



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 25.10.2007
COM(2007) 643 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Korak k odzivu EU na primere ranljivosti

– zavzemanje za trajnostni razvoj, stabilnost in mir v težkih razmerah –

{SEC(2007) 1417}

KAZALO

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Seznam kratic | 3 |
| 2. | Uvod | 4 |
| 3. | Ozadje | 4 |
| 4. | Korak k odgovoru EU na primere ranljivosti | 5 |
| 4.1. | Prepoznavanje ranljivosti: povzročitelji in značilnosti | 5 |
| 4.2. | Reševanje primerov ranljivosti: izzivi | 5 |
| 4.3. | Preprečevanje ranljivosti: dialog in analiza za prepoznavanje ranljivosti in spopadanje z njo | 6 |
| 4.4. | Odziv na ranljivost: strategije in prednostne naloge | 7 |
| 4.5. | Obdobje po krizi: povezava med takojšnjo pomočjo, rehabilitacijo in razvojem (LRRD) | 7 |
| 4.6. | Varnost in ranljivost | 8 |
| 4.7. | Demokratično upravljanje in človekove pravice v primerih ranljivosti | 8 |
| 5. | Instrumenti za izboljšanje | 10 |
| 5.1. | Finančni instrumenti in postopki | 10 |
| 5.1.1. | Evropski razvojni sklad (ERS) | 10 |
| 5.1.2. | Instrument za razvojno sodelovanje (DCI) in evropski sosedski in partnerski instrument (ESPI/ENPI) | 10 |
| 5.1.3. | Instrument za stabilnost | 10 |
| 5.1.4. | Humanitarna pomoč | 11 |
| 5.1.5. | Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR) in tematski program „nedržavni akterji in lokalne oblasti v razvojnem procesu“ | 11 |
| 5.2. | Proračunska podpora | 11 |
| 6. | Pot naprej: prednostne naloge in končni rezultati | 12 |

1. SEZNAM KRATIC

AKP: Afrika, Karibski otoki, Pacifik

AfDB: Afriška razvojna banka

CFCSP: Skupni okvir strateških dokumentov držav

SZVP: Skupna zunanja in varnostna politika

CSP: Strateški dokument države

DCI: Instrument za razvojno sodelovanje

DDR: Razorožitev, demobilizacija, ponovna vključitev

ESP: Evropska sosedska politika

ENPI: Evropski sosedski in partnerski instrument

ERS: Evropski razvojni sklad

EVOP: Evropska varnostna in obrambna politika

MDS: Mednarodni denarni sklad

LRRD: Povezava med pomočjo, rehabilitacijo in razvojem

NOP: Nacionalni okvirni program

OECD/DAC: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj/Odbor za razvojno pomoč

SSR: Reforma varnostnega sektorja

ZN: Združeni narodi

SB: Svetovna banka

2. UVOD

Primeri ranljivosti pomenijo poseben izziv, ker ovirajo trajnostni razvoj, uravnoteženo rast in mir, ustvarjajo regionalno nestabilnost, varnostna tveganja na globalni ravni, nenadzorovane migracijske tokove itd. EU mora biti sposobna, da s široko paleto instrumentov na ravni držav članic ter na ravni Skupnosti deluje v okviru dogovorjene in usklajene odzivne strategije, ki zajema takšne primere. Namen tega sporočila je zagotoviti osnovo za odzivno strategijo, ki bo razvita skupaj s Svetom in državami članicami EU.

To sporočilo temelji na obstoječem političnem okviru in instrumentih EU, trenutni mednarodni razpravi ter primerjalnih prednostih in izkušnjah. V tehnični prilogi so navedeni sklepi iz reševanja primerov ranljivosti. Poleg tega so službe Komisije in sekretariat Sveta razvili skupni dokument za začetek razprave o „varnosti in razvoju“, v katerem so vprašanja, pomembna za to sporočilo, obravnavana bolj podrobno.

To sporočilo združuje rezultate odprte razprave z najpomembnejšimi organizacijami civilne družbe in neuradnega sestanka ministrov EU za razvoj septembra 2007. Posredovano bo drugim institucijam EU z namenom, da se sproži razprava, s katero bi se utrdila podrobna strategija EU za odzive na ranljivost, kar bi prispevalo k ustvarjanju primernih razmer za trajnostni razvoj, stabilnost, mir in demokratično upravljanje.

3. OZADJE

Mednarodna skupnost je vedno bolj zaskrbljena zaradi posledic ranljivosti, ki še dodatno ovirajo doseg razvojnih ciljev novega tisočletja, škodujejo dobrobiti in svoboščinam ljudi ter lahko zajemajo globalna varnostna tveganja. Združeni narodi (ZN), donatorji ter regionalne in kontinentalne organizacije si kot prednostno nalogo postavljajo celostne pristope za reševanje primerov ranljivosti. Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoči navaja, da morajo biti načela usklajevanja, uravnavanja in upravljanja za doseg rezultatov prilagojena okoljem s šibkima upravljanjem in zmogljivostjo. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj/Odbor za razvojno pomoč (OECD/DAC) je potrdila „zavezanost politik in niz načel za dobro mednarodno delovanje v ranljivih državah in primerih ranljivosti“, s poudarjanjem „pristopov celovitega upravljanja“, ki zahtevajo tesno sodelovanje med gospodarskimi, razvojnimi diplomatskimi in varnostnimi akterji.

Skupnost in države članice EU so skupaj največji svetovni donator razvojne in humanitarne pomoči. EU je postala pomemben političen in varnostni akter. Nosi posebno odgovornost za soočanje z izzivi, ki jih nalagajo primeri ranljivosti, ima pa tudi primerjalne prednosti, kot je po vsem svetu razširjena mreža delegacij Komisije.

Političen okvir za spopadanje z različnimi razsežnostmi ranljivosti že obstaja. Evropsko soglasje o razvoju vsebuje smernice za celovit odziv na ranljivost. Je del širšega zunanjega okvira ukrepov, ki ga je treba začeti izvajati v celoti, da bi se Unija z ranljivostjo lahko soočala pravočasno in usklajeno. To vključuje evropsko varnostno strategijo, program EU za preprečevanje nasilnih konfliktov, evropsko sosedsko politiko, strateški okvir povezave med takojšnjo pomočjo, rehabilitacijo in razvojem (LRRD), evropsko soglasje o humanitarni pomoči in pristop EU k upravljanju in razvoju. Proces širitve vsebuje instrumente, ki so lahko v sedanjih okoliščinah koristni. Del tega okvira so zaveze EU o skladnosti politike za razvoj in kodeks ravnanja EU o dopolnjevanju in delitvi dela.

4. KORAK K ODGOVORU EU NA PRIMERE RANLJIVOSTI

4.1. Prepoznavanje ranljivosti: povzročitelji in značilnosti

Ranljivost se nanaša na šibke ali pomanjkljive strukture in na primere, v katerih je družbena pogodba kršena zaradi nezmožnosti ali nepripravljenosti države, da bi opravljala svoje osnovne naloge, izpolnjevala svoje dolžnosti in odgovornosti v zvezi z zagotavljanjem storitev, upravljanjem virov, pravno državo, enakopravnim dostopom do oblasti, varovanjem in varnostjo prebivalstva ter zaščito in spodbujanjem pravic in svoboščin državljanov.

Ranljivost povzročajo javne ustanove, politični procesi in družbeni mehanizmi, ki niso dovolj učinkoviti, vključevalni ali legitimni; ki ne izpolnjujejo pogojev za doseganje najmanjšega potrebnega institucionalnega in finančnega razvoja, zagona dolgoročnih strategij in postopnega dvigovanja standardov oblasti. Pri tem so vzroki ranljivosti v visoki ravni revščine in neenakomerni porazdelitvi bogastva.

V najskrajnejših primerih lahko države razpadejo ali se umaknejo z delov ozemlja, kar lahko privede do trajne negotovosti, stalnih nasilnih konfliktov in humanitarnih kriz. Zaradi takšnih razmer sta lahko morebiti ogroženi varnost in stabilnost na nadnacionalni ravni, kar lahko omaja strateške cilje in interese EU.

Ranljivost se pojavlja v mnogih državah z nižjim in srednjim dohodkom ter strukturno šibkimi gospodarstvi, ki so nestabilne in dovzetne za krize, zunanje pretrese, epidemije, promet s prepovedanimi drogami, in ogrožene zaradi naravnih nesreč in uničevanja okolja ter v katerih je ogroženo kulturno premoženje in raznolikost. Lahko je tudi stranski učinek globalizacije na območjih, ki so postavljena na obrobje svetovnega gospodarstva, ali pretirane odvisnosti od uvoza konvencionalnih virov energije, kar lahko ovira stabilizacijo in razvoj. Pričakuje se, da bodo podnebne spremembe dodatno poslabšale primere ranljivosti s povzročitvijo novih in mnogovrstnih učinkov v državah z nizko zmogljivostjo. Nadaljnje delo v zvezi s tem bo prispevalo k razvoju inovativnih odzivov ali prilagoditvi na obstoječe pristope.

Z vidika varstva ljudi je v primerih ranljivosti najbolj prizadeto revno in občutljivo prebivalstvo, kar lahko povzroči odhod človeškega kapitala v okviru prostovoljnega ali prisilnega preseljevanja, s čimer se lahko ranljivost še poslabša.

4.2. Reševanje primerov ranljivosti: izzivi

Za učinkovito spoprijemanje z ranljivostjo je potrebno sprejemanje namenoma načrtovanih tveganj, ki jih je treba pretehtati glede na tveganja, ki bi nastala, če ne bi ukrepali. Prizadevanja partnerskih držav za preprečevanje ranljivosti, za spopadanje z njenimi ključnimi vzroki in spoprijemanje z njenimi posledicami so sestavni del partnerstev EU. Tudi ko je izvajanje sporazumov o sodelovanju deloma ustavljeno, se EU v okviru povezave instrumentov Skupnosti in ukrepov EU ranljivosti še vedno posveča zaradi solidarnosti, varnosti in učinkovitosti.

Izogibanje reševanju razmer, pri katerih ni znatnih političnih preprek, lahko pripelje do primerov držav, regij ali območij, ki so glede pomoči zapostavljeni in pri katerih ostane celotna država, regija ali območje brez dostopa do finančnih virov. Po drugi strani pa lahko osredotočenje mednarodne javnosti na zadevno krizo povzroči masovne in neusklajene finančne prilive, ki sovpadajo ali niso učinkoviti.

Trenutna prizadevanja za dopolnjevanje v okviru kodeksa ravnanja EU bodo pripomogla k reševanju vprašanja „zapostavljenih glede pomoči“. Potrebna je razprava o konkretnih možnostih, da bi države članice EU učinkovito usmerjale dodatna sredstva na „države, ki so ranljive in glede pomoči zapostavljene“.

Skupnost to vprašanje kot del humanitarne pomoči rešuje v okviru metodologije ocenjevanja pozabljenih kriz, kar omogoča zagotavljanje podpore žrtvam kriz, ki jim mediji ali donatorji namenjajo malo ali nobene pozornosti.

Potrebno je obsežno in usklajeno reševanje primerov ranljivosti s pristopom „celovitega upravljanja“. Treba je zagotoviti prosto sporočanje podatkov in drugih informacij, sinergijo in razločno izražanje med institucionalnimi, državnimi in nedržavnimi akterji (humanitarnost, razvoj, diplomacija, kazenski pregon, varnost) ter vključiti večstranske in druge donatorje. Dosežen je bil pomemben napredek, še vedno pa je treba odstraniti glavne ovire.

Znotraj EU je potrebno nadaljnje usklajevanje. Skupna usposabljanja, načrtovanje in ocenjevanje z vključevanjem osebja Komisije, sekretariata Sveta in držav članic bi se morali izvajati bolj sistematično in ne le v primerih kriz in po konfliktih, temveč tudi, kadar skupna analiza kaže na poslabšanje razmer, ki bi lahko ranljivost povečale.

Komisija, sekretariat Sveta ali države članice EU bi morali dodatno spodbujati stike na delovni ravni o geografskih in tematskih vprašanjih v zvezi z ranljivostjo ter medsebojno obveščanje in usklajevanje med vodji misij EU v določeni državi ali regiji. V ta usklajevalni proces bi morali primerno vključiti tudi ZN, druge večstranske partnerje, donatorje, organizacije in institucije civilne družbe, ki niso centralne vlade (parlamenti, lokalni in decentralizirani organi, regionalne in kontinentalne organizacije). Preprečevanje ranljivosti in spopadanje z njo je del skupne strategije EU-Afrika. O tem vprašanju se bodo nadaljevali pogovori s Kitajsko in drugimi partnericami, ki niso članice OVSE in so znatno prisotne v zadevnih državah.

4.3. Preprečevanje ranljivosti: dialog in analiza za prepoznavanje ranljivosti in spopadanje z njo

Donatorji, države partnerice, regije in organizacije, mednarodne institucije, civilna družba in vlade so razvili orodja za zgodnja opozorila, analize, spremljanje in ocenjevanje, primerna za primere ranljivosti. Zelo pogosto je treba ta orodja dopolniti s primernimi instrumenti, ki omogočajo pravočasno izvajanje rezultata analize.

Politični dialog z državami partnericami, regijami in kontinentalnimi organizacijami je osrednja točka sporazumov o partnerstvu in sodelovanju, ki jih je sklenila EU. Obravnavanje razlogov za ranljivost in njenih posledic v okviru tega dialoga lahko prispeva k izgradnji strategij posamezne države, s katerimi se je možno trajno izogniti ranljivosti.

Treba je okrepiti možnosti strateških dokumentov držav (CSP) za preprečevanje ranljivosti: z osnovnimi vzroki konfliktov, nasilnih dejanj, nevarnosti in tveganja občutljivosti se je treba bolj sistematično spopadati v okviru razvojnih programov in zagotoviti, da se uporabljajo pristopi, ki upoštevajo vidik sporov. Prav tako je treba krizno upravljanje in zmanjšanje tveganja ter dejavnosti za pripravljenost povezati z razvojnimi razlogi in CSP kot smernicami za celotno EU.

4.4. Odziv na ranljivost: strategije in prednostne naloge

V primerih ranljivosti je država, regija ali določena skupnost izpostavljena prekomernim obremenitvam in nevarnostim. Vsak primer zahteva drugačen, jasen in celovit pristop, ki razločno opisuje diplomatsko dejavnost, humanitarno pomoč, razvojno sodelovanje in varnost.

CSP, ki so pripravljene skupaj s partnerskimi vladami, so prednostni okvir za odziv na ranljivost. Da bi bil pristop EU bolj pregleden, bi dokumenti morali vsebovati tudi posredovanja v okviru SZVP in instrumenta za stabilnost. CSP lahko zagotovijo usklajeno delovanje EU v primerih ranljivosti, zlasti s „skupnim načrtovanjem programov“, kar povečuje predvidljivost in spodbuja sinergije za prilagajanje potrebam in prednostnim nalogam partnerja. Pristop v okviru instrumentov Skupnosti ima lahko dodano vrednost, saj je v določenih okoliščinah morda bolj nevtralen kot dvostransko sodelovanje.

EU v okoliščinah, ki so poslabšane do te mere, da dolgoročno razvojno sodelovanje ni več možno ali zaželeno, ponavadi uporablja mešanico političnega in diplomatskega udejstvovanja, v povezavi z določeno ravno orodij razvojnega sodelovanja in kriznega upravljanja. Lahko se zagotovi humanitarna pomoč, toda vzrok zanjo niso primeri ranljivosti sami, razen če se spremenijo v krizo s humanitarnimi posledicami. Kot izraz solidarnosti EU z žrtvami naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, je taka pomoč nevtralna, nepristranska ter neodvisna: ne pomeni političnega ukrepanja in se je ne da opredeliti kot orodje kriznega upravljanja.

Glede kriznega upravljanja je Unija okrepila svojo zmožnost hitrejšega in bolj prilagodljivega delovanja v zvezi s krizami in primeri ranljivosti. Politični dialog in politični ukrepi, kot so sankcije, so prav tako del niza orodij EU v primerih ranljivosti. V tovrstnih primerih bi bilo treba omogočiti sodelovanje veliko udeležencem, na primer agencijam ZN, Rdečemu križu ali akterjem posameznih držav. Parlamenti, decentralizirani organi in civilna družba zlahka pripomorejo k spremembam in njihov učinek je lahko največji, če se jim omogoči dostop do financiranja.

Začetne odzivne strategije bi morale biti usmerjene na nujne potrebe prebivalstva, čeprav je treba strateške odzive osredotočiti na dolgoročne cilje. Zato je ključnega pomena razumevanje, kako ranljivost vpliva na različne skupine v družbi, zlasti na ženske in občutljive skupine, na primer otroke, mlade, invalide in manjšine, da se lahko njihove potrebe učinkovito zadovoljijo.

Te skupine lahko delujejo tudi kot „spodbujevalci sprememb“. Predvsem žensk se ne sme dojemati samo kot pasivnih žrtev; čeprav so zlasti v primerih konfliktov posebej dovzetne za spolne zločine in izkoriščanje. Ženske in manjšine igrajo pomembno vlogo pri spodbujanju trajnostnega miru in izboljšanju varnosti, vendar ponavadi nimajo dostopa do mehanizmov, oblasti in virov, ter se soočajo z diskriminacijskimi pravnimi okviri. Prehodna obdobja nudijo priložnost za reševanje vprašanj enakosti spolov in pravic manjšin v okviru ustavnih ali zakonodajnih revizij, reform sodstva in vključevanja v določanje prednostnih nalog obnovitvenega načrta.

4.5. Obdobje po krizi: povezava med takojšnjo pomočjo, rehabilitacijo in razvojem (LRRD)

Doslednost v splošnem odzivu, prisotnost sposobnih, izkušenih in dobro usklajenih človeških virov ter trajnostno financiranje so temeljnega pomena. Takojšnja pomoč, krizno upravljanje,

pomoč pri obnovi in dolgoročno razvojno sodelovanje morajo biti primerno povezani kot deli celostnega pristopa, zgrajenega na načelu trajnostnega razvoja. V tem smislu je Skupnost skušala izvajati strateški okvir LRRD od poznih devetdesetih let. To je dolg in zapleten postopek, ki vključuje veliko različnih akterjev in finančnih instrumentov.

Glavni cilj pristopa LRRD je bil zgraditi dolgoročne strategije za ključne sektorje in akterje iz tradicionalnega vidika takojšnje pomoči, da bi tako zagotovili kontinuiteto in spodbudili sinergije. Toda upravljanje, institucionalni razvoj in varnost morajo biti boljše vključeni v strateški okvir. Poleg tega mehanizmi financiranja, na primer skladi, ki jih upravljajo mednarodne agencije in ki se v takšnih razmerah pogosto uporabljajo, ne zmorejo vedno podpirati izvajanja programov obnove in sanacije tako hitro, kot se od njih pričakuje, in čeprav bi načeloma lahko pomagali zagotoviti usklajevanje in povezovanje donatorjev, se jih ne sme uporabljati kot nadomestek za lokalno odgovornost in prisotnost same EU.

Še vedno so potrebna prizadevanja za posodobitev metod izvajanja strateškega okvira LRRD, z ustrežno povezavo vprašanj upravljanja in varnosti ter za prilagoditev postopkov in finančnih mehanizmov razmeram, v katerih je prilagodljivost ključnega pomena. Še vedno se poskušajo doseči boljša skladnost analiz in politik, povezovanje strategij (vključno z usklajevanjem, koherenco, dopolnjevanjem) in sinergija dejavnosti v določenem obdobju, ki zajema humanitarne ter razvojne pristope k razmeram.

4.6. Varnost in ranljivost

V primerih ranljivosti je pogosto glavna skrb vzpostavitev vezi med mirom, varnostjo in razvojem znotraj države in preko meja. Razvojno sodelovanje bistveno prispeva k spodbujanju miru in stabilnosti, saj se spopada z izrazi nasilja in osnovnimi vzroki negotovosti ter nasilnih spopadov.

EU je izboljšala preprečevanje spopadov in zmogljivosti kriznega upravljanja. V zvezi s krizami in primeri ranljivosti je sposobna delovati hitreje in bolj prilagodljivo. Združena uporaba instrumentov Skupnosti, vključno s posebno mirovno pomočjo za Afriko in instrumentom za stabilnost ter orodji SZVP/EVOP spodbuja krepitev nacionalnih, regionalnih in kontinentalnih pristopov k ranljivosti.

Obsežen, razvojno usmerjen pristop k varnosti, ki vključuje skrb za varnost ljudi v programe, povezane z upravljanjem, kot sta reforma varnostnega sektorja (SSR) in razoroževanje, demobilizacija in ponovno vključevanje (DDR), lahko zagotovi, da se glavna pozornost namenja varnosti posameznikov ter njihovim temeljnim potrebam in pravicam. Integriran pristop „celovitega upravljanja“ k SSR je osnova za strategije izgradnje države in politične legitimnosti v razmerah po konfliktih.

4.7. Demokratično upravljanje in človekove pravice v primerih ranljivosti

Ranljivost najpogosteje sproži pomanjkljivo in neuspešno upravljanje v obliki pomanjkanja politične legitimnosti skupaj z zelo omejenimi institucionalnimi zmogljivostmi v povezavi z revščino. Glavni cilj ukrepov EU bi morali biti podpora demokratičnemu upravljanju, izgradnji države, procesom za doseganje sprave in zaščiti človekovih pravic ter podpiranje politične volje za prenovo z dialogom in spodbudami, ne pa s pogojevanjem in sankcijami.

Odgovornost za prenovo vseh skupin v družbi, vključno z najboljčutljivejšimi, je ključna tudi v primerih ranljivosti. Rezultat dialoga o načrtovanju programov je, da imajo države AKP

dostop do dodatnih sredstev, glede na ustreznost, ambicioznost in verodostojnost svojih akcijskih načrtov upravljanja, ki se ocenjujejo z upoštevanjem razmer v obdobju po krizi in ranljivosti. Ta pristop bi se lahko razširil na druge regije, države članice EU bi ga lahko uporabljale v svojih dvostranskih sodelovanjih. Skupnost je razvila tudi pomoč za upravljanje v okviru evropske sosedске politike (ESP).

V primerih ranljivosti človekove pravice niso vedno zaščitene, temveč so pogosto kršene. Poleg neposredne podpore organizacijam civilne družbe, zagovornikom človekovih pravic in nacionalnim ustanovam, kot so komisije za človekove pravice ali ombudsman, ter obveznosti parlamentov ter decentraliziranih organov, je dialog odločilnega pomena tudi pri prepoznavanju in obravnavanju omejitev.

Za spodbuditev demokratizacije je treba določiti prednostne potrebe. Volitve so nujne, vendar ne zadostujejo za napredek v demokratičnem razvoju. V fazi zasnove so potrebna prizadevanja za spodbujanje vključujoče politične družbe in delujočih večstrankarskih sistemov, pri čemer se osredotoči na institucionalni razvoj, v fazi izvajanja pa prizadevanja za spodbujanje učinkovitega delovanja novo izvoljenih institucij. Poleg tega je lahko osredotočenost izključno na volilni postopek neproduktivna, če vodi do zgodnjega umika donatorjev.

V najbolj izjemnih primerih centralna vlada ne spoštuje demokratičnega upravljanja. Nujno je sodelovanje z drugimi akterji, na primer civilno družbo, lokalnimi organi ali parlamenti. Poleg tega bi se moral s centralnimi vladaми nadaljevati dialog o manj spornih vprašanjih, kot sta zagotavljanje storitev ali ustvarjanje delovnih mest za postopno oblikovanje politične volje za prenavo. Ponovna vzpostavitev zagotavljanja osnovnih storitev in ustvarjanje delovnih mest sta prednostni nalogi v primerih ranljivosti, pri katerih pogosto obstaja napetost med cilji izgradnje institucionalnih zmogljivosti in zagotavljanjem dostopa do storitev ter se zamenjavam ne da izogniti.

Trajnostni mir zahteva legitimen in učinkovit pravosodni sistem, ki je v primerih ranljivosti še posebej šibek. V okoliščinah po krizi je temeljnega pomena prehodni nacionalni pravosodni sistem in sistem pravne države, za katerega je odgovorna država sama in s katerim sodelujejo uradne in nevladne institucije. Sočasni napredek pravosodja in pobud za doseg spravne po konfliktih prispevata k stabilizaciji razdvojenih družb. Hkrati bi morale EU in partnerske države skupaj zagotavljati, da so najhujša kazniva dejanja, ki zadevajo mednarodno skupnost, kaznovana in preganjana.

Uničenje okolja in dostop do naravnih virov ali nadzor nad njimi igrajo osrednjo vlogo v nekaterih konfliktih, kar vpliva tudi na vzpostavljanje miru in pokonfliktno obnovo. To, ali bo obilje naravnih virov imelo pozitiven ali negativen vpliv, je zlasti odvisno od zmogljivosti in razvojne usmerjenosti ljudi, ki z viri upravljajo. Čeprav je finančni in politični vpliv donatorjev v teh vprašanjih pogosto omejen, jih je treba v odzivnih strategijah upoštevati, sicer se bo konflikt ponovno sprožil. Ključnega pomena so lahko tudi akterji v zasebnem sektorju. EU bo še naprej spodbujala sodelovanje v okviru mednarodnih pobud proti nezakoniti trgovini z naravnimi viri ter podpirala pregledno in uravnoteženo upravljanje z njimi.

Razpoložljivost ključnih statističnih podatkov je pogosto bistvena za spoprijemanje z vprašanji upravljanja, demokratičnega procesa, zagotavljanja osnovnih storitev in dostopa do naravnih virov. Učinkovit statistični sistem je nujno potreben za zmanjšanje revščine, trajnostni razvoj in uravnoteženo rast.

5. INSTRUMENTI ZA IZBOLJŠANJE

5.1. Finančni instrumenti in postopki

Učinkovito obravnavanje ranljivosti je tvegano in zahteva urnost ter prilagodljivost pri sprejemanju političnih odločitev in njihovem izvajanju na terenu, medtem ko se je treba sočasno ukvarjati z omejitvami partnerske države, pogosto glede omejenih zmogljivosti. V tem smislu so potrebni tudi bolj prilagodljivi in pospešeni postopki za vzpostavitev hitrejših mehanizmov zagotavljanja preglednosti in odgovornosti ter za izboljšanje pristopa k upravljanju za dosego rezultatov.

EU mora izboljšati uporabo svoje široke palete instrumentov, da bi s tem uresničila politike, omogočila celovit odziv na primere ranljivosti in zapolnila „vrzel v izvajanju“. Potrebna so še velika prizadevanja za boljšo povezanost in razločnejšo predstavitev vseh možnosti, ki jih ponujajo paleta instrumentov Skupnosti (geografskih, stabilizacijskih, humanitarnih, tematskih) in mehanizmi SZVP/EVOP ter dvostranska pomoč držav članic EU in instrumenti drugih donatorjev.

Za izvajanje tega sporočila poleg obstoječega finančnega okvira 2007–2013 niso potrebni nobeni novi viri financiranja. Njegov namen je spodbujanje boljših sinergij med že obstoječimi finančnimi instrumenti in vzpostavljanje primerne ter uravnotežene sodelovanja pri financiranju z ERS, kadar je to potrebno.

5.1.1. Evropski razvojni sklad (ERS)

Določbe sporazuma iz Cotonouja o humanitarni in nujni pomoči predvidevajo „prilagodljive mehanizme“ za ukrepanje po izrednih razmerah in prehod na razvojno fazo. V številnih primerih so že bili uspešno uporabljeni. Komisija trenutno pripravlja niz bolj prilagodljivih izvedbenih postopkov za uporabo v primerih ranljivosti. Nove določbe o uporabi dodelitev sredstev za nepredvidene potrebe po državah nudijo dodatno priložnost za še večjo prilagodljivost. Poleg tega je cilj sklada za pomoč v naravnih nesrečah AKP (v fazi odobritve) zmanjšati občutljivost držav, ki so ogrožene zaradi naravnih nesreč v skladu s „Hyoškimi akcijskim načrtom 2005–2015“.

5.1.2. Instrument za razvojno sodelovanje (DCI) in evropski sosedski in partnerski instrument (ESPI/ENPI)

„Razmere po krizah in nestabilne države“ so izrecno omenjene med geografskimi programi za izvajanje pomoči Skupnosti v DCI. V razmerah, kot so krize, obdobja po konfliktih ali grožnje demokraciji, pravni državi, človekovim pravicam ali temeljnim svoboščinam, je s posebnim postopkom za ravnanje v nujnih primerih predvidena revizija geografskih strateških dokumentov in večletnih okvirnih programov za prehod na dolgoročno sodelovanje in razvoj. Poleg tega se lahko posebni ukrepi, ki niso predvideni v teh strategijah in programih, izvajajo v primeru naravnih nesreč, civilnih sporov ali kriz, kadar niti instrument za stabilnost niti humanitarna pomoč ne moreta posredovati. ENPI vključuje podobne določbe.

5.1.3. Instrument za stabilnost

Kratkoročna komponenta instrumenta za stabilnost omogoča, da Komisija zagotavlja strateško podporo v zvezi z morebitnimi prihodnjimi ali dejanskimi kriznimi razmerami in nemudoma zagotovi pomoč, ki ji nato sledi dolgoročna podpora v okviru drugih instrumentov. Ta instrument se lahko uporablja v kriznih razmerah ali nastajajočih kriznih

razmerah, začetnem obdobju politične stabilizacije po krizi in zgodnji obnovi po naravnih nesrečah, lahko dopolnjuje ali usmerja podporo v okviru tradicionalnih zunanjih instrumentov Skupnosti. Dolgoročna komponenta obravnava nadregionalne grožnje, vključno z neširjenjem in organiziranim kriminalom.

5.1.4. Humanitarna pomoč

Cilj humanitarne pomoči je reševanje življenj in zagotavljanje takojšnje pomoči žrtvam kriz, ne glede na stopnjo ranljivosti in vzroke za krizo. Obstoječi postopki za mobilizacijo humanitarne pomoči so prilagojeni temu pristopu.

5.1.5. Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice (EIDHR) in tematski program „nedržavni akterji in lokalne oblasti v razvojnem procesu“

V najtežjih primerih donatorji svojo neposredno podporo vladam preusmerijo na druge akterje, ki lahko pripomorejo k spremembam. Postopki, vzpostavljeni v okviru tematskega programa „nedržavni akterji in lokalne oblasti v razvojnem procesu“ in programa EIDHR, so dobro prilagojeni na primere ranljivosti, saj podpirajo alternativne akterje v razmerah, ki niso ugodne za razvoj sodelovanja ali spoštovanje človekovih pravic. Predvidena je tudi podpora zagovornikom človekovih pravic in z njimi povezanemu mednarodnemu okviru.

EIDHR je zelo pomemben v primerih ranljivosti zaradi posebne osredotočenosti na razmere, v katerih so resno ogrožene temeljne svoboščine in varnost ljudi, v katerih so zlasti civilna družba in zagovorniki človekovih pravic izpostavljeni največjim pritiskom in v katerih je zmanjšan politični pluralizem. Cilj EIDHR bo nuditi pomoč za demokratično politično udeležbo in zastopanost ter prispevati k mirni spravi med interesi skupin. Nadnacionalna in regijska podpora bosta osredotočeni na dialog in praktične dejavnosti sodelovanja, katerih cilj bo spopadanje z vzroki globoko zakoreninjenih konfliktov ali morebitnih nasilnih konfliktov. Ena od posebnih lastnosti EIDHR je, da lahko financira dejavnosti brez privolitve vlade partnerske države. To je lahko dodatna prednost v nekaterih primerih ranljivosti. Toda EIDHR lahko deluje le kot dopolnilo veljavnih geografskih programov.

5.2. Proračunska podpora

Kot dopolnilo k projektom in glede na vzroke ranljivosti se lahko proračunska podpora uporablja tudi za spopadanje z nujnimi finančnimi potrebami, utrjevanje bistvenih državnih funkcij (upravljanje javnih financ) in ohranjanje družbene stabilnosti (izplačilo plač ali financiranje uvoza). Učinkovito lahko vpliva tudi na politični dialog o SSR, DDR ali reformi javne uprave, kadar ti vplivajo na makroekonomsko stabilnost.

Komisija je proračunsko podporo uporabila v primerih številnih držav v obdobjih po konfliktu za podporo v procesih obnove. Politična in razvojna tveganja ali tveganja v zvezi z zaupanjem in ugledom so visoka v vseh primerih ranljivosti, treba pa jih je primerjati s pričakovanimi koristmi in škodo, ki bi nastala zaradi novih kriz. Proračunska podpora je prilagojena na upravljanje takih tveganj (z dejavnostjo, usmerjeno na kritične stroške, revidirane zaostanke prispevkov itd.) in temelji na stalnem ocenjevanju makroekonomskih razmer, reformah upravljanja javnih financ ter rezultatov razvojnih strategij.

6. POT NAPREJ: PREDNOSTNE NALOGE IN KONČNI REZULTATI

Kakor si partnerske države prizadevajo obravnavati vzroke in posledice ranljivosti, mora EU zagotoviti, da so Skupnost, institucije EU in države članice bolj odzivne, hitrejše in bolj prilagodljive pri svoji podpori prizadevanjem partnerskih držav za spopadanje z ranljivostjo. Komisija predlaga sprožitev razprave, ki bo vključevala civilno družbo in druge interesne skupine, ter zavezanost k spodaj navedenim ukrepom za začetek priprave odzivne strategije EU za primere ranljivosti.

- EU bi morala uradno potrditi načela OECD/DAC za dobro mednarodno delovanje v ranljivih državah in razmerah ter se zavezati, da jih bo izvajala v vseh primerih ranljivosti.
- Vprašanja glede ranljivosti bodo bolj sistematično vključena v redne politične dialoge s partnerskimi državami, ki kažejo znake ranljivosti.
- Za zagotovitev pristopov celovitega upravljanja bi bilo treba redno izmenjavati analize tveganja, EU pa bi se morala ustrezno odzvati na terenu v okviru sestankov vodij misij ter na sedežu v okviru dialogov na delovni ravni med institucijami in državami članicami in med skupinami Sveta.
- Podpora EU državam, ki se spopadajo s primeri ranljivosti, bi morala ves čas spodbujati enakost med spoloma, človekove pravice, vključno z vidikom pravic otrok, in socialno vključevanje.
- Komisija bo spodbujala vzpostavitev posebnih državnih in tematskih skupin, v katerih bodo sodelovali sekretariat Sveta in države članice ter se ukvarjali s posebnimi primeri ranljivosti, z namenom da:
 - nadalje razvijejo konceptualne in analitične pristope k ranljivosti in konfliktom, vključno s SSR in razširitvijo strateškega okvira LRRD za celovite odzive na obdobje po krizi in metode izvajanja upravljanja ter vprašanj varnosti;
 - okrepijo primerjalne prednosti EU v primerih ranljivosti, tudi z vidika prihodnjih zunanjih služb EU;
 - napredujejo k skladnejšemu in usklajenemu ukrepanju na ravni držav, zlasti z uporabo vseh možnosti za enotno skupno analizo in skupno načrtovanje programov, kakor je določeno v skupnem okviru strateških dokumentov držav (CFCSP), ki bodo revidirani glede na razvoj razmer.
- Urejeno bo določanje dvostranskih načinov pomoči in načinov pomoči EU v okviru različnih stebrov, da se določi njihova zmožnost primernega odzivanja na primere ranljivosti ter da se oceni njihov učinek in način medsebojnega vplivanja na terenu. Posebna pozornost bo posvečena dopolnjevanju med instrumenti, povezanimi s kriznim upravljanjem, npr. skupni ukrepi SZVP/EVOP, instrument za stabilnost, mirovna pomoč za Afriko in instrumenti za dolgoročno sodelovanje.
- Komisija bo proučila prizadevanja EU za pomoč pri odpravi in preprečevanju varnostnih groženj, oblikovala predloge za izboljšanje učinkovitosti in skladnosti zunanje pomoči EU v primerih negotovosti in predlagala načine za dopolnitev ukrepov na nacionalni in regionalni ravni s posebnim okvirom za odzive na globalne in nadregionalne izzive.

- V skladu s kodeksom ravnanja EU o dopolnjevanju in delitvi dela bo EU po opredelitvi pomembnejših prekrivanj in vrzeli na ravni držav komplementarno razdelila obstoječa in dodatna sredstva. Dopolnjevanje bi moralo obstajati znotraj držav in med državami, tako da se določi, kdo je zadolžen za katero državo. Komisija predlaga, da se raziščejo naslednje možnosti držav članic EU za usmerjanje dodatnih sredstev na ranljive države, ob posvečanju posebne pozornosti državam, ki so glede pomoči zapostavljene:
 - povečanje dodelitve sredstev za posamezno državo, kadar obstaja strateški dvostranski okvir sodelovanja;
 - zagotovitev dodatnih sredstev za CSP, ki jih podpišejo Komisijo in partnerske države, ter izplačanih v okviru nacionalnih okvirnih programov (NOP), ki jih upravlja Komisija, kadar dvostransko sodelovanje ne obstaja ali kadar imajo združena finančna sredstva večji učinek.
- Izveden bo poglobljen pregled orodij za analizo in ocenjevanje upravljanja, konfliktov ter spremljanja naravnih nesreč.
- Ranljivost bo zajemal postopek pregleda pobude o upravljanju za države AKP, ki bo vključeval redno sodelovanje na strokovni ravni in poročilo Komisije v letu 2008.
- Komisija bo izboljšala svoje zmogljivosti zagotavljanja proračunske podpore ob upoštevanju svojih posebnih tveganj in pričakovanih koristi v primerih ranljivosti. Okrepljeno bo usklajevanje s Svetovno banko (SB), Mednarodnim denarnim skladom (MDS) in Afriško razvojno banko (AfDB).
- Komisija bo pripravila smernice, ki bodo pojasnjevale, pod kakšnimi pogoji se lahko uporabljajo določbe, ki dovoljujejo uporabo prilagodljivih postopkov v okviru geografskih dolgoročnih instrumentov.
- EU si bo prizadevala za nadaljnjo krepitev partnerstva z ZN in drugimi večstranskimi akterji za obravnavanje primerov ranljivosti. V tem smislu sta zelo pomembna nadaljnje usklajevanje komisije za izgradnjo miru in prihodnja dejavna podpora reforme ZN, katere cilj je usposobiti ZN za učinkovito obravnavanje primerov ranljivosti.