



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 25.10.2007  
СОМ(2007) 643 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**ЕС в търсене на отговор за справяне със ситуации на несигурност  
- намеса в трудна среда с цел устойчиво развитие, стабилност и мир -**

{SEC(2007) 1417}

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Списък на съкращенията .....	3
2.	Въведение .....	4
3.	История .....	4
4.	ЕС в търсене на отговор за справяне със ситуации на несигурност .....	5
4.1.	Установяване на ситуация на несигурност: предпоставки и особености.....	5
4.2.	Намеса в ситуации на несигурност: предизвикателства .....	6
4.3.	Предотвратяване на ситуация на несигурност: диалог и анализ за определяне и справяне с предпоставките за несигурност .....	7
4.4.	Справяне със ситуацията на несигурност: стратегии и приоритети.....	7
4.5.	След кризата: обвързване на помощ, възстановяване и развитие (ОПВР).....	8
4.6.	Сигурност и несигурност .....	9
4.7.	Демократично управление и човешки права в несигурни ситуации .....	9
5.	Инструменти за подобряване на средата .....	11
5.1.	Финансови инструменти и процедури .....	11
5.1.1.	Европейски фонд за развитие (ЕФР).....	11
5.1.2.	Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСР) и Европейски инструмент за добросъседство и партньорство (ЕИДП) .....	11
5.1.3.	Инструмент за стабилност .....	12
5.1.4.	Хуманитарна помощ .....	12
5.1.5.	Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП) и тематична програма „Недържавни участници и местни органи в развитието“ .....	12
5.2.	Подпомагане на бюджета .....	13
6.	Бъдещо развитие: приоритети и цели .....	13

## 1. СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АКТБ: страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн

АБР: Африканска банка за развитие

ОРСДС: Обща рамка за стратегически документи на страните

ОВППС: Обща външна политика и политика на сигурност

СДС: Стратегически документи на страните

ИСР: Инструмент за сътрудничество за развитие

РДР: Разоръжаване, демобилизация и реинтеграция

ЕПС: Европейска политика за добросъседство

ИЕПС: Европейски инструмент за добросъседство и партньорство

ЕФР: Европейски фонд за развитие

ЕПСО: Европейска политика за сигурност и отбрана

МВФ: Международен валутен фонд

ОПВР: Обвързване между помощ, възстановяване и развитие

НИП: Национална индикативна програма

ОИСР/КПР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие/Комитет за подпомагане на развитието

РСС: Реформа на сектора за сигурност

ООН: Организация на обединените нации

СБ: Световна банка

## 2. ВЪВЕДЕНИЕ

Ситуациите на несигурност представляват особено предизвикателство в качеството си на препятствие пред устойчивото развитие, справедливия растеж и мир, създавайки регионална несигурност, рискове за сигурността на световно равнище, неконтролируеми миграционни потоци и т.н. ЕС трябва да е в състояние да приложи голямо разнообразие от инструменти на равнище държави-членки и на общностно равнище в рамките на съгласувана и координирана стратегия за реагиране, предвиждаща подобни ситуации. Целта на съобщението е да осигури основа за такава стратегия за реагиране на ЕС, която да бъде развита съвместно между Съвета и държавите-членки на ЕС.

Съществуващите рамка и инструменти на политика на ЕС, текущите международни дискусии, сравнителните предимства на ЕС и опитът сформират основата на настоящото съобщение. В техническо приложение са представени заключенията от намеса в ситуации на несигурност. Допълнително службите на Комисията и секретариатът на Съвета изготвиха съвместен доклад за започване на дискусии за „Сигурност и развитие“, в които въпросите във връзка с настоящото съобщение се разглеждат по-подробно.

Настоящото съобщение обединява резултатите от открит дебат с основни организации на гражданското общество и от неофициална среща на министрите по развитие от ЕС през септември 2007 г. Съобщението се изпраща на другите институции на ЕС за започване на дискусии за консолидиране на всеобхватна стратегия на ЕС за справяне със ситуации на несигурност и следователно за създаване на условия за устойчиво развитие, стабилност, мир и демократично управление.

## 3. ИСТОРИЯ

Международната общност все повече е загрижена за последствията от несигурността, които затрудняват постигането на Целите на хилядолетието за развитие, и които засягат благоденствието и свободите на хората и могат да доведат до рискове за световната сигурност. ООН, дарители, регионални и континентални организации подреждат по приоритет интегрирани подходи за намеса в ситуации на несигурност. Декларацията от Париж за ефективност на помощите припомня, че принципите за хармонизиране, уеднаквяване и управление, насочено към резултати, трябва да бъдат адаптирани към средите, характеризиращи се със слабо управление и недостатъчен капацитет. ОИСР/КПР поема „политически ангажимент и редица принципи за добра международна намеса в държави със ситуации на несигурност“, наблягайки на „подходи - изцяло на правителствено равнище“, които изискват тясно сътрудничество между участниците, свързани с икономиката, дипломатията, развитието и сигурността.

Общността и държавите-членки на ЕС, взети заедно, представляват най-големият дарител на хуманитарни помощи и на помощи за развитие в света. ЕС се превърна във важен участник в областта на политиката и сигурността. Той има специфични отговорности за справяне с предизвикателства в резултат на ситуации на несигурност, но също и сравнителни предимства като международната мрежа от представителства на Комисията.

Вече е налице рамка на политика за справяне с различните аспекти на несигурност. Европейският консенсус за развитие осигурява насоки за всеобхватен отговор за справяне с несигурността. Той е част от по-широка рамка за външно действие, която трябва да се активира всеобхватно, за да може ЕС да се справя със ситуации на несигурност навреме и по подходящ начин. Това включва Европейската стратегия за сигурност, Програмата на ЕС за предотвратяване на сериозни конфликти, Европейската политика за добросъседство, стратегическата рамка за обвързване на спасителните, защитни и възстановителни действия, консенсусът за хуманитарна помощ и подходът на ЕС за управление и развитие. Процесът на разширяване съдържа инструменти, които могат да са от полза в настоящия контекст. Ангажиментите на ЕС относно последователността на политиките за развитие и Кодексът за поведение на ЕС относно разделението на труда са част от тази рамка.

#### **4. ЕС В ТЪРСЕНЕ НА ОТГОВОР ЗА СПРАВЯНЕ СЪС СИТУАЦИИ НА НЕСИГУРНОСТ**

##### **4.1. Установяване на ситуация на несигурност: предпоставки и особености**

Несигурността се свързва със слаби или несполучливи структури и със ситуации, в които социалният договор е нарушен поради невъзможността или липсата на желание на държавата да поеме своите задължения и отговорности относно предоставяне на услуги, управление на ресурси, върховенство на закона, равен достъп до енергия, сигурност и безопасност на населението, защита и насърчаване на гражданските права и свободи.

Публичните институции, политическите процеси и социалните механизми, лишени от ефективност, интеграция или легитимност, предизвикват несигурност: не са изпълнени условията за постигане на минимално институционално и финансово развитие, за приемане на дългосрочни стратегии и постепенно подобряване на стандартите за управление. В този контекст несигурността се дължи на високите равнища на бедност или на несправедливо разпределение на богатството.

При най-крайните случаи държавите могат да се разпаднат или да загубят части от своята територия, което може да доведе до постоянна несигурност, постоянен сериозен конфликт и хуманитарни кризи. Редица транснационални заплахи за сигурността и нестабилността също могат да възникнат в резултат на тези ситуации, като това би подкопало стратегическите цели и интереси на ЕС.

Несигурността е присъща за много страни с нисък и среден доход, със структурно слаби икономики, които са нестабилни и уязвими на кризи, външни сътресения, епидемии, трафик на наркотици, природни бедствия и замърсяване на околната среда, както и за застрашено културно наследство и разнообразие. Несигурността може също да е страничен ефект от глобализацията в маргинализираните региони на световната икономика или от зависимостта от внос на конвенционални източници на енергия, което може да затрудни стабилизирането и развитието. Очаква се изменението на климата да влоши ситуацията на несигурност, като предизвика много нови въздействия в различни контексти с малък капацитет. Допълнителната работа по тези връзки допринася за разработване на иновативни отговори или за адаптиране на съществуващи подходи.

От гледна точка на човешката сигурност, бедното и уязвимо население е най-засегнато при ситуации на несигурност, което може да подтикне човешкият капитал да напусне под формата на доброволна или принудителна миграция, която може да увеличи несигурността.

#### **4.2. Намеса в ситуации на несигурност: предизвикателства**

Ефективното справяне с несигурността изисква поемането на добре обмислени рискове, които трябва да бъдат съпоставяни с рисковете, свързани с бездействие. В партньорствата на ЕС е интегрирана подкрепа на усилията на партньорските държави за предотвратяване на несигурността и за справяне с основните причини за нея и с нейните последици. Дори когато изпълнението на споразуменията за сътрудничество е частично спряно, ЕС остава ангажиран чрез инструменти на Общността и действия на ЕС от съображения за солидарност, сигурност и ефективност на помощите.

Избягването на намеса в ситуации, когато няма значителни политически пречки, може да доведе до положение на „страни-сираци откъм помощ“, и при което цяла държава, регион или сектор да остане без достъп до финансови ресурси. От друга страна международният интерес към определена криза може да включи големи и несъгласувани финансови потоци, които да доведат до препокриване и до липса на ефективност.

Текущите усилия за взаимно допълване чрез Кодекса за поведение на ЕС ще помогне за справяне с проблема на „страните-сираци откъм помощ“. За да могат държавите-членки на ЕС ефективно да насочат допълнителни средства към „несигурни страни-сираци“ трябва да се обсъдят конкретни възможности.

Като част от хуманитарната помощ Общността се е заела с този въпрос чрез методологията си за оценка на забравените кризи, която улеснява осигуряването на помощ за жертвите на кризи, които получават малко или никакво внимание от страна на медии или дарители.

В ситуации на несигурност е нужна всеобхватна и съгласувана намеса чрез подходи „изцяло на правителствено равнище“. Между институционалните, държавните и недържавни участници (в областта на хуманитарната дейност, развитието, дипломатията, правоприлагането, сигурността), многостранните и други дарители, които имат отношение, трябва да се осигури открит обмен на данни и друга информация, синергии и добри връзки. Бе постигнат голям напредък, но все още остават някои основни ограничения за премахване.

В рамките на ЕС е нужна допълнителна координация. Необходимо е по-систематично провеждане на съвместно обучение, планиране и оценка, включващи служители на Комисията, Секретариата на Съвета и държавите-членки, не само в кризисни и постконфликтни ситуации, а и когато съвместен анализ показва влошаване на ситуация, която може да увеличи несигурността.

Контактите на експертно ниво относно несигурност във връзка с географски и тематични въпроси трябва да бъдат допълнително насърчавани от Комисията, Секретариата на Съвета или държавите-членки на ЕС, както и взаимното информиране и координацията между ръководителите на мисии на ЕС в определена държава или регион. ООН, други многостранни партньори, дарители, организации на гражданското

общество и институции, извън тези на централните правителства (парламенти, местни и децентрализирани органи, регионални и континентални организации) също трябва да се включат като е уместно в процеса на координация. Предотвратяване и справяне с особеностите на ситуацията на несигурност в Съвместната стратегия ЕС/Африка. Диалогът по този въпрос ще продължи с Китай и други държави-партньори извън ОИСР, които имат значително присъствие в засегнатите държави.

#### **4.3. Предотвратяване на ситуация на несигурност: диалог и анализ за определяне и справяне с предпоставките за несигурност**

Дарители, партньорски държави, региони и организации, международни институции, гражданско общество и правителства разработиха инструменти за ранно предупреждение, анализ, контрол и оценка във връзка със ситуацията на несигурност. Много често тези инструменти трябва да се допълват от подходящи инструменти, позволяващи навременно прилагане на резултатите от анализите.

Политическият диалог с партньорски държави, региони и континентални организации заема централно място във всички споразумения за партньорство и сътрудничество, сключени от ЕС. Заемането с източниците и последиците от несигурността в този диалог може да допринесе за изграждане на собствени стратегии за страните, водещи до трайно излизане от ситуацията на несигурност.

Потенциалът на Стратегическите документи на страните (СДС) за предотвратяване на ситуации на несигурност трябва да бъде засилен: основните причини за конфликти, проявата на насилие, несигурността и рискът от уязвимост трябва да се разглеждат по-систематично чрез програми за развитие и да се гарантира прилагането на подходи за решаване на конфликти. В същия дух дейностите по управление на кризи, намаляване на риска и подготовка трябва да бъдат обвързвани с въпросите за развитие и със СДС като общ еталон за ЕС.

#### **4.4. Справяне със ситуацията на несигурност: стратегии и приоритети**

При ситуации на несигурност държавата, региона или конкретната общност са изложени на прекомерно напрежение и заплахи. Всеки случай изисква диференциран, ясно формулиран и цялостен отговор, който да посочва дипломатически действия, хуманитарна помощ, сътрудничество за развитие и сигурност.

Съвместно подготвените с правителствата-партньори СДС са предпочитана рамка за справяне с несигурността. С цел да се гарантира по-голям обхват на отговора на ЕС документите трябва също да включват намеси в рамките на ОВППС и на Инструмента за стабилност. СДС могат да осигурят координация на ЕС в ситуации на несигурност, по-конкретно чрез „съвместно програмиране“, което засилва предсказуемостта и улеснява синергиите за съвпадане на нуждите и приоритетите на партньорите. Намесата чрез инструменти на Общността може да има добавена стойност, защото в някои случаи може да е по-неутрална в сравнение с двустранното сътрудничество.

В силно влошени ситуации, при които дългосрочното сътрудничество вече не е възможно или желано, ЕС е склонен да приложи комбинация от политически и дипломатически действия, придружени в определена степен от инструменти за сътрудничество за развитие и за управление на кризи. Хуманитарна помощ може да бъде осигурена, но няма да бъде задействана като такава от ситуация на несигурност,

докато не прерасне в криза с хуманитарно измерение. Като израз на солидарност на ЕС към жертвите, причинени от човека и от природни бедствия, тя е неутрална, безпристрастна и независима: не налага политическа намеса и не може да се смята като инструмент за управление на кризи.

Относно управлението на кризи Съюзът засили способността си да реагира по-бързо и гъвкаво във връзка с кризи и ситуации на несигурност. Политическият диалог и политическите мерки като санкции също са част от инструментите на ЕС за ситуации на несигурност. Намесата в ситуации на несигурност трябва да бъде позволена за голям брой участници, като агенциите на ООН, движението на червения кръст или участници от самите държави. Парламентите, децентрализираните органи и гражданското общество имат голям потенциал за промяна, който може да бъде оптимизиран чрез улесняване на достъпа им до финансиране.

Първоначалните стратегии за реагиране трябва да са насочени към непосредствените нужди на населението, дори ако стратегическите отговори трябва да бъдат дългосрочни. По тази причина е важно да се разбере как несигурността се отразява на различните групи в обществото и по-специално на жените и на уязвимите групи, като деца, младежи, инвалиди и малцинства, за да се възприеме ефективен подход към техните нужди.

Тези групи могат също да действат като „двигател на промяна“. На жените, по-конкретно, не трябва да се гледа като на пасивни жертви; дори ако специално в конфликтни ситуации те са особено уязвими към сексуални престъпления и експлоатация. Жените и малцинствата играят важна роля в насърчаването на траен мир и сигурност, но те обикновено нямат достъп до механизми, енергия и ресурси и са изправени пред дискриминационни правни рамки. Преходните периоди осигуряват възможности за решаване на въпросите за половете и малцинствата чрез преразглеждане на конституционни и правни аспекти, реформи в правната система и участие в определянето на приоритети на програмата за реконструкция.

#### **4.5. След кризата: обвързване на помощ, възстановяване и развитие (ОПВР)**

Последователността в общия отговор, наличието на подходящи, опитни и добре координирани човешки ресурси и устойчивото финансиране са от основно значение. Спасителните действия, управлението на кризи, помощите за реконструкция и дългосрочното сътрудничество за развитие трябва да бъдат подходящо обвързани като част от интегриран подход, изграден на принципа за устойчиво развитие. В този контекст Общността опитва да изпълни стратегическата рамка за ОПВР от края на деветдесетте години. Това е дълъг и сложен процес, който включва много различни участници и финансови инструменти.

Основният акцент на подхода ОПВР е изграждане на дългосрочни стратегии в сектори и дейности, които са основни от гледна точка на традиционните помощи, с оглед на осигуряване на приемственост и улесняване на синергиите. Обаче управлението, институционалното развитие и сигурността трябва да се интегрират по-добре в стратегическата рамка. Освен това механизмите за финансиране като фондове със специално предназначение, управлявани от международни агенции и често използвани в този контекст, не винаги са в състояние да подкрепят изпълнението на програми за реконструкция и рехабилитация с очакваната бързина, и въпреки че принципно могат



да гарантират координация и последователност от страна на дарителя не трябва да бъдат използвани като заместител на местната собственост и на присъствието на ЕС.

Все още са необходими усилия за осъвременяване на методите за изпълнение на стратегическата рамка ОПВР с необходимото интегриране на въпроси за управление и сигурност, както и за адаптиране на процедурите и на финансовите механизми към ситуации, в които гъвкавостта е решаващ фактор. Остава целта за постигане на по-добро хармонизиране на анализите и политиките, интегриране на стратегиите (включително координация, последователност, взаимно допълване) и синергията от дейности за определен период, включващи хуманитарен подход и подход за развитие към ситуацията.

#### **4.6. Сигурност и несигурност**

Обвързването на мир, сигурност и развитие в рамките на държавата и зад граница често е основен въпрос в ситуации на несигурност. Сътрудничеството за развитие дава основен принос за насърчаване на мира и стабилността, справяйки се с проявите на насилие и с основните причини за несигурност и тежки конфликти.

ЕС повиши способността си за предотвратяване на конфликти и управление на кризи. Той има готовност да действа по-бързо и по-гъвкаво при кризи и ситуации на несигурност. Комбинираното използване на инструменти на Общността, включително на специфичния Инструмент за мир в Африка, Инструмента за стабилност и инструментите на ОВПРС/ЕПСО, позволява засилване на националните, регионални и континентални подходи към несигурността.

Широкият подход за развитие, включващ въпроса за човешката сигурност в програми като РСС и РДР, свързани с управлението, гарантира, че ударението пада върху сигурността на индивидите и техните основни нужди и права. Интегрираният подход „изцяло на правителствено равнище“ към РСС оформя основите на стратегиите за държавно изграждане и политическа легитимност в постконфликтни условия.

#### **4.7. Демократично управление и човешки права в несигурни ситуации**

Несигурността най-често се дължи на слабости и неуспехи на управлението под формата на липса на политическа легитимност, утежнена от много ограничен институционален капацитет, свързан с бедност. Насоките на действие на ЕС трябва да се определят от подкрепата на демократично управление, държавно изграждане, процеси на помирение и защита на правата на човека, както и от насърчаване на политическата воля за реформи чрез диалог и стимули, а не чрез поставяне на условия и санкции.

Собствеността върху реформите от страна на всички прослойки на обществото, включително и най-уязвимите, също е от основно значение при ситуации на несигурност. В резултат на дискусиите за програма страните от АКТЬ имат достъп до допълнително финансиране в зависимост от значимостта, амбицията и правдоподобността на техните планове за управление, които се оценяват като се отчитат след-кризисното положение и ситуациите на несигурност. Обхватът на този подход може да включи и други региони и да се използва от държавите-членки в двустранното им сътрудничество. Общността разработи също и инструмент за управление в контекста на ЕПС.

Насърчаването на човешките права не винаги е гарантирано в ситуации на несигурност, в които те често се нарушават. В допълнение на директната подкрепа на организациите на гражданското общество, на защитниците на човешките права и на националните институции, като Комисии за човешки права или Омбудсман, и на ангажимента с парламентите и децентрализираните органи диалогът е от основно значение за определяне и справяне с ограниченията.

Насърчаването на демократизация изисква приоритетно подреждане на нуждите. Изборите са необходими, но са недостатъчни за напредък към демократично развитие. Нужна е предварителна работа за насърчаване на приобщаващо политическо общество и на работещи многопартийни системи с ударение на институционалното развитие, както и последваща работа за насърчаване на ефективното функциониране на новоизбраните институции. Освен това, съсредоточаването преди всичко върху изборния процес може да се окаже непродуктивно, ако води до ранно оттегляне на дарителите.

В най-крайните случаи централното правителство не поема отговорността да управлява демократично. Необходим е ангажимент с други партньори, като гражданското общество, местните органи или парламенти. В допълнение диалогът с централните правителства относно по-непротиворечиви въпроси, като предоставяне на услуги или създаване на работни места, трябва да продължи за постепенно изграждане на политическа воля за реформа. Възстановяването на предлагането на основни услуги и създаването на работни места са приоритети в ситуации на несигурност, в които често има напрежение между целите за изграждане на институционален капацитет и осигуряването на достъп до услуги, и замяната не може да се избегне.

Трайният мир изисква легитимна и ефективна правосъдна система, която е изключително слаба в ситуации на несигурност. В постконфликтни условия от основно значение е наличието на национална преходна правосъдна и законодателна система, включваща официални и неправителствени институции. След конфликти успоредният напредък на правосъдието и на помирителните инициативи допринася за стабилизирането на разделени общества. Същевременно ЕС и партньорските държави трябва заедно да гарантират, че най-сериозните престъпления, с които се занимава международната общност, не трябва да остават безнаказани и трябва да бъдат разследвани.

Влошаването на околната среда и достъпът до или контролът върху естествените ресурси заемат централно място в някои конфликти с последици за омиротворяването и постконфликтното възстановяване. Положителното или негативното въздействие от изобилието на естествени ресурси зависи по-конкретно от капацитета и посоката на развитие на тези, които управляват ресурсите. Тъй като дарителите често имат ограничен финансов и политически механизъм за влияние върху тези въпроси, стратегиите за реагиране трябва да отчитат това, за да не се стигне до подновяване на конфликти. Ролята на участниците от частния сектор също може да се окаже решаваща. В контекста на международните инициативи ЕС ще продължи да насърчава сътрудничеството срещу нелегалната търговия на естествени ресурси, както и тяхното прозрачно и справедливо управление.

Наличността на основни статистически данни често е от основно значение за решаване на въпроси, свързани с управлението, демократичния процес, осигуряването на основни

услуги и достъпът до естествени ресурси. За намаляване на бедността, устойчиво развитие и справедлив растеж е необходима ефективна статистическа система.

## **5. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СРЕДАТА**

### **5.1. Финансови инструменти и процедури**

Често в условия на ограничен капацитет ефективното справяне с несигурността включва поемане на рискове и изисква бързина и гъвкавост за приемането на политически решения и за тяхното прилагане на практика, докато едновременно с това се решават проблеми, свързани с ограничени възможности на партньорските държави. В този контекст са необходими и по-гъвкави и ускорени процедури, за да се установят по-бързи механизми, гарантиращи прозрачност и отчетност, и да допринесат за подход на управление, основан на резултатите.

ЕС трябва да подобри използването на широк набор от инструменти, за да приложи политиките на практика, да намери всеобхватен отговор за ситуацията на несигурност и да запълни „празнотата в изпълнението“. Съществени усилия все още са необходими, за да се свържат и формулират по-добре всички възможности, предложени от редицата инструменти на Общността (географски, за стабилност, хуманитарни, тематични), от механизмите ОВППС/ЕПСО, а също и от инструментите на държавите-членки на ЕС за двустранна помощ и от инструментите на други дарители.

Настоящото съобщение не изисква мобилизиране на нови източници на финансиране в допълнение към съществуващата финансова рамка за 2007-2013 г. Неговата цел, обаче, е да насърчи постигането на по-добра синергия между вече съществуващите финансови инструменти, както и установяване на подходящ и балансиран дял на финансиране с ЕФР, когато е приложимо.

#### *5.1.1. Европейски фонд за развитие (ЕФР)*

Разпоредбите за хуманитарна и неотложна помощ на Споразумението от Котону предвиждат „гъвкави механизми“ за действие след извънредните ситуации и преход към фазата на развитие. Те бяха успешно приложени в редица случаи. Комисията в момента работи над пакет от по-гъвкави процедури за изпълнение, които да бъдат прилагани в ситуации на несигурност. Новите разпоредби за използването на отпуснати средства по държави за непосредствени нужди предлагат допълнителни възможности за по-голяма гъвкавост. Освен това целта на помощите за природни бедствия за АКТБ (в процес на одобрение) е да намали уязвимостта на държави, изложени в по-голяма степен на природни бедствия държави в съответствие с рамковата програма за действие от Хього за 2005-2015 г.

#### *5.1.2. Инструмент за сътрудничество за развитие (ИСР) и Европейски инструмент за добросъседство и партньорство (ЕИДП)*

В ИСР сред географските програми за изпълнение на подпомагането от Общността ясно са посочени „След-кризисни ситуации и несигурни държави“. В случаи на кризи, постконфликтни ситуации или заплахи за демокрацията, върховенството на закона, човешките права или за основните свободи специална неотложна процедура предвижда преглед на географските стратегически документи и на многогодишните индикативни програми за извършване на прехода към дългосрочно сътрудничество и развитие. В

допълнение в случай на природни бедствия, граждански вълнения или кризи, когато не могат да се използват нито Инструмента за стабилност, нито хуманитарните помощи, могат да се приложат специални мерки, непредвидени в тези стратегии и програми, . ЕИДП включва подобни разпоредби.

### *5.1.3. Инструмент за стабилност*

Краткосрочният елемент на Инструмента за стабилност позволява на Комисията да осигури стратегическа подкрепа във връзка със ситуации на потенциални или реални кризи и да започне да оказва помощ, която да бъде последвана от дългосрочна подкрепа в рамките на други инструменти на Общността. Той може да се използва за отговор в ситуации на криза или на задаваща се криза, за първоначално политическо следкризисно стабилизиране и за ранно възстановяване от природни бедствия, като допълва или инициира помощта в рамките на утвърдените външни инструменти на Общността. Дългосрочният елемент борава с трансрегионалните заплахи, включително с неразпространението на оръжия и с организираната престъпност.

### *5.1.4. Хуманитарна помощ*

Целта на хуманитарната помощ е спасяване на животи и осигуряване на незабавна помощ за жертвите на кризи независимо от равнището на несигурност и от причините за кризата. Съществуващите процедури за мобилизиране на хуманитарна помощ са адаптирани към този подход.

### *5.1.5. Европейски инструмент за демокрация и човешки права (ЕИДЧП) и тематична програма „Недържавни участници и местни органи в развитието“*

В най-трудните ситуации дарителите сменят директния ангажимент с правителствата, за да подкрепят други участници, които могат да предизвикат промяна. Процедурите, установени в рамките на тематичната програма „Недържавни участници и местни органи в развитието“ и ЕИДЧП, са добре адаптирани към ситуацията на несигурност за подкрепа на алтернативни участници в ситуации, които са неблагоприятни за съвместно развитие или за спазване на човешките права. Предвидени са още подкрепа на защитниците на човешките права и на съответната международна рамка.

ЕИДЧП е много подходяща за ситуации на несигурност, поради специалния акцент върху ситуации, при които сериозно липсват основни свободи и сигурност за хората, когато по-конкретно гражданското общество и защитниците на човешки права са под голямо напрежение, и когато политическият плурализъм е ограничен. Целта на ЕИДЧП е да подпомага демократичното политическо участие и представителство, и да допринася за мирно уреждане на интересите на групите. Транснационалната и регионалната подкрепа ще се съсредоточи върху диалог и дейности по сътрудничество, чиято цел е справяне с източниците на задълбочени конфликти или с потенциални сериозни конфликти. Една от особеностите на ЕИДЧП е способността ѝ да финансира дейности без съгласието на правителствата на партньорските държави. Това може да бъде допълнително предимство в някои ситуации на несигурност. Въпреки това ЕИДЧП може да действа само в допълнение към приложимите географски програми.

## 5.2. Подпомагане на бюджета

В допълнение към проектите и в зависимост от източниците на несигурност, бюджетното подпомагане може да бъде използвано и за справяне със спешни финансови нужди, за консолидиране на основните държавни функции (управление на публични финанси) и поддържане на социална стабилност (плащане на заплати или финансиране на внос). То може също ефективно да влияе на политическия диалог относно РСС, РДР или реформата на обществените услуги, когато последните оказват въздействие върху макроикономическата стабилност.

Комисията използва подпомагане на бюджета в случаите на няколко постконфликтни държави, за да подкрепи процеса на възстановяване. Политическите рискове и рисковете, свързани с развитието, доверието и репутацията, са високи при всички ситуации на несигурност, но трябва да се прави сравнение с очакваните ползи и разходи при нови кризи. Подпомагането на бюджета е приспособено за управление на такива рискове (насоченост към критични разходи, установени неизплатени дългове и т.н.) и е основано на постоянна оценка на резултатите от макроикономическата ситуация, реформите в управлението на публичните финанси и стратегията за развитие.

## 6. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ: ПРИОРИТЕТИ И ЦЕЛИ

Когато партньорските държави полагат усилия за справяне с причините и последствията от несигурността ЕС трябва да гарантира, че Общността, институциите на ЕС и държавите-членки ще отговорят по-бързо и по-гъвкаво в подкрепа на усилията на партньорските държави за справяне с несигурността. Комисията предлага насърчаване на дебата с участието на гражданското общество и останалите заинтересовани страни, както и предприемане на следните действия за започване на подготовка за стратегия на ЕС за реагиране в ситуации на несигурност.

- ЕС следва официално да одобри принципите на ОИСР/КПР за добра международна намеса в несигурни държави и ситуации на несигурност и да се ангажира с прилагането им във всички ситуации на несигурност.
- Въпросите относно несигурността ще бъдат включени по-структурирано в редовния политически диалог с партньорските държави, показващи признаци на несигурност.
- Следва да се провежда редовен обмен на анализи на рисковете и на съответните отговори на ЕС на място чрез срещи на ръководителите на мисии и в централните бюра чрез диалози на експертно ниво между институциите, държавите-членки и групите на Съвета, за да се осигурят подходи изцяло на правителствено равнище.
- Подкрепата на ЕС за държавите, изправени пред ситуация на несигурност, следва постепенно да насърчава равенството на половете, човешките права, включително и перспективата за детските права и социалното приобщаване.
- Комисията ще улесни създаването на специализирани тематични екипи по държави, включващи секретариата на Съвета и държавите членки, за справяне със специфични ситуации на несигурност с оглед на:

- допълнително развитие на концептуални и аналитични подходи към несигурността и конфликтите, включително на РСС и разширяване на стратегическата рамка на ОПВР за интегрирани отговори на след-кризисните ситуации и за методи за изпълнението на въпроси, свързани с управление и сигурност.
- засилване на сравнителните предимства на ЕС в ситуации на несигурност, включително и на перспективата за бъдеща външна служба на ЕС;
- напредък към по-последователни и координирани действия на равнище държава, и по-специално чрез използване на всички възможности за единен съвместен анализ и съвместно програмиране съгласно предвиденото в Общата рамка за стратегически документи на страните (ОРСДС), които да бъдат преразгледани съгласно развитието на ситуацията.
- Определяне на двустранните условия за помощи, както и на равнище ЕС, в различните стълбове, за да се определи тяхната възможност да отговорят правилно на ситуации на несигурност и да се оцени въздействието и взаимодействието им на място. Специално внимание ще бъде отделено на взаимното допълване между инструментите за управление на кризи, като съвместните действия от ОВПРС/ЕПСО, Инструмента за стабилност, Инструмента за мир в Африка и дългосрочните инструменти за сътрудничество.
- Комисията ще направи равностойка на усилията на ЕС за облекчаване и предотвратяване на заплахите за сигурността, ще направи предложения за подобряване на ефективността и на последователността на външната помощ на ЕС в ситуации на несигурност и ще предложи начини за допълване на действията на национално и на регионално равнище със специфична рамка от отговори на предизвикателствата от глобално и трансрегионално естество.
- В съответствие с Кодекса за поведение на ЕС относно разделението на труда и след определяне на съществените препокривания и разминавания на държавно равнище, ЕС ще разпредели съществуващите и допълнителни средства по допълващ начин. Предназначението на взаимното допълване е между страните и в страните, като се решава кой да се заеме и в коя страна. Комисията предлага разглеждане на следните опции за държавите-членки от ЕС за предоставяне на допълнително финансиране на несигурните държави, като това най-вече се отнася до „страните-сираци“:
- увеличаване на отпуснатите средства по страни, когато съществува двустранна рамка за сътрудничество;
- увеличаване на СДС, подписани от Комисията и партньорските държави и изразходвани в рамката на НИП, управлявана от Комисията, когато не съществува рамка за двустранно сътрудничество или когато събраните финансови средства имат по-голямо въздействие.
- Ще бъде извършен последователен преглед на оценките и на инструментите за мониторинг на управлението, конфликтите и бедствията.
- Несигурността ще се интегрира в процеса на преглед на Инициативата за управление на страните от АКТЬ, която ще включи редовно сътрудничество на експертно ниво и доклад на Комисията през 2008 г.

- Комисията ще подобри способността си за предоставяне на бюджетна помощ, отчитайки специфичните рискове и очакваните ползи при ситуации на несигурност. Координацията със СБ, МВФ и АБР ще бъде засилена.
- Комисията ще подготви насоки, които да разясняват условията за изпълнение на разпоредбите, които позволяват използването на гъвкави процедури в рамките на географските дългосрочни инструменти.
- ЕС ще търси начини допълнително да засили партньорството си с ООН и други многостранни участници при работата си в ситуации на несигурност. В това отношение от основна важност е допълнителното консолидиране на Комисията за мироизграждане и непрекъснатата активна подкрепа от ЕС на реформата на ООН за подготовка за ефективно справяне със ситуации на несигурност.