

Bruxelles, 13. studenoga 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	

ISHOD POSTUPAKA

Od: Glavno tajništvo Vijeća

Na datum: 13. studenoga 2017.

Za: Delegacije

Br. preth. dok.: 14173/17

Predmet: Strateški pristup otpornosti u vanjskom djelovanju EU-a
– zaključci Vijeća (13. studenoga 2017.)

Za delegacije se u prilogu nalaze Zaključci Vijeća o strateškom pristupu otpornosti u vanjskom djelovanju EU-a, koje je Vijeće usvojilo na 3574. sastanku 13. studenoga 2017.

STRATEŠKI PRISTUP OTPORNOSTI U VANJSKOM DJELOVANJU EU-A

ZAKLJUČCI VIJEĆA

1. Vijeće pozdravlja strateški pristup otpornosti u vanjskom djelovanju EU-a utvrđen u Zajedničkoj komunikaciji visoke predstavnice i Komisije¹. Vijeće poziva visoku predstavnicu, Komisiju i države članice da nastave rad na temelju preporuka iz te komunikacije i deset vodećih načela koja su u njoj utvrđena i uključe ih u sva relevantna područja rada. Taj će rad biti jedan od glavnih stupova provedbe Globalne strategije za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije.
2. EU se obvezao na transformacijski skup političkih ciljeva u području razvoja, okoliša, klimatskih promjena, humanitarne pomoći, ljudskih prava te vanjske i sigurnosne politike. Strateškim pristupom EU-a otpornosti nastoji se osigurati i poduprijeti napredak u ostvarivanju tih ciljeva u kontekstu povezanijeg, konfliktnijeg i složenijeg svijeta, prepoznajući ulogu vanjskog djelovanja EU-a u otpornosti unutar Unije, kao i u njezinu neposrednom susjedstvu i šire. Pritom se u radu s partnerima EU-a želi:
 - ojačati pripravnost i sposobnost prilagodbe država, društava, zajednica i pojedinaca političkim, strukturnim, društveno-gospodarskim, okolišnim, klimatskim, demografskim, društvenim ili sigurnosnim pritiscima i šokovima;
 - poduprijeti sposobnosti partnerskih zemalja i civilnog društva koji se suočavaju sa znatnim unutarnjim ili vanjskim pritiscima da izgrade, održavaju ili obnove ključne javne funkcije, uz potpuno poštovanje demokracije, vladavine prava, ljudskih prava i temeljnih sloboda te promicanje socijalne i političke kohezije, uključive dugoročne sigurnosti i stabilnosti te održivog razvoja;

¹ Zajednička Komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću: Strateški pristup otpornosti u vanjskom djelovanju EU-a JOIN(2017) 21 final od 7.6.2017.

- nadograđivati postojeće sposobnosti društava, zajednica i pojedinaca da upravljaju mogućnostima i rizicima na miroljubiv i stabilan način te da održe ili obnove izvore zarade u situaciji kada se suočavaju s pritiscima i šokovima koji se ponavljaju.

3. U okviru svojeg strateškog pristupa otpornosti EU će razviti ambiciozniji politički, strukturni, dugoročan i kontekstu prilagođen pristup uklanjanju ranjivosti i temeljnih rizika u svojem vanjskom okružju, kao i pristup čimbenicima i dinamici nestabilnosti. EU i njegove države članice poticati će dinamičan i višedimenzionalan pristup otpornosti, u skladu s obvezama preuzetima u okviru europskog konsenzusa o razvoju, prepoznajući pritom da je uključivanje otpornosti u nacionalne i lokalne politike u prvom redu odgovornost svake zemlje. EU će posvetiti veću važnost predviđanju destabilizirajućih pritisaka i šokova, među ostalim prepoznavanjem specifičnih osjetljivosti određenih skupina unutar društava, te pripravnosti i sprečavanju. Radit će na rješavanju temeljnih uzroka izbjegličkih tokova, nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja te istodobno razvijati bolje mehanizme za procjenu budućih tokova i utjecaja na zemlje tranzita i zemlje podrijetla. Veća će fleksibilnost biti ugrađena u programe EU-a na državnoj i regionalnoj razini, kojima će trebati bolje prepoznavati, nadograđivati i ojačati lokalne čimbenike otpornosti i angažirati se na razini zajednice. U tom će se pristupu odražavati predanost iz UN-ova Programa održivog razvoja do 2030. načelu „da se nikoga ne zapostavi”, te da se na svim razinama uspostave učinkovite, uključive i odgovorne institucije. Pristup bi također trebao u potpunosti odražavati rodnu dimenziju i njime bi trebalo osigurati prava i sudjelovanje žena i djevojčica.
4. EU će staviti veći naglasak na odgovor na potrebe koje proizlaze iz dugotrajnih kriza i na prekidanje ciklusa kriza koji se ponavljaju, uz istodobno promicanje poštovanja ljudskih prava i vladavine prava te poštovanje međunarodnog prava. U tu će svrhu Vijeće surađivati s visokom predstavnicom i Komisijom kako bi se osigurala učinkovitija mobilizacija sposobnosti EU-a i njegovih država članica u području politike, diplomacije, sprečavanja sukoba, posredovanja i izgradnje mira, uz razvojnu i humanitarnu pomoć, poštujući pritom jasan mandat i načela humanitarnog djelovanja.

5. Vanjska politika EU-a u svim svojim aspektima ima izravnu ulogu u stvaranju otpornosti unutar granica EU-a, osobito poboljšanjem otkrivanja i odgovora na vanjske krize koje utječu na interese Unije i sigurnost njezinih građana. U tom kontekstu Vijeće poziva visoku predstavnicu i Komisiju da pri zaštiti vrijednosti i interesa EU-a utvrde i ojačaju veze između vanjske politike EU-a, uključujući ZSOP, i Europskog programa sigurnosti. EU će također nastaviti rad na suzbijanju hibridnih prijetnji, kibersigurnosti, strateškoj komunikaciji, sprečavanju i borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma te poboljšanju sigurnosti kritične infrastrukture. Od iznimne je važnosti jačanje otpornosti partnera EU-a u neposrednom susjedstvu i šire. Vijeće potiče visoku predstavnicu i Komisiju da nastave s provedbom preispitivanja europske politike susjedstva, među ostalim njezine sigurnosne dimenzije. Vijeće također podsjeća na važnost osiguravanja odgovarajućeg financiranja, uključujući mogućnost uspostave, u dogledno vrijeme, namjenskog instrumenta s fleksibilnim geografskim opsegom za podupiranje reformi i jačanje kapaciteta sigurnosnog sektora u partnerskim zemljama, kako je navedeno u zaključcima od 18. svibnja 2017. o sigurnosti i obrani u okviru globalne strategije EU-a. Uz poštovanje autonomije postupka donošenja odluka EU-a, EU će ujedno ojačati suradnju u području otpornosti sa sustavom UN-a i NATO-om, kao i s OEES-om i drugim relevantnim regionalnim organizacijama, posebno u Africi.
6. Vijeće podsjeća na važnost koju otpornost ima u tekućem radu na operacionalizaciji humanitarno-razvojnih poveznica, koje bi sada trebalo pokrenuti u skladu sa zaključcima Vijeća iz svibnja, počevši od niza oglednih zemalja. Pozdravlja tekući rad na integriranom pristupu nasilnim sukobima i krizama, čiji je cilj ojačati napore EU-a na sprečavanju i rješavanju sukoba i poticanju održivog mira, i koji će sadržavati snažnu dimenziju otpornosti.
7. Kako bi se povećao učinak vanjskog djelovanja EU-a, Vijeće poziva visoku predstavnicu, Komisiju i države članice da nastave s radom na sljedećim četirima sastavnim elementima utvrđenima u Zajedničkoj komunikaciji:

- **poboljšanju zajedničke analize rizika na razini država i regija** kako bi se dobile bolje informacije za oblikovanje strategije, političkog dijaloga, izradu programa razvojne potpore i pružanje humanitarne pomoći. Time bi trebalo obuhvatiti pojednostavnjenje postojećih postupaka ocjenjivanja s ciljem stvaranja jedinstvene, sažete ocjene zemalja kojom se na sustavniji i dinamičniji način integriraju informacije iz diplomatske mreže EU-a, od država članica, misija i operacija ZSOP-a, specijaliziranih agencija i drugih službi te, prema potrebi, humanitarnih i razvojnih aktera, vodeći računa o njihovim različitim mandatima;
- **dinamičnijem praćenju vanjskih pritisaka** koji bi mogli predstavljati rizik od znatnog narušavanja razvojnog procesa ili sigurnosti partnerske zemlje ili imati znatne posljedice na otpornost Unije. Tim praćenjem trebalo bi osigurati da se rani znakovi upozorenja pretaču u rano preventivno djelovanje i učinkovitiji politički i operativni odgovor EU-a. U tom bi pogledu trebalo dodatno razviti planove za tromjesečno do šestomjesečno ispitivanje perspektiva. Sustav EU-a za rano upozoravanje na sukobe trebalo bi dalje razviti s ciljem uključivanja odgovarajućih pokazatelja otpornosti;
- **uključivanju pristupa otpornosti u postojeću izradu programa EU-a** u mjeri u kojoj je to moguće i primjereno na temelju postojećih instrumenata, **kao i u promišljanja o budućem financiranju vanjskog djelovanja EU-a;**
- **razvoju međunarodne politike i prakse u pogledu otpornosti** s pomoću političkog dijaloga, dijaloga o sektorskim politikama, politike vanjskih ulaganja te suradnje s civilnim društvom i drugim razvojnim akterima na svim razinama. Trebalo bi razviti užu suradnju i razmjenu najboljih praksi s multilateralnim partnerima, uključujući sustav UN-a, Svjetsku banku, OECD, EBRD te regionalne i podregionalne organizacije.

8. Vijeće će pratiti i procjenjivati napredak u pogledu elemenata ovih zaključaka i to pitanje prema potrebi ponovno razmotriti.

Deset vodećih načela strateškog pristupa otpornosti

Mogu se utvrditi sljedeća opća načela učinkovitog i strateškog pristupa otpornosti:

1. **Jačanje otpornosti je sredstvo, a ne cilj.** Strateškim pristupom EU-a ostvarivanju otpornosti nastoji se iskoristiti temeljne institucionalne i društvene snage u partnerskim zemljama kako bi se ostvario dugoročan održiv razvoj ili sigurnosni ciljevi. Njime se nastoji osigurati napredak prema postizanju tih ciljeva rješavanjem problema ranjivosti i temeljnih strukturnih rizika. Njime se priznaje da razvoj i napredak prema demokraciji, miru i sigurnosti nije linearan proces te da sami sektorski pristupi nisu uvijek dovoljni za osiguravanje održivih rezultata.
2. **Razumijevanje čimbenika otpornosti u danom kontekstu može nam pomoći da na učinkovitiji način izradimo planove za suočavanje s pritiscima i kriznim situacijama.** Za to je potrebno pravilno razumjeti poveznice između različitih dijelova složenih sustava koji upravljaju državama, društvima i zajednicama i koji ih održavaju, kao i načine na koje reagiraju kad se suoče s iznenadnim šokovima te stresovima koji su dugotrajni ili se ponavljaju.
3. **Otpornost ovisi o kontekstu i zahtijeva prilagođene pristupe.** Iako sustavi otpornosti imaju niz zajedničkih karakteristika, na stručnjacima i lokalnim dionicima je da razviju radne definicije prilagođene kontekstu. Uloga je EU-a i drugih vanjskih dionika poduprijeti taj proces te stvarati društva koja su osnaženija za prepoznavanje i rješavanje vlastitih problema. Stoga oblikovatelji politika i razvojni partneri moraju prihvatiti dugoročan pristup koji dopušta potrebnu prilagodljivost kako se pristupi budu ispitivali i dorađivali.

4. **Utvrđivanje i iskorištavanje postojećih pozitivnih izvora otpornosti važno je isto toliko koliko i otkrivanje ranjivosti i reagiranje na njih.** Ti čimbenici mogu biti u obliku institucionaliziranih ili neformalnih sustava demokratskog dobrog upravljanja ili pravosudnih sustava, nedržavnih institucija i organizacija, ukorijenjenih kulturnih normi i praksi ili *ad hoc* rješenja koje potiče zajednica, a koja nadopunjuju kapacitete države ili ih zamjenjuju ako ne postoje. **Otpornost treba rješavati na više razina – na razini države, društva i zajednice.** Lokalne uprave i civilno društvo često su podloga na kojoj se otpornost može ukorijeniti te potom nastaviti rasti na razini zajednice. Žene imaju posebnu i ključnu ulogu koju treba prepoznati te u pogledu koje treba djelovati, uklanjajući pritom strukturne uzroke rodne neravnopravnosti.
5. **Kod otpornosti je riječ o transformaciji, a ne zadržavanju *statusa quo*.** Iako otpornost znači održavanje temeljnog identiteta i sposobnosti država, društava i zajednica u situacijama kada se suočavaju s destabilizirajućim pritiscima, ona isto tako obuhvaća osiguravanje njihove sposobnosti prilagode i reformiranja radi zadovoljavanja novih potreba. Iskorištavanje transformacijske dimenzije otpornosti od ključne je važnosti.
6. **Otpornost zahtijeva politički pristup.** Vlade imaju primarnu odgovornost da zadovolje potrebe svojeg stanovništva, a međunarodna pomoć ne bi smjela biti zamjena za lokalnu odgovornost i političko djelovanje. Sve su se države obvezale ispuniti ciljeve održivog razvoja, koji uključuju i posebnu komponentu jačanja otpornosti. Stoga odgovornost za uključivanje otpornosti u nacionalne i lokalne okvire politika snosi svaka pojedina zemlja. Međutim, EU i njegove države članice mogu poduprijeti jačanje otpornosti uključivanjem tog pitanja u svoj politički dijalog, među ostalim na najvišoj razini.
7. **Otpornost zahtijeva izradu programa koji se temelje na spoznajama o rizicima.** Mjere za rješavanje glavnih različitih uzroka nestabilnosti trebale bi pratiti mjere za upravljanje rizikom kako bi se stanovništvo zaštitilo od šokova i stresova, kako bi se ranim odgovorom ograničio njihov učinak te kako bi se pomoglo u brzom oporavku.

8. Neće uvijek biti moguće trajne pritiske riješiti na mjestu njihova nastanka ili izbjeći posljedice iznenadnih kriza. Međutim, rješavanje problema u zadnji trenutak stvara nerazmjerne troškove. To znači da je u **program od samo početka potrebno ugraditi fleksibilnost i prilagodljivost promjenama**. To ujedno znači i razmisliti o mogućim stresovima koji jačanjem ili slabljenjem jednog dijela sustava mogu prijeći na drugi dio sustava.
9. **Rano upozorenje treba biti povezano s ranim djelovanjem.** Nije moguće izbjeći sve rizike, pa učinkovit pristup otpornosti zahtijeva da donositelji odluka budu sposobni prepoznati i ocijeniti pritiske u dugoročnom, srednjoročnom i kratkoročnom razdoblju te poduzeti učinkovite rane mjere. To znači da cjelokupna procjena mora biti povezana s odgovarajućim procesima odlučivanja. Nije riječ samo o šokovima (kao u slučaju prirodnih katastrofa, međudržavnih sukoba ili gospodarske krize), nego i o krizama koje nastupaju polako i postupno, pritiscima koji se ponavljaju ili kumulativnim dugoročnim pritiscima koji mogu doseći prijelomnu točku (demografski stresovi, stresovi povezani s uništavanjem okoliša, stresovi povezani s klimatskim promjenama, migracijski stresovi i ostali kronični stresovi).
10. **Operativna je početna točka šira analiza prednosti, ranjivosti i pritisaka.** Države i društva djeluju na temelju složenih međuovisnosti između političkih i sigurnosnih aktera, privatnog sektora, civilnog društva, zajednica i pojedinaca. Tradicionalnim pristupima sektorskih politika možda se neće prepoznati sve ranjivosti i njihova međusobna povezanost ili predvidjeti kako će sustav kao cjelina odgovoriti kada se suoči s pritiskom, kao ni moguće posljedice za druge zemlje. To znači da je za svaki ishod potrebno na više razina analizirati rizik i sposobnost suočavanja s njime, a posebno onda kada jedan čimbenik otpornosti ili skup aktera ovisi o otpornosti drugih, ili kada odnosi snaga između različitih razina društva igraju važnu ulogu. To će obično značiti pristup utemeljen na načelu pokrivanja svih opasnosti kojim se objedinjuju analize na regionalnoj, državnoj i organizacijskoj razini, na razini zajednice te na pojedinačnoj razini.
-