. Úspešne sa využili v celom rade prípadov. Komisia v súčasnosti pripravuje súbor flexibilnejších implementačných postupov, ktoré sa budú uplatňovať v citlivých situáciách. Ďalšie príležitosti na ešte väčšiu pružnosť ponúkajú nové ustanovenia o použití prostriedkov pridelených danej krajine na pokrytie nepredvídateľných potrieb. Okrem toho, cieľom fondu AKT pre živelné pohromy (ktorý sa v súčasnosti schvaľuje) je v súlade s „Akčným plánom z Hyogo na roky 2005 – 2015“ znížiť zraniteľnosť krajín, ktoré sú ohrozené živelnými pohromami.

5.1.2. *Nástroj rozvojovej spolupráce (DCI) a Nástroj pre európske susedstvo a partnerstvo (ENPI)*

Medzi geografickými programami na implementáciu pomoci Spoločenstva v DCI sa výslovne uvádzajú „Situácie po ukončení krízy a nestabilné štáty“. Za takých okolností, ako sú krízy, situácie po skončení konfliktov alebo ohrozenie demokracie, právneho štátu, ľudských práv či základných slobôd, osobitný krízový režim stanovuje prehodnotenie geografických strategických dokumentov a viacročných indikatívnych programov, aby sa mohlo prejsť na dlhodobú spoluprácu a rozvoj. Na dôvažok, v prípade prírodných katastrof, občianskych nepokojov alebo kríz, keď sa nedá zasiahnuť ani pomocou nástroja pre stabilitu, ani nástroja pre humanitárnu pomoc, možno prijať osobitné opatrenia, ktoré nie sú uvedené v týchto stratégiách a programoch. V nástroji ENPI sú zahrnuté podobné ustanovenia.

5.1.3. *Nástroj pre stabilitu*

Krátkodobá zložka Nástroja pre stabilitu umožňuje Komisii poskytovať strategickú podporu v prípade potenciálnych alebo skutočných krízových situácií a tzv. štartovaciu pomoc, po ktorých bude nasledovať dlhodobá spolupráca na základe ostatných nástrojov Spoločenstva. Dá sa využiť v rámci reakcie na krízové situácie alebo v situáciách rodiacej sa krízy, počiatočnej politickej stabilizácie a rýchlej obnovy po prírodných katastrofách, pričom dopĺňa alebo usmerňuje podporu v rámci hlavných zahraničných nástrojov Spoločenstva. Dlhodobá zložka tohto nástroja sa zaoberá medziregionálnymi ohrozeniami vrátane presadzovania nešírenia jadrových zbraní a boja proti organizovanému zločinu.

5.1.4. *Humanitárna pomoc*

Cieľom humanitárnej pomoci je záchrana životov a poskytnutie okamžitej pomoci obetiam kríz, a to nezávisle od úrovne nestability a príčin kríz. Existujúce postupy na mobilizáciu humanitárnej pomoci sú prispôbené tomuto prístupu.

5.1.5. *Európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva (EIDHR) a tematický program „Neštátne subjekty a miestne orgány v rozvoji“*

Poskytovatelia pomoci v prípade najťažších situácií presunú ťažisko pomoci od priameho zapojenia vlád k podpore ostatných subjektov, ktorí môžu navodiť zmenu. Postupy stanovené na základe tematického programu „Neštátne subjekty a miestne orgány v rozvoji“ a EIDHR sú dôkladne uspokojené pre nestabilné situácie, a poskytujú podporu alternatívnym aktérom v situáciách, ktoré nie sú priaznivé pre rozvoj spojený s aktívnou účasťou občanov alebo pre rešpektovanie ľudských práv. Predpokladá sa aj podpora obrancov ľudských práv a presadzovanie príslušného medzinárodného rámca.

Nástroj EIDHR má veľký význam pre citlivé situácie, a to v dôsledku osobitného akcentu na situácie, pre ktoré je príznačný závažný nedostatok základných slobôd a bezpečnosti ľudí, kde občianska spoločnosť a v rámci nej predovšetkým obrancovia ľudských práv podliehajú najväčšiemu tlaku, a kde je obmedzený politický pluralizmus. Nástroj EIDHR sa bude zameriavať na poskytovanie pomoci demokratickej politickej účasti a zastúpeniu, a bude prispievať k pokojnému zmiereniu záujmov jednotlivých skupín. Nadnárodná a regionálna podpora sa upriami na dialóg a na realizáciu praktickej spolupráce zameranej na riešenie zdrojov hlboko zakorenených konfliktov alebo potenciálnych násilných konfliktov. Jedným zo špecifik EIDHR je to, že môže financovať jednotlivé aktivity bez schválenia vládnymi štruktúrami partnerskej krajiny. Za určitých citlivých situácií to môže znamenať ďalšiu výhodu. Nástroj EIDHR sa však môže uplatniť iba v kombinácii s platnými geografickými programami.

5.2. Rozpočtová podpora

Na dôvažok k projektom a v závislosti od príčin nestabilnej situácie možno na riešenie urgentných finančných potrieb, konsolidáciu kľúčových funkcií štátu (riadenie verejných financií) a udržanie sociálnej stability (výplata miezd alebo financovanie dovozov) použiť aj rozpočtovú podporu. Tá takisto môže účinne ovplyvniť politický dialóg o RSB, ODR alebo o reforme civilnej služby v prípade, ak majú tieto otázky vplyv na makroekonomickú stabilitu.

Komisia použila rozpočtovú podporu v prípade niekoľkých krajín v období po skončení konfliktu – na podporu procesu obnovy. Pre všetky citlivé situácie je príznačné vysoké riziko vo vzťahu k politike, rozvoju, dôveryhodnosti alebo reputácii, treba ho však porovnať s očakávanými výhodami a s cenou, ktorú by bolo treba zaplatiť, keby vznikli nové krízy. Rozpočtová podpora je prispôsobená na riadenie takýchto rizík (zacielením sa na rozhodujúce výdavky, overené nedoplatky atď.) a založená na priebežnom vyhodnocovaní makroekonomickej situácie, reforiem riadenia verejných financií a výsledkov rozvojovej stratégie.

6. CESTA VPRED: PRIORITY A VÝSLEDKY

Ak partnerské krajiny vyvíjajú úsilie na riešenie príčin a následkov citlivých situácií, EÚ musí zabezpečiť, aby Spoločenstvo, inštitúcie EÚ a členské štáty boli schopné lepšie, pohotovejšie a flexibilnejšie reagovať pri poskytovaní podpory úsiliu partnerských krajín o riešenie týchto problémov. Komisia navrhuje podnietiť diskusiu, do ktorej by sa mala zapojiť občianska spoločnosť aj ostatné zainteresované subjekty, ako aj podniknúť nižšie uvedené kroky na začatie prípravy stratégie odpovede EÚ na citlivé situácie:

- EÚ by mala oficiálne schváliť Zásady príkladnej medzinárodnej angažovanosti v prípade citlivých situácií a štátov nachádzajúcich sa v takejto situácii, ktoré pripravili OECD a DAC, a zaviazat' sa uplatňovať ich vo všetkých citlivých situáciách.
- Otázky týkajúce sa citlivých situácií sa budú systematickejšie začleňovať do pravidelného politického dialógu s tými partnerskými krajinami, ktoré vykazujú známky citlivej situácie.
- Mali by sa robiť pravidelné výmeny analýz rizika a príslušných odpovedí EÚ priamo v teréne prostredníctvom stretnutí hláv misií EÚ, ale aj v centrálnych formou spolupráce medzi kontaktnými osobami z jednotlivých inštitúcií a členských štátov a v rámci jednotlivých skupín Rady, aby sa zabezpečilo uplatnenie zásady participácie celej verejnej správy.
- V rámci podpory EÚ krajinám, ktoré sa ocitli v citlivej situácii, by sa mala konzistentne presadzovať rodová rovnosť, ľudské práva, zásada prihliadania na práva detí a sociálna inklúzia.
- V záujme riešenia špecifickej citlivej situácie Komisia podporí zriadenie ad hoc tímov v daných krajinách a tematických skupín, na čom bude participovať Sekretariát Rady a členské štáty. Ich cieľom bude:
 - ďalší rozvoj koncepčných a analytických prístupov k citlivým situáciám a konfliktom, vrátane RSB, a rozšírenie strategického rámca LRRD o integrované odpovede na pokrízové stavy a o metódy implementácie hľadísk správy štátu a bezpečnosti,
 - posilnenie porovnateľných výhod EÚ v citlivých situáciách, ich začlenenie do plánu budúcej zahraničnej služby EÚ,
 - pokrok smerom ku koherentnejším a koordinovaným akciám na úrovni krajiny, predovšetkým prostredníctvom využívania všetkých možností pre jednotnú spoločnú

analýzu a spoločné plánovanie, ktoré sú stanovené v Spoločnom rámci strategických dokumentov pre jednotlivé krajiny (CFCSP) a ktoré sa majú prehodnocovať v súlade s vývojom situácie.

- Zmapujú sa bilaterálne formy pomoci a spôsoby pomoci, ktoré používa EÚ na základe jednotlivých pilierov, aby sa mohla stanoviť ich schopnosť adekvátne reagovať na citlivé situácie a posúdiť ich účinok a spôsob, akým vzájomne na seba pôsobia v teréne. Osobitná pozornosť sa bude venovať komplementarite medzi krízovým manažmentom vo vzťahu k nástrojom, ako sú spoločné opatrenia v rámci SZBP/EBOP, Nástroj pre stabilitu, Mierový nástroj pre Afriku a nástroje dlhodobej spolupráce.
- Komisia posúdi opatrenia EÚ v oblasti pomoci na zmiernenie a prevenciu ohrozenia bezpečnosti, podá návrhy na zlepšenie účinnosti a koherencie zahraničnej pomoci EÚ v situáciách neistoty a navrhne spôsoby na doplnenie činnosti na vnútroštátnej a regionálnej úrovni so špecifickým rámcom odpovede na problémy globálneho a nadregionálneho charakteru.
- EÚ v súlade s Kódexom správania EÚ s akcentom na komplementaritu a deľbu práce a po identifikácii zásadného prekryvania sa alebo medzier na úrovni jednotlivých krajín prideli existujúce a dodatočné finančné prostriedky tak, aby sa vzájomne dopĺňali. Komplementarita by mala byť cieľom tak v rámci danej krajiny, ako aj v medzinárodnom kontexte, pričom by sa malo rozhodnúť, kto sa bude angažovať v ktorej krajine. Komisia navrhuje, aby sa preskúmali možnosti členských štátov EÚ, ako nasmerovať mimoriadne finančné prostriedky do štátov, ktoré sa nachádzajú v citlivej situácii, pričom sa majú brať do úvahy predovšetkým tie štáty, ktoré sa ocitli v pozícii „sirôt“:
 - zvýšiť príspevky pre príslušnú krajinu, keď existuje strategický rámec bilaterálnej spolupráce,
 - navýšiť jednotlivé SDK, ktoré podpísala Komisia a partnerské krajiny a ktoré boli vyplatené v rámci národných orientačných plánov (PIN) riadených Komisiou – ak neexistuje rámec bilaterálnej spolupráce alebo ak má väčší účinok združenie finančných zdrojov.
- Komplexne sa preskúma hodnotenie a analytické nástroje týkajúce sa správy štátu a monitorovania konfliktov a živelných katastrof.
- Citlivé situácie sa stanú predmetom preskúmania zameraného na Iniciatívy EÚ v oblasti správy štátu pre krajiny AKT, čo zahŕnie pravidelnú spoluprácu na úrovni expertov a podanie správy zo strany Komisie v roku 2008.
- Komisia zvýši svoje kapacity pri poskytovaní rozpočtovej podpory, pričom bude brať do úvahy jej špecifické riziká a očakávané prínosy v citlivých situáciách. Posilní sa spolupráca so SB, s MMF a s AfRB.
- Komisia pripraví usmernenia, ktoré vyjasnia podmienky uplatňovania ustanovení umožňujúcich použitie flexibilných postupov na základe dlhodobých geografických nástrojov.
- EÚ sa bude usilovať ešte viac posilniť partnerstvo s OSN a s ostatnými multilaterálnymi subjektmi pri riešení citlivých situácií. Vecou mimoriadnej dôležitosti je v tomto ohľade ďalšia konsolidácia Komisie pre zabezpečenie mieru a pokračujúca aktívna podpora reformy OSN zo strany EÚ, ktorej cieľom je pripraviť OSN na účinné riešenie citlivých situácií.