



VISOKI PREDSTAVNIK
UNIJE ZA ZUNANJE
ZADEVE IN
VARNOSTNO POLITIKO

Strasbourg, 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**Krepitev zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju –
usposabljanje partnerjev za preprečevanje in obvladovanje kriz**

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Krepitev zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju – usposabljanje partnerjev za preprečevanje in obvladovanje kriz

1. Uvod

Dogodki v Afriki, v evropskem sosedstvu in drugod kažejo na dramatično in vedno slabšo mednarodno varnost, saj več kot 1,5 milijarde ljudi po vsem svetu živi v nestabilnih regijah, ki so jih prizadeli konflikti. Glede na sedanja gibanja se bo to število do leta 2030 predvidoma povečalo na 2 milijardi. Nestabilne države ne dosegajo razvojnih ciljev tisočletja in nasilni konflikti ter slabo upravljanje ostajajo ključni razvojni izzivi. Nove grožnje, kot sta terorizem in organizirani kriminal, so dodatno podžgale nestabilnost in nasilje.¹

Usklajeno zunanje delovanje z uporabo diplomatskih, varnostnih, razvojnih in humanitarnih instrumentov Evropske unije (EU) je bistveno, da se ponovno vzpostavi zaupanje in zagotovi, da so institucije partnerskih držav pripravljene na soočanje z izzivi. Instrumenti zunanjega delovanja EU imajo različne in dopolnjujoče se vloge. Povezava med varnostjo in razvojem je glavno temeljno načelo celostnega pristopa zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz² ter dopolnjuje politike na področju notranje, pomorske in drugih varnosti. Vendar pa je treba okrepiti celostni pristop EU, da bi zapolnili vrzeli v trenutnem odzivanju EU. To bi bilo na primer pomembno, kadar misije v okviru skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) nudijo usposabljanje, njegovo vzdržnost in uspešnost pa zavira pomanjkanje osnovne opreme partnerskih držav.

V zvezi s tem je treba poudariti tudi, da obstajajo številni pomembni politični okviri tako za varnost kot za razvoj, od katerih so nekateri trenutno v pregledu. To vključuje na primer evropsko sosedsko politiko³, razvojni okvir za obdobje po letu 2015, strateški pregled zunanje politike in tudi strategijo za pomorsko varnost ter evropsko agendo za varnost.

V tem skupnem sporočilu se na podlagi sklepov Evropskega sveta iz decembra 2013⁴ in izjave z vrha EU-Afriška unija iz aprila 2014⁵ ugotavljajo pomanjkljivosti in predlagajo popravni ukrepi. Skupno sporočilo sicer obravnava vprašanje opreme v podporo krepitvi zmogljivosti na področju varnosti v partnerskih državah, ne obravnava pa oskrbe s smrtonosnim orožjem. EU take opreme ne bo zagotavljala.

¹ Svetovna banka (2011), „Poročilo o svetovnem razvoju: konfliktne situacije, varnost in razvoj“ („World Development Report: Conflict, Security and Development“), Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final, skupno sporočilo „Celosten pristop zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz“, 11.12.2013; dok. Sveta 9644/14, Sklepi Sveta o celostnem pristopu EU, 12.5.2014; skupni delovni dokument SWD(2015) 85 final, 10.5.2015.

³ JOIN(2015) 6 final, skupni posvetovalni dokument, „Za novo evropsko sosedsko politiko“, 4.3.2015.

⁴ EUCO 217/13, sklepi Evropskega sveta, 19. in 20. december 2013, 20.12.2013.

⁵ Dokument Sveta 8370/14, Priloga 1, izjava s četrtega vrha EU-Afrika, 2. in 3. april 2014, 2.4.2014.

2. Povezava med varnostjo in razvojem v politikah EU

Kot je navedeno v Pogodbah, so cilji zunanjega delovanja EU med drugim „ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti [...]“ in tudi „pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine“.⁶ V Pogodbah je določena tudi zahteva po skladnosti med različnimi področji politik v okviru navedenih ciljev.⁷

Glavni cilj razvojne politike EU je zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine⁸, poleg tega pa razvojna politika EU obravnava tudi trajnostni razvoj, neenakosti, socialno nepravilnost in kršitve človekovih pravic. To je bistvenega pomena za spopadanje s temeljnimi vzroki negotovosti in konfliktov. Cilje razvojnega sodelovanja je treba upoštevati tudi pri drugih politikah EU, za katere je verjetno, da bodo vplivale na države v razvoju. To podpirajo tudi sporočilo Komisije „Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“ iz leta 2011⁹ in z njim povezani sklepi Sveta iz leta 2012¹⁰, ki opozarjajo, da je treba reševanje izzivov s področja varnosti, nestabilnosti in tranzicije postaviti na prvo mesto.

EU je pristojna za opredelitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike. Skupna varnostna in obrambna politika, ki je sestavni del skupne zunanje in varnostne politike, zagotavlja EU operativne sposobnosti za izvajanje. V skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov¹¹ lahko EU pri misijah za ohranjanje miru, preprečevanje konfliktov in krepitev mednarodne varnosti zunaj svojih meja uporablja sredstva SVOP in tako izvaja širok nabor nalog.¹²

Vzajemna krepitev ukrepov na področjih varnosti in razvoja je jasno potrebna. EU dosledno poudarja, da je „varnost predpogoj za razvoj“¹³ ter da „brez razvoja in izkoreninjenja revščine ni mogoče doseči trajnostnega miru“¹⁴. Ustvarjanje in razvoj političnih, družbenih in gospodarskih pogojev za stabilnost sta bistvena za varnost države in predpogoj za njen razvoj. Ta povezava med varnostjo in razvojem je osrednjega pomena za povečanje učinkovitosti zunanjega delovanja EU.

Vsaka država mora za zagotovitev svoje varnosti in razvoja imeti ali pridobiti ustrezne zmogljivosti v vseh ključnih sektorjih, vključno z varnostjo in obrambo. To državo ne le stabilizira, temveč ji tudi omogoča, da konstruktivno prispeva k miru, stabilnosti in preprečevanju kriz v svoji regiji.

2.1 Trenutna prizadevanja za krepitev zmogljivosti

Trenutna prizadevanja za krepitev zmogljivosti na področju varnosti v partnerskih državah segajo na številna področja politike. V njihovem okviru se uporabljajo različni instrumenti, ki v središče postavljajo vzpostavitev učinkovitih, legitimnih in trajnostnih institucij, vključno z uspešnim

⁶ Člen 21(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

⁷ Člen 21(3) PEU; člen 205 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

⁸ Člen 208 PDEU.

⁹ COM(2011) 637 final, „Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“, 13.10.2011.

¹⁰ Dok. Sveta 9369/12, sklepi Sveta, „Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“, 14.5.2012.

¹¹ Člen 42 PEU.

¹² Člen 43 PEU.

¹³ Dok. Sveta 15895/03, Evropska varnostna strategija, 8.12.2003.

¹⁴ Dok. Sveta 15097/07, Varnost in razvoj – sklepi Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, 20.11.2007. Poročilo Evropskega parlamenta (A8-0039/2015) o letnem poročilu visoke predstavnice Evropske unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Evropskemu parlamentu (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

pravosodjem in varnostnim sektorjem, nadzorom meja in obalno stražo. Dejavnosti za krepitev zmogljivosti med drugim vključujejo dostop do mednarodnih instrumentov, politični dialog, tehnično sodelovanje (vključno s skupnimi raziskavami in inovacijami), usposabljanje (prenos znanja¹⁵ in razvoj spretnosti¹⁶) ter zagotavljanje osnovne opreme in materiala. Namen usposabljanja v varnostnem sektorju je izboljšanje sposobnosti partnerja za zagotavljanje stabilnosti in zaščite državljanov. Usposabljanje lahko poteka pred začetkom dela, lahko pa v obliki mentorstva ali usposabljanja in podpore na delovnem mestu postane sestavni del operativnih faz. Oprema, ki se zagotovi partnerjem, lahko sega od tehnične opreme za komunikacijo, javnih služb za zagotavljanje zdravja in varnosti na terenu, zdravstvenih objektov, prevoznih sredstev in drugih sredstev do opreme za zaščito sil.

Podpora EU povezavi med varnostjo in razvojem se je s posegi na različnih politikah in instrumentih EU skozi leta postopno razširila.

Mandati več izmed 34 doslej izvedenih misij in operacij v okviru SVOP so vključevali krepitev zmogljivosti za mir in varnost v partnerskih državah. Krepitev zmogljivosti je na primer bistvo mandata treh misij SVOP, ki jih je EU začela leta 2014. V okviru svetovalne misije za reformo sektorja civilne varnosti v Ukrajini (EUAM Ukraine) EU zagotavlja strateško podporo, svetovanje in mentorstvo. V okviru vojaške svetovalne misije v Srednjeafriški republiki (EUMAM RCA) EU podpira lokalne državne organe pri pripravi prihajajoče reforme sektorja varnosti. To dosega s tem, da nacionalni vojski pomaga pri krepitvi zmogljivosti, dvigovanju standardov in prizadevanju, da bi postala modernizirana, učinkovita in odgovorna oborožena sila. V okviru civilne misije SVOP v Maliju (EUCAP Sahel Mali) EU podpira prestrukturiranje malijskih domačih varnostnih sil, tj. policije, orožnikov in nacionalne garde. Cilj je pomagati malijskim organom pri zagotavljanju ustavnega in demokratičnega reda ter pogojev za trajni mir. Misija združuje usposabljanje in strateško svetovanje.

V zadnjem desetletju je EU v okviru razvojnega sodelovanja z uporabo širokega nabora instrumentov na vseh geografskih območjih znatno povečala svoje financiranje in sodelovanje pri podpori pravosodju in varnostnemu sektorju v partnerskih državah.

Mirovni in varnostni ukrepi se zdaj financirajo iz proračuna EU, med drugim prek instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru¹⁷ in njegovega predhodnika, instrumenta za stabilnost¹⁸. Instrument za prispevanje k stabilnosti in miru na primer v okviru širšega projekta krepitve zmogljivosti kamerunski policiji zagotavlja opremo za boj proti skupini Boko Haram, saj je le-ta destabilizirajoč dejavnik v zahodni Afriki in kot taka ogroža razvoj in stabilnost EU ter partnerskih držav.

V sklopu širšega pristopa EU k Sahelu celosten projekt v okviru instrumenta za stabilnost policijskim silam v Nigru zagotavlja osnovno opremo in podporo (usposabljanje in mentorstvo) za razvoj njihovih sposobnosti, kar jim omogoča neodvisno delovanje. To je del celostnega programa podpore, ki vključuje spodbujanje pobud za mir in spravo, odstranjevanje min in ponovno družbeno-ekonomsko vključevanje.

¹⁵ Tudi na področju kazenskega pregona, medsebojne pravne pomoči, podpore žrtvam in poštenega sojenja.

¹⁶ Tudi na področju upravljanja.

¹⁷ Uredba (EU) št. 230/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru (UL L 77, 15.3.2014).

¹⁸ Uredba (ES) št. 1717/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za stabilnost (UL L 327, 24.11.2006).

Mirovna pomoč za Afriko¹⁹ v okviru Evropskega razvojnega sklada²⁰ (ERS) Afriški uniji in regionalnim gospodarskim skupnostim zagotavlja podporo za preprečevanje in po potrebi obvladovanje kriz. Finančna sredstva med drugim krijejo operativne stroške mirovnih operacij v Afriki (razen plač), financiranje usposabljanja in vaj, sistemov za poveljevanje, nadzor in komunikacije ter misije za ugotavljanje dejstev. V okviru mirovne pomoči za Afriko, ustanovljene leta 2003, je bilo za mirovna prizadevanja v Afriki namenjenih več kot 1,2 milijarde EUR.

Nedavni primeri finančne pomoči operacijam za podporo miru pod vodstvom Afrike vključujejo misijo Afriške unije v Somaliji²¹ (AMISOM). Od leta 2007 ji je bilo dodeljenih približno 800 milijonov EUR. Misija ima ključno vlogo pri zagotavljanju minimalnih varnostnih pogojev za politični proces v Somaliji in za zagotavljanje humanitarne pomoči humanitarnih delavcev. Pomaga tudi ustvarjati ugodne pogoje za obnovo, spravo in trajnostni razvoj v državi.

EU si v okviru finančne pomoči Afriški strukturi za mir in varnost (APSA) prizadeva za okrepitev zmogljivosti in učinkovitega delovanja Apse ter za izboljšanje sodelovanja pri preprečevanju in po potrebi obvladovanju in reševanju sporov v Afriki²².

Ti primeri kažejo, da se lahko krepitev zmogljivosti na področju varnosti osredotoča na civilne in/ali policijske sile, lahko pa tudi na vojsko. Naloge, povezane z varnostjo, imajo lahko v različnih državah različne organizacijske strukture. Službe civilne zaščite, nadzora meja in obalne straže so lahko vojaške, civilne ali mešane.

2.2 Izzivi učinkovite izvedbe na terenu: pilotna primera

Za preučitev trenutnih izzivov v zvezi s podporo EU vojaškim silam pri krepitvi zmogljivosti sta bila izbrana pilotna primera v Maliju in v Somaliji. Prve ugotovitve kažejo na potrebo po usposabljanju in opremljenosti, kot tudi na nujnost boljše usklajenosti na operativni in strateški ravni²³.

Pilotni primer Malija

Cilj misije EU za usposabljanje v Maliju²⁴ (EUTM Mali), ki se financira s prispevki držav članic in prek mehanizma Athena²⁵, je usposabljanje malijskih vojakov, ki jim omogoča, da vzpostavijo

¹⁹ Pravno podlago mirovne pomoči za Afriko poleg člena 11 Sporazuma o partnerstvu iz Cotonouja o politikah vzpostavljanja miru in preprečevanju ter reševanju konfliktov predstavljajo ustrezni sklepi Sveta; Sklep Sveta ministrov AKP-ES št. 3/2003 z dne 11. decembra 2003 o uporabi sredstev iz dolgoročnih sredstev devetega ERS za ustanovitev mirovne pomoči za Afriko (UL L 345, 31.12.2003).

²⁰ Člen 15 Uredbe Sveta (EU) 2015/322 z dne 2. marca 2015 o izvajanju 11. Evropskega razvojnega sklada (UL L 58, 3.3.2015).

²¹ Finančna pomoč se zagotavlja tudi za mednarodni podporni misiji pod afriškim vodstvom v Maliju (AFISMA) in v Srednjeafriški republiki (MISCA).

²² To vključuje podporo afriškim strukturam in pobudam mediacije; podporo Odboru modrecev, mirovnemu in varnostnemu svetu, celinskemu sistemu za zgodnje opozarjanje in afriškim rezervnim enotam ter krepitev zmogljivosti Afriške unije in afriških regionalnih organizacij na področju finančnega poslovanja za mirovne operacije, načrtovanja, človeških virov ter izmenjave in analize informacij.

²³ Analiza vrzeli in okviri za obvladovanje tveganja so v teku in bi lahko vodili k razvoju možnosti za konkretne izboljšave v skladu s trenutnim pravnim in institucionalnim okvirom.

²⁴ Sklep Sveta 2013/34/SZVP z dne 17. januarja 2013 o vojaški misiji Evropske unije, ki prispeva k usposabljanju malijskih oboroženih sil (EUTM Mali) (UL L 14, 18.1.2013).

²⁵ Člen 41 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) določa načela financiranja civilnih in vojaških operacij kriznega upravljanja EU. Operacije vojaškega ali obrambnega pomena se ne morejo financirati iz proračuna Unije. Skupni stroški teh dejavnosti so trenutno zajeti v Sklepu Sveta (SZVP) 2015/528 z dne 27. marca 2015 o določitvi mehanizma za upravljanje financiranja skupnih stroškov operacij Evropske unije, ki so vojaškega ali obrambnega pomena (Athena), in o razveljavitvi Sklepa 2011/871/SZVP (UL L 84, 28.3.2015). Trenutno k mehanizmu Athena prispevajo vse države članice razen Danske.

učinkovite in demokratično odgovorne nacionalne oborožene sile, ki lahko pomagajo pri stabilizaciji države. Vojaško svetovanje in svetovanje pri usposabljanju se osredotočata na operativno usposabljanje, poveljevanje in nadzor ter logistične verige in človeške vire. Poleg tega poteka tudi usposabljanje na področju mednarodnega humanitarnega prava, zaščite civilnega prebivalstva in človekovih pravic. Krepitev zmogljivosti se zagotavlja malijskim oboroženim silam, ki delujejo pod nadzorom zakonitih civilnih oblasti na jugu. Po usposabljanju se bataljoni za najmanj šest mesecev razporedijo na sever države.

Vendar usposobljene enote nimajo komunikacijske opreme, kar ovira poveljevanje in nadzor, vojaki pa nimajo zaščitne opreme proti minam in eksplozivnim napravam. Druge potrebe in zahteve za zagotovitev neodvisnosti in sposobnosti za samostojno delovanje vključujejo reševalna vozila, rezervoarje za vodo in tovornjake cisterne za gorivo. Primanjkuje tudi osnovnih dobrin, vključno z nastanitvijo, hrano in zdravniško oskrbo. Treba je zagotoviti pomoč pri zagotavljanju takšne opreme in podpore, da se usposobljenim bataljonom ne bi bilo treba opirati na podporo lokalnega prebivalstva.

V nekaterih primerih obstajajo *ad hoc* rešitve, kot je zagotavljanje vozil s strani drugih donatorjev v Maliju, vendar to ni dosledno in ni vzdržna dolgoročna rešitev. Kadar tako *ad hoc* financiranje ni možno, alternativni viri financiranja za zapolnitev vrzeli ne obstajajo.

Pilotni primer Somalije

EU v Somaliji sodeluje z različnimi instrumenti. Prek programa mirovne pomoči za Afriko je glavni finančni donator operaciji AMISOM, ki jo vodi Afriška unija. Poleg tega EU v Somaliji in širši regiji upravlja tri misije SVOP, s poudarkom na vojaškem usposabljanju, boju proti piratstvu in krepitvi pomorskih zmogljivosti.

EUTM Somalia – misija SVOP, osredotočena na vojaško usposabljanje v Somaliji – se je začela aprila 2010, da bi s krepitvijo somalskih oboroženih sil z zagotavljanjem ciljnega vojaškega usposabljanja podprla in razvila somalski varnostni sektor.²⁶ Leta 2014 je misija EUTM preselila svoje dejavnosti svetovanja, mentorstva in usposabljanja v Mogadiš, kjer se usposabljanje izvaja v taboru za usposabljanje Jazeera, ki ga upravlja AMISOM.

Življenjske razmere in prostori za izobraževanje v taboru dolgo niso bili primerni. Njihovo izboljšanje, vključno z gradbenimi deli, je bilo dolgotrajno, hkrati pa je primanjkovalo osnovnih dobrin (npr. vode, hrane, ležišč, žimnic in odevj). Te vrzeli so negativno vplivale na učinkovitost usposabljanja in škodile ugledu EU.

EUTM kot vojaški operaciji SVOP financiranje in osebje zagotavljajo sodelujoče države članice, skupne stroške pa krije mehanizem Athena²⁷. Tabor za usposabljanje Jazeera se šteje za objekt AMISOM, namenjen usposabljanju somalskih varnostnih sil v skladu z mandatom AMISOM. To je zato, ker ima mirovna pomoč za Afriko izključno regionalen poudarek brez možnosti za podporo na

²⁶ Sklep Sveta 2010/96/SZVP z dne 15. februarja 2010 o vojaški misiji Evropske unije, ki prispeva k usposabljanju somalskih varnostnih sil (UL L 44, 19.2.2010). Januarja 2013 je bil mandat EUTM podaljšan že tretjič, in sicer do marca 2015, ter razširjen, da bi zajel strateško svetovanje in mentorstvo. EUTM je od leta 2010 usposobil okoli 4 000 pripadnikov somalskih oboroženih sil. Trenutno ga sestavlja 125 oseb (inštruktorjev in povezanega osebja), ki jih zagotavlja 10 držav članic in Srbija.

²⁷ Proračun za skupne stroške misije je do avgusta 2011 znašal 4,8 milijona EUR; od avgusta 2011 do decembra 2012 4,8 milijona EUR; skupna finančna sredstva za obdobje med februarjem 2013 in marcem 2015 pa bodo znašala 11,6 milijona EUR. Povečanje stroškov je v veliki meri posledica selitve v Mogadiš, vključno s stroški namestitve in zaščite sil.

nacionalni ravni. Predpostavlja se, da bi bila, če bi bila sredstva na voljo neposredno, večja pozornost namenjena doseganju sprejemljivih standardov v taboru za usposabljanje, napredek pa bi bil hitrejši.

Ta pilotna primera ilustrirata le nekatere izmed izzivov, ki jih je treba premagati: pomanjkanje razpoložljivih sredstev, omejitve, ki veljajo zlasti za financiranje mirovne pomoči za Afriko, in praktične težave, ki so posledica uporabe različnih instrumentov v isti situaciji.

3. Boljše zagotavljanje krepitve zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju

3.1 Okvir

Z vidika primarnega prava je treba upoštevati dve temeljni načeli.

Isti ukrep ne more biti hkrati financiran tako iz programa skupne zunanje in varnostne politike kot iz instrumenta, ki temelji na členih 209 oz. 212 PDEU. To na primer pomeni, da se lahko krepitev zmogljivosti v varnostnem sektorju v okviru razvojnega sodelovanja EU izvaja z morebitnim novim instrumentom, če njegov cilj in vsebina sodita na področje uporabe razvojne politike.

Pogodbi izključujeta možnost uporabe proračuna EU za odhodke, ki nastanejo zaradi vojaških ali obrambnih ukrepov (glej člen 41(2) PEU). Zaradi tega sta Evropski razvojni sklad in mirovna pomoč za Afriko kot instrumenta zunaj proračuna EU še posebej pomembna v sedanjih prizadevanjih za „premostitev“ vrzeli med SVOP in različnimi razvojnimi instrumenti pri prizadevanjih za celostno obravnavo vprašanj v zvezi s povezavo med varnostjo in razvojem. Poleg tega financiranje krepitve zmogljivosti v varnostnem sektorju na podlagi členov 209 in 212 PDEU ni samo po sebi izključeno ne glede na civilno ali vojaško naravo upravičencev, temveč se za vsak posamezni primer zahteva ocena.

Poleg primarnega prava se za zunanje delovanje Unije na področju krepitve varnostnih zmogljivosti uporabljajo tudi večletni finančni okvir in pravne podlage instrumentov za zunanje financiranje. Ustrezni instrumenti v okviru proračuna EU vključujejo:

- instrument za prispevanje k stabilnosti in miru²⁸,
- instrument za predpristopno pomoč²⁹,
- evropski instrument sosedstva³⁰,
- instrument za razvojno sodelovanje³¹ ter
- evropski instrument za demokracijo in človekove pravice³² (EIDHR), pa tudi
- proračun skupne zunanje in varnostne politike (SZVP).

Opredelitev pojma uradne razvojne pomoči³³ (URP) lahko omejuje izdatke za krepitev zmogljivosti na področju varnosti, saj merila za URP na splošno izključujejo vojaške izdatke. Ta omejitev je še

²⁸ Uredba (EU) št. 230/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru (UL L 77, 15.3.2014).

²⁹ Uredba (EU) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II) (UL L 77, 15.3.2014).

³⁰ Uredba (EU) št. 232/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi evropskega instrumenta sosedstva (UL L 77, 15.3.2014).

³¹ Uredba (EU) št. 233/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja za obdobje 2014–2020 (UL L 77, 15.3.2014).

³² Uredba (EU) št. 235/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta financiranja za demokracijo in človekove pravice po svetu (UL L 77, 15.3.2014).

³³ Odbor za razvojno pomoč (DAC) Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je forum za usklajevanje pomoči. Vzpostavil je mednarodno dogovorjeno opredelitev uradne razvojne pomoči. To

posebej pomembna v zvezi z večletnim finančnim okvirom, v skladu s katerim bi si EU morala prizadevati, da se v obdobju 2014–2020 vsaj 90 % njene celotne zunanje pomoči šteje za URP³⁴. Poleg tega instrument za razvojno sodelovanje vsebuje posebne cilje³⁵ za URP in omejitev nabave orožja ali streliva in vojaških ali obrambnih operacij³⁶. Evropski razvojni sklad določa, da morajo biti programi zasnovani tako, da v kar največji možni meri izpolnjujejo merila za URP³⁷. Poleg tega države članice svoje prispevke v ERS prijavljajo kot skladne z merili za URP.

3.2 Boljše izkoriščanje trenutnih instrumentov

Obstoječi instrumenti v okviru proračuna EU

Znaten del programov zunanje pomoči, ki jih EU financira prek svojih razvojnih instrumentov in instrumentov tehničnega sodelovanja, že obravnava varnostne in razvojne izzive³⁸. V veljavnem večletnem finančnem okviru ima devet nacionalnih in osem regionalnih ali tematskih programov za cilj podporo preprečevanju in reševanju konfliktov ter mirovnim in varnostnim ukrepom. Poleg tega se v 45 državah razvijajo programi s širšo usmeritvijo na upravljanje in pravno državo, vključno z morebitno pomočjo pri prehodu z misij in operacij SVOP k drugim instrumentom.

Vendar za finančno podporo za okrepitev zmogljivosti na področju varnosti v okviru instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru, instrumenta za predpristopno pomoč, evropskega instrumenta sosedstva, instrumenta za razvojno sodelovanje ter evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice veljajo različne omejitve, kot je pojasnjeno zgoraj. Posledično trenutno ne obstaja noben proračunski instrument EU, ki bi bil zasnovan tako, da bi zagotavljal celostno financiranje krepitve varnostnih zmogljivosti v partnerskih državah, zlasti njene vojaške komponente.

Stanje je takšno že celo desetletje. V zgodnejšem predlogu za instrument za stabilnost³⁹ iz leta 2004 je Evropska komisija predlagala razširitev pravne podlage na financiranje dolgoročne podpore za krepitev zmogljivosti na področju vojaških mirovnih operacij. Vendar zaradi nasprotovanja zakonodajalcev v končnem besedilu vojaške ali mirovne operacije niso navedene. Nasprotovanje je izrazila tudi civilna družba.

Obstoječi instrumenti zunaj proračuna EU

Na podlagi Sporazuma o partnerstvu iz Cotonouja⁴⁰ ERS zunaj proračuna EU zagotavlja operativna sredstva za izvajanje politike razvojnega sodelovanja EU s skupino afriških, karibskih in pacifiških (AKP) držav.

donatorjem omogoča, da razlikujejo med uradnimi transakcijami v okviru URP in drugimi uradnimi sredstvi. Trenutno potekajo razprave o morebitni reviziji opredelitve URP.

³⁴ EUCO 37/13, sklepi Evropskega sveta, 7. in 8. februar 2013, 8.2.2013.

³⁵ Člen 2(3) in (4) Uredbe (EU) št. 233/2014 Evropskega parlamenta in Sveta.

³⁶ Člen 3(13) Uredbe (EU) št. 233/2014 Evropskega parlamenta in Sveta.

³⁷ Člen 1(3) Uredbe Sveta (EU) 2015/322 določa, da se načrtovanje programov zasnuje tako, da v kar največji meri izpolni merila za URP, pri čemer se upošteva cilj Unije, ki poskuša doseči, da se v obdobju 2014–2020 vsaj 90 % njene celotne zunanje pomoči šteje za URP.

³⁸ V obdobju 2001–2009 je bila za reformne programe v pravosodju in v varnostnem sektorju porabljena več kot 1 milijarda EUR. Leta 2013 je bila več kot polovica celotne dvostranske razvojne pomoči EU izplačana nestabilnim državam, ki so jih prizadeli konflikti in velika večina katerih je na afriški celini.

³⁹ Na podlagi člena 308 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je bil po uveljavitvi Lizbonske pogodbe nadomeščen s členom 352 PDEU.

⁴⁰ „Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi“, podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju.

Mirovna pomoč za Afriko je bila v okviru ERS ustanovljena leta 2003 in je do danes najbolj daljnosežen instrument za obravnavo povezave med varnostjo in razvojem ter zagotavlja podporo tudi vojaškim dejavnostim.

Vendar mirovna pomoč za Afriko ostaja izreden in začasen instrument. Države članice so večkrat izpostavile vprašanje finančne vzdržnosti instrumenta in da bi bilo treba razmisliti o alternativnih možnostih financiranja poleg ERS⁴¹. Poleg tega je iz večletnega akcijskega programa mirovne pomoči za Afriko za obdobje 2014–2016⁴² izključeno financiranje „streliva, orožja in posebne vojaške opreme, rezervnih delov, plač za vojake in njihovega usposabljanja“. Dodatne omejitve vključujejo pravno zahtevo, da se 11. ERS „v kar največji možni meri“ prijavi kot URP.⁴³ Mirovna pomoč za Afriko ima tudi izključno regionalen in geografski poudarek (Afriška unija in regionalne gospodarske skupnosti), zato iz mirovne pomoči za Afriko ni mogoče financirati podpore na nacionalni ravni ali zunaj Afrike. Kljub temu so EU in partnerske države ter regije določile mir in varnost oziroma reforme varnostnega sektorja kot prednostni sektor v vrsti regionalnih in nacionalnih okvirnih programov v okviru ERS.

Čeprav je financiranje krepitve varnostnih zmogljivosti, vključno s financiranjem vojske, v okviru mirovne pomoči za Afriko mogoče, zanjo še vedno veljajo številne druge omejitve, ki bi lahko preprečile učinkovito uporabo tega instrumenta pri obravnavanju vseh situacij, s katerimi se sooča EU.

Nenazadnje države članice sredstva za vojaške operacije EU dodeljujejo tudi zunaj proračuna EU, bodisi neposredno s sodelovanjem pri operacijah v okviru skupne zunanje in varnostne politike ter skupne varnostne in obrambne politike bodisi prek mehanizma Athena. Athena ureja financiranje skupnih stroškov v zvezi z vojaškimi operacijami EU v okviru skupne varnostne in obrambne politike. Ti stroški med drugim vključujejo stroške za vzpostavitev štaba in njegove tekoče stroške ter stroške za infrastrukturo, logistiko in podporo misijam. Trenutno Athena ne pokriva stroškov partnerskih držav, ki jih misija ali operacija podpira. Nedavno je Svet sprejel revizijo sklepa Sveta o mehanizmu Athena, ki med drugim mehanizmu Athena omogoča, da v skladu z veljavnimi pravili in postopki uporablja proračunska sredstva EU⁴⁴.

Usklajevanje in skladnost

Kljub zgoraj opisanim omejitvam bi bilo z uporabo bolj skladnega in usklajenega pristopa možno doseči več znotraj obstoječega okvira.

Podpora EU krepitvi zmogljivosti varnostnega sektorja se mora opirati na načela zunanjega delovanja EU. Sem sodijo: (i) odgovornost partnerske države in uskladitev z njenimi strategijami dolgoročnega razvoja; (ii) spoštovanje človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava ter (iii) skladnost z drugimi ukrepi EU v okviru širšega celostnega pristopa zunanje politike EU k reševanju konfliktov in

⁴¹ Dok. Sveta 10342/11, Sklepi Sveta o dopolnitvi mirovne pomoči za Afriko za obdobje 2011–2013, 13.5.2011; dok. Sveta 13935/12, Sklepi Sveta o dopolnitvi mirovne pomoči za Afriko za obdobje 2012–2013, 24.9.2012; Uredba Sveta (EU) 2015/322 (V členu 15 je navedeno, da bodo ob koncu prvega večletnega akcijskega programa Unija in njene države članice pregledale rezultate in postopke mirovne pomoči za Afriko ter razpravljale o možnostih za prihodnje možnosti financiranja. V tem smislu in da bi mirovno pomoč za Afriko postavili na trdnejše temelje, bodo Unija in njene države članice obravnavale vprašanje sredstev za operacije za podporo miru, tudi tiste, ki jih financira ERS, ter vprašanje trajnostne pomoči Unije za operacije za podporo miru pod vodstvom Afrike po letu 2020.)

⁴² Dok. Sveta 8269/14, „Triletni akcijski program za mirovno pomoč za Afriko za obdobje 2014–2016“, 28.3.2014.

⁴³ Glej opombo 37.

⁴⁴ Glej opombo 25.

kriz⁴⁵. Poleg tega je pomembno uporabiti analizo okoliščin, da bi se preprečila podpora krepitvi zmogljivosti, osredotočeni na ponudbo, razviti metodologijo obvladovanja tveganja ter zagotoviti široko podporo mednarodne skupnosti in usklajevanje z drugimi akterji na terenu.

Naslednji praktični ukrepi bi lahko ob upoštevanju obstoječih pravnih in institucionalnih okvirov izboljšali usklajevanje znotraj EU, vključno z državami članicami in med njimi na strateški in operativni ravni:

- i) izboljšanje izmenjave informacij o tekočih in načrtovanih podpornih dejavnostih za krepitev zmogljivosti na širših področjih preprečevanja in obvladovanja kriz (vključno s podporo pravosodju in varnostnemu sektorju), ki se izvaja prek dvostranskega sodelovanja držav članic, razvojnih instrumentov in instrumentov tehničnega sodelovanja EU ter dejavnosti SVOP;
- ii) razširitev izmenjave informacij z večstranskimi partnerji EU (vključno z ZN, NATO in OVSE) ter drugimi tretjimi državami in strateškimi partnerji, s katerimi ima EU skupne podobne prednostne naloge, ki se dopolnjujejo;
- iii) okrepitev vezi med službami, ki skrbijo za zadeve razvojnega sodelovanja in varnostne politike, opirajoč se na uvedbo političnega okvira za pristop h krizam. To bo spodbudilo celostno analizo delovanja EU v danem primeru pred odločitvijo za nove ukrepe v okviru SVOP ali zunaj njega;
- iv) ukrepi v okviru SVOP bi morali bolje izkoristiti strokovno znanje na področju razvojnega sodelovanja. Prav tako bi strokovno znanje iz SVOP ali iz držav članic lahko koristilo razvojnim programom. To vključuje zagotavljanje skladnosti, vključno s skladnostjo med delom posebnih upravljalnih odborov za posamezni instrument in delom delovnih skupin Sveta v okviru SVOP;
- v) organizacija bolj redne in sistematične komunikacije med delegacijami EU ter misijami in/ali operacijami SVOP na ravni partnerskih držav; vzpostavitev skupnega poročanja ustreznim upravljavskim verigam in štabom; standardizacija napotitve uradnikov za zvezo pri misijah in operacijah SVOP v delegacije EU in vključitev postopkov v zaposlovanje in zahteve za prispevke za misije in operacije SVOP.

Za podporo tem zavezam in njihovo izvajanje bi bilo treba z ustreznimi predlogi Evropske komisije in visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljnjem besedilu: visoka predstavnica) nadalje razviti naslednje pobude:

- i) strateški okvir za reformo varnostnega sektorja na ravni EU, ki je skupen SVOP in politiki razvojnega sodelovanja. Skupen politični okvir za reformo varnostnega sektorja bi moral spoštovati regulativne omejitve obstoječih instrumentov. Ta okvir bi se lahko učinkovito opiral na izkušnje, pridobljene med programi/misijami/operacijami v Bosni in Hercegovini, Demokratični republiki Kongo in Afganistanu v smislu premika od SVOP k drugim instrumentom;
- ii) skupen okvir za ocenjevanje, spremljanje in rezultate dejavnosti v zvezi s krepitvijo zmogljivosti na področju varnosti in reformo varnostnega sektorja ne glede na to, v okviru katere politike se izvajajo;

⁴⁵ Ob upoštevanju osmih področij, določenih v Skupnem sporočilu o celostnem pristopu zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz iz decembra 2013: (i) priprava skupne analize, (ii) opredelitev skupne strateške vizije, (iii) osredotočanje na preprečevanje, (iv) uporaba različnih prednosti in zmogljivosti EU, (v) dolgoročna zavezanost, (vi) povezovanje politik ter notranjih in zunanjih ukrepov, (vii) boljša uporaba delegacij EU, (viii) partnersko sodelovanje.

iii) posebna metodologija obvladovanja tveganj pri podpori EU varnostnemu sektorju partnerskih držav ali organizacij. To bi se lahko na primer opiralo na politiko primerne skrbnosti na področju človekovih pravic ZN⁴⁶, ki je bila razvita kot vodilo pri delovanju ZN v podporo varnostnemu sektorju, in na okvir za obvladovanje tveganj, razvit za dejavnosti proračunske podpore EU⁴⁷.

4. Pot naprej: nova zaveza za zagotavljanje miru in stabilnosti z našimi partnerji

EU si bo še naprej prizadevala za to, da bi imela pomembno vlogo pri zagotavljanju mednarodnega miru in stabilnosti, preprečevanju sporov in ustvarjanju pogojev za svetovni trajnostni razvoj.

Pri teh prizadevanjih je eno glavnih orodij usposabljanje partnerskih držav in regionalnih organizacij za samostojno preprečevanje in obvladovanje kriz z učinkovito podporo EU krepitvi njihovih varnostnih zmogljivosti.

Zdaj je treba okrepiti prizadevanja in graditi na podlagi dosedanjih izkušenj. Pričakujemo, da bo Evropski svet junija 2015 zagotovil nadaljnjo politično zavezanost in smernice za boljšo obravnavo povezave med varnostjo in razvojem.

Evropska komisija in visoka predstavnica sta zavezani k izvajanju ukrepov za usklajevanje in skladnost obstoječih instrumentov iz tega skupnega sporočila. V okviru celostnega pristopa zunanje politike k reševanju konfliktov in kriz bo to v celoti učinkovito le ob ustreznih prizadevanjih z državami članicami in med njimi glede njihovih lastnih instrumentov na strateški in operativni ravni. Za zagotavljanje skupne sposobnosti EU za pravočasno delovanje s primernimi mehanizmi in sredstvi za določeno situacijo v partnerski državi ali z regionalno organizacijo je potrebna „enotnost prizadevanj“.

Glede na obsežnost izziva se obstoječe omejitve ne bi smele obravnavati le z *ad hoc* rešitvami. Nasprotno Evropska komisija in visoka predstavnica menita, da bi bilo vredno razmisliti o praktični izvedljivosti naslednjih treh ukrepov:

- i) predlog za prilagoditev mirovne pomoči za Afriko, da bi odpravili njene omejitve;
- ii) vzpostavitev instrumenta, ki bi povezoval mir, varnost in razvoj v okviru enega ali več obstoječih instrumentov;
- iii) poseben namenski instrument.

Vsi predlogi bi morali biti predmet predhodnih ocen učinka, v katerih bi bilo med drugim treba analizirati potencialne politične in proračunske posledice ter vpliv na ugled in temeljne pravice. V zvezi s to temo je treba v obzir vzeti tudi politično zavezanost Komisije, da predlaga vključitev ERS v proračun.

Tudi države članice so pozvane, naj razmislijo o razširitvi mehanizma Athena tako, da bo vključeval krepitev zmogljivosti v partnerskih državah.

Pomembno je, da se v razpravo, ki sledi temu skupnemu sporočilu, vključi široka paleta deležnikov s področja zunanje politike, obrambe, razvoja in humanitarne pomoči.

⁴⁶ Varnostni svet Generalne skupščine Združenih narodov, A/67/775-S/2013/110, 5. marca 2013.

⁴⁷ Smernice za proračunsko podporo, Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid, Evropska komisija, Bruselj, septembra 2012.

Evropska komisija in visoka predstavnica pozivata Evropski parlament in Svet, naj podpreta pristop, načrtan v tem skupnem sporočilu, in v celoti sodelujeta v smeri skladnejšega in učinkovitejšega delovanja EU pri krepitevi zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju.