

Brusel 13. listopadu 2017
(OR. en)

14191/17

CFSP/PESC 997	CSDP/PSDC 623
COPS 352	CYBER 175
CIVCOM 219	DEVGEN 250
CLIMA 301	ENER 434
COAFR 297	ENV 914
COEST 303	FIN 712
COHAFA 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

VÝSLEDEK JEDNÁNÍ

Odesílatel: Generální sekretariát Rady

Datum: 13. listopadu 2017

Příjemce: Delegace

Č. předchozího
dokumentu: 14173/17

Předmět: Strategický přístup k odolnosti ve vnější činnosti EU
- závěry Rady (13. listopadu 2017)

Delegace naleznou v příloze závěry Rady o strategickém přístupu k odolnosti ve vnější činnosti EU, které přijala Rada na svém 3574. zasedání, konaném dne 13. listopadu 2017.

STRATEGICKÝ PŘÍSTUP K ODOLNOSTI VE VNĚJŠÍ ČINNOSTI EU

ZÁVĚRY RADY

1. Rada vítá strategický přístup k odolnosti ve vnější činnosti EU stanovený ve společném sdělení vysoké představitelky a Komise¹. Vyzývá vysokou představitelku, Komisi a členské státy, aby na základě doporučení a deseti hlavních faktorů, které jsou v něm uvedeny, pokročily v práci a aby tento přístup začlenily do všech příslušných oblastí činnosti. Tato práce bude jedním z hlavních pilířů provádění globální strategie zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie.
2. EU se zavázala k souboru transformačních cílů týkajících se rozvojové politiky, politiky v oblasti životního prostředí, změny klimatu, humanitární pomoci a lidských práv a zahraniční a bezpečnostní politiky. Strategický přístup EU k odolnosti má za cíl zajistit a udržet pokrok při dosahování těchto cílů ve stále více propojeném, zpochybňovaném a složitém světě, přičemž se uznává úloha vnější činnosti EU, pokud jde o přispívání k odolnosti v rámci Unie, jakož i v jejím bezprostředním sousedství i mimo něj. Při této činnosti si EU ve spolupráci se svými partnery klade za cíl:
 - posilovat připravenost a přizpůsobivost států, společností, komunit a jednotlivců ve vztahu k politickým, strukturálním, socio-ekonomickým, environmentálním, klimatickým, demografickým, společenským či bezpečnostním tlakům a otřesům;
 - podporovat schopnost partnerských zemí a občanské společnosti tváří v tvář značným vnitřním či vnějším tlakům budovat, udržovat nebo obnovovat základní veřejné funkce při plném respektování demokracie, právního státu, lidských práv a základních svobod a při současném posilování sociální a politické soudržnosti, inkluzivní dlouhodobé bezpečnosti, stability a udržitelného rozvoje;

¹ Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě: Strategický přístup k odolnosti ve vnější činnosti EU. JOIN(2017) 21 final ze dne 7. června 2017.

- vycházet ze stávající schopnosti společností, komunit a jednotlivců využívat příležitosti a řídit rizika mírovým a stabilním způsobem a udržovat nebo obnovovat živobytí tváří v tvář opakujícím se tlakům a otřesům.
3. EU v rámci strategického přístupu k odolnosti vypracuje ambicióznější politický, strukturální a dlouhodobý přístup, který bude vycházet z konkrétních souvislostí a bude se zaměřovat na zranitelná místa a základní rizika ve vnějším prostředí a na faktory a dynamiku nestability. EU a její členské státy budou podporovat dynamický a vícerozměrný přístup k odolnosti v souladu se závazky Evropského konsensu o rozvoji, přičemž uznávají, že začleňování odolnosti do vnitrostátních a místních politik je primárně odpovědností jednotlivých zemí. EU bude přikládat větší význam předvídání rušivých tlaků a otřesů, mimo jiné uznáním zvláštní zranitelnosti určitých skupin v rámci společnosti, jakož i připravenosti a prevenci. Bude řešit základní příčiny uprchlických toků, nelegální migrace a nuceného vysídlování a současně bude vyvíjet lepší mechanismy pro posuzování budoucích toků a dopadu na země tranzitu a původu. Programy EU na úrovni jednotlivých zemí a regionů se budou vyznačovat větší flexibilitou; tyto programy budou muset lépe identifikovat místní faktory odolnosti, vycházet z nich a posilovat je a zajistit lepší angažovanost na úrovni komunit. Tento přístup bude odrážet závazek „nikoho neopomíjet“ a budovat na všech úrovních účinné, inkluzivní a odpovědné instituce, přijatý v rámci Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030. Měl by také plně zohledňovat genderový rozměr a zajišťovat práva a účast žen a dívek.
4. EU bude klást větší důraz na řešení potřeb vyplývajících z vleklých krizí a na prolomení opakujících se cyklů krize a zároveň podporovat respektování lidských práv a právního státu a dodržování mezinárodního práva. Za tímto účelem bude Rada spolupracovat s vysokou představitelkou a Komisí s cílem zajistit účinnější mobilizaci politických a diplomatických kapacit a kapacit v oblasti předcházení konfliktům, mediaci a budování míru, jimiž EU a její členské státy disponují, spolu s rozvojovou a humanitární pomocí, a to při respektování konkrétního mandátu a zásad humanitární činnosti.

5. Vnější politika EU ve všech svých aspektech má sehrávat přímou úlohu, pokud jde o přispívání k odolnosti v rámci hranic EU, zejména lepším odhalováním vnějších krizí, které se dotýkají zájmů Unie a bezpečnosti jejích občanů, a lepší reakcí na tyto krize. V této souvislosti Rada vyzývá vysokou představitelku a Komisi, aby s ohledem na ochranu hodnot a zájmů EU identifikovaly a posílily vazby mezi vnější politikou EU, včetně SBOP, a Evropským programem pro bezpečnost. EU bude nadále pokračovat rovněž ve svém úsilí v boji proti hybridním hrozbám a v oblasti kybernetické bezpečnosti, strategické komunikace, předcházení terorismu a násilnému extremismu a boje proti nim a v oblasti zvyšování bezpečnosti kritické infrastruktury. Zvláštní význam má posílení odolnosti partnerů EU v bezprostředním sousedství i mimo něj. Rada vyzývá vysokou představitelku a Komisi, aby pokročily v provádění přezkumu evropské politiky sousedství, včetně jejího bezpečnostního rozměru. Rada rovněž připomíná, že je důležité zajistit odpovídající financování, včetně možnosti zřídit ve vhodném čase zvláštní nástroj s flexibilní zeměpisnou působností, na podporu reforem a budování kapacit bezpečnostního sektoru v partnerských zemích, jak Rada uvedla ve svých závěrech ze dne 18. května 2017 o bezpečnosti a obraně v kontextu globální strategie EU. EU bude rovněž – při zachování rozhodovací samostatnosti EU – posilovat spolupráci v oblasti zvyšování odolnosti se systémem OSN a NATO, jakož i s OBSE a dalšími příslušnými regionálními organizacemi, zejména v Africe.
6. Rada připomíná význam odolnosti pro probíhající práci související s naplňováním vazeb mezi humanitární a rozvojovou oblastí v praxi, k němuž by se nyní mělo přistoupit v souladu s květnovými závěry Rady nejprve v několika pilotních zemích. Vítá práci, která v současné době probíhá za účelem vytvoření integrovaného přístupu k násilným konfliktům a krizím, jehož cílem je posílit úsilí EU o předcházení konfliktům a jejich řešení a podporovat udržitelný mír a který bude zahrnovat silný rozměr odolnosti.
7. S cílem zvýšit dopad vnější činnosti EU Rada vyzývá vysokou představitelku, Komisi a členské státy, aby pokročily v práci na těchto čtyřech hlavních prvcích, jež jsou stanoveny ve společném sdělení:

- **zlepšení společné analýzy rizik na úrovni zemí a regionů** tak, aby lépe utvářela strategii, politický dialog, programování rozvojové pomoci a poskytování humanitární pomoci. To by mělo zahrnovat zjednodušení současných procesů posuzování s cílem vytvořit jediné, stručné posouzení jednotlivých zemí, které by systematictější a dynamičtější způsobem začleňovalo informace, jež poskytne diplomatická síť EU, členské státy, mise a operace SBOP, specializované agentury a další útvary a případně aktéři působící v humanitární a rozvojové oblasti, a to s náležitým ohledem na jejich příslušné mandáty;
- **dynamičtější monitorování vnějších tlaků**, které by mohly představovat riziko zásadního narušení procesu rozvoje nebo bezpečnosti partnerských zemí nebo které by mohly mít významné důsledky pro odolnost Unie. Mělo by být koncipováno tak, aby byly první varovné signály převedeny ve včasná preventivní opatření a v účinnější politickou a operační reakci EU. V tomto ohledu by měly být dále rozpracovány tří- až šestiměsíční plány monitorování. Měl by být dále rozvinut systém včasného varování EU v případě konfliktů s cílem začlenit do něj vhodné ukazatele odolnosti;
- **začlenění přístupu ke zvyšování odolnosti do stávajícího programování EU**, pokud je to možné a vhodné v rámci existujících nástrojů, **a do úvah o financování vnější činnosti EU v budoucnosti**;
- **rozvoj mezinárodní politiky a praxe v oblasti odolnosti** prostřednictvím politického dialogu, dialogu o odvětvové politice a vnější investiční politiky a prostřednictvím spolupráce s občanskou společností a dalšími aktéry rozvoje na všech úrovních. Měla by být rozvíjena užší spolupráce a sdílení osvědčených postupů s mnohostrannými partnery, včetně systému OSN, Světové banky, OECD, EBRD a regionálních a subregionálních organizací.

8. Rada bude sledovat a posuzovat pokrok v souvislosti s jednotlivými prvky těchto závěrů a podle potřeby se bude touto otázkou znovu zabývat.

Deset hlavních faktorů strategického přístupu k odolnosti

Lze identifikovat tyto hlavní faktory účinného a strategického přístupu k odolnosti:

1. **Posilování odolnosti je prostředkem, nikoliv cílem.** Strategický přístup EU k odolnosti vychází ze základních institucionálních a společenských sil v partnerských zemích za účelem dosažení dlouhodobých cílů udržitelného rozvoje nebo bezpečnosti. Jedná se o zajištění pokroku směrem k těmto cílům prostřednictvím řešení zranitelných míst a základních strukturálních rizik. Uznává, že rozvoj a pokrok směrem k demokracii, míru a bezpečnosti není lineárním procesem a že odvětvové přístupy samy o sobě nejsou vždy dostačující k zajištění udržitelných výsledků.
2. **Porozumění faktorům odolnosti v daném kontextu nám může pomoci lépe plánovat pro případy tlaků a nepředvídaných událostí.** To vyžaduje správné pochopení vazeb mezi různými částmi komplexních systémů, které řídí a udržují státy, společnosti a komunity, a také způsobů, jakými reagují, když čelí náhlým otřesům, opakujícím se nebo dlouhodobým zátěžím.
3. **Odolnost je specifická vzhledem ke kontextu a vyžaduje individualizované přístupy.** Ačkoliv existuje řada společných vlastností odolných systémů, odborníci a místní aktéři budou muset rozvíjet pracovní definice specifické pro jednotlivé kontexty. Úlohou EU a ostatních vnějších aktérů je podporovat tento proces a podporovat společnosti, které mají lepší postavení pro identifikaci a řešení svých vlastních problémů. Od tvůrců politik a rozvojových partnerů to vyžaduje, aby přijali dlouhodobý přístup, který toleruje nezbytnou přizpůsobivost, protože přístupy musí být testovány a vylepšovány.

4. **Identifikace a navazování na existující pozitivní zdroje odolnosti jsou stejně důležité jako sledování zranitelných míst a reakce na ně.** Takové faktory mohou mít podobu institucionalizovaných nebo neformálních demokratických systémů a systémů řádné správy nebo spravedlnosti, nestátních institucí a organizací, zakotvených kulturních norem a postupů nebo komunitou řízených ad hoc řešení, které doplňují státní kapacity nebo kompenzují jejich nepřítomnost. **Odolnost musí být řešena na různých úrovních – státu, společnosti i komunitě.** Místní vlády a občanská společnost jsou často základem, na kterém se rozvíjí a zvyšuje odolnost na komunitní úrovni. Ženy mají specifickou a zásadní úlohu, kterou je třeba uznat a využívat, a současně řešit strukturální příčiny nerovnosti mezi ženami a muži.
5. **U odolnosti jde o transformaci, nikoliv o zachování stavu.** Pokud se u odolnosti jedná o udržování základní identity a schopností států, společností a komunit tváří v tvář rušivým tlakům, jedná se zde rovněž o zajištění jejich schopnosti přizpůsobit se a reformovat tak, aby naplňovaly nové potřeby. Využití transformačního rozměru odolnosti je zásadní.
6. **Odolnost vyžaduje politický přístup.** Vlády mají primární odpovědnost za naplňování potřeb svých občanů a mezinárodní pomoc by neměla být náhradou za místní odpovědnost a politickou činnost. Všechny země se zavázaly k naplňování cílů udržitelného rozvoje, které zahrnují konkrétní odkazy na posilování odolnosti. Primární odpovědnost za integraci odolnosti do vnitrostátních a místních politických rámců proto spočívá na každé jednotlivé zemi. EU a její členské státy však mohou podpořit posilování odolnosti tím, že budou tuto problematiku vyzdvihovat jako nedílnou součást svého politického dialogu, a to i na nejvyšší úrovni.
7. **Odolnost vyžaduje programování zohledňující rizika.** Opatření zaměřená na řešení různých příčin nestability by měla být doprovázena opatřeními pro řízení rizik, která by chránila obyvatelstvo před otřesy a stresem, omezovala jejich dopad prostřednictvím včasné reakce a napomáhala rychlé obnově.

8. Setrvalé tlaky nebude vždy možné řešit v okamžiku jejich vzniku nebo uniknout následkům náhlé krize. Řešení problémů až v okamžiku selhání je však nepřiměřeně nákladné. To znamená, že **je třeba začleňovat flexibilitu a adaptabilitu na změny do návrhů programů od samého počátku**. Také to znamená přemýšlet o možných tlacích, které posílení nebo oslabení jedné části systému může způsobit jiným částem systému.
9. **Včasné varování musí být spojeno s včasnou reakcí.** Není možné vyhnout se všem rizikům, takže účinný přístup ke zvyšování odolnosti vyžaduje, aby osoby s rozhodovací pravomocí byly schopny identifikovat a posoudit tlaky v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu a podniknout účinné včasné kroky. To znamená, že kompletní posouzení musí být spojeno s vhodnými rozhodovacími procesy. Nejedná se pouze o otřesy (jako v případě přírodní katastrofy, mezistátního konfliktu nebo hospodářské krize), ale také o postupně vznikající krize, opakující se tlaky nebo kumulativní dlouhodobé tlaky, které mohou dosáhnout bodu zlomu (demografická zátěž, zhoršování životního prostředí, změna klimatu, migrační a další chronické zátěže).
10. **Operativním výchozím bodem je širší analýza silných stránek, zranitelností a tlaků.** Státy a společnosti jsou postaveny na komplexních vzájemných závislostech mezi politickými a bezpečnostními činiteli, soukromým sektorem, občanskou společností, komunitami a jednotlivci. Tradiční přístupy odvětvových politik nemusí identifikovat všechny zranitelnosti a jejich vzájemné propojení nebo předvídat, jak bude systém jako celek reagovat pod tlakem včetně možných důsledků pro ostatní státy. To znamená, že pro jakýkoli daný výsledek je třeba analyzovat riziko a schopnost jej zvládnout na více úrovních, zejména v okamžicích, kdy je jeden faktor odolnosti nebo jedna skupina aktérů závislá na odolnosti ostatních nebo kde hrají důležitou roli mocenské vztahy mezi různými úrovněmi společnosti. Obvykle to bude znamenat přístup zohledňující veškerá rizika, který spojuje analýzy na regionální, státní, organizační, komunitní a individuální úrovni.
-