



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΥΠΑΤΗ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ
ΘΕΜΑΤΑ ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Βρυξέλλες, 11.12.2013
JOIN(2013) 30 final

**ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις

ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις

I. Η αναγκαιότητα μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθορίζει τις αρχές, τους σκοπούς και τους στόχους της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά την επιδίωξη αυτών των στόχων, η Συνθήκη απαιτεί να υπάρχει συνάφεια μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, καθώς και μεταξύ αυτών και των λοιπών πολιτικών της. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης και το νέο θεσμικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε - συμπεριλαμβανομένης της θέσης της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας η οποία είναι επίσης Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, καθώς και της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) - η ΕΕ διαθέτει τόσο αυξημένο δυναμικό όσο και φιλοδοξία για να καταστήσει την εξωτερική δράση της περισσότερο συνεκτική, αποτελεσματική και στρατηγική, αξιοποιώντας το πλήρες φάσμα των μηχανισμών και πόρων της

Η έννοια τέτοιας ολοκληρωμένης προσέγγισης δεν είναι νέα αυτή καθεαυτή. Έχει ήδη εφαρμοστεί με επιτυχία ως οργανωτική αρχή για τη δράση της ΕΕ σε πολλές περιπτώσεις τα τελευταία χρόνια, για παράδειγμα, στο Κέρας της Αφρικής, στο Σαχέλ και στην περιοχή των Μεγάλων Λιμνών. Εντούτοις, οι ιδέες και οι αρχές που διέπουν την ολοκληρωμένη προσέγγιση πρέπει να μετατρέπονται, συστηματικά, σε κατευθυντήριες αρχές για την εξωτερική δράση της ΕΕ σε όλους τους τομείς, ειδικότερα δε σε σχέση με την πρόληψη των συγκρούσεων και την επίλυση κρίσεων.

Η παρούσα κοινή ανακοίνωση καθορίζει ορισμένα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει, συλλογικά, η ΕΕ υπέρ μιας όλο και πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης στις πολιτικές και τη δράση της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων της. Ειδικότερα, η Υπατη Εκπρόσωπος και η Επιτροπή καθορίζουν - με αυτήν την κοινή ανακοίνωση - την κοινή τους αντίληψη για την ολοκληρωμένη προσέγγιση των εξωτερικών συγκρούσεων και κρίσεων που εφαρμόζει η ΕΕ και δεσμεύονται πλήρως για την από κοινού εφαρμογή της στην εξωτερική πολιτική και δράση της ΕΕ. Αυτή η κοινή αντίληψη καλύπτει όλα τα στάδια του κύκλου συγκρούσεων ή

άλλων εξωτερικών κρίσεων με την έγκαιρη προειδοποίηση και την ετοιμότητα, την πρόληψη των συγκρούσεων, την αντίδραση σε κρίσεις και τη διαχείριση αυτών έως την έγκαιρη αποκατάσταση, τη σταθεροποίηση και την οικοδόμηση της ειρήνης, προκειμένου να μπορέσουν οι χώρες να επανέλθουν σε μια πορεία βιώσιμης μακροπρόθεσμης ανάπτυξης.

Η πρόληψη, η ετοιμότητα, η ανταπόκριση, η αντιμετώπιση και η συμβολή στην ανασυγκρότηση έπειτα από συγκρούσεις, κρίσεις και άλλες απειλές της ασφάλειας εκτός των συνόρων της ΕΕ συνιστούν μόνιμο καθήκον και ευθύνη που έχουν ήδη αναγνωρισθεί τόσο στην ευρωπαϊκή στρατηγική ασφάλειας όσο και στη στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ και ενέχουν ζωτική σημασία για την ΕΕ, όχι μόνο επειδή η ΕΕ θεωρείται ευρέως ως παράδειγμα ειρήνης και σταθερότητας στη γειτονία της και σε άλλα σημεία του κόσμου, αλλά και επειδή είναι προς το συμφέρον της ΕΕ παγκοσμίως. Η Ένωση έχει στη διάθεσή της ευρύ φάσμα πολιτικών, μέσων και μηχανισμών για να ανταποκρίνεται σε αυτές τις προκλήσεις που καλύπτουν τους τομείς της διπλωματίας, της ασφάλειας, της άμυνας, του εμπορίου, της αναπτυξιακής συνεργασίας, της ανθρωπιστικής βοήθειας, καθώς και τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Αποτελεί τη μεγαλύτερη εμπορική δύναμη παγκοσμίως και, συλλογικά, τον μεγαλύτερο χορηγό επίσημης αναπτυξιακής βοήθειας (ΕΑΒ) και ανθρωπιστικής βοήθειας του πλανήτη.

Η σφαιρικότητα της προσέγγισης αναφέρεται όχι μόνον στη συνδυασμένη ανάπτυξη των μηχανισμών και των πόρων της ΕΕ, αλλά και στην κοινή ευθύνη των φορέων και των κρατών μελών σε επίπεδο ΕΕ. Η ΕΕ διαθέτει ένα μοναδικό δίκτυο αντιπροσωπειών σε 139 χώρες, διπλωματική εμπειρογνώσια στην ΕΥΕΔ, καθώς και μέσω των ειδικών εντεταλμένων της, και συμμετέχει σε αποστολές και επιχειρήσεις της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΙΑΑ). Με τη συνεργασία όλων αυτών, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα 28 κράτη μέλη, που εργάζονται κατά συνδυασμένο και στρατηγικό τρόπο, η ΕΕ μπορεί να καθορίζει και να υπερασπίζεται καλύτερα τα θεμελιώδη συμφέροντα και τις αξίες της, να προωθεί τους βασικούς πολιτικούς στόχους της και να προλαμβάνει κρίσεις ή να συμβάλλει στην αποκατάσταση της σταθερότητας. Με τον τρόπο αυτό, θα συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης όλων όσοι απειλούνται από συγκρούσεις και θα προλαμβάνει ή θα μετριάξει τις αρνητικές συνέπειες που συνεπάγονται η ανασφάλεια και οι συγκρούσεις σε άλλα σημεία του πλανήτη για την ΕΕ, τους πολίτες της και την εσωτερική της ασφάλεια. Οι εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ είναι ισχυρότερες, συνεκτικότερες, περισσότερο ορατές και

αποτελεσματικές, όταν όλα τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της ΕΕ συνεργάζονται βάσει κοινής στρατηγικής ανάλυσης και κοινού οράματος. Όλα αυτά συνιστούν την ολοκληρωμένη προσέγγιση.

Καθώς οι παγκόσμιες προκλήσεις εξακολουθούν να αυξάνονται σε αριθμό και σε περιπλοκότητα (επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και υποβάθμιση των φυσικών πόρων, δημογραφική πίεση και μεταναστευτικές ροές, παράνομη διακίνηση, ενεργειακή ασφάλεια, φυσικές καταστροφές, ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, ασφάλεια στη θάλασσα, περιφερειακές συγκρούσεις, ριζοσπαστικοποίηση και τρομοκρατία, κ.λπ.) και καθώς οι οικονομικοί και χρηματοδοτικοί πόροι εξακολουθούν να υφίστανται πίεση, η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, με τη βέλτιστη χρήση όλων των κατάλληλων μέσων — είτε πρόκειται για τα μέσα εξωτερικής ή εσωτερικής πολιτικής — καθίσταται σήμερα πιο επιτακτική από ποτέ.

Η βιώσιμη ανάπτυξη και η εξάλειψη της φτώχειας απαιτούν ειρήνη και ασφάλεια. Αντίθετα, οι ευάλωτες ή οι πληγείσες από συγκρούσεις χώρες βρίσκονται ακόμη πολύ μακριά από την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της Χιλιετίας. Η σύνδεση ανάμεσα στην ασφάλεια και την ανάπτυξη αποτελεί, ως εκ τούτου, βασική θεμελιώδη αρχή για την εφαρμογή της ολοκληρωμένης προσέγγισης της ΕΕ. Άλλες σημαντικές αρχές που στηρίζουν αυτήν την προσέγγιση είναι οι εξής: πρώτον, οι αντιδράσεις μας θα πρέπει να εντάσσονται μέσα σε συγκεκριμένο πλαίσιο και να διέπονται από την πραγματικότητα και τη λογική πραγματικών καταστάσεων: δεν υπάρχουν προκαθορισμένα σχέδια ή έτοιμες προς χρήση λύσεις. Δεύτερον, η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ είναι κοινή ευθύνη όλων των παραγόντων της ΕΕ στις Βρυξέλλες, στα κράτη μέλη και επιτόπου στις τρίτες χώρες. Συλλογική πολιτική βούληση, διαφάνεια, εμπιστοσύνη και προορατική δέσμευση των κρατών μελών αποτελούν προϋποθέσεις για επιτυχία. Τέλος, η προσέγγιση βασίζεται στον πλήρη σεβασμό των διαφορών αρμοδιοτήτων και στην αντίστοιχη προστιθέμενη αξία των θεσμικών οργάνων και των υπηρεσιών της ΕΕ, καθώς και των κρατών μελών, όπως προβλέπεται στις Συνθήκες:

- η ανθρωπιστική βοήθεια πρέπει να χορηγείται σύμφωνα με τον ειδικό τρόπο λειτουργία της, που σέβεται τις αρχές του ανθρωπισμού, της ουδετερότητας, της αμεροληψίας και της ανεξαρτησίας, και βασίζεται αποκλειστικά στις ανάγκες των πληγέντων πληθυσμών, σύμφωνα με την ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανθρωπιστική βοήθεια·

- όσον αφορά την αναπτυξιακή βοήθεια, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της ενεργούν σύμφωνα με την αναπτυξιακή πολιτική, όπως έχει οριστεί στην ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη το 2005 και στο πρόγραμμα δράσης για αλλαγή του 2012, καθώς και στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (ΕΑΒ) του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΟΣΑ).
- τα κράτη μέλη της ΕΕ ασκούν τον πολιτικό έλεγχο των αποστολών και των επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ, και παρέχουν κατάλληλες στρατηγικές κατευθύνσεις, μέσω της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ).

II. Η μελλοντική πορεία για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των συγκρούσεων ή των καταστάσεων κρίσης

Τα ακόλουθα μέτρα θα ενισχύσουν περαιτέρω τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής πολιτικής και της εξωτερικής δράσης της ΕΕ σε καταστάσεις σύγκρουσης ή κρίσης.

1. Εκπόνηση κοινά αποδεκτής ανάλυσης

Μια συνεκτική πολιτική στρατηγική για την πρόληψη των συγκρούσεων, την ετοιμότητα και την ανταπόκριση προϋποθέτει ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες αντιλαμβάνονται με τον ίδιο τρόπο την κατάσταση ή τις προκλήσεις. Η από κοινού ανάλυση θα πρέπει να περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ερμηνεύει η ΕΕ τα αίτια μιας δυνητικής σύγκρουσης ή κρίσης, να εντοπίζει τα κεντρικά πρόσωπα και τις ομάδες που ενέχονται σε αυτές, να εξετάζει τη δυναμική της κατάστασης και να αξιολογεί τους δυνητικούς κινδύνους που συνεπάγεται η ανάλυση ή η μη ανάλυση δράσης. Πρέπει επίσης να προσδιορίζει τα συμφέροντα και τους στόχους της ΕΕ, καθώς και τον πιθανό ρόλο της στις προσπάθειες επίτευξης της ειρήνης, της ασφάλειας, της ανάπτυξης, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, λαμβανομένων υπόψη των υφιστάμενων πόρων και της δράσης της ΕΕ στη συγκεκριμένη χώρα ή περιοχή. Για να βελτιωθεί περαιτέρω η κοινά αποδεκτή/από κοινού ανάλυση, θα πρέπει να δοθεί ώθηση στα ακόλουθα θέματα:

Δράσεις:

- Βελτίωση της ενημέρωσης ως προς την κατάσταση και της ικανότητας ανάλυσης, ιδίως με την καλύτερη σύνδεση των ειδικών εγκαταστάσεων στα διάφορα θεσμικά όργανα και υπηρεσίες της ΕΕ, μεταξύ άλλων του κέντρου συντονισμού αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και της αίθουσας διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ («SitRoom» ΕΕ). Διευκόλυνση της πρόσβασης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ στα στοιχεία και τις πληροφορίες, μεταξύ άλλων και των στοιχείων που προέρχονται από τα κράτη μέλη, ώστε να προλαμβάνονται οι κρίσεις και να προετοιμάζεται, να μετριάζεται και να επιταχύνεται η ανταπόκριση σε καταστάσεις κρίσης.
- Ενίσχυση της έγκαιρης, προορατικής, διαφανούς και τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών, καθώς και του συντονισμού και της ομαδικής εργασίας μεταξύ όλων των αρμοδίων στα κεντρικά γραφεία της ΕΕ στις Βρυξέλλες και επιτόπου (συμπεριλαμβανομένων των

αντιπροσωπειών της ΕΕ, των αποστολών και επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ, των κρατών μελών και των ειδικών εντεταλμένων της ΕΕ, καθώς και των οργανισμών της ΕΕ, κατά περίπτωση).

- Περαιτέρω ανάπτυξη και συστηματική εφαρμογή κοινής μεθόδου για την ανάλυση συγκρούσεων και κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων των προοπτικών ανάπτυξης, της ανθρωπιστικής και πολιτικής διάστασης, και των προοπτικών ασφάλειας και άμυνας, τόσο επιτόπου όσο και στα κεντρικά γραφεία, με βάση όλες τις σχετικές διαθέσιμες γνώσεις και αναλύσεις, συμπεριλαμβανομένων των προερχόμενων από τα κράτη μέλη.
- Με βάση αυτές τις αναλύσεις, συστηματική εκπόνηση προτάσεων και εναλλακτικών λύσεων προς συζήτηση με τα κράτη μέλη στους αρμόδιους οργανισμούς του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένης της επιτροπής πολιτικής και ασφάλειας. Όταν προβλέπεται δράση της ΚΠΑΑ, θα ακολουθείται γενικά το πολιτικό πλαίσιο για την προσέγγιση των κρίσεων (Political Framework for Crisis Approach - PFCA) και θα περιγράφεται με ακρίβεια σε τί συνίσταται το πρόβλημα, θα εξηγούνται οι λόγοι για τους οποίους πρέπει η ΕΕ να αναλάβει δράση (με βάση τα συμφέροντα, τις αξίες, τους στόχους και τις εντολές) και θα προσδιορίζονται ποια μέσα είναι διαθέσιμα, και καταλληλότερα, για την ανάληψη δράσης.

2. Ορισμός ενός κοινού στρατηγικού οράματος

Με βάση αυτήν την από κοινού ανάλυση, η ΕΕ θα πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να συνεργάζεται με όλα τα θεσμικά όργανα και με τα κράτη μέλη για να διαμορφωθεί ένα ενιαίο και κοινό στρατηγικό όραμα αντιμετώπισης μιας σύγκρουσης ή κατάστασης κρίσης και για μελλοντική συμμετοχή της ΕΕ σε όλους τους τομείς άσκησης πολιτικής. Με γνώμονα το όραμα αυτό θα πρέπει εν συνεχεία να καθορίζεται η συνολική κατεύθυνση για τη δέσμευση της ΕΕ.

Δράσεις:

- Το στρατηγικό όραμα της ΕΕ για μια χώρα ή περιοχή θα πρέπει να καθορίζεται, εφόσον είναι δυνατό, σε ένα γενικό έγγραφο στρατηγικής της ΕΕ. Στα πρόσφατα παραδείγματα περιλαμβάνονται το στρατηγικό πλαίσιο για το Κέρας της Αφρικής και η στρατηγική της ΕΕ για την ασφάλεια και την ανάπτυξη στο Σαχέλ, καθώς και τα προτεινόμενα στοιχεία για μια στρατηγική της ΕΕ στην περιοχή των Μεγάλων Λιμνών.

- Κοινά έγγραφα-πλαίσια¹ θα πρέπει να καθορίζουν τους στόχους και τις προτεραιότητες της ΕΕ και των κρατών μελών για συγκεκριμένες χώρες, ανάλογα με την περίπτωση.

3. Εστίαση στην πρόληψη

Εφόσον είναι δυνατό, η ΕΕ πρέπει να επιδιώκει την πρόληψη σύγκρουσης προτού ανακύψει μια κρίση ή ξεσπάσει βία — πρόκειται για μια σταθερή και πρωταρχική προτεραιότητα για όλες τις διπλωματικές δεσμεύσεις της ΕΕ. Μακροπρόθεσμα, η πρόληψη έχει μικρότερο κόστος από την αντιμετώπιση συγκρούσεων που έχουν ήδη ξεσπάσει. Η πρόληψη συμβάλλει στην ειρήνη, την ασφάλεια και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Σώζει ζωές και μειώνει τις ταλαιπωρίες, αποτρέπει την καταστροφή σπιτιών, επιχειρήσεων, υποδομών και της οικονομίας, και καθιστά ευκολότερη την επίλυση των εντάσεων, των διαφορών και των συνθηκών που ευνοούν τη βίαιη ριζοσπαστικοποίηση και την τρομοκρατία. Συμβάλλει επίσης στην προστασία των συμφερόντων της ΕΕ και αποτρέπει τις ολέθριες επιπτώσεις για την ασφάλεια και την ευημερία της ΕΕ.

Δράσεις:

- Έγκαιρη προειδοποίηση/έγκαιρη δράση: Χρήση νέων και υφιστάμενων συστημάτων έγκαιρης προειδοποίησης της ΕΕ², συμπεριλαμβανομένων των συστημάτων των κρατών μελών της ΕΕ, ώστε να εντοπίζονται αναδυόμενοι κίνδυνοι συγκρούσεων και κρίσεων και να προσδιορίζονται τυχόν δράσεις μετριασμού.
- Συνεργασία μεταξύ όλων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και με τα κράτη μέλη, ώστε οι αναλύσεις κινδύνου συγκρούσεων και κρίσεων να οδηγούν στη λήψη συγκεκριμένων μέτρων για την πρόληψη των συγκρούσεων, με βάση τα διδάγματα που αντλήθηκαν από προηγούμενες συγκρούσεις και κρίσεις.

¹ Κοινή ανακοίνωση της Ύπατης Εκπροσώπου και της Επιτροπής. Παγκόσμια Ευρώπη: Μια νέα προσέγγιση για τη χρηματοδότηση της εξωτερικής δράσης της ΕΕ (COM(2011)865 τελικό).

² Συμπεριλαμβάνεται επίσης το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης συγκρούσεων της ΕΥΕΔ (επί του παρόντος σε δοκιμαστικό στάδιο).

4. Κινητοποίηση των διαφόρων ισχυρών σημείων και των ικανοτήτων της ΕΕ

Η αποτελεσματική και προορατική πολιτική ανταπόκριση της ΕΕ για την αντιμετώπιση συγκρούσεων και κρίσεων θα πρέπει να βασίζεται στα ισχυρά σημεία, τις ικανότητες, τις δεξιότητες και τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών, προς υποστήριξη του κοινού οράματος και των κοινών στόχων.

Δράσεις:

- Συστηματικότερη χρησιμοποίηση του μηχανισμού κρίσεων, υπό την προεδρία της ΕΥΕΔ με τη συμμετοχή των υπηρεσιών της Επιτροπής, για να διευκολυνθούν ο συντονισμός και η ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς και ο προσδιορισμός της αλληλουχίας των διαθέσιμων μέσων της ΕΕ, όπως απαιτείται, για τη βέλτιστη χρήση τους/ ο προσδιορισμός κατάλληλου χρονοδιαγράμματος για τη βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων μέσων της ΕΕ, ανάλογα με τις ανάγκες. Οι εν λόγω μηχανισμοί απέδειξαν την αξία τους κατά τη διάρκεια της Αραβικής Άνοιξης και στο πλαίσιο της ανταπόκρισης της ΕΕ στο Κέρας της Αφρικής.
- Ενημέρωση και συμμετοχή όλων των σχετικών φορέων της ΕΕ στην ανάλυση και αξιολόγηση των συγκρούσεων και καταστάσεων κρίσης και σε όλα τα στάδια του κύκλου μιας σύγκρουσης — πλήρης δέσμευση και συντονισμένη δράση βάσει προπαρασκευαστικών εργασιών. Η ΕΥΕΔ ενημερώνει και συγκεντρώνει διάφορες άλλες υπηρεσίες σε τακτική βάση στο πλαίσιο αυτών των αναλυτικών και προπαρασκευαστικών εργασιών.
- Περαιτέρω ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων λειτουργιών αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης της ΕΕ, με προσφυγή στη συμπληρωματική εμπειρογνώσια τους. Για τον σκοπό αυτό, προετοιμάζεται ένα μνημόνιο συμφωνίας μεταξύ της ΕΥΕΔ και των υπηρεσιών της Επιτροπής.
- Βέλτιστη χρήση των αντιπροσωπειών της ΕΕ, ώστε να διασφαλίζεται επιτόπια συνοχή μεταξύ των δράσεων της ΕΕ και των κρατών μελών.
- Ενίσχυση της ικανότητας των αντιπροσωπειών της ΕΕ να συμβάλλουν στην ανάλυση κινδύνου συγκρούσεων. Προσδιορισμός κατάλληλων μέσων και αντιμετώπιση συγκρούσεων και κρίσεων με ταχεία προσωρινή ενίσχυση με την αποστολή συμπληρωματικού προσωπικού ή άλλων εμπειρογνομόνων, εφόσον είναι δυνατόν, με

βάση το υφιστάμενο δυναμικό της ΕΕ στα κεντρικά γραφεία στις Βρυξέλλες ή στην περιοχή, καθώς και τους πόρους των κρατών μελών.

- Ανάπτυξη διαδικασιών και ικανοτήτων για ταχεία ανάπτυξη κοινών (ΕΥΕΔ, υπηρεσίες της Επιτροπής, κράτη μέλη) επιτόπιων αποστολών, κατά περίπτωση, για την αντιμετώπιση συγκρούσεων ή καταστάσεων κρίσης.³

5. Δέσμευση σε μακροπρόθεσμη βάση

«Οι 20 χώρες που υλοποίησαν μεταρρυθμίσεις με τον ταχύτερο ρυθμό χρειάστηκαν κατά μέσον όρο 17 χρόνια για να περιορίσουν την παρουσία στρατιωτικών στην πολιτική και 41 χρόνια για να μεταρρυθμίσουν το κράτος δικαίου για να επιτύχουν το ελάχιστο αναγκαίο για την ανάπτυξη επίπεδο.»

Έκθεση για την παγκόσμια ανάπτυξη, Παγκόσμια Τράπεζα, 2011.

Η μακροπρόθεσμη δέσμευση για την ειρήνη και την οικοδόμηση του κράτους και τη μακροπρόθεσμη βιώσιμη ανάπτυξη είναι ουσιαστικής σημασίας για την αντιμετώπιση των βασικών αιτίων των συγκρούσεων και την οικοδόμηση ειρηνικών και ανθεκτικών κοινωνιών. Οι γενικοί στόχοι της βιώσιμης ειρήνης και ανάπτυξης πρέπει να αποτελούν ευθύς εξ αρχής τον πυρήνα της ανταπόκρισης της ΕΕ — η ΕΕ πρέπει επίσης να διαθέτει ένα μακροπρόθεσμο όραμα για τις βραχυπρόθεσμες δεσμεύσεις και δράσεις της.

Για παράδειγμα, τα μέσα για τη διαχείριση των κρίσεων και τα μέτρα αντίδρασης στις κρίσεις της ΚΠΑΑ στο πλαίσιο του μηχανισμού σταθερότητας (ΜΣ) επιδιώκουν κυρίως βραχυπρόθεσμους στόχους, ενώ τα αναπτυξιακά μέσα, εκ φύσεως, είναι προσανατολισμένα προς μακροπρόθεσμους στόχους. Μολονότι οι στόχοι και οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων διαφέρουν, οι φυσικές συνέργειες και η συμπληρωματικότητα πρέπει να εξασφαλίζονται με έναν έγκαιρο, χωρίς αποκλεισμούς και εντατικό διάλογο μεταξύ των αντίστοιχων ενδιαφερομένων, προκειμένου να επιτυγχάνεται μεγαλύτερος αντίκτυπος και καλύτερα αποτελέσματα. Η ΕΕ μπορεί να χρησιμοποιεί, κατά συνεκτικό τρόπο, διάφορους μηχανισμούς και μέσα στο πλαίσιο των εντολών και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων για την επίτευξη των κοινών στόχων.

³ Οι εν λόγω δράσεις θα χρηματοδοτούνται εντός των ορίων των υφιστάμενων διοικητικών και λειτουργικών πόρων των αντίστοιχων υπηρεσιών/ΓΔ και λαμβανομένων υπόψη του πεδίου εφαρμογής και των στόχων των σχετικών μηχανισμών εξωτερικής δράσης-

Δράσεις:

- Καθιέρωση συστημάτων συντονισμού μεταξύ μακροπρόθεσμων και βραχυπρόθεσμων στόχων μέσω του διαλόγου μεταξύ των ενδιαφερομένων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών φορέων.
- Ενίσχυση των μηχανισμών συγκέντρωσης και ανταλλαγής εμπειρογνωσίας και ευρωπαϊκών ικανοτήτων (π.χ. ομάδα εμπειρογνομόνων για τις αποστολές ΚΠΑΑ).
- Συντονισμός και, όπου είναι δυνατό, συνδυασμός της χρησιμοποίησης πλήρους φάσματος μέσων και μηχανισμών της ΕΕ (όπως πολιτικός διάλογος, πρόληψη των συγκρούσεων, συμφιλίωση, προγραμματισμός της αναπτυξιακής βοήθειας και κοινός προγραμματισμός, αποστολές και επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ, πρόληψη των συγκρούσεων και σταθεροποίηση στο πλαίσιο του μηχανισμού σταθερότητας, στήριξη του αφοπλισμού, αποστράτευση και επανένταξη και ενίσχυση της μεταρρύθμισης της δικαιοσύνης και του τομέα της ασφάλειας, κ.λπ.) για τον σχεδιασμό ευέλικτης και αποτελεσματικής αντίδρασης κατά τη διάρκεια και μετά τη φάση σταθεροποίησης και σε περίπτωση κινδύνων συγκρούσεων. Ο προγραμματισμός της βοήθειας σε εύαλωτες χώρες και σε χώρες που πλήττονται από συγκρούσεις θα πρέπει να περιλαμβάνει ανάλυση των συγκρούσεων από τις πρώτες φάσεις, καθώς και την αναγκαία ευελιξία για τον επαναπρογραμματισμό, ώστε να αντιμετωπίζονται οι νέες εξελίξεις επιτόπου, ανάλογα με την περίπτωση.
- Απολογισμός των διδαγμάτων που αντλήθηκαν, μεταξύ άλλων και εντός των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, με τα κράτη μέλη και τους εξωτερικούς φορείς, και ενσωμάτωσή τους στον κύκλο της ολοκληρωμένης προσέγγισης, αρχής γενομένης από την έγκαιρη προειδοποίηση μέχρι τις προσπάθειες πρόληψης, την εκπαίδευση και τις ασκήσεις.

6. Σύνδεση των πολιτικών με την εσωτερική και εξωτερική δράση

Οι εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της ΕΕ μπορούν να έχουν σημαντικές εξωτερικές επιπτώσεις για τις συγκρούσεις και τις καταστάσεις κρίσης. Ομοίως, η εξωτερική δράση και πολιτική μπορεί επίσης να επηρεάσει την εσωτερική δυναμική της ΕΕ. Για παράδειγμα, η πολιτική θαλάσσιων μεταφορών της ΕΕ στην Ερυθρά Θάλασσα και τον Ινδικό Ωκεανό είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την κατάσταση στη Σομαλία και την περιοχή του Κέρατος της Αφρικής. Παρεμφερείς επιπτώσεις μπορεί να προκύψουν σε άλλες καταστάσεις όσον αφορά, για παράδειγμα, την αλιεία ή την ενεργειακή πολιτική. Αντίθετα, η εμφάνιση πέραν των

συνόρων της Ευρώπης του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας ή της μαζικής μετανάστευσης σε συνδυασμό με βίαιες συγκρούσεις μπορεί να έχει άμεση επίδραση στην ασφάλεια, τη σταθερότητα και τα συμφέροντα της ΕΕ, των κρατών μελών και των πολιτών της.

Οι τρομοκρατικές οργανώσεις θα επιχειρήσουν με κάθε τρόπο να εκμεταλλευθούν καταστάσεις που έπονται των συγκρούσεων ή εύαλота κράτη. Οι περιοχές ιδίως με αδύναμη δομή διακυβέρνησης αποτελούν πρόσφορο έδαφος για τη στρατολόγηση τρομοκρατών. Για παράδειγμα, οι δραστηριότητες της Al-Shabaab — που ευθυγραμμίζεται επισήμως με την Αλ Κάιντα — αποσταθεροποίησαν τη Σομαλία και εμπόδισαν σοβαρά την περιφερειακή ανάπτυξη. Οι τρομοκρατικές οργανώσεις μπορεί να δραστηριοποιηθούν ώστε να μεταδοθεί η τρομοκρατική απειλή απευθείας στην ΕΕ.

Η στενή συνεργασία, ιδίως μεταξύ της Ύπατης Εκπροσώπου και της Επιτροπής, είναι επίσης ζωτικής σημασίας για τα διάφορα παγκόσμια ζητήματα, όπου οι εξωτερικές πτυχές των εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ αποκτούν όλο και μεγαλύτερη διάσταση εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, όπως η ενεργειακή ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος και η κλιματική αλλαγή, μεταναστευτικά θέματα, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και η αντιμετώπιση του βίαιου εξτρεμισμού, το οργανωμένο έγκλημα και η παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση.

«Η κλιματική αλλαγή συνιστά σοβαρή παγκόσμια πρόκληση η οποία, αν δεν αντιμετωπιστεί εγκαίρως, θα θέσει σε κίνδυνο όχι μόνο το περιβάλλον, αλλά και την παγκόσμια οικονομική ευημερία, την ανάπτυξη και, γενικότερα, τη σταθερότητα και την ασφάλεια. Είναι πολύ σημαντική η μετάβαση προς μια ασφαλή και βιώσιμη οικονομία και κοινωνία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, καθώς και προς αναπτυξιακά, ανά τον κόσμο, μοντέλα, ανθεκτικά ως προς το κλίμα και αποδοτικά ως προς τους πόρους. Η αντιμετώπιση των απειλών που προκύπτουν από την κλιματική αλλαγή και πολλαπλασιάζουν τους κινδύνους, περιλαμβανομένων των πιθανών συγκρούσεων και της αστάθειας λόγω διασφάλισης της πρόσβασης σε τρόφιμα, νερό και ενέργεια, απαιτεί αποτελεσματικές ενέργειες στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής παγκοσμίως και σε ενωσιακό επίπεδο, γεγονός που αναγνωρίζεται και στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας.»

Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη διπλωματία της ΕΕ στον τομέα του κλίματος, Ιούνιος 2013

Τέλος, και όπως απέδειξε η πρόσφατη σημαντική πρόοδος στον διάλογο Βελιγραδίου-Πρίστινας που διεξήχθη υπό την αιγίδα της ΕΕ, ο παράγοντας έλξης που συνιστά η ΕΕ μέσω της προοπτικής προσχώρησης στην Ένωση - σε συνδυασμό με έντονη διπλωματική συνεργασία - εξακολουθεί να διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο για την πρόληψη των συγκρούσεων και τη μακροπρόθεσμη σταθεροποίηση.

Δράσεις:

- Στενή συνεργασία της Ύπατης Εκπροσώπου/Αντιπροέδρου με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εξασφάλιση στρατηγικής και επιχειρησιακής συνοχής στην πολιτική και στρατηγική εξωτερικών σχέσεων, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις εξωτερικές επιπτώσεις των εσωτερικών πολιτικών.
- Καλύτερη χρήση των διπλωματικών μέσων και των μέσων εξωτερικών σχέσεων που βρίσκονται στη διάθεση του σχεδίου της ΕΕ και συμβάλλουν στην προάσπιση των συμφερόντων που συνδέονται με εσωτερικές πολιτικές και παγκόσμια θέματα.
- Προσπάθειες για τον εντοπισμό και την ευαισθητοποίηση των πολιτικών και μηχανισμών που έχουν τόσο εσωτερική όσο και εξωτερική διάσταση και προβολή του δυναμικού και προς τις δύο κατευθύνσεις.
- Οι εσωτερικές πολιτικές θα πρέπει να αποτελούν μέρος του αναλυτικού πλαισίου κρίσης, της στρατηγικής σκέψης και των εγγράφων πολιτικής για την εξωτερική δράση, όποτε αυτό είναι εφικτό και σκόπιμο.

7. Καλύτερη αξιοποίηση των Αντιπροσωπειών της ΕΕ

Η Αντιπροσωπεία της ΕΕ, και ο προϊστάμενος της Αντιπροσωπείας ειδικότερα, είναι το κομβικό σημείο της παρουσίας της ΕΕ σε τρίτες χώρες και θα πρέπει - στο επίπεδο αυτό - να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση και τον συντονισμό του διαλόγου, της δράσης και της στήριξης της ΕΕ.

Δράσεις:

- Πλήρης αξιοποίηση του ρόλου του προϊσταμένου της Αντιπροσωπείας για τη συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών που είναι παρόντα επί τόπου σε όλο το φάσμα των σχετικών δράσεων (πολιτικός διάλογος, αναπτυξιακή συνεργασία και κοινός προγραμματισμός, συμβολή σε στρατηγικές που σχετίζονται με την ασφάλεια, τοπική συνεργασία με αποστολές και επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ, προξενική προστασία, κατά περίπτωση, κ.λπ.).

- Ο προϊστάμενος της Αντιπροσωπείας πρέπει να συντονίζει τις κοινές εκθέσεις, εφόσον είναι σκόπιμο, ενισχύοντας την επιτόπια συνεργασία με τα κράτη μέλη της ΕΕ και ανταλλάσσοντας πληροφορίες και αναλύσεις, ιδίως σε όλα τα στάδια των συγκρούσεων ή κρίσεων.
- Διασφάλιση του κατάλληλου εύρους εμπειρογνώσιας στις Αντιπροσωπείες, όπου συμπεριλαμβάνονται και θέματα ασφάλειας.
- Κατά περίπτωση, μπορεί να επιτραπεί η συστέγαση των φορέων της ΕΕ στις Αντιπροσωπείες της ΕΕ για να δημιουργηθούν επιχειρησιακές συνέργειες.

Ο κοινός προγραμματισμός έχει ήδη αρχίσει ή προβλέπεται να αρχίσει σε περισσότερες από 40 χώρες κατά τα προσεχή έτη. Με την πρωτοβουλία αυτή, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της επιδιώκουν να αυξήσουν τον αντίκτυπό τους στις χώρες εταίρους και να καταστήσουν αποτελεσματικότερη την αναπτυξιακή συνεργασία τους. Ταυτόχρονα, θα παρουσιάσουν ενιαίο πακέτο βοήθειας, η οποία αυξάνει σημαντικά την επιρροή και την πολιτική βαρύτητα της ΕΕ ως χορηγού βοήθειας. Ο κοινός προγραμματισμός πραγματοποιείται εντός της χώρας, με επικεφαλής τις Αντιπροσωπείες της ΕΕ και τις πρεσβείες των κρατών μελών.

8. Συνεργασία υπό μορφή εταιρικής σχέσης

Για την αντιμετώπιση των σύνθετων παγκόσμιων προκλήσεων, η ΕΕ πρέπει να αναλαμβάνει δεσμεύσεις και να συνεργάζεται με άλλους διεθνείς και περιφερειακούς παράγοντες. Ο ρόλος της ΕΕ συνδέεται, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, με την ανάληψη (ή μη ανάληψη) δράσης, τους πόρους και την εμπειρογνώσια άλλων παραγόντων (π.χ. του ΟΗΕ στις περισσότερες καταστάσεις κρίσης, του ΝΑΤΟ στο Κοσσυφοπέδιο και το Αφγανιστάν, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Παγκόσμιας Τράπεζας σε μακροοικονομική ζητήματα, κ.λπ.).

«Οι αμοιβαία ενισχυόμενες, επωφελείς και βιώσιμες συμπράξεις με ... τον ΟΗΕ, τον ΟΑΣΕ, το ΝΑΤΟ, την Παγκόσμια Τράπεζα, την Αφρικανική Ένωση και άλλους διεθνείς παράγοντες ... πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω με τους βασικούς εταίρους, προκειμένου η Ευρωπαϊκή Ένωση να μπορεί να λειτουργεί επιτυχώς στον τομέα της πρόληψης των συγκρούσεων.»

Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τη διπλωματία της ΕΕ στον τομέα του κλίματος, Ιούνιος 2011.

Δράσεις:

- Κατά την προετοιμασία της θέσης και της ανταπόκρισης της ΕΕ, δέσμευση και συνυπολογισμός του ρόλου άλλων διεθνών παραγόντων: Ηνωμένα Έθνη, διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμοί, στρατηγικοί εταίροι, διεθνείς χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί.

- Στενότερη συνεργασία με τις μεγάλες διεθνείς ΜΚΟ, την κοινωνία των πολιτών, ομάδες προβληματισμού, τα πανεπιστήμια και δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς.

III. Συμπέρασμα

Κατά τα τελευταία έτη, η ΕΕ έχει πραγματοποιήσει σημαντικά βήματα προς μια πιο συνεκτική πολιτική και δράση εξωτερικών σχέσεων, μεταξύ άλλων για την αντιμετώπιση των συγκρούσεων και των καταστάσεων κρίσης. Σημαντική πρόοδος έχει σημειωθεί όσον αφορά την ανάπτυξη κοινών στρατηγικών και πολιτικών της ΕΕ και ανταπόκρισης σε επίπεδο ολόκληρης της Ένωσης. Αλλά πολλά μένει ακόμα να γίνουν. Η ΕΕ πρέπει τώρα να προβεί σε περαιτέρω βελτιώσεις και να εφαρμόσει με πιο συνεκτικό τρόπο την ολοκληρωμένη προσέγγιση ως την κατευθυντήρια αρχή της εξωτερικής πολιτικής και της δράσης της ΕΕ.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση, όπως περιγράφεται ανωτέρω, αποτελεί κοινή προσπάθεια και η επιτυχία της συνιστά κοινή ευθύνη τόσο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και για τα κράτη μέλη, των οποίων οι πολιτικές, οι δράσεις και η στήριξη συμβάλλουν σημαντικά σε μια πιο συνεκτική και πιο αποτελεσματική ανταπόκριση της ΕΕ.

Κατά τους επόμενους μήνες και έτη, η Ύπατη Εκπρόσωπος και η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, θα εφαρμόσουν αυτές τις προτάσεις και την προσέγγιση αυτή και, μέσω αυτών, θα σημειώσουν σταθερή πρόοδο προς μια καλύτερη, ισχυρότερη και ταχύτερη εξωτερική δράση της ΕΕ. Η Ύπατη Εκπρόσωπος και η Επιτροπή καλούν τα κράτη μέλη της ΕΕ να παράσχουν την πλήρη στήριξή τους στην προσέγγιση αυτή και να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για να εξασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή του οράματος και των στόχων που καθορίζονται στο παρόν έγγραφο.