



COMISIA
EUROPEANĂ

ÎNALTUL REPREZENTANT AL
UNIUNII EUROPENE PENTRU
AFACERI EXTERNE ȘI POLITICA
DE SĂCURITATE

Bruxelles, 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**COMUNICARE COMUNĂ CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**SPRIJINUL UE PENTRU SCHIMBĂRI DURABILE ÎN SOCIETĂȚILE AFLATE ÎN
TRANZIȚIE**

{SWD(2012) 282 final}

CUPRINS

1.	CUM POATE UE SĂ CONTRIBUIE LA CREAREA CONDIȚIILOR FAVORABILE UNEI TRANZIȚII REUȘITE?	6
1.1.	Sprijin pentru un proces politic și o guvernare favorabilă incluziunii	6
1.2.	Sprijin pentru consolidarea instituțiilor și pentru statul de drept	7
1.3.	Sprijin pentru dezvoltarea economică și socială	8
1.4.	Sprijin pentru prevenirea conflictelor, pentru consolidarea păcii și pentru securitate	10
2.	CUM AR PUTEA UE SĂ ÎȘI ÎMBUNĂTĂȚEASCĂ INSTRUMENTELE ȘI ABORDAREA?	11
2.1.	Răspuns la nevoile societăților partenere	11
2.2.	Consolidarea procesului cu ajutorul unor realizări rapide	12
2.3.	Oferirea unor stimulente și impunerea unor constrângeri și condiții	13
2.4.	Implicarea tuturor părților interesate relevante	14
2.5.	Îmbunătățirea schimbului de cunoștințe și a dezvoltării capacităților	16
2.6.	Cooperarea cu statele membre, cu alți donatori și cu organizațiile	17

COMUNICARE COMUNĂ CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

SPRIJINUL UE PENTRU SCHIMBĂRI DURABILE ÎN SOCIETĂȚILE AFLATE ÎN TRANZIȚIE

Obiectiv și context

Oamenii din întreaga lume aspiră la libertate politică, securitate pentru ei și familiile lor, un guvern responsabil, posibilități economice și justiție. Din acest motiv, numeroase țări, inclusiv cele aflate în vecinătatea UE, au întreprins recent sau sunt pe punctul de a lansa reforme majore – reforme menite să transforme societățile lor în democrații favorabile incluziunii, care doresc și sunt totodată în măsură să răspundă nevoilor și aspirațiilor populației și, în unele cazuri, care doresc să normalizeze relațiile pe care le au cu comunitatea internațională și cu țările învecinate.

UE are o experiență considerabilă privind astfel de procese de tranziție, atât la nivel intern, cât și experiență rezultată din sprijinirea eforturilor depuse de alte țări din vecinătatea sa și din lumea întreagă. Politica de extindere a UE, în special, s-a dovedit a fi un instrument solid de stimulare a transformării societale. Țările care au aderat deja la UE, în special cele care au aderat în 2004 și în 2007, precum și cele în curs de aderare au trecut prin schimbări impresionante, datorate reformelor democratice și economice întreprinse în vederea aderării¹. Strânsa interdependență dintre pace, stabilitate, democrație și prosperitate a fost evidențiată și în alte contexte, inclusiv în cadrul politicii europene de vecinătate (PEV), al cooperării pentru dezvoltare și al politicii de securitate și apărare comună (PSAC) a UE.

Obiectivul prezentei comunicări este de a examina ceea ce UE poate oferi, pe baza propriilor experiențe, pentru a sprijini țările aflate în tranziție să întreprindă transformări reușite și durabile. Aceasta prezintă, de asemenea, o serie de măsuri concrete pentru a îmbunătăți modul în care UE sprijină aceste țări, astfel încât acestea să poată întreprinde reforme durabile, și pentru a evita regresele.

În special, comunicarea abordează situațiile în care procesul de reformă are nevoie de un sprijin suplimentar pentru a duce la o schimbare viabilă și durabilă. Termenul „tranziție” este înțeles într-un sens larg, care include stabilizarea, transformarea societală, crearea de instituții și consolidarea reformelor. Deși comunicarea nu vizează în mod specific statele fragile și situațiile de conflict, întrucât aceste cazuri presupun o serie de chestiuni specifice anumitor contexte și necesită un ansamblu diferit de măsuri de sprijin din partea UE, unele experiențe menționate în prezenta comunicare pot fi relevante și pentru cazurile menționate mai sus.

Tranziția dă naștere unor provocări care variază foarte mult de la o țară la alta, astfel cum se descrie în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare. Procesul poate fi pașnic sau poate fi declanșat de o situație de criză; implică nesiguranță, riscuri și uneori chiar amenințări la adresa stabilității interne sau regionale. Experiența arată că tranzițiile pot eșua. Astfel de eșecuri pot genera importante costuri politice, sociale și

¹ A se vedea *European Transition Compendium*.

economice pentru societăți. Un proces de tranziție reușit înseamnă a consolida reformele și a le face durabile pe termen lung, într-un climat de stabilitate și de încredere. În unele cazuri, va fi, totodată, nevoie să se prevină conflictele și să se promoveze și gestioneze în același timp o schimbare pașnică. Pentru a reuși în acest demers, procesul trebuie să fie animat de forțe interne și să fie favorabil incluziunii, precum și să țină cont de toate provocările politice, sociale și economice relevante.

Pentru a contribui la schimbări durabile în societățile aflate în tranziție, UE ar trebui:

- să își mobilizeze toate instrumentele pentru a oferi un răspuns cuprinzător, orientat și pe termen lung care să țină cont de nevoile țării partenere și de motivațiile principale care stau la baza dorinței de schimbare societală exprimate de populație;
- să promoveze guvernanta democratică, drepturile omului și statul de drept, bunăstarea economică și socială la nivel național și regional, precum și pacea și stabilitatea, într-un mod care să contribuie la realizarea de reforme durabile din punct de vedere social, economic, politic și al mediului, precum și la integrarea regională;
- să acționeze într-un mod care să consolideze asumarea procesului de reformă de către țările partenere și care să încurajeze schimbul de experiență fără impunerea unor modele specifice.

Pentru a realiza acest lucru, UE ar trebui:

- să își fondeze răspunsul pe o **evaluare** corectă a **nevoilor**, luând pe deplin în considerare provocările principale cu care se confruntă țările sale partenere;
- să exploreze posibilități de a **soluționa din timp** unele chestiuni legate de libertățile fundamentale, generarea de venituri și furnizarea de servicii publice, în faza inițială a tranziției, pentru a încuraja un sprijin continuu al opiniei publice în favoarea reformelor;
- să utilizeze **oferirea de stimulente și impunerea de condiții** în mod mai coerent și eficace;
- **să implice toate părților interesate relevante**, cum ar fi partenerii sociali și economici, sectorul privat și alte organizații ale societății civile (OSC), precum și organizațiile regionale, în procesele de reformă și în dialogurile politice;
- să investească mai mult în crearea unor instituții imparțiale, supuse statului de drept, care să asigure că reformele întreprinse sunt, de asemenea, **puse în aplicare și respectate în practică**; extinderea capacității de dezvoltare **să nu se rezume la instituții**, ci să îmbunătățească accesul cetățenilor la serviciile publice, cum ar fi securitatea și justiția;
- să utilizeze eficient metodele de **partajare a cunoștințelor** și de **dezvoltare a capacităților**, inclusiv să folosească experiența în materie de tranziție a statelor membre ale UE;
- să se angajeze într-o **cooperare și coordonare eficace** cu statele membre ale UE, inclusiv, eventual, printr-o programare comună, precum și cu alți donatori și actori.

1. CUM POATE UE SĂ CONTRIBUIE LA CREAREA CONDIȚIILOR FAVORABILE UNEI TRANZIȚII REUȘITE?

Fiecărei țări partenere îi revine sarcina de a determina modul în care dorește să își gestioneze tranziția și transformarea. UE, la rândul său, își poate utiliza metodele de sprijin pentru a susține procesele de origine internă și pentru a contribui la crearea unor condiții favorabile acestui proces. În acest sens, UE trebuie să respecte faptul că procesul aparține țării partenere și să aplice principiul coerenței politicilor în favoarea dezvoltării în cadrul politicilor care vizează țările în curs de dezvoltare, precum și principiul concentrării sectoriale în ceea ce privește cooperarea pentru dezvoltare. În plus, sprijinul UE trebuie să ia în considerare faptul că un proces de tranziție democratic și economic se realizează pe termen lung. O abordare cuprinzătoare și durabilă va permite UE să sprijine și să revitalizeze procese de tranziție adesea ezitante sau care stagnează.

Evident, amploarea schimbărilor și viteza acestora pot varia foarte mult în funcție de țara parteneră. În același timp, reformele trebuie să abordeze în detaliu deficiențele existente. Reformele politice nu sunt suficiente dacă nu există un sistem judiciar independent și responsabil, o autoritate în materie de concurență și o politică anticorupție eficace, aceste elemente fiind necesare pentru a permite investițiilor să impulsioneze dezvoltarea economică. Este, de asemenea, importantă o bună coordonare între diferitele autorități implicate în eforturile de reformă. De exemplu, în țările aflate în proces de negociere a aderării la UE, faptul că guvernele au instituit ministere sau birouri pentru integrarea europeană care au funcții de coordonare și că au urmărit o agendă politică clar definită de aliniere la standardele europene și la *acquis-ul* UE a permis guvernelor să se concentreze asupra unui program cuprinzător de reforme.

Cronologia reformelor depinde în mare măsură de context și trebuie găsit un echilibru între reformele cu beneficii rapide, care servesc la menținerea impulsului politic și social și la păstrarea sprijinului opiniei publice pentru întregul proces, și între reformele pe termen mai lung. Mixul de politici va varia în funcție de nevoile și aspirațiile țării în cauză și de motivațiile principale care stau la baza dorinței exprimate de cetățeni de a avea o schimbare societală.

1.1. Sprijin pentru un proces politic și o guvernare favorabile incluziunii

Politica de extindere a UE este abordarea cea mai cuprinzătoare în favoarea proceselor politice și a unei guvernări favorabile incluziunii. Instituțiile democratice, statul de drept și respectarea drepturilor omului sunt criteriile de aderare cele mai importante. Tranzițiile majore ale statele membre din Europa de Est și Centrală de la regimurile comuniste la democrații reale au fost posibile datorită dorinței clare exprimate de cetățeni și a voinței politice din partea autorităților alese. Aceste procese au fost sprijinite de UE, inclusiv prin asistență financiară, consiliere de specialitate și un proces de negocieri pentru aderare.

UE continuă să își consolideze sprijinul în favoarea democrației în întreaga lume, în conformitate cu concluziile Consiliului din 2009, care promovează o abordare globală din

partea UE². Exemplele Tunisiei și Boliviei ilustrează faptul că sunt utilizate toate instrumentele relevante ale UE³.

Sprijinul UE vizează patru aspecte principale: instituirea unor procese constituționale și electorale; consolidarea instituțiilor democratice; consolidarea societății politice și civile; și dezvoltarea progresivă a unei culturi politice democratice. Accentul pus în mod tradițional pe **alegeri credibile** și pe **securitate**, precum și pe consolidarea **puterii executive** se deplasează din ce în ce mai mult pe consolidarea simultană a adunărilor constituante și a **puterii legislative**, ca și pe instituirea unor sisteme eficace de echilibrare a puterilor în stat⁴. UE își intensifică totodată angajamentul imparțial față de **partidele politice** (în Tunisia, de exemplu) prin activități de dezvoltare a capacităților și de facilitare a dialogurilor multipartite.

În plus, politica UE în materie de dezvoltare a înregistrat o schimbare strategică, axată într-o mai mare măsură pe drepturile omului, democrație, statul de drept și alte elemente de bună guvernare, prin faptul că a propus ca o parte mai importantă a programelor de cooperare ale UE să fie consacrată acestui domeniu⁵.

UE și statele sale membre își consolidează totodată eficacitatea și coerența sprijinului în favoarea drepturilor omului în țările partenere. În acest scop, sunt în curs de elaborare **strategii de țară** cuprinzătoare **privind drepturile omului**. Aceste strategii identifică domeniile prioritare pentru acțiunea UE, alimentează dialogurile privind drepturile omului și dialogurile politice la toate nivelurile și vor fi luate în considerare în procesul de elaborare a politicilor și la programarea și punerea în aplicare a asistenței financiare, inclusiv a sprijinului bugetar. Aceste strategii vor fi, de asemenea, luate în considerare în rapoartele privind evoluțiile politicii europene de vecinătate (PEV), astfel încât să se asigure că principiul „mai mult pentru mai mult” este aplicat într-un mod coerent în toată regiunea vizată de PEV.

De asemenea, în prezent, UE își îmbunătățește instrumentele de analiză a **strategiilor de democratizare** prin intermediul unor profiluri ale democrației care, în cazuri-pilot, prezintă structurile și procesele politice și alimentează atât programarea UE, cât și dialogul politic al UE. În special, aceste profiluri oferă informații privind sistemul juridic, repartizarea atât orizontală, cât și verticală a puterilor, privind constituția și sistemul electoral, analizând totodată eficiența și eficacitatea statului de drept, a sectorului public și a capacității acestuia de a conduce și/sau a contribui la dezvoltarea durabilă.

1.2. Sprijin pentru consolidarea instituțiilor și pentru statul de drept

Înființarea și consolidarea unor instituții independente, transparente și eficace sunt extrem de importante pentru consolidarea încrederii într-o țară aflată în tranziție și pentru a crea baza pentru evoluțiile următoare, precum și pentru a combate, de la începutul proceselor de reformă, corupția și criminalitatea organizată – o lecție importantă învățată în contextul reformelor legate de recente extinderi ale UE. Stabilitatea macroeconomică poate să crească numai dacă există un climat care atrage investițiile și care permite întreprinderilor să prospere. Acest lucru necesită existența unui sistem judiciar independent care să soluționeze litigiile, un

² Concluziile Consiliului UE privind sprijinirea democrației în relațiile externe ale UE, Bruxelles, 17 noiembrie 2009, și planul de acțiune însoțitor.

³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctul 2.1.1.

⁴ Ibidem, punctul 2.1.1; a se vedea și documentul de referință privind „Implicare și sprijin pentru parlamentele din întreaga lume: strategiile și metodologiile de acțiune ale CE pentru sprijinirea parlamentelor”.

⁵ Comunicare privind „Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării („Agenda schimbării”)", secțiunea 2 și concluziile Consiliului din 14 mai 2012.

cadru de reglementare clar în materia drepturilor de proprietate, precum și respectarea statului de drept. În plus, este nevoie de instituții credibile pentru a evita lacunele legislative și capacitatea de a pune în aplicare și a asigura respectarea dispozițiilor legale, fapt care, în practică, poate împiedica sau încetini o schimbare reală și care poate facilita corupția.

Un sistem judiciar independent trebuie să asigure respectarea statului de drept și protejarea drepturilor omului. Aceasta poate fi o problemă importantă, deoarece judecătorii și procurorii numiți de regimuri nedemocratice anterioare ar putea submina eforturile de reformă. În același timp, lustrarea (adică înlăturarea persoanelor asociate cu abuzurile comise de regimul anterior) sau procedurile de verificare a persoanelor care îndeplinesc funcții prezintă riscul de a politiza și mai mult sistemul pentru o perioadă îndelungată de timp. Prin urmare, trebuie adoptată o abordare echilibrată, care ar trebui să examineze totodată posibilitățile de a trage la răspundere judecătorii și procurorii prin proceduri disciplinare sau penale. În același timp, dezvoltarea capacităților ar trebui să contribuie la îmbunătățirea accesului cetățenilor la serviciile de securitate și justiție (de exemplu, prin sensibilizarea opiniei publice), element care este în sine crucial pentru caracterul durabil și legitim al procesului de tranziție.

Administrațiile publice trebuie reformate astfel încât să funcționeze în interesul cetățenilor. Sunt necesare organisme independente de supraveghere, cum ar fi ombudsmenii, agenții de combatere a corupției sau organisme de supraveghere în materie de protecție a datelor pentru a controla activitatea altor instituții de stat și pentru a proteja drepturile cetățenilor. Dacă aceste noi instituții se bucură de o adevărată independență și dacă li se pun la dispoziție mijloace suficiente pentru a-și îndeplini sarcinile în mod eficace, acestea pot asigura progrese concrete și vizibile în ceea ce privește statul de drept și drepturile omului, sporind totodată încrederea cetățenilor.

UE poate contribui la consolidarea instituțiilor în diverse moduri, cum ar fi sprijinul financiar, dialogurile de politică și cooperarea tehnică. De exemplu, Instrumentul de asistență pentru preaderare din cadrul politicii de extindere a sprijinit în mod semnificativ țările din Balcanii de Vest în eforturilor lor de reformă. În plus, un cadru instituțional cuprinzător va asigura caracterul durabil al reformelor întreprinse. Cu toate acestea, un astfel de cadru trebuie bine ponderat și trebuie instituit un sistem de echilibrare a puterilor. Concentrarea unei puteri prea mari în mâinile unei singure sau a câtorva instituții creează riscul unor abuzuri de putere sau a unor regrese în procesul de reformă prin faptul că astfel de instituții sunt ermetice.

1.3. Sprijin pentru dezvoltarea economică și socială

Un program de reformă specific fiecărei țări

Ca rezultat al incertitudinilor economice și politice, tranziția este adesea însoțită de o deteriorare pe termen scurt a creșterii economice și a ocupării forței de muncă, precum și a finanțelor publice și externe. Atunci când tranziția duce la creșterea șomajului și a sărăciei, în special, aceasta poate diminua și pune în pericol legitimitatea procesului de democratizare și va avea ca rezultat o emigrare sporită și un exod al creierelor. Pe termen lung, reformele trebuie să fie în măsură să răspundă așteptărilor cetățenilor în ceea ce privește locurile de muncă decente, oportunitățile economice și justiția socială.

Experiența țărilor care au întreprins reforme reușite în materie de guvernare, cum ar fi statele membre care au aderat la UE în ultimul deceniu⁶, demonstrează într-adevăr că aceste reforme sunt adesea legate de procese de dezvoltare economică și socială. În aceste țări, programul de

⁶ A se vedea *European Transition Compendium*.

reformele economice a fost definit prin patru priorități: stabilizarea macroeconomică, privatizarea și restructurarea întreprinderilor, îmbunătățirea mediului de afaceri și îmbunătățirea performanței piețelor forței de muncă. Aceste priorități au sprijinit obiectivul primordial al creșterii productivității în scopul ameliorării nivelului de trai și al îmbunătățirii durabile a coeziunii economice și sociale și a bunăstării. Reforma și dezvoltarea finanțelor publice au fost la fel de importante pentru a garanta resursele care să sprijine alte reforme economice și pentru a menține și a dezvolta în continuare un nivel adecvat de servicii publice.

Chiar dacă, în general, obiectivele pe termen lung ale noilor conducători ai acestor țări au fost similare, prioritățile, cronologia și ritmul reformelor au variat în mod substanțial. Unele țări (Polonia, Republica Cehă, Estonia) au introdus rapid reforme radicale pentru a crea condițiile unei redresări economice (așa-numita „terapie de șoc”), în ciuda impactului său negativ semnificativ pe termen scurt, cum ar fi scăderea producției, șomajul și recesiunea. Alte țări (cum ar fi Ungaria și Slovenia) au adoptat o abordare mai treptată, punând în aplicare pas cu pas reformele macroeconomice, structurale și instituționale și evitând astfel schimbările bruște în producția economică, ocuparea forței de muncă și bunăstare. Acest lucru a acordat întreprinderilor naționale și operatorilor economici timp pentru a se adapta la noile condiții ale unei economii de piață deschise.

UE dispune de o paletă largă de tipuri de sprijin. Se poate oferi sprijin bugetar, inclusiv, acolo unde este cazul, se pot încheia „contracte pentru construcția statală”, pentru a ajuta țările să consolideze tranziția și să stabilizeze, pe termen scurt, perspectivele de creștere și ocupare a forței de muncă în faza inițială, caracterizată de incertitudini, evitând, în același timp, dezvoltarea nesustenabilă a datoriei lor externe și/sau publice. De asemenea, pentru a răspunde unor nevoi specifice tranziției, pot fi utilizate alte forme de asistență pentru dezvoltare, inclusiv asistența bazată pe proiecte (a se vedea exemplul Côte d'Ivoire), precum și asistența tehnică.

Sprijinirea creării de locuri de muncă decente și a unui mediu sigur pentru întreprinderi

Pe termen lung, UE poate ajuta țările partenere să dezvolte o **politică și un cadru de reglementare mai robuste**, capabile să atragă investiții private, să încurajeze spiritul antreprenorial, să promoveze IMM-urile, să asigure o gestionare eficace și eficientă a resurselor naturale, să își consolideze capacitatea de a colecta impozite, să îmbunătățească agricultura și să consolideze cooperarea economică și integrarea cu alte țări⁷. Acordurile și instrumentele comerciale, alături de ajutorul pentru comerț, pot contribui și mai mult la crearea unui mediu favorabil pentru dezvoltarea economică și integrarea regională. În mod similar, rămâne esențial sprijinul pentru crearea unui **mediu stabil, previzibil și sigur pentru întreprinderi**. De asemenea, deseori este necesară (re)definirea drepturilor de proprietate, a proprietății funciare și a rolului sectorului privat. De exemplu, în statele membre din Europa Centrală și de Est, climatul de investiții a fost îmbunătățit de instituțiile juridice și de reglementare pentru a supraveghea gestionarea întreprinderilor, a garanta drepturile de proprietate și drepturile contractuale, a simplifica procedurile de reglementare și de acordare a licențelor și a asigura un sistem bancar adecvat. De asemenea, prin reforma pieței funciare, inclusiv a drepturilor de proprietate, a aspectelor fiscale, cadastrale și ale registrului funciar, au fost îmbunătățite condițiile pentru sectorul agricol.

⁷

Agenda schimbării, secțiunea 3. Aceasta include consolidarea capacităților privind dezvoltarea durabilă cu emisii reduse de dioxid de carbon și rezistență în fața schimbărilor climatice, inclusiv accesul la surse de energie durabile.

UE poate sprijini reformele relevante prin **contracte de reformă sectorială**, alături de un dialog politic intensificat. În plus, UE poate sprijini și facilita dezvoltarea capacității **întreprinderilor locale**, în special a microîntreprinderilor, a întreprinderilor mici și mijlocii (a se vedea exemplul SANAD în regiunea Orientul Mijlociu și Africa de Nord⁸). **Stabilirea de parteneriate cu sectorul privat** poate fi, de asemenea, o modalitate eficientă de a atrage investiții, de a consolida legăturile dintre investițiile străine directe și întreprinderile locale, precum și de a stimula ocuparea forței de muncă. Facilitățile de combinare regionale ale UE s-au dovedit a fi în măsură să atragă fonduri suplimentare substanțiale prin combinarea granturilor UE cu alte resurse, cum ar fi împrumuturile de la instituțiile financiare europene, inclusiv de la Banca Europeană de Investiții⁹.

Contribuția la construirea unor economii și societăți favorabile incluziunii

Este la fel de important ca UE să continue să sprijine eforturile țărilor partenere de a răspunde aspirațiilor cetățenilor lor către mai multă **echitate, incluziune socială și protecție socială** (adoptarea unei comunicări specifice privind protecția socială este programată în a doua jumătate a anului 2012). Sprijinul este necesar în special pentru acțiunile care promovează furnizarea de servicii sociale și publice pentru toate grupurile de populație. În această privință, organizațiile societății civile pot juca un rol important prin promovarea unor modele de afaceri etice, favorabile incluziunii și echitabile. Ar trebui încurajată în special implicarea tinerilor, viitorii lideri.

Tranziția este, de asemenea, un moment esențial pentru a lua măsuri concrete de promovare a **egalității de gen** și a **emancipării femeilor** ca participanți-cheie în tranziție, pentru a stimula atât securitatea, cât și participarea acestora, prin mijloace cum ar fi sprijinul bugetar sectorial și acțiuni în cadrul Instrumentului european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO) (pentru exemple, a se vedea Maroc și Afganistan)¹⁰.

1.4. Sprijin pentru prevenirea conflictelor, pentru consolidarea păcii și pentru securitate

Unele tranziții spre democrație se confruntă cu o provocare esențială, dintr-o dublă perspectivă: pe de o parte, asigurarea faptului că securitatea și pacea contribuie la dezvoltarea durabilă și, pe de altă parte, că dezvoltarea contribuie la pace și stabilitate.

Evenimente cum ar fi alegerile, schimbările în guvern sau (re)alocarea resurselor pot duce la izbucniri de violență și/sau conflicte armate, provocând regrese în procese de tranziție adesea fragile, în special în societățile care nu au instituit încă structuri instituționale eficace și legitime pentru soluționarea pe cale pașnică a conflictelor.

Sprijinul UE în astfel de circumstanțe trebuie să implice o abordare care să țină seama de conflict și care să fie specifică contextului respectiv. În abordarea cauzelor profunde ale conflictului, ar trebui să se evite creșterea dependenței, a puterii și a influenței anumitor grupuri sau agravarea impacturilor negative asupra mecanismelor de adaptare. Abordarea exactă și precauțiile care trebuie adoptate în situația fiecărei țări ar trebui identificate printr-o analiză personalizată a conflictului. În multe cazuri, o astfel de analiză va scoate în evidență aspecte specifice, referitoare la obiectivele consolidării păcii, astfel cum au fost elaborate de dialogul internațional privind consolidarea păcii și consolidarea statală și aprobate de

⁸ Document de lucru al serviciilor Comisiei, punctul 2.1.5.

⁹ Ibidem, punctul 1.4.

¹⁰ Ibidem, punctele 2.1.2 și, respectiv, 2.1.3.

comunitatea internațională, inclusiv de UE¹¹. Aceste obiective se referă la necesitatea unui proces politic și a unei reconcilieri favorabile incluziunii, a dialogului intercultural, a accesului la securitate, justiție și locuri de muncă, precum și a unei gestionări responsabile și eficiente a resurselor.

În orice caz, sprijinul UE trebuie pus în practică în cadrul unei abordări mai cuprinzătoare, care ia în considerare toate sectoarele relevante, inclusiv reconcilierea și sprijinul pentru persoanele de rădăcină, prevenirea crizelor, reforma sectorului de securitate, capacitatea de rezistență și schimbările climatice, gestionarea durabilă și responsabilă a resurselor, statul de drept, democratizarea, societatea civilă, drepturile omului, reforma administrației publice și furnizarea de servicii publice. De exemplu, UE a contribuit la reconciliere în țările care au făcut parte din fosta Iugoslavie, iar stabilirea unor condiții clare pentru procesul de aderare a asigurat judecarea cazurilor care implicau crime de război și cooperarea cu Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie.

Reforma sectorului de securitate constituie o provocare deosebită în cadrul eforturilor de a garanta securitatea și stabilitatea. O mai bună supraveghere civilă a serviciilor de securitate este, în general, o prioritate, deoarece aceasta îmbunătățește eficiența, responsabilitatea și comportamentul unei game largi de actori în domeniul securității. Participarea comunităților și a grupurilor societății civile pot face ca serviciile de securitate să fie mai eficiente și mai responsabile. Trebuie acordată o atenție deosebită rolului și drepturilor grupurilor vulnerabile. Ca parte a unei abordări globale a UE, politica de securitate și apărare comună a UE (PSAC) poate, de asemenea, juca un rol important în abordarea provocărilor-cheie ale tranziției. Începând cu 2003, UE a furnizat, printre altele, formare, consiliere sau îndrumare în sprijinul reformei sectorului securității, a monitorizat planurile de pace sau a oferit sprijin în materie de securitate, adesea sub mandatul ONU. Acest lucru se realizează prin măsuri de sprijin civil și/sau militar.

2. CUM AR PUTEA UE SĂ ÎȘI ÎMBUNĂȚEASCĂ INSTRUMENTELE ȘI ABORDAREA?

2.1. Răspuns la nevoile societăților partenere

Pentru a asigura o tranziție pașnică și reușită, procesul de reformă specific fiecărei țări ar trebui să răspundă nevoilor populației, **definite de însăși țara respectivă**. Cu toate că nevoile și provocările-cheie în țările aflate în tranziție adesea variază considerabil, de cele mai multe ori, printre acestea se numără:

- reconcilierea națională și crearea unui consens național asupra unor chestiuni fundamentale;
- crearea unor instituții și procese democratice funcționale;
- evitarea unei diminuări nedurabile a veniturilor și a ocupării forței de muncă și restaurarea sau menținerea stabilității macroeconomice;
- promovarea dezvoltării și incluziunii socio-economice pe termen lung, cu locuri de muncă decente, oportunități economice, servicii sociale de bază, inclusiv asistență medicală și educație de calitate, precum și justiție socială;

¹¹ Forumul la nivel înalt privind eficacitatea ajutorului, 2011, Busan.

- instaurarea unui mediu favorabil întreprinderilor, (re)definirea drepturilor de proprietate și a rolului sectorului privat, precum și revizuirea funcționării pieței; precum și
- în cazul în care este necesar, restabilirea securității, a justiției și a statului de drept.

Întrucât situațiile variază foarte mult, **nu există o rețetă uniformă** pentru un proces de tranziție reușit sau pentru răspunsul UE. De exemplu, o țară fragilă din grupul de țări cel mai puțin dezvoltate, cum ar fi Birmania/Myanmar, poate avea nevoie de un răspuns într-o oarecare măsură diferit de cel oferit în cazul unor țări mai avansate, cu venituri medii, cum ar fi Tunisia sau Egipt.

Sprijinul UE ar trebui adaptat pentru a se lua în considerare situația specifică și nevoile fiecărei țări, ținând cont de valoarea adăugată pe care o poate aduce sprijinul UE. De asemenea, ar trebui evaluate interesele specifice și eventualele riscuri pentru UE. Punctul de plecare ar trebui să fie, în general, evaluările efectuate chiar de țările în cauză, privind propriile nevoi și modul în care acestea pot fi abordate. Mobilizarea rapidă, în cursul fazei inițiale a unei tranziții, a unei **misiuni comune a serviciilor UE**, care să implice toți actorii responsabili de diferitele instrumente disponibile, este esențială pentru a pregăti în timp util un răspuns cuprinzător, integrat și pe termen lung. De exemplu, s-a dovedit că, în cadrul politicii de extindere, misiunile de evaluare *inter pares*, cu participarea experților din statele membre, precum și consultările ample cu alți donatori, cu organizațiile internaționale și cu societatea civilă, au dat rezultate bune în ceea ce privește pregătirea asistenței UE. În contextul ajutorului pentru comerț, UE a oferit, de asemenea, sprijin pentru evaluarea necesităților comerciale, pentru studii diagnostice și pentru elaborarea de strategii comerciale prin programe specifice în țările din Africa, Caraibi și Pacific (ACP).

2.2. Consolidarea procesului cu ajutorul unor realizări rapide

Având în vedere incertitudinea și instabilitatea legate de procesele de tranziție, este esențial să se realizeze, cât mai rapid posibil, unele îmbunătățiri concrete pentru a se câștiga încrederea și a se promova stabilitatea politică și coeziunea socială. În timp ce sunt elaborate strategiile pe termen lung, printre posibilele domenii pentru astfel de realizări rapide se pot număra drepturile și libertățile democratice fundamentale, inclusiv drepturile culturale, crearea de locuri de muncă și înlăturarea restricțiilor în calea creșterii economice, furnizarea de servicii publice, inclusiv de servicii sociale de bază, precum și retrocedarea activelor și restabilirea mijloacelor de subsistență, în special în situațiile post-conflict.

În materie de **guvernanță democratică**, din exemplele tipice de sectoare în care astfel de reușite rapide ar putea fi posibile fac parte libertatea de exprimare și alegerile credibile (a se vedea exemplul Tunisiei¹²), o adunare constituantă reprezentativă și legitimă și adoptarea unei noi constituții prin procese participative. După cum a demonstrat experiența actuală și anterioară acumulată în procesele de extindere ale UE, încrederea cetățenilor în statul de drept și protejarea drepturilor omului pot fi consolidate printr-un sprijin concret acordat instituțiilor competente și prin înființarea de organisme independente de supraveghere, precum și prin îmbunătățirea accesului la informații și la date privind principalele aspecte economice și sociale.

Pe termen scurt, tranziția democratică poate diminua activitatea economică, ratele de ocupare a forței de muncă și stabilitatea macroeconomică. Este esențial să se ia măsuri și să se

¹² Document de lucru al serviciilor Comisiei, punctul 1.2.1.

implementeze proiecte care pot contribui la realizarea unor îmbunătățiri rapide în ceea ce privește **generarea de venituri, rețelele de protecție socială și furnizarea serviciilor de bază** și care pot oferi protecție împotriva creșterii nedurabile a sărăciei. Acest lucru este adesea necesar pentru a genera sprijin pentru reformele economice cu un impact pe termen mai lung – sau cel puțin pentru a depăși rezistența față de schimbare. De exemplu, în acest context pot fi utilizate fonduri și proiecte care promovează crearea de locuri de muncă prin dezvoltarea IMM-urilor și a unor regimuri de microcredite¹³. Reformele pot fi facilitate, de asemenea, la nivel sectorial, în special în cazul în care există un potențial pentru demarare rapidă și pentru rezultate concrete în ceea ce privește veniturile și locurile de muncă.

Cu toate acestea, ar trebui să se facă eforturi pentru ca programele vizând crearea rapidă de locuri de muncă și ocuparea forței de muncă pe termen scurt să includă acțiuni ulterioare pe termen mai lung, de exemplu prin formare profesională și servicii de mediere privind ocuparea forței de muncă, care să îi ajute pe participanții la programele respective să găsească un loc de muncă stabil. Nevoia unor beneficii rapide ar trebui integrată în strategiile pe termen mai lung privind crearea de locuri de muncă și ar trebui să nu încurajeze interese adânc înrădăcinate și situații nedurabile.

În domeniul **securității**, deseori sunt necesare măsuri imediate pentru a contribui la stabilizarea unei țări în urma unui posibil conflict, pentru a evita agravarea situației și înregistrarea de regres în procesul de tranziție. Printre exemple reușite, deși foarte diferite, de sprijin acordat de UE se numără etapele de negociere și monitorizare pentru obținerea păcii (țările aflate în proces de negociere a aderării la UE, Georgia, Aceh/Indonezia); sprijinirea gestionării frontierelor (țările aflate în proces de negociere a aderării la UE, Libia); formarea agenților de poliție (țările aflate în proces de negociere a aderării la UE, Afganistan); asigurarea temporară a administrării civile internaționale sau îndeplinirea unor funcții polițienești și judiciare (EULEX, Kosovo¹⁴), precum și sprijinul oferit Organizației Națiunilor Unite, de exemplu, printr-o operațiune militară de legătură (Ciad și RDC) sau asistența pentru o misiune de monitorizare a ONU în Siria.

2.3. Oferirea unor stimulente și impunerea unor constrângeri și condiții

Cu toate că stimulentele, constrângerile și condițiile nu pot fi principalul motor al reformelor, acestea pot sprijini procesul. Cadre diferite de politică externă a UE, inclusiv politica de extindere, politica europeană de vecinătate (PEV) și Acordul de la Cotonou cu țările din Africa, Caraibi și Pacific, conțin astfel de măsuri. Acestea pot fi financiare (sub formă de asistență, de exemplu), economice (cum ar fi includerea în rețelele și în dialogurile strategice europene) sau politice (inclusiv dialogul politic); măsurile pot fi pozitive sau negative (implicând, de exemplu, impunerea sau ridicarea de sancțiuni). În politica de extindere, de exemplu, negocierile de aderare sunt deschise numai dacă sunt îndeplinite o serie de condiții, cum ar fi democrația, statul de drept, drepturile omului și respectarea și protejarea minorităților. În plus, în cadrul politicii comerciale, sistemul generalizat de preferințe (SGP) conține stimulente care pot sprijini indirect reformele, chiar dacă acest lucru nu este obiectivul lor strategic, având în vedere că, printre altele, instrumentele comerciale trebuie să fie compatibile cu normele OMC.

Sancțiuni și măsuri restrictive

¹³ Ibidem, punctul 2.1.5.

¹⁴ Această desemnare nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă RCSONU 1244 și Avizului CIJ privind declarația de independență a Kosovo.

Sancțiunile, ca parte a unei serii mai ample de inițiative politice din cadrul politicii externe și de securitate comune a UE, pot fi utile pentru a sprijini menținerea impulsului politic în favoarea schimbării și a tranziției, în situații în care altfel ar risca să se deterioreze rapid. În mod ideal, sancțiunile ar trebui impuse, ori de câte ori este posibil, la nivelul ONU, pentru a se asigura adoptarea și punerea în aplicare a unor măsuri similare de către un număr cât mai mare de țări. Măsurile autonome ale UE pot oferi o completare direcționată și oportună la măsurile de la nivelul ONU. În cazurile în care nu este posibil să se ajungă la un acord cu ONU, pot fi utilizate măsurile autonome ale UE pentru a pune presiune asupra țării sau situației vizate.

În cazul unor evoluții pozitive, măsurile UE pot fi ridicate sau modificate rapid pentru a sprijini și încuraja procesele de tranziție. Cu toate acestea, unele măsuri limitate pot fi menținute pentru a preveni amenințările sau impacturile negative asupra procesului de tranziție sau măsurile pot fi suspendate, ca o modalitate de a încuraja evoluții pozitive survenite, menținând, totodată, o metodă de a exercita o presiune continuă în așteptarea altor îmbunătățiri.

Abordarea bazată pe stimulente

Abordările bazate pe stimulente în cadrul politicii de extindere a UE au produs rezultate pozitive, de exemplu în Balcanii de Vest. Progresele în ceea ce privește aderarea la UE sunt legate de adoptarea unor măsuri concrete în programul de reformă. Ca exemplu, înainte ca negocierile de aderare să poată fi lansate, Muntenegru a trebuit să îndeplinească o serie de priorități-cheie stabilite în cadrul avizului Comisiei privind cererea de aderare, printre care s-au numărat aspecte importante referitoare la statul de drept și drepturile omului. De asemenea, dialogul cu cinci țări din Balcanii de Vest privind liberalizarea regimului de vize a avut la bază foi de parcurs detaliate, cu criterii de referință specifice, și a dus la îmbunătățiri concrete în domenii cum ar fi securitatea documentelor și lupta împotriva corupției și a criminalității organizate, precum și în domeniul controalelor la frontieră, al politicii în materie de migrație și securitatea documentelor.

De asemenea, PEV este ghidată de așa-numitul principiu „mai mult pentru mai mult”. Țările care avansează mai mult și mai rapid în ceea ce privește reformele democratice specifice și măsurabile vor primi un sprijin mai mare din partea UE. Pentru a reflecta această nouă abordare bazată pe stimulente, au fost create două programe-cadru pentru a oferi resurse suplimentare pe baza acestui principiu: sprijin pentru parteneriat, reformă și creștere favorabilă incluziunii (SPRING), destinat țărilor din vecinătatea sudică (a se vedea exemplul Tunisiei¹⁵), și Programul de integrare și cooperare din cadrul Parteneriatului estic (EaPIC), destinat țărilor din vecinătatea estică. Programele vor finanța inițiative care abordează noi provocări în ceea ce privește reforma democratică și, în special, dezvoltarea socioeconomică favorabilă incluziunii.

O abordare similară ar putea fi aplicată și în cazul altor țări care nu se află în vecinătatea UE, cu condiția ca măsurile adoptate pentru a răspunde crizelor și a sprijini societatea civilă, cooperarea între autoritățile locale și contactele interpersonale să nu se înscrie în cadrul abordării „mai mult pentru mai mult”.

Abordarea bazată pe stimulente a Inițiativei privind guvernanta din cadrul celui de-al 10-lea Fond european de dezvoltare (FED) pentru țările din Africa, Caraibi și Pacific (ACP) a avut

¹⁵ Document de lucru al serviciilor Comisiei, punctul 2.1.4.

doar un succes limitat, în parte din cauza faptului că alocarea inițială destinată guvernantei nu a făcut o distincție suficientă între țările partenere și că angajamentele privind reformele viitoare nu au fost monitorizate suficient, fapt care a redus impactul asupra rezultatelor în materie de guvernanță.

Experiența rezultată din aceste contexte diferite a arătat într-adevăr că o monitorizare eficace și informații deschise privind progresele înregistrate de guvern sunt esențiale pentru a sprijini procesul de reformă și pot juca un rol-cheie în motivarea țărilor partenere în sensul accelerării ritmului reformelor. Impactul acestora poate fi și mai mare dacă în proces sunt implicate mai multe părți interesate și dacă opinia publică este informată cu privire la rezultatele guvernului (a se vedea exemplul Beninului¹⁶).

Prin urmare, în stimularea reformelor, ar trebui să se țină cont de următoarele învățăminte:

- recompensele ar trebui definite clar la început și acordate pentru realizări concrete și rezultate reale;
- ar trebui să se acorde prioritate programelor de lucru care consolidează apropierea reformelor și, prin urmare, angajamentul față de rezultate și impacte;
- performanța ar trebui monitorizată în mod regulat și deficiențele ar trebui abordate prin măsuri adecvate;
- progresele înregistrate de guvern ar trebui prezentate unui public larg, în cadrul unor consultări deschise; și
- dialogul ar trebui să implice toate părțile interesate relevante.

2.4. Implicarea tuturor părților interesate relevante

Experiența statelor membre care au aderat la UE în ultimul deceniu și țările aflate în prezent în proces de negociere a aderării arată că o tranziție reușită trebuie să se bucure de un sprijin larg din partea opiniei publice. Societatea civilă, autoritățile locale și o gamă largă de actori nestatali (inclusiv partenerii sociali și economici, asociațiile de consumatori și sectorul privat) au un rol important în cadrul reformelor interne, deoarece acești actori pot scoate în evidență deficiențele existente, pot sugera soluții concrete și pot exercita presiune asupra autorităților pentru continuarea procesului de tranziție.

Sprijinul UE nu se limitează la acțiuni întreprinse de Comisie, de Serviciul European de Acțiune Externă și de statele membre; alte instituții ale UE, cum ar fi Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor au, de asemenea, un rol important de jucat¹⁷.

Sprijin specific pentru societatea civilă

UE dispune de mai multe instrumente pentru a sprijini organizațiile societății civile, inclusiv Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA), facilități dedicate societății civile în cadrul politicii de extindere și vecinătate, Instrumentul european pentru democrație și drepturile

¹⁶ Ibidem, punctul 2.1.4.

¹⁷ Ibidem, punctul 2.1.3.

omului, Fondul european pentru democrație, programul tematic privind actorii nestatali și autoritățile locale din cadrul Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare (ICD) și programe de dezvoltare a capacităților din cadrul Fondului european de dezvoltare și al ICD. Experiența acumulată din politica de extindere a UE arată că este important să se creeze un mediu propice (un cadru juridic și norme privind finanțarea, includerea în procedurile de consultare politică), care să permită societății civile din țara respectivă să se dezvolte în mod durabil. Prin urmare, toate instrumentele UE în acest domeniu sunt menite să ofere actorilor respectivi mijloacele de acțiune necesare, pe baza capacităților și punctelor forte ale acestora în propriile lor domenii, fiind așadar esențiale pentru a răspunde aspectelor socio-economice, disputelor politice sau conflictelor de interese, de exemplu.

Platformele și rețelele organizațiilor societății civile și-au dovedit importanța în consolidarea domeniului de acțiune al societății civile. Subiectul acestui mediu propice ar trebui abordat în cadrul dialogurilor politice cu guvernele partenere, pentru a garanta faptul că organizațiile societății civile dispun de condiții corespunzătoare de acțiune. În cazul în care acest lucru nu este posibil, IEDDO este bine plasat pentru a sprijini societatea civilă, deoarece, în caz de nevoie, poate fi utilizat fără acordul guvernului.

Adoptarea unei comunicări privind implicarea societății civile este programată pentru cea de a doua jumătate a anului 2012.

Dialoguri și consultări cuprinzătoare

Dialogurile strategice joacă un rol important în sprijinirea țărilor partenere să întreprindă reforme politice, sociale și economice reușite. De exemplu, în procesul de stabilizare și asociere sunt esențiale reuniunile periodice cu reprezentanții țărilor aflate în proces de negociere a aderării, acestea fiind susținute suplimentar prin dialoguri specifice cu fiecare țară, cum ar fi dialogul structurat privind sistemul judiciar cu Bosnia și Herțegovina. Dialogurile pot fi facilitate de delegațiile UE și consolidate cu participarea statelor membre, după caz.

În trecut, UE a întreprins dialoguri politice în principal cu partenerii guvernamentali. Cu toate acestea, UE a acumulat și unele experiențe pozitive de pe urma unor dialoguri cu mai multe părți interesate. Dialogul structurat privind implicarea societății civile și a autorităților locale în cooperarea pentru dezvoltare a UE este un exemplu grăitor. Un alt exemplu este conferința „Speak up!” (Spune-ți părerea!), organizată de Comisie în 2011, în contextul procesului de extindere, care a reunit jurnaliști și profesioniști din domeniul mass-media pentru a discuta provocările legate de libertatea de exprimare și de media în țările din Balcanii de Vest și în Turcia. Societatea civilă din țările aflate în proces de negociere a aderării la UE oferă, de asemenea, contribuții valoroase la rapoartele anuale ale Comisiei Europene privind progresele înregistrate și la pregătirea proiectelor finanțate prin intermediul IPA.

UE ar trebui să promoveze în mod activ dialoguri strategice mai cuprinzătoare și să sprijine implicarea unei game largi de părți interesate în procesele de reformă (a se vedea exemplul Beninului în legătură cu Inițiativa privind guvernanta din cadrul FED¹⁸). Procesul urmat în țările aflate în proces de negociere a aderării este un bun exemplu în acest sens. Acesta ar trebui să valorifice pe deplin instrumentele disponibile pentru sprijinirea societății politice și civile în acest context, în același timp ținând cont în mod corespunzător de aspectele sensibile precum legitimitatea, responsabilitatea și reprezentativitatea.

¹⁸ Ibidem, punctul 2.1.4.

De asemenea, UE ar trebui să ajute țările aflate în tranziție să consulte (noii) actori politici, autoritățile locale și gama largă de actori nestatali menționați mai sus. În același timp, este importantă implicarea în societate a anumitor grupuri, cum ar fi tinerii, femeile și grupurile marginalizate (minorități, persoane sărace, persoane strămutate). În plus, în ceea ce privește reforma economică și, în special, dezvoltarea sectorului privat, un dialog activ public-privat este esențial.

2.5. Îmbunătățirea schimbului de cunoștințe și a dezvoltării capacităților

Platforme de schimb de cunoștințe

Compendiul tranziției europene (*European Transition Compendium*), conceput pentru a difuza informații privind tranziția, este disponibil printr-o bază de date interactivă online și poate fi acum consultat de diverse părți interesate din întreaga lume.

Comisia ar trebui să creeze o **platformă mai largă** sau o rețea pentru a face schimb de cunoștințe privind aspecte legate de transformarea democratică cu țările în curs de dezvoltare, alți donatori, economiile emergente, societatea civilă, sectorul privat și cu alte părți interesate relevante. O astfel de platformă ar putea fi furnizată prin intermediul platformei existente capacity4dev.

Înfrățirea instituțională și dezvoltarea capacităților

Forumul la nivel înalt privind eficacitatea ajutorului de la Busan, Coreea de Sud, din noiembrie 2011, a marcat trecerea la o viziune mai modernă privind dezvoltarea capacităților, potrivit căreia ajutorul nu se rezumă doar la asistență tehnică și formare, ci constă și în sprijin pentru schimbare și reformă, inclusiv pentru un acces mai bun la cunoștințe.

În sprijinirea proceselor de tranziție, UE ar trebui să încurajeze dezvoltarea capacităților și cooperarea tehnică cu partenerii săi. Se pot utiliza ca sursă de inspirație instrumentele inovatoare dezvoltate în politica sa de extindere și care au fost deja utilizate și în țările din vecinătatea UE, cum ar fi, în special:

- **TAIEX** (Asistență tehnică și schimb de informații), care oferă sprijin prin intermediul expertizei sectorului public din UE pentru apropierea, aplicarea și asigurarea respectării legislației UE;
- **înfrățirea instituțională**, care contribuie la dezvoltarea instituțională prin intermediul parteneriatelor între instituțiile publice din țările beneficiare și omoloagele lor din statele membre ale UE. Alături de **SIGMA** (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernantei și a gestionării), înfrățirea instituțională a sprijinit reformele administrației publice și a contribuit la dezvoltarea unor administrații moderne și eficiente în țările beneficiare;
- în Parteneriatul estic, inițiativa privind **programul cuprinzător de dezvoltare instituțională** abordează în mod specific reformele instituționale în domenii legate de noile acorduri bilaterale cu UE¹⁹. Fiecare țară și-a identificat principalele probleme legate de reformă în cadrul programului cuprinzător de dezvoltare instituțională și a conceput planuri ample de reformă instituțională.

¹⁹ Acordurile de asociere, zonele de liber schimb aprofundate și cuprinzătoare, liberalizarea/facilitarea eliberării vizelor și acordurile de readmisie.

În afară de vecinătate, au fost găsite soluții *ad hoc* pentru a mobiliza expertiza din cadrul diverselor instrumente externe, cum ar fi rețelele de experți utilizate în cadrul Instrumentului de stabilitate sau Expertiza UE în domeniul migrației (MIEUX) din cadrul ICD, care încurajează transferul de cunoștințe și de know-how, în condiții de egalitate, către țările beneficiare.

2.6. Cooperarea cu statele membre, cu alți donatori și cu organizațiile

UE și statele sale membre ar trebui să acționeze din ce în ce mai mult ca o singură entitate pentru a sprijini societățile aflate în tranziție. Acest lucru ar contribui la evitarea duplicării eforturilor, la evitarea unor omisiuni sau contradicții și ar spori impactul și eficacitatea acțiunii UE. UE și statele sale membre ar trebui să facă în continuare eforturi pentru o mai mare coerență internă și o sinergie în dialogul, programele și acțiunile lor și să utilizeze, unde este posibil, programarea comună. În afară de reformele reușite din cadrul procesului de extindere, pentru a încuraja realizările în domeniul sprijinirii democrației, ar trebui utilizate:

- planul de acțiune al UE pentru sprijinirea democrației, care creează un cadru pentru o înțelegere, o abordare și o programare comune din partea UE (în Bolivia și Tunisia, de exemplu);
- strategiile de țară ale UE privind drepturile omului, pregătite în comun de Comisie, SEAE și statele membre; și
- documentele-cadru comune avute în vedere, care să definească o abordare strategică comună față de o țară parteneră în toate domeniile de politică. Aceste documente ar putea prezenta un interes special în coordonarea răspunsului politicii UE la procesele de tranziție.

În sprijinirea proceselor de tranziție, UE ar trebui să exploreze **cooperarea triunghiulară** și alte opțiuni pentru a coopera cu țările în curs de dezvoltare care încep, de asemenea, să participe la cooperarea pentru dezvoltare și care au experiență recentă în ceea ce privește tranziția democratică.

Totodată, UE ar trebui să ia în considerare consolidarea cooperării cu **organizațiile regionale** și cu **rețelele regionale**, care pot exercita un efect de pârgă și pot acționa ca un catalizator major în consolidarea reformelor și în integrarea regională în regiunile lor respective. Printre aceste organizații și rețele regionale s-ar putea număra adunările parlamentare regionale sau comisiile electorale regionale; acestea ar putea sprijini procesele constituționale, electorale și de consolidare a capacităților în regiunile lor respective, bazându-se în acest scop pe bunele practici de la nivel regional. Acest lucru ar consolida legitimitatea sprijinului extern. Aceste organizații pot juca, totodată, un rol valoros în monitorizarea progreselor spre democratizare.

Majoritatea organizațiilor regionale dispun de carte democratice sau de instrumente similare, deschizând calea pentru acțiuni interregionale mai sistematice. Având în vedere propria experiență și cea a statelor sale membre, UE este un partener natural pentru astfel de organizații.

UE sprijină inițiativele **organizațiilor internaționale**, printre care se numără Organizația Națiunilor Unite și Consiliul Europei, care au ca obiectiv însoțirea proceselor politice, consolidarea democrației și promovarea dezvoltării socioeconomice din țările aflate în tranziție. În domeniul securității, de exemplu, UE colaborează îndeaproape cu actori internaționali și regionali, cum ar fi ONU, Liga Arabă, Uniunea Africană și Asociația

Națiunilor din Asia de Sud-Est (ASEAN). De asemenea, numeroase țări partenere contribuie la misiunile și operațiunile PSAC. Construirea unor relații pe termen lung în domeniul securității și apărării cu partenerii UE, inclusiv cu țările vecine la sud și la est, poate contribui, de asemenea, la consolidarea transformării interne și a proceselor de democratizare ale acestora, întărind astfel securitatea și stabilitatea la nivel regional.

Concluzii

UE dispune deja de o serie de politici și instrumente utile pentru susținerea țărilor aflate în tranziție din întreaga lume în momentul în care acestea pornesc pe calea democrației, politici și instrumente pe care le-a dezvoltat și utilizat cu succes în special, dar nu numai, cu vecinii din apropierea imediată. Acestea merg de la stimularea reformei într-un stadiu inițial și ulterior, la sprijinirea elaborării reformelor și punerea în aplicare a acestora și la contribuția către instituirea unei situații durabile. UE poate juca un rol esențial, în special prin sprijinirea creării unui mediu propice pentru unele dintre elementele esențiale ale transformărilor democratice și economice de succes, cum ar fi diferiții actori democratici, întreprinderile, investițiile, schimburile comerciale și protecția socială.

Aceste instrumente și metodologii ar trebui să alcătuiască o parte coerentă a cadrului general al UE de sprijin pentru țările partenere, în special în cazul în care acestea pornesc pe calea tranziției. Cu toate că experiența arată că procesele de tranziție ar trebui, în primul rând, să fie asumate de către stat și de cetățenii săi, experiența arată, de asemenea, că UE are de oferit o expertiză valoroasă, adaptată, desigur, la nevoile și dorințele țărilor partenere oriunde s-ar afla în lume, ca parte a unui pachet mai amplu de sprijin politic, economic sau de altă natură, din partea UE. În acest scop, UE este pregătită să mobilizeze toată gama sa de instrumente disponibile și să îmbunătățească instrumentele și metodele sale de punere în aplicare în scopul de a spori și mai mult impactul sprijinului pe care îl acordă.