



ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО
ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 11.12.2013 г.
JOIN(2013) 30 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Всеобхватният подход на ЕС към външните конфликти и кризи

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Всеобхватният подход на ЕС към външните конфликти и кризи

I. Необходимостта от всеобхватен подход

Договорът от Лисабон определя принципите, целите и задачите на външната дейност на Европейския съюз. В преследването на тези цели Договорът призовава за съгласуваност между различните области на външната дейност на ЕС, както и между тези области и другите политики на Съюза. След влизането в сила на Договора и на новия институционален контекст, създаден с него, включително създаването на поста на върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който е и заместник-председател на Комисията, както и създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), ЕС разполага както със засилен потенциал, така и с по-голяма амбиция да предаде по-голяма последователност, ефективност и стратегически характер на своята външна дейност, като използва пълния набор от своите инструменти и ресурси.

Сама по себе си идеята за такъв всеобхватен подход не е нова. През последните години тя беше успешно приложена като принцип за организиране на действията на ЕС в много случаи, например в района на Африканския рог, региона Сахел и района на Големите езера. Въпреки това идеите и принципите на всеобхватния подход все още не са системно използвани като ръководни принципи на външната дейност на ЕС във всички области, особено по отношение на предотвратяването на конфликти и разрешаването на кризи.

В настоящото съвместно съобщение се определят редица конкретни стъпки, които ЕС колективно предприема за въвеждането на все по-всеобхватен подход в своите външни отношения, политики и действия. По-специално с настоящото съвместно съобщение върховният представител и Комисията излагат своето общо разбиране за всеобхватния подход на ЕС към външните конфликти и кризи и се ангажират изцяло с неговото прилагане към външната политика и дейност на ЕС. Това разбиране обхваща всички етапи от цикъла на даден конфликт или друга външна криза: от ранно предупреждение и готовност, предотвратяване на конфликти, реакция при кризи и управление на кризи

до ранно възстановяване, стабилизиране и укрепване на мира, за да се помогне на държавите да поемат отново по пътя към устойчиво развитие в дългосрочен план.

За ЕС е от жизнено важно значение да предотвратява конфликти, кризи и други заплахи за сигурността извън своите граници, да е подготвен за тях, да реагира при тяхното възникване, да предприема действия и да спомага за възстановяването от тях – това е негова постоянна задача и отговорност, призната както в Европейската стратегия за сигурност, така и в Стратегията на ЕС за вътрешна сигурност. Това е така не само защото ЕС до голяма степен се счита като пример за мир и стабилност в своя район и в други части на света, но и защото е в интерес на ЕС в глобален план. Съюзът разполага с широк спектър от политики, средства и инструменти (в сферата на дипломатията, сигурността, отбраната, финансовата област, търговията, сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ), за да отговори на тези предизвикателства. Той е най-големият търговски блок в света и заедно с държавите членки представлява най-големият световен дарител на официална помощ за развитие (ОПР) и хуманитарна помощ.

Всеобхватността се отнася не само до съгласуваното използване на инструментите и ресурсите на ЕС, но и до споделената отговорност на участниците на равнище ЕС и на държавите членки. ЕС разполага с единствена по рода си мрежа от 139 делегации на ЕС в различни страни, дипломатически експертен опит в рамките на ЕСВД, в това число в лицето на специалните представители на ЕС, както и оперативен ангажимент на място благодарение на мисиите и операциите по Общата политика за сигурност и отбрана. Като обедини всичко това, заедно с Комисията и 28-те държави членки, за да се работи по съвместен и стратегически начин, ЕС е в състояние по-добре да определя и защитава своите основни интереси и ценности, да работи по своите ключови политически цели и да предотвратява кризи или да помага за възстановяването на стабилността. По този начин Съюзът ще спомогне за облекчаване на живота на хората, които са застрашени от конфликт, и ще предотвратява или намалява отрицателните последици за ЕС, за неговите граждани и за вътрешната му сигурност, породени от несигурността и конфликтите извън границите на Съюза. ЕС е по-силен, по-последователен, по-видим и по-ефективен в своите външни отношения, когато всички негови институции и държавите членки работят заедно въз основа на общ стратегически анализ и обща стратегическа визия. Именно това включва един всеобхватен подход.

Необходимостта от такъв всеобхватен подход с оптималното използване на всички уместни инструменти, били те на външната или на вътрешната политика, е по-силна от всякога сега, когато предизвикателствата в световен план са все по-многобройни и по-сложни (последници от изменението на климата и намаляване на природните ресурси, демографски натиск и миграционни потоци, незаконен трафик, енергийна сигурност, природни бедствия, кибернетична сигурност, сигурност на мореплаването, регионални конфликти, радикализация и тероризъм и т.н.), а икономическите и финансовите ресурси са все още ограничени.

За устойчивото развитие и премахването на бедността са необходими мир и сигурност, а обратното също е вярно — държавите, които са нестабилни или засегнати от конфликт, все още са най-далече от постигането на своите Цели на хилядолетието за развитие. Ето защо връзката между сигурност и развитие е ключов основополагащ принцип при прилагането на всеобхватен подход на ЕС. Този подход се базира и на други важни принципи. На първо място, нашият отговор следва да бъде обусловен от конкретния контекст и от действителността и логиката на реалната ситуация, пред която сме изправени — не съществуват общи модели и готови решения. На второ място, всеобхватният подход на ЕС е обща и споделена отговорност на всички участници от ЕС в Брюксел, в държавите членки и на място в трети страни. Колективната политическа воля, прозрачността, доверието и инициативното ангажиране на държавите членки са предпоставки за успех. На последно място, подходът се основава на пълно зачитане на различните сфери на компетентност и съответната добавена стойност на институциите и службите на ЕС, както и на държавите членки, съгласно установеното в договорите:

- хуманитарната помощ се предоставя в съответствие със специфичния си *modus operandi*, като се зачитат принципите на хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост, и водещи са единствено нуждите на засегнатото население, в съответствие с Европейския консенсус относно хуманитарната помощ;
- по отношение на помощта за развитие ЕС и неговите държави членки действат в съответствие с политиката за развитие, определена в Европейския консенсус за развитие от 2005 г. и Програмата за промяна от 2012 г., както и с насоките на

Комитета за подпомагане на развитието към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР);

- посредством Комитета по политика и сигурност държавите — членки на ЕС, упражняват политически контрол върху мисиите и операциите по ОПСО, както и им предоставят стратегическа насока.

II. Следващи стъпки за постигането на всеобхватен подход към конфликтите и кризисните ситуации

Съгласуваността и ефективността на външната политика и дейност на ЕС при конфликти или кризисни ситуации ще бъдат допълнително засилени благодарение на следните мерки.

1. Разработване на съвместен анализ

Съгласуваната политическа стратегия за предотвратяване на конфликти и за готовност и реакция при възникването им се основава най-напред на общо разбиране на всички заинтересовани участници за ситуацията или предизвикателството. В съвместния анализ следва да се излага разбирането на ЕС за причините за възможен конфликт или криза, да се идентифицират ключовите фигури и групи, да се прави преглед на динамиката на ситуацията и да се оценяват потенциалните рискове от предприемането или не предприемането на действия. Освен в това в него трябва да се определят интересите и целите на ЕС, а така също и нашата потенциална роля в принос на мира, сигурността, развитието, правата на човека и върховенството на закона, като се вземат предвид съществуващите ресурси на ЕС и неговите действия в съответната държава или регион. За допълнително подобряване на съвместния анализ следва да бъде насърчавано следното:

Действия:

- Подобряване на комбинирания капацитет за ситуационна осведоменост и анализ, по-специално чрез по-добро свързване на специализираните звена в различните институции и служби на ЕС, включително координационния център за спешно реагиране и ситуационната зала на ЕС (EU SitRoom). Улесняване на достъпа от страна на институциите на ЕС до информация и разузнавателни сведения, включително от държавите членки, с цел предотвратяване на кризи, подготовка за тях, смекчаване на техните последици и ускоряване на реакцията в кризисни ситуации.
- Подобряване на ранния, инициативен, прозрачен и редовен обмен на информация, на координацията и на работата в екип между всички отговорни лица в централата на ЕС в Брюксел и на място (включително делегациите на ЕС, мисиите и

операциите по линия на ОПСО, държавите членки и специалните представители на ЕС, агенциите на ЕС, според случая).

- По-нататъшно разработване и систематично прилагане на обща методология за анализ на конфликти и кризисни ситуации, включваща перспективите, свързани с развитието, хуманитарната сфера, политиката, сигурността и отбраната, както от гледна точка на ситуацията на място, така и от централата, като се използват всички налични източници на знание и анализ, в това число държавите членки.
- Въз основа на тези анализи — систематично изготвяне на предложения и варианти за обсъждане с държавите членки в съответните органи на Съвета, включително Комитета по политика и сигурност. Когато се предвижда действие по линия на ОПСО, това обикновено ще става, като се следва политическата рамка за подход при кризи (PFCA), при която се определя какъв е проблемът, обяснява се защо ЕС трябва да предприеме действия (въз основа на интересите, ценностите, целите и мандата) и се посочват кои инструменти могат да бъдат налични и най-подходящи за предприемане на действието.

2. Определяне на обща стратегическа визия

Въз основа на този съвместен анализ, когато е възможно, ЕС следва да работи с всички институции и с държавите членки за разработването на единна, обща стратегическа визия за даден конфликт или кризисна ситуация и за бъдещото ангажиране на ЕС в различните области на политиката. Тази визия впоследствие трябва да определя общата посока на действията на ЕС.

Действия:

- Когато е възможно, стратегическата визия на ЕС за дадена държава или регион следва да бъде изложена във всеобхватен стратегически документ на ЕС. Последните примери за това включват Стратегическата рамка за Африканския рог и Стратегията на ЕС за сигурност и развитие на региона Сахел, както и предложените елементи за Стратегия на ЕС за региона на Големите езера.

- Целите и приоритетите на ЕС и на държавите членки за конкретни държави следва, в зависимост от това дали е целесъобразно, да бъдат определени в съвместни рамкови документи¹.

3. Фокусиране върху предотвратяването

Винаги, когато е възможно, ЕС трябва да се стреми към предотвратяване на конфликт преди възникването на криза или появата на насилие – това е постоянен и важен приоритет за всяко дипломатическо действие на ЕС. В дългосрочен план предотвратяването е свързано с далеч по-малко разходи от справянето с избухнали конфликти. Предотвратяването допринася за мира, сигурността и устойчивото развитие. Чрез него се спасява човешки живот и се намалява страданието, избягват се разрушаването на домове, предприятия, инфраструктура и сиването на икономиката и се улеснява решаването на изначалните напрежения, спорове и условия, които водят до агресивна радикализация и тероризъм. То спомага също така за защита на интересите на ЕС и за предотвратяване на нежелани последици за сигурността и просперитета на ЕС.

Действия:

- Ранно предупреждение/действия на ранен етап: използване на нови и съществуващи системи на ЕС за ранно предупреждение², включително на държавите — членки на ЕС, с цел идентифициране на възникващите рискове от конфликт или криза и определяне на възможни действия за смекчаване на последиците.
- Работа съвместно с институциите на ЕС и с държавите членки за превръщането на анализите относно рисковете от конфликт или криза в конкретни мерки за

¹ Съвместно съобщение на върховния представител и на Комисията. Глобална Европа: нов подход за финансиране на външната дейност на ЕС (COM(2011) 865 окончателен).

² Включително системата на ЕСВД за ранно предупреждение за конфликти (в процес на изпробване).

предотвратяване на конфликт въз основа на поуците, извлечени от предишни конфликти и кризи.

4. Мобилизиране на различните силни страни и на капацитета на ЕС

Ефективните и инициативни действия на ЕС по линия на неговата политика в отговор на конфликт или криза следва да се основават на различните силни страни, капацитет, умения и отношения на институциите на ЕС и държавите членки в подкрепа на споделена визия и общи цели.

Действия:

- По-систематично използване на механизмите на платформата за управление на кризи, ръководена от ЕСВД с участието на служби на Комисията, с цел улесняване на координацията, обмен на информация и принос за определянето и интелигентното последователно използване на наличните инструменти на ЕС според нуждите. Тези механизми доказаха своята стойност по време на Арабската пролет и на реакцията на ЕС по отношение на региона на Африканския рог.
- Гарантиране, че всички съответни участници от ЕС са информирани и участват в анализа и оценката на ситуацията на конфликт или криза на всички етапи от развитието на конфликта – всеобхватната ангажираност и действията се основават на съвместна подготвителна работа. ЕСВД редовно информира и обединява останалите служби по повод на такава аналитична и подготвителна работа.
- По-нататъшно укрепване на оперативното сътрудничество между различните звена на ЕС за спешно реагиране, като се използва техният допълващ се експертен опит. За тази цел се подготвя меморандум за разбирателство между ЕСВД и службите на Комисията.
- Максимално използване на делегациите на ЕС, за да се гарантира съгласуваност на място между действията на ЕС и на държавите членки.
- Засилване на капацитета на делегациите на ЕС за принос към анализа на риска от конфликт. Идентифициране на подходящи инструменти и отговор на даден конфликт или криза чрез бързото временно увеличаване на капацитета посредством изпращане на допълнителен персонал или други експерти, когато е възможно, като

се черпи от наличните ресурси на ЕС в централата в Брюксел или на място в региона и от ресурсите на държавите членки.

- Разработване на процедури и капацитет за бързото разгръщане на съвместни (ЕСВД, служби на Комисията, държави членки) мисии на място, където е целесъобразно, в отговор на конфликт или кризисни ситуации.³

5. Ангажимент в дългосрочен план

„На 20-те най-бързо реформиращи се държави бяха нужни средно 17 години, за да намалят влиянието на военните в политическия живот, и 41 години, за да осъществят реформи в сферата на върховенството на закона и да достигнат до минималното равнище, необходимо за развитие.“

Доклад за световното развитие, Световната банка, 2011 г.

Дългосрочното ангажиране за мир и държавно изграждане и дългосрочното устойчиво развитие са от съществено значение за справяне с първопричините за конфликти и за изграждане на мирни, устойчиви общества. Общите цели за траен мир и устойчиво развитие трябва да бъдат в основата на отговора на ЕС от самото начало — ЕС трябва да има и дългосрочна визия за своите краткосрочни ангажименти и действия.

Така например инструментите за управление на кризи в рамките на ОПСО и мерките за реакция при кризи по линия на Инструмента за стабилност преследват преди всичко краткосрочни цели, докато инструментите за развитие по своето естество са ориентирани в дългосрочен план. Въпреки че целите и процедурите за вземане на решения са различни, следва да се гарантира осъществяването на естествени синергии и допълване между тях чрез приобщаващ и интензивен диалог на ранен етап между съответните заинтересовани страни, така че да се постигнат по-голямо въздействие и по-добри резултати. ЕС може да използва по съгласуван начин различни средства и инструменти в рамките на техните мандати и процеси на вземане на решения, за да отговори на общите цели.

³ Такива действия следва да се финансират в рамките на съществуващите административни и оперативни ресурси на съответните служби/генерални дирекции и като се отчитат обхватът и целите на съответните инструменти за външна дейност.

Действия:

- Създаване на системи за координиране между дългосрочните и краткосрочните цели чрез диалог между заинтересованите страни, включително на място.
- Засилване на механизмите за обединяване и споделяне на европейските активи и експертни умения (например резерв от експерти за мисии по линия на ОПСО).
- Координиране и при възможност съчетаване на използването на пълната гама от средства и инструменти на ЕС (например политически диалог, предотвратяване на конфликти, помиряване, програмиране на помощта за развитие и съвместно планиране, мисии и операции по линия на ОПСО, предотвратяване на конфликти и стабилизиране в рамките на Инструмента за стабилност, подкрепа за разоръжаване, демобилизация и реинтеграция, подкрепа за процесите на реформа в правосъдието и сектора на сигурността и т.н.) с цел изработването на гъвкав и ефективен отговор по време на етапа на стабилизиране и след него, както и в случаи на риск от конфликти. Програмирането на помощта в нестабилни и засегнати от конфликти държави следва от самото начало да включва анализ на конфликта, както и да е достатъчно гъвкаво, за да позволи препрограмиране в отговор на настъпилите промени на място, когато това е целесъобразно.
- Преглед на натрупания опит, включително в рамките на институциите на ЕС, с държавите членки и с външни участници и включването му в цикъла на всеобхватния подход, като се започне от ранното предупреждение, в това число усилията за предотвратяване, обучение и провеждане на учения.

6. Свързване на политиките и вътрешната и външната дейност

Вътрешните политики и действия на ЕС могат да имат значително външно отражение върху даден конфликт или кризисна ситуация. По същия начин външната дейност и политика също могат да окажат въздействие върху вътрешната динамика на ЕС. Така например политиката на ЕС за морския транспорт в Червено море и Индийския океан е неразривно свързана с положението в Сомалия и региона на Африканския рог. Подобни примери на въздействие могат да се извлекат и от други ситуации, например във връзка с политиката в областта на рибарството или енергийната политика. И обратно — възникването отвъд границите на Европа на организирана престъпност, тероризъм или масова имиграция вследствие на конфликти, свързани с прояви на насилие, може да

окаже пряко въздействие върху сигурността, стабилността и интересите на ЕС, неговите държави членки и гражданите му.

Терористичните организации ще се стремят да използват положението в държавите след потушване на конфликт или в нестабилните държави. По-специално зле управляваните области могат да се окажат плодородна почва за набирането на терористи. Така например дейностите на Ал-Шабаб – групировка, която по-рано бе свързана с Ал Кайда – дестабилизираха Сомалия и силно възпрепятстват регионалното развитие. Терористичните организации могат да предприемат действия, с които да прехвърлят терористичната заплаха директно в ЕС.

От жизнено важно значение е също така и тясното сътрудничество, по-специално между върховния представител и Комисията, по различните глобални въпроси, при които външните аспекти на вътрешните политики на ЕС имат все по-изразено измерение във връзка с външната политика и политиката за сигурност. Това включва области като енергийната сигурност, опазването на околната среда, изменението на климата, въпросите на миграцията, борбата срещу тероризма, противодействието на крайния екстремизъм, организираната престъпност и световното икономическо управление.

„Изменението на климата е решително глобално предизвикателство, което, ако не бъде разгледано в спешен порядък, ще изложи на риск не само околната среда, но и икономическия просперитет и развитието, а в по-широк план — стабилността и сигурността в световен мащаб. Преходът към безопасна и устойчива нисковъглеродна икономика и общество, както и устойчивите на климата и ресурсноефективни модели на растеж в световен план са от изключителна важност. Справянето с все по-рискските заплахи, произтичащи от изменението на климата, включително потенциалните конфликти и нестабилност, свързани със сигурния достъп до храна, вода и енергия, изисква ефективни външнополитически реакции на световно и европейско равнище, както се изтъква в Европейската стратегия за сигурност.“

Закljučения на Съвета относно дипломатията на ЕС в областта на климата, юни 2013 г.

Накрая, както наскоро бе доказано от пробива в подпомаганя от ЕС диалог между Белград и Прищина, притегателният фактор на перспективата за членство в ЕС, в комбинация с интензивни дипломатически усилия, продължава да играе жизненоважна роля за предотвратяването на конфликти и стабилизирането в по-дългосрочен план.

Действия:

- Върховният представител и заместник-председател на Комисията, в тясно сътрудничество с председателя на Европейската комисия, да осигури стратегическа

и оперативна съгласуваност в политиката и стратегията за външни отношения, в това число по отношение на външното въздействие на вътрешните политики.

- По-добро използване на средствата на дипломацията и външните отношения, които са на разположение на европейския проект, и защита на неговите интереси във връзка с вътрешните политики и глобалните въпроси.
- Стремение да се определят политики и инструменти, които имат едновременно вътрешно и външно измерение, да се повиши осведомеността за тях и да се подчертае потенциалът и в двете посоки.
- Когато е възможно и уместно, вътрешните политики следва да бъдат част от аналитичната рамка във връзка с кризите, от стратегическото мислене и от документите на политиката по отношение на външните действия.

7. По-добро използване на делегациите на ЕС

Делегацията на ЕС, и по-специално нейният ръководител, е в центъра на присъствието на ЕС в трети държави и следва (на това равнище) да играе централна роля в осъществяването и координирането на диалога с ЕС, както и на неговите действия и подкрепа.

Действия:

- Пълноценно използване на ролята на ръководителя на делегация с цел обединяване на присъстващите на място активи на ЕС и на държавите членки по отношение на целия спектър от уместни действия (политически диалог, сътрудничество за развитие и съвместно програмиране, принос за стратегиите, свързани със сигурността, местно сътрудничество с мисиите и операциите по линия на ОПСО, консулска защита, в зависимост от това кое е целесъобразно, и др.).
- Ръководителят на делегация да координира по целесъобразност съвместното докладване, като се засили сътрудничеството по места с държавите — членки на ЕС, и се обменят сведения и анализи, по-специално по отношение на всички етапи на конфликтите или кризите.
- Гарантиране на подходящ обхват на експертна компетентност в делегациите, включително по въпросите на сигурността.
- Ако е целесъобразно, да се даде възможност за съвместяването на участници от ЕС в делегациите на ЕС, за да се изградят оперативни синергии.

Вече започна или в близките години е предвидено да започне съвместно програмиране в над 40 държави. С тази инициатива ЕС и държавите членки имат за цел да увеличат своето влияние в партньорските държави и да засилят ефективността на своето сътрудничество за развитие. В същото време те ще предоставят подкрепа под формата на единен пакет, което значително увеличава влиянието и политическата тежест на ЕС като донор. Дейностите за съвместно програмиране се извършват в самата държава под ръководството на делегациите на ЕС и посолствата на държавите членки.

8. Работа в партньорство

В справянето със сложните глобални предизвикателства ЕС трябва да си съдейства и да работи съвместно с други международни и регионални участници. Ролята на ЕС е свързана в по-голяма или по-малка степен с действията (или липсата на такива), ресурсите и експертния опит на други участници (например ООН в повечето кризисни ситуации, НАТО в Косово и Афганистан, Международния валутен фонд и Световната банка във връзка с макроикономически въпроси и др.).

„[...] за да може Европейският съюз да осъществява успешни действия в областта на предотвратяването на конфликти, е необходимо допълнително да се укрепят взаимно стимулиращите се, ползотворни и устойчиви партньорства с ... ООН, ОССЕ, НАТО, Световната банка, Африканския съюз и други международни фактори.“

Заключения на Съвета за предотвратяването на конфликти, юни 2011 г.

Действия:

- При изработването на позиция и реакция на ЕС — ангажиране с останалите международни участници и пълно отчитане на тяхната роля: Организацията на обединените нации, международните и регионалните организации, стратегическите партньори, международните финансови институции.
- По-тясно сътрудничество с големите международни НПО, гражданското общество, мозъчните тръстове, академичните среди и участници от публичния и частния сектор.

III. Заключение

През последните години ЕС предприе важни стъпки към осъществяването на по-съгласувана външна политика и дейност, което не на последно място бе в отговор на

конфликти и кризисни ситуации. Бе постигнат значителен напредък по отношение на разработването на общи политики и стратегии на ЕС и общи за целия Съюз отговори. Но предстои още работа. Сега е необходимо ЕС да усъвършенства допълнително всеобхватния подход и да го прилага по-последователно като ръководен принцип за външната политика и дейност на ЕС.

Всеобхватният подход, описан по-горе, е съвместно начинание, а неговият успех — споделена отговорност на институциите на ЕС и държавите членки, чиито политики, действия и подкрепа допринасят значително за по-последователни и ефективни реакции на ЕС.

През следващите месеци и години върховният представител и Комисията в сътрудничество с държавите членки ще осъществят тези предложения и ще приложат този подход и благодарение на тях ще отбележат решителен напредък към една по-добра, по-стабилна и по-бърза външна дейност на ЕС. Върховният представител и Комисията призовават държавите — членки на ЕС, да предоставят своята пълна подкрепа за този подход и да се ангажират пълноценно, така че да се гарантира цялостно постигане на тази визия и тези цели.