



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Страсбург, 28.4.2015 г.
JOIN(2015) 17 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Изграждане на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието -
създаване на способности в нашите партньори за предотвратяване и управление
на кризи**

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Изграждане на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието - създаване на способности в нашите партньори за предотвратяване и управление на кризи

1. Въведение

Събитията в Африка, в съседните на Европа държави и на други места свидетелстват за драматично влошаване на глобалната сигурност. Повече от 1,5 милиарда души по света живеят в нестабилни и засегнати от конфликти региони. Ако сегашните тенденции се запазят, се очаква до 2030 г. техният брой да нарасне до 2 милиарда. Държавите, намиращи се в нестабилно положение, не са постигнали целите на хилядолетието за развитие (ЦХР), което превръща конфликтите, придружени с насилие, и лошото управление в трайни и ключови предизвикателства за развитието. Нестабилността и насилието са подхранвани също така от нови заплахи като тероризма и организираната престъпност¹.

За да се възстанови доверието и за да се гарантира, че институциите на държавите партньори разполагат с всичко необходимо за посрещане на предизвикателствата, от съществено значение е да се провежда координирана външна дейност, при която се използват инструментите на Европейския съюз (ЕС) за дипломация, сигурност, развитие и хуманитарна помощ. Инструментите за външна дейност на ЕС имат различни и допълващи се роли. Връзката между сигурността и развитието е ключов основополагащ принцип на всеобхватния подход на ЕС към външните конфликти и кризи² и допълва политиките за вътрешна сигурност, морска сигурност и тези в други области. Всеобхватният подход на ЕС обаче трябва да се засили, за да се преодолеят пропуските в начина, по който ЕС реагира понастоящем. Например такава необходимост може да съществува, когато е проведено обучение от мисиите в рамките на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО), но неговата устойчивост и ефективност са отслабени поради липсата на основно оборудване в държавата партньор.

Освен това в този контекст е важно да се отбележи, че съществуват редица важни политически рамки от значение за сигурността и развитието, някои от които са в процес на преразглеждане. Сред тях са например европейската политика за съседство³, рамката за развитие за периода след 2015 г., стратегическият преглед на външната политика, както и стратегията за морска сигурност и европейската програма за сигурност.

¹ Световна банка (2011), *World Development Report: Conflict, Security and Development* [Доклад за световното развитие: конфликти, сигурност и развитие], Вашингтон, окръг Колумбия

² JOIN(2013) 30 final, Съвместно съобщение, „Всеобхватният подход на ЕС към външните конфликти и кризи“, 11.12.2013 г.; Документ на Съвета № 9644/14, Закljučения на Съвета относно всеобхватния подход на ЕС, 12.5.2014 г.; Съвместен работен документ на службите SWD(2015) 85 final, 10.5.2015 г.

³ JOIN(2015) 6 final, Документ за съвместна консултация, „Към разработването на нова европейска политика за съседство“, 4.3.2015 г.

Въз основа на заключенията на Европейския съвет от декември 2013 г.⁴ и декларацията от срещата на високо равнище между ЕС и Африканския съюз (АС) от април 2014 г.⁵, в настоящото съвместно съобщение се установяват недостатъци и се предлагат мерки за тяхното отстраняване. Въпреки че в него се разглежда въпросът за оборудването, предназначено за подпомагане на изграждането на капацитета на държавите партньори в областта на сигурността, предоставянето на смъртоносни оръжия не се разглежда. ЕС няма да предостави такова оборудване.

2. Взаимовръзката между сигурността и развитието в политиките на ЕС

Както е посочено в Договорите, целите на външната дейност на ЕС включват, наред с друго, „опазване на мира, предотвратяване на конфликти и укрепване на международната сигурност [...]“, както и „подпомагане на устойчивото развитие в икономическо и социално отношение и в областта на опазването на околната среда в развиващите се страни, с основна цел изкореняване на бедността“⁶. В Договорите също така е установено изискване за съгласуваност между различните области на политика в рамките на тези цели.⁷

Основната цел на политиката на ЕС за развитие е намаляването, а в дългосрочен план и изкореняването на бедността⁸, но в нейния обхват влизат също устойчивото развитие, неравенството, социалната несправедливост и нарушаването на правата на човека. Това е от съществено значение за преодоляване на първопричините за несигурността и конфликтите. Същевременно целите на сътрудничеството за развитие трябва да бъдат взети предвид в другите политики на ЕС, които биха могли да засегнат развиващите се страни. В този смисъл в съобщението на Комисията от 2011 г., озаглавено „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“⁹, и в свързаните с него заключения на Съвета от 2012 г.¹⁰, се припомня необходимостта да се даде предимство на мерки за справяне с предизвикателствата, свързани със сигурността, нестабилността и прехода.

ЕС отговаря също така за определянето и прилагането на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), включително постепенното очертаване на обща отбранителна политика. ОПСО, която е неразделна част от ОВППС, осигурява на ЕС оперативен капацитет за изпълнение. ЕС може да използва инструментите на ОПСО в мисии извън територията си с цел да осигури поддържането на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност в съответствие с принципите на Устава на Организацията на обединените нации¹¹, като осъществява широк набор от действия¹².

⁴ EUCO 217/13, Заключения на Европейския съвет от 19-20 декември 2013 г., 20.12.2013 г.

⁵ Документ на Съвета 8370/14, приложение 1, Декларация от четвъртата среща на високо равнище ЕС-Африка, 2-3 април 2014 г., 2.4.2014 г.

⁶ Член 21, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

⁷ Член 21, параграф 3 от ДЕС; член 205 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

⁸ Член 208 от ДФЕС.

⁹ COM(2011) 637 окончателен, „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“, 13.10.2011 г.

¹⁰ Документ на Съвета 9369/12, заключения на Съвета, „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“, 14.5.2012 г.

¹¹ Член 42 от ДЕС

¹² Член 43 от ДЕС

Необходимостта от взаимно подсилващи се мерки в областта на сигурността и развитието е очевидна. ЕС неизменно подчертава, че „сигурността е предпоставка за развитие“¹³ и че „без развитие и изкореняване на бедността не може да съществува устойчив мир“¹⁴. Създаването и насърчаването на политическите, социалните и икономическите условия за стабилност е от основно значение за сигурността на дадена държава и предпоставка за нейното развитие. Взаимовръзката между сигурността и развитието е от съществено значение за постигането на максимална ефективност във външната дейност на ЕС.

За да гарантира сигурността и развитието си, всяка държава трябва да има или да придобие адекватен капацитет във всички сектори от решаващо значение, включително в секторите на сигурността и отбраната. Това не само ще доведе до стабилизирането на съответната държава, но и ще ѝ даде възможност да допринесе по конструктивен начин за мира, стабилността и предотвратяването на кризи в региона, в който е разположена.

2.1 Настоящи усилия за изграждане на капацитет

Понастоящем усилията за изграждане на капацитет в областта на сигурността в държавите партньори обхващат редица сфери на политиката. При тези усилия се използват различни инструменти и се поставя акцент върху изграждането на ефективни, легитимни и устойчиви институции, включително ефективни сектори на сигурността и правосъдието, ефективен граничен контрол и ефективна брегова охрана. Дейностите за изграждане на капацитет включват, наред с друго, достъп до международни инструменти, политически диалог, техническото сътрудничество (включително съвместни научни изследвания и иновации), обучение (трансфер на знания¹⁵ и развитие на умения¹⁶) и предоставяне на основно оборудване и материали. Обучението в сектора на сигурността има за цел да подобри способността на даден партньор да осигури стабилност и защита на гражданите. То може да е под формата на обучение преди постъпване на служба или да бъде интегрирано в оперативните фази под формата на наставничество или обучение и подкрепа в рамките на службата. Оборудването, което се предоставя на партньорите, може да е различно — от комуникационен хардуер, животоподдържаща и полева апаратура, медицински, транспортни и други съоръжения до защитно оборудване за силите.

Подкрепата на ЕС за взаимовръзката между сигурността и развитието постепенно нарасна през годините, като бяха приложени мерки в рамките на различни политики и инструменти на ЕС.

Мандатите на няколко от 34-те мисии и операции по линия на ОПСО, проведени досега, включваха изграждането на капацитет на участниците в областта на мира и сигурността в държавите партньори. Например изграждането на капацитет е основен елемент от мандата на три мисии по линия на ОПСО, предприети от ЕС през 2014 г. Консултативната мисия на ЕС за реформа в сектора на гражданската сигурност в Украйна (EUAM Ukraine) предоставя стратегическа подкрепа, консултации и наставничество. Военната консултативна мисия на ЕС в

¹³ Документ на Съвета 15895/03, Европейската стратегия за сигурност, 8.12.2003 г.

¹⁴ Документ на Съвета 15097/07, Сигурност и развитие – Заключение на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, 20.11.2007 г. Доклад на Европейския парламент (A8-0039/2015) относно годишния доклад на върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност до Европейския парламент (2014/2219(INI)), 3.3.2015 г.

¹⁵ Включително в областта на наказателното преследване, правната взаимопомощ, подпомагането на жертвите и справедливия съдебен процес.

¹⁶ Включително относно ръководството и управлението.

Централноафриканската република (EUMAM RCA) оказва подкрепа на властите на страната за подготовката на предстоящата реформа на сектора на сигурността. Мисията постига това, като подпомага националните военни сили да изградят капацитет, да повишат стандартите и да напреднат в постигането на целта за създаване на модерни, ефективни и отговорни въоръжени сили. Мисията на ЕС по линия на ОПСО в Мали (EUCAP Sahel Mali) оказва подкрепа за реструктурирането на силите за вътрешна сигурност на Мали (т.е. полицията, жандармерията и националната гвардия). Тя има за цел да помогне на властите на Мали да установят конституционен и демократичен ред и да създадат условия за траен мир. Мисията съчетава дейности по предоставяне на обучение и стратегически съвети.

През последните десет години в рамките на сътрудничеството за развитие ЕС значително увеличи финансирането и ангажираността си в подкрепа на секторите на правосъдието и сигурността в държавите партньори, като използва широк набор от инструменти във всички части на света.

Понастоящем мерките в областта на мира и сигурността се финансират от бюджета на ЕС, наред с друго, посредством Инструмента, допринасящ за стабилността и мира¹⁷ (IcSP) и неговия предшественик, Инструмента за стабилност¹⁸ (ИС). Например посредством Инструмента, допринасящ за стабилността и мира, в рамките на по-голям проект за изграждане на капацитет, се предоставя оборудване на камерунската полиция за подпомагане на борбата срещу Боко Харам (тъй като Боко Харам е дестабилизиращ фактор в Западна Африка и застрашава развитието и стабилността на ЕС и държавите партньори).

Като част от по-широкия подход на ЕС към региона Сахел, посредством цялостен проект, финансиран чрез Инструмента за стабилност, бяха предоставени основно оборудване и подкрепа (обучение и насоки) за развиването на капацитета на полицейските сили в Нигер, така че те да могат да функционират независимо. Този проект е част от цялостна програма за подкрепа, включваща насърчаване на инициативи за мир и помирение, разминирание и социално-икономическа реинтеграция.

В рамките на Европейския фонд за развитие¹⁹ (ЕФР), посредством Механизма за подкрепа на мира в Африка²⁰ (APF) се предоставя помощ на Африканския съюз и регионалните икономически общности за предотвратяване и, при необходимост, за управление на кризи. Финансирането покрива, наред с друго, оперативните разходи за операции по поддържането на мира в Африка (с изключение на заплатите), както и разходите за обучения и учения, командни, контролни и съобщителни системи или мисии за установяване на факти. От създаването му през 2003 г. чрез Механизма за подкрепа на мира в Африка са били предоставени повече от 1,2 милиарда евро за полаганите от Африка усилия за укрепване на мира.

¹⁷ Регламент (ЕС) № 230/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Инструмент, допринасящ за стабилността и мира (ОВ L 77, 15.3.2014 г.).

¹⁸ Регламент (ЕО) № 1717/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г. за установяване на Инструмент за стабилност (ОВ L 327, 24.11.2006 г.).

¹⁹ Член 15 от Регламент (ЕС) 2015/322 на Съвета от 2 март 2015 г. относно изпълнението на 11-ия европейски фонд за развитие (ОВ L 58, 3.3.2015 г., стр. 1).

²⁰ Член 11 от Споразумението за партньорство от Котону, озаглавен „Политика за изграждане на мир, предотвратяване и решаване на конфликти“, и съответните заключения на Съвета представляват правното основание за Механизма за подкрепа на мира в Африка; Решение № 3/2003 на Съвета на министрите АКТЕ—ЕО от 11 декември 2003 г. относно използването на ресурсите от пакета за дългосрочно развитие на деветия ЕФР за създаването на Механизъм за подкрепа на мира в Африка (ОВ L 345, 31.12.2003 г.).

Един неотдавнашен пример за финансова подкрепа за мироопазващи операции, ръководени от африканските държави, е мисията на Африканския съюз в Сомалия²¹ (AMISOM). От 2007 г. насам на AMISOM е била предоставена помощ в размер на близо 800 милиона евро. Мисията играе ключова роля за осигуряването на минимални условия на сигурност за политическия процес в Сомалия и за предоставянето на хуманитарна помощ от хуманитарните организации. Тя подпомага и създаването на благоприятни условия за възстановяването, помирението и устойчивото развитие в страната.

Накрая, финансовата подкрепа на ЕС за Африканската архитектура за мир и сигурност (APSA) има за цел да укрепи капацитета и ефективното функциониране на APSA, както и да подобри сътрудничеството за предотвратяване и, ако е необходимо, за управление и разрешаване на конфликти в Африка²².

Тези примери показват, че изграждането на капацитет в сектора на сигурността може да бъде съсредоточено както върху гражданските и/или полицейските сили, така и върху военните сили. Функциите, свързани със сигурността, могат да се изпълняват от различни организационни структури в различните държави. Например функциите по гражданска защита, граничен контрол и брегова охрана могат да бъдат военни, граждански или хибридни по своето естество.

2.2 Предизвикателства пред ефективното изпълнение по места: пилотни проекти

Що се отнася до подкрепата на ЕС за изграждането на капацитет на военните сили, бяха определени пилотни проекти в Мали и Сомалия, за да бъдат проучени настоящите предизвикателства. Първоначалните констатации показват наличието на нужди от обучение и оборудване, както и необходимост от по-добра координация на оперативно и стратегическо равнище²³.

Пилотен проект Мали

Целта на мисията на ЕС за обучение в Мали²⁴ (EUTM Мали), финансирана чрез вноски на държавите членки и механизма ATHENA²⁵, е да се обучат малийските войници, за да им се даде

²¹ Финансова подкрепа беше предоставена и за Международната мисия за подкрепа на Мали, ръководената от африканските държави, (AFISMA) и за Международната мисия за подкрепа под африканско ръководство в Централноафриканската република (MISCA).

²² Това включва подкрепа за африканските посреднически структури и инициативи, Групата на мъдреците, Съвета за мир и сигурност, континенталната система за ранно предупреждение и африкански резервни сили, както и засилване на капацитета на Африканския съюз и африканските регионални организации в областта на финансовото управление на мироопазващи операции, планирането, човешките ресурси, обмена на информация и анализа.

²³ Анализът на пропуските и установяването на рамки за управление на риска все още продължават и биха могли, при съобразяване с действащата правна и институционална рамка, да доведат до определяне на възможности за конкретни подобрения.

²⁴ Решение 2013/34/ОВППС на Съвета от 17 януари 2013 г. за военна мисия на Европейския съюз в подкрепа на обучението на въоръжените сили на Мали (EUTM Мали) (ОВ L 14, 18.1.2013 г.).

²⁵ Принципите за финансиране на граждански или военни операции на ЕС за управление на кризи са определени в член 41 от ДЕС. Операциите на Европейския съюз с военни или отбранителни последици не могат да бъдат финансирани от бюджета на Съюза. Общите разходи за такива операции се покриват съгласно Решение (ОВППС) 2015/528 на Съвета от 27 март 2015 г. за създаване на механизъм за администриране на финансирането на общите разходи за операциите на Европейския съюз с военни последици или последици в областта на отбраната (Athena) и за отмяна на Решение 2011/871/ОВППС

възможност да изградят ефективни и демократично отговорни национални въоръжени сили, които могат да подпомогнат стабилизирането на страната. Напътствията в областта на военното дело и обучението са съсредоточени върху оперативното обучение, командването и контрола, логистичната верига и човешките ресурси. Освен това се организира обучение по международно хуманитарно право, защита на гражданското население и правата на човека. На въоръжените сили на Мали, действащи под контрола на легитимни граждански органи в южната част на страната, се предоставя подкрепа за изграждане на капацитет. След като бъдат обучени, батальоните се разгръщат в северната част на страната в продължение най-малко на шест месеца.

Обучените части обаче не разполагат с комуникационно оборудване и това възпрепятства командването и контрола. Войниците нямат защитно оборудване срещу мини и взривни устройства. За да им се осигури самостоятелност и възможност да действат независимо, са необходими също така линейки, водни резервоари и автоцистерни. Основното материално осигуряване, що се отнася до жилища, храна и медицинска помощ, също е недостатъчно. Необходима е помощ за предоставянето на такова оборудване и подкрепа, за да се гарантира, че обучените батальони не трябва да разчитат на подкрепата на местното население.

В някои случаи са намерени *ad hoc* решения, като например предоставянето на превозни средства от други донори в Мали, но това не представлява редовна практика, нито трайно решение на проблема в дългосрочен план. В случаите, когато такова *ad hoc* финансиране не е било възможно, не са били открити алтернативни източници на финансиране за покриване на недостига.

Пилотен проект Сомалия

ЕС изпълнява ангажиментите си в Сомалия посредством различни инструменти. Посредством Механизма за подкрепа на мира в Африка ЕС дава основния финансов принос за мисията AMISOM, ръководена от Африканския съюз. Освен това ЕС провежда три мисии по линия на ОПСО в Сомалия и региона, съсредоточени върху военното обучение, борбата с пиратството и изграждането на морски капацитет.

EUTM Сомалия — мисия по линия на ОПСО с акцент върху военното обучение в Сомалия — стартира през април 2010 г. с цел подпомагане и развиване на сектора на сигурността в Сомалия чрез укрепване на въоръжените сили на страната посредством предоставянето на целенасочено военно обучение²⁶. През 2014 г. EUTM прехвърли своите дейности по предоставянето на съвети, наставничество и обучение в Могадишу, където обучението се провежда в тренировъчния лагер Jazeega, ръководен от AMISOM.

Условията на живот и учебните съоръжения в лагера дълго време бяха незадоволителни. Подобряването им, включително извършването на строителни работи, отне значително време, през което основното материално осигуряване (напр. вода, храна, легла, матраци, завивки) бе

(ОВ L 84, 28.3.2015 г.). Понастоящем всички държави членки с изключение на Дания допринасят за финансирането в рамките на ATHENA.

²⁶ Решение 2010/96/ОВППС на Съвета от 15 февруари 2010 г. за военна мисия на Европейския съюз в подкрепа на обучението на сомалийските сили за сигурност (ОВ L 44, 19.02.2010 г.). През януари 2013 г. мандатът на EUTM беше удължен, за трети път, до март 2015 г. и разширен, за да включва предоставянето на стратегически съвети и наставничество. От 2010 г. досега в рамките на EUTM са обучени около 4000 души военен персонал. Понастоящем числеността на персонала на мисията (обучители и помощен персонал) възлиза на 125 души (изпратени от 10 държави членки и Сърбия).

недостатъчно. Тези условия на недостиг имаха отрицателно въздействие върху ефективността на обучението и доведоха до загуба на престиж за ЕС.

Тъй като става дума за военна операция по линия на ОПСО, финансирането и осигуряването на персонал за EUTM се извършват от участващите държави членки и се допълват чрез механизма ATHENA за общите разходи²⁷. Тренировъчният лагер Jazeera се счита за инфраструктура на AMISOM за обучение на сомалийските сили за сигурност в съответствие с мандата на AMISOM. Това се дължи на обстоятелството, че Механизмът за подкрепа на мира в Африка е изключително с регионална насоченост, без възможност за подпомагане на национално равнище. Предполага се, че ако средствата бяха предоставяни директно, е щяло да се отдаде по-голям приоритет на постигането на приемливи стандарти за тренировъчния лагер и по-бързо е щяло да се постигне напредък.

Горепосочените пилотни проекти онагледяват само някои от предизвикателствата, които трябва да бъдат преодоляни: липсата на налично финансиране, ограниченията, на които е подчинено по-специално финансирането по линия на Механизма за подкрепа на мира в Африка, и практическите затруднения, произтичащи от смесичата от различни инструменти, използвани в един и същ контекст.

3. Подобряване на резултатите от изграждането на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието

3.1. Рамка

От гледна точка на първичното право трябва да се вземат под внимание два основни принципа.

Едно и също действие не може да бъде финансирано едновременно чрез мярка по линия на ОПСО и инструмент, приет на основание членове 209-212 от ДФЕС. Това означава, например, че изграждането на капацитет в сектора на сигурността по линия на потенциален нов инструмент може да се предприеме в рамките на сътрудничеството на ЕС за развитие, ако целта и съдържанието му попадат в обхвата на политиката за развитие.

Договорите изключват възможността за използване на бюджета на ЕС за разходи за военни операции или операции в областта на отбраната (вж. член 41, параграф 2 от ДЕС). По тази причина Европейският фонд за развитие и Механизмът за подкрепа на мира в Африка, които са инструменти извън бюджета на ЕС, придобиват особено практическо значение за настоящите усилия за „запълване“ на празнотата между инструментите на ОПСО и различните инструменти за развитие в опита за намиране на цялостно решение на въпросите, касаещи взаимовръзката между сигурността и развитието. Наред с това, финансирането на изграждането на капацитет в сектора на сигурността съгласно членове 209 и 212 от ДФЕС само по себе си не е изключено, независимо от гражданското или военно естество на бенефициера, но е необходимо извършване на оценка за всеки отделен случай.

²⁷ Бюджетът за общите разходи за мисията до август 2011 г. беше в размер на 4,8 милиона евро; от август 2011 г. до декември 2012 г. той беше 4,8 милиона евро; общото финансиране за периода февруари 2013 г. — март 2015 г. ще възлезе общо на 11,6 милиона евро. Увеличаването на разходите се дължи до голяма степен на преместването в Могадишу, включително вследствие на разходите за устройване и защита на силите.

Извън първичното право, рамката, която се прилага за външната дейност на ЕС в областта на изграждането на капацитет в сферата на сигурността, е изградена от многогодишната финансова рамка (МФР) и правните основания на инструментите за външно финансиране. Сред релевантните инструменти в рамките на бюджета на ЕС са:

- Инструментът, допринасящ за стабилността и мира²⁸ (IcSP);
- Инструментът за предприсъединителна помощ²⁹ (ИПП);
- Европейският инструмент за съседство³⁰ (ЕИС);
- Инструментът за сътрудничество за развитие³¹ (ИСР); както и
- Инструментът за демокрация и права на човека³² (ЕИДЧП); и
- бюджетът за Общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС).

На последно място, определението за официална помощ за развитие³³ (ОПР) ограничава потенциално разходите за изграждане на капацитет в сферата на сигурността, доколкото критериите за ОПР по принцип изключват разходи за военни цели. Това ограничение е особено релевантно в контекста на МФР, според която ЕС следва да се стреми да гарантира за периода 2014—2020 г., че най-малко 90 % от предоставяната от него външна помощ, взета като цяло, се счита за ОПР³⁴. В допълнение, ИСР съдържа специфични цели относно ОПР³⁵ и включва ограничение върху снабдяването с оръжия или амуниции или провеждането на операции с военни или отбранителни цели³⁶. ЕФР изисква програмирането да е извършено така, че да отговаря, доколкото е възможно, на критериите за ОПР³⁷. Освен това държавите членки декларират, че приносът им към ЕФР отговаря на критериите за ОПР.

3.2. Извличане на по-голяма полза от действащите инструменти

Съществуващи инструменти в рамките на бюджета на ЕС

Голяма част от програмите за външна помощ, финансирани чрез инструментите на ЕС за развитие и техническо сътрудничество, вече са насочени към преодоляване на

²⁸ Регламент (ЕС) № 230/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Инструмент, допринасящ за стабилността и мира (ОВ L 77, 15.3.2014 г.).

²⁹ Регламент (ЕС) № 231/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП II) (ОВ L 77, 15.3.2014 г.).

³⁰ Регламент (ЕС) № 232/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на Европейски инструмент за съседство (ОВ L 77, 15.3.2014 г.).

³¹ Регламент (ЕС) № 233/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на финансов инструмент за сътрудничество за развитие за периода 2014—2020 г. (ОВ L 77, 15.3.2014 г.).

³² Регламент (ЕС) № 235/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за създаване на финансов инструмент за демокрация и права на човека по света (ОВ L 77, 15.3.2014 г.).

³³ Комитетът за подпомагане на развитието (КПР) към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е форум за координиране на усилията за оказване на помощ. Той е въвел определение за ОПР, по което е постигнато съгласие на международно равнище. Това позволява на донорите да правят разлика между операциите на публичните органи, осъществявани като ОПР, и другите видове движение на публични средства. Понастоящем се провеждат дискусии за евентуално преразглеждане на определенията за ОПР.

³⁴ EUCO 37/13, Заклучения на Европейския съвет от 7-8 февруари 2013 г., 8.2.2013 г.

³⁵ Член 2, параграфи 3 и 4 от Регламент (ЕС) № 233/2014 на Европейския парламент и на Съвета.

³⁶ Член 3, параграф 13 от Регламент (ЕС) № 233/2014 на Европейския парламент и на Съвета.

³⁷ В член 1, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2015/322 на Съвета се посочва, че програмирането се извършва така, че да изгълни в максимална степен критериите за ОПР, като се отчита целта на Съюза да гарантира за периода 2014 — 2020 г., че най-малко 90 % от предоставяната от него външна помощ, взета като цяло, се счита за ОПР.

предизвикателствата, свързани със сигурността и развитието³⁸. В рамките на текущата МФР девет национални и осем регионални или тематични програми са насочени към подпомагане на дейностите, свързани с предотвратяването и решаването на конфликти и с мира и сигурността. Освен това, в 45 държави се разработват програми с по-голям акцент върху управлението и върховенството на закона, включващи евентуална подкрепа при прехода от мисиите и операциите по линия на ОПСО към други инструменти.

В рамките на IcSP, ИПП, ЕИС, ИСР и ЕИДПЧ обаче финансовата подкрепа за изграждането на капацитет в сектора на сигурността е подчинена на редица ограничения, както бе обяснено по-горе. Вследствие на това, понастоящем няма бюджетен инструмент на ЕС, създаден с цел осигуряване на цялостно финансиране за изграждането на капацитет в сферата на сигурността в държавите партньори, и по-специално на неговия военен компонент.

През последното десетилетие ситуацията се е запазила непроменена. Когато през 2004 г. Европейската комисия предложи първоначално Инструмента за стабилност³⁹, тя предложи правното основание да обхваща финансирането на дългосрочна подкрепа за изграждане на капацитет в сферата на военните мироопазващи операции. Съзакондателите обаче се обявиха против това и в окончателния текст не се споменават военни или мироопазващи операции. Гражданското общество също изрази несъгласие.

Съществуващи инструменти извън бюджета на ЕС

Извън бюджета на ЕС, ЕФР предоставя допълнителни оперативни средства за прилагане на политиката на ЕС за сътрудничество за развитие с групата на държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ) съгласно Споразумението за партньорство от Котону⁴⁰.

Механизмът за подкрепа на мира в Африка беше създаден през 2003 г. в рамките на ЕФР и към днешна дата е най-широкообхватният инструмент за осъществяване на взаимовръзката сигурност — развитие, като същевременно предоставя подкрепа за военни действия.

Независимо от това Механизмът за подкрепа на мира в Африка продължава да бъде извънреден и временен инструмент. Държавите членки многократно са повдигали въпроса за неговата финансова устойчивост и за необходимостта да се помисли за алтернативни източници на финансиране извън ЕФР⁴¹. Освен това, в многогодишната програма за действие за Механизма

³⁸ През периода 2001—2009 г. в подкрепа на програми за реформи в сектора на правосъдието и сигурността бяха изразходвани над 1 милиард евро. През 2013 г. повече от половината от общия размер на двустранната помощ за развитие, отпусната от ЕС, беше предоставена в нестабилни и засегнати от конфликти държави, по-голямата част от които са на африканския континент.

³⁹ На основание член 308 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), който беше заменен от член 352 от ДФЕС вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон.

⁴⁰ „Споразумение за партньорство между членовете на групата държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн и Европейската общност и нейните държави членки“, подписано в Котону на 23.6.2000 г.

⁴¹ Документ на Съвета 10342/11, Заклучения на Съвета относно предоставянето на допълнителни средства за Механизма за подкрепа на мира в Африка за периода 2011—2013 г., 13.5.2011 г.; Документ на Съвета 13935/12, Заклучения на Съвета относно предоставянето на допълнителни средства за Механизма за подкрепа на мира в Африка за периода 2012—2013 г., 24.9.2012 г.; Регламент (ЕС) 2015/322 на Съвета (член 15 предвижда, че в края на първата многогодишна програма за действие Съюзът и неговите държави членки ще направят преглед на резултатите от Механизма за подкрепа на мира в Африка и на неговите процедури и ще обсъдят вариантите на възможностите за финансиране в бъдеще. Във връзка с това и с цел да се създаде по-стабилна основа за Механизма за подкрепа на мира в Африка, Съюзът и неговите държави членки ще провеждат обсъждания, посветени както на средствата за

за подкрепа на мира в Африка за периода 2014—2016 г.⁴² финансирането за „боеприпаси, оръжия и специфично военно оборудване, резервни части, заплати на войниците и военно обучение“ е изключено. Сред допълнителните ограничения е и законоустановеното изискване дейностите, финансирани от 11-ия ЕФР, да бъдат отчитани „в максимална степен“ като ОПР⁴³. На последно място, Механизмът за подкрепа на мира в Африка има изключително регионално и географско приложно поле (Африканският съюз и регионалните икономически общности); поради това подкрепата на национално равнище или извън Африка не може да се финансира чрез него. При все това, в няколко регионални и национални индикативни програми в рамките на ЕФР ЕС и партньорските държави и региони са определили мира и сигурността или реформата в сектора на сигурността като приоритетни области за действие.

Макар да е възможно финансирането за изграждане на капацитет в сферата на сигурността, включително във връзка с военните сили, да се извършва по линия на Механизма за подкрепа на мира в Африка, това финансиране подлежи на редица други ограничения, които могат да попречат на ефективното използване на този механизъм за намирането на решение във всички ситуации, с които се сблъсква ЕС.

Не на последно място, извън бюджета на Съюза ресурси за военните операции на ЕС се предоставят и от държавите членки — директно, от участващите в операции по линия на ОВППС/ОПСО, или чрез механизма ATHENA. ATHENA управлява финансирането на общите разходи, свързани с военни операции на ЕС в рамките на ОПСО. Тези разходи касаят, наред с друго, разходите за изграждане на щаб и текущите разходи за него, инфраструктурата, логистиката и помощните дейности, свързани с мисията. Понастоящем ATHENA не покрива разходите, направени от държава партньор, на която се оказва подкрепа чрез мисия или операция. Съветът прие наскоро преразгледаното Решение на Съвета за ATHENA, с което, наред с друго, се дава възможност механизмът ATHENA да използва бюджетни средства на ЕС в съответствие с действащите правила и процедури⁴⁴.

Координиране и съгласуваност

Независимо от описаните по-горе ограничения, в съществуващата рамка е възможно да се постигнат по-добри резултати посредством прилагане на по-съгласуван и по-координиран подход.

Подкрепата на ЕС за изграждане на капацитет в сектора на сигурността трябва да се основава на принципите за външната дейност на ЕС. Тези принципи са: i) възприемане на предлаганите мерки от страната партньор и хармонизация с нейните дългосрочни стратегии за развитие; ii) зачитане на правата на човека и възприемане на международното хуманитарно право; и iii) съгласуваност с другите дейности на ЕС като част от по-широкомащабен всеобхватен подход на ЕС към външните конфликти и кризи⁴⁵. Освен това е важно да се използва анализ на

мироопазващи операции, включително финансираните от ЕФР, така и на въпроса за устойчивата подкрепа от ЕС за ръководени от африканските държави мироопазващи операции след 2020 г.).

⁴² Документ на Съвета 8269/14, „Three-year Action Programme for the African Peace Facility 2014-2016“ (Тригодишна програма за действие за Механизма за подкрепа на мира в Африка за периода 2014-2016 г.), 28.3.2014 г.

⁴³ Вж. бележка под линия 37.

⁴⁴ Вж. бележка под линия 25.

⁴⁵ Като се вземат предвид осемте области, посочени в Съвместното съобщение, озаглавено „Всеобхватният подход на ЕС към външните конфликти и кризи“ от декември 2013 г.: i) разработване на съвместен анализ; ii) определяне на обща стратегическа визия; iii) фокусиране върху предотвратяването; iv) мобилизиране на различните силни страни и на капацитета на ЕС; v) ангажимент в дългосрочен план;

контекста, за да се предотврати оказването на подкрепа за изграждане на капацитет в зависимост от предлагането, както и да се разработи методология за управление на риска и да се осигурят широка подкрепа от страна на международната общност и координация с другите действащи на място лица.

За подобряване на координацията в ЕС, включително със и между държавите членки на стратегическо и оперативно равнище, като едновременно с това се съблюдават съществуващите институционални и правни рамки, могат да се приложат следните практически мерки:

i) засилване на обмена на информация за текущи и планирани дейности за подпомагане на изграждането на капацитет в големите области на управление на предотвратяването на кризи (включително подкрепа за секторите на правосъдието и сигурността), осъществявани в рамките на двустранното сътрудничество между държавите членки, чрез инструментите на ЕС за сътрудничество за развитие и техническо сътрудничество и чрез дейностите по линия на ОПСО;

ii) разширяване на обмена на информация, така че да се включат многостранните партньори на ЕС (включително ООН, НАТО и ОССЕ) и други трети държави и стратегически партньори, с които ЕС има сходни и допълващи се приоритети;

iii) извличане на полза от въвеждането на процеса, свързан с политическа рамка за подхода при кризи, с цел засилване на връзките между службите, отговарящи за въпросите, касаещи сътрудничеството за развитие и политиката на сигурност. Това ще насърчи извършването на цялостен анализ на ангажимента на Съюза в даден контекст, преди да се вземе решение за нови действия по линия на ОПСО или по друга линия;

iv) действията по линия на ОПСО следва да използват по-добре експертния опит в областта на сътрудничеството за развитие. Аналогично, програмите за развитие могат да се възползват от експертния опит на ОПСО и държавите членки. Това включва осигуряването на съгласуваност, включително между работата на управителните комитети по отделните инструменти и работата на работните групи на Съвета, работещи по ОПСО;

v) организиране на по-редовен и систематичен обмен между делегациите на ЕС и мисиите и/или операциите по линия на ОПСО на равнището на държавата партньор. Въвеждане на съвместно докладване пред съответната йерархия в щабове. Хармонизиране на процедурите за командироване на служителите за връзка, участващи в мисии и операции по линия на ОПСО, в делегациите на ЕС и включване на тези процедури в системата за наемане на персонал и в поканите за вноски за мисиите и операциите по линия на ОПСО.

За да се осигурят подкрепа и изпълнение на тези ангажменти, чрез съответни предложения на Европейската комисия и на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (наричан по-нататък „върховният представител“) следва да се доразвият следните инициативи:

i) стратегическа рамка за реформа в сектора на сигурността в целия ЕС, която да се споделя от ОПСО и политиката на сътрудничество за развитие. Такава обща стратегическа рамка за реформа в сектора на сигурността следва да бъде съобразена с регулаторните ограничения на съществуващите инструменти. Тя може да се опира на поуките, извлечени от

vi) свързване на политиките и вътрешната и външната дейност; vii) по-добро използване на делегациите на ЕС; viii) работа в партньорство.

програмите/мисиите/операциите в Босна и Херцеговина, Демократична република Конго и Афганистан по отношение на прехода от инструменти по линия на ОПСО към други инструменти;

ii) обща рамка за оценяване, мониторинг и резултати във връзка с дейностите по изграждане на капацитет в сектора на сигурността и дейностите, свързани с реформи в сектора на сигурността, независимо от сферата на политиката, в която се осъществяват тези дейности.

iii) специална методология за управление на риска, приложима към подкрепата на ЕС за сектора на сигурността в партньорските държави или организации. Тя може да се опира, например, на политиката за надлежна проверка по отношение на правата на човека на ООН⁴⁶, разработена с цел осигуряване на насоки за политиката на ООН в подкрепа на сектора на сигурността, както и на рамката за управление на риска, въведена за операциите на ЕС за бюджетна подкрепа⁴⁷.

4. Бъдещи действия: нов ангажимент за ефикасни действия за мир и стабилност с нашите партньори

Съюзът остава верен на амбицията си да играе ключова роля за гарантирането на международния мир и стабилност, за предотвратяването на конфликти и за създаването на условия за устойчиво развитие в световен мащаб.

Един от най-важните инструменти в това начинание е създаването на възможности у партньорските държави и регионалните организации все по-успешно да предотвратяват и управляват кризите самостоятелно, като това се постига чрез ефикасна подкрепа от страна на ЕС за изграждане на капацитет в сферата на сигурността.

Сега е моментът да се положат засилени усилия въз основа на придобития опит. От Европейския съвет през юни 2015 г. очакваме да поеме допълнителен политически ангажимент и да даде насоки за по-добър подход по въпроса за взаимовръзката между сигурността и развитието.

Европейската комисия и върховният представител поемат ангажимента да прилагат мерките за координация и съгласуваност на съществуващите инструменти, посочени в настоящото съвместно съобщение. Съгласно всеобхватния подход към външните конфликти и кризи тези усилия ще бъдат напълно ефективни само ако се придружават от съответстващи им усилия, полагани заедно с държавите членки и между тях по отношение на собствените им инструменти на стратегическо и оперативно равнище. Необходимо е „единство на усилията“, за да се гарантира, че колективната способност на ЕС се ангажира в правилния момент и с механизмите и ресурсите, които са подходящи за специфичния контекст в държавата партньор или за работата с дадена регионална организация.

Като се има предвид мащабът на предизвикателството, съществуващите ограничения не следва да се преодоляват само чрез решения *ad hoc*. Европейската комисия и върховният представител

⁴⁶ Организация на обединените нации, Общо събрание, Съвет за сигурност, A/67/775 — S/2013/110, 5 март 2013 г.

⁴⁷ Насоки за бюджетната подкрепа, Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid, Европейска комисия, Брюксел, септември 2012 г.

са на мнение, че би следвало да се обмисли по-скоро практическата осъществимост на следните три действия:

- i) предложение за адаптиране на Механизма за подкрепа на мира в Африка с цел преодоляване на неговите ограничения;
- ii) въвеждане на механизъм, свързващ мира, сигурността и развитието в рамките на един или повече съществуващи инструменти;
- iii) създаване на специфичен инструмент за тази цел.

По отношение на всички предложения ще трябва предварително да се изготвят оценки на въздействието, които да анализират, наред с друго, потенциалните политически и бюджетни последици, последиците, свързани с репутацията, както и въздействието върху основните права. Политическият ангажимент на Комисията да предложи включване на ЕФР в бюджета трябва да бъде взет предвид във връзка с този дебат.

Наред с това, държавите членки се приканват да обмислят възможността за разширяване на механизма ATHENA, така че той да обхваща изграждането на капацитет в държавите партньори.

Важно е в последващите действия, които ще бъдат предприети във връзка с настоящото съвместно съобщение, да вземат участие широк кръг заинтересовани страни от областта на външната политика, отбраната, развитието и хуманитарната помощ.

Европейската комисия и върховният представител призовават Европейския парламент и Съвета да подкрепят изложения в настоящото съвместно съобщение подход и да се ангажират пълноценно със стремежа към по-съгласуван и ефективен ангажимент на ЕС за изграждането на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието.