



Briuselis, 2017 m. lapkričio 13 d.
(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	

POSĖDŽIO REZULTATAI

nuo: Tarybos generalinio sekretoriato

data: 2017 m. lapkričio 13 d.

kam: Delegacijoms

Ankstesnio
dokumento Nr.: 14173/17

Dalykas: Strateginis požiūris į atsparumą ES išorės veiksmų srityje
– Tarybos išvados (2017 m. lapkričio 13 d.)

Delegacijoms priede pateikiamos Tarybos išvados dėl strateginio požiūrio į atsparumą ES išorės veiksmų srityje, kurias Taryba priėmė 2017 m. lapkričio 13 d. įvykusiame 3574-ame posėdyje.

STRATEGINIS POŽIŪRIS Į ATSPARUMĄ ES IŠORĖS VEIKSMŲ SRITYJE

TARYBOS IŠVADOS

1. Taryba palankiai vertina strateginį požiūrį į atsparumą ES išorės veiksmų srityje, pateiktą bendrame vyriausiojo įgaliotinio ir Komisijos komunikate¹. Ji prašo vyriausiojo įgaliotinio, Komisijos ir valstybių narių toliau dirbti remiantis jame pateiktomis rekomendacijomis ir jame nustatytais dešimt pagrindinių argumentų ir integruoti jį į visas susijusias konkrečių veiksmų kryptis. Šis darbas sudarys vieną iš pagrindinių Visuotinės Europos Sąjungos užsienio ir saugumo politikos strategijos įgyvendinimo ramsčių.
2. ES įsipareigojo siekti su pokyčiais susijusių tikslų vystymosi, aplinkos, klimato kaitos, humanitarinės pagalbos, žmogaus teisių, užsienio ir saugumo politikos srityse. ES strateginiu požiūriu į atsparumą siekiama užtikrinti ir išlaikyti pažangą siekiant šių tikslų vis labiau tarpusavyje susietame, konkurencingame ir sudėtingame pasaulyje, kartu pripažįstant ES išorės veiksmų vaidmenį prisidedant prie atsparumo Sąjungos viduje, taip pat artimiausiose kaimyninėse šalyse ir toliau. Tai darydama ES, dirbdama kartu su savo partneriais, siekia:
 - padidinti valstybių, visuomenės, bendruomenių ir asmenų pasirengimą politiniam, struktūriniam, socialiniam ir ekonominiam, aplinkosauginiam, su klimatu susijusiam, demografiniam, visuomeniniam ar susijusiam su saugumu spaudimui ir sukrėtimams ir prisitaikymo prie jų gebėjimus;
 - remti šalių partnerių ir pilietinės visuomenės, kurios susiduria su reikšmingu vidaus ar išorės spaudimu, gebėjimus sukurti, išlaikyti ar atkurti svarbiausias viešąsias funkcijas visapusiškai laikantis demokratijos ir teisinės valstybės principų, gerbiant žmogaus teises ir pagrindines laisves, kartu skatinant socialinę ir politinę sanglaudą ir įtraukų ilgalaikį saugumą, stabilumą ir darnų vystymąsi;

¹ Bendras komunikatas Europos Parlamentui ir Tarybai. Strateginis požiūris į atsparumą ES išorės veiksmų srityje (JOIN(2017) 21 final, 2017 6 7).

- remtis esamais visuomenės, bendruomenių ir asmenų gebėjimais susidūrus su pasikartojančiu spaudimu ir sukrėtimais taikiai ir tvirtai suvaldyti galimybes ir riziką, taip pat išlaikyti ar atkurti pragyvenimo šaltinius.
3. Pagal savo strateginį požiūrį į atsparumą ES parengs platesnio užmojo politinį, struktūrinį, ilgalaikį ir prie aplinkybių pritaikytą požiūrį į pažeidžiamumo ir pagrindinės rizikos klausimų jos išorės aplinkoje sprendimą ir į pažeidžiamumo veiksnius ir dinamiką. ES ir jos valstybės narės skatins dinamišką ir daugialypį požiūrį į atsparumą laikydamosi įsipareigojimų pagal Europos konsensuą dėl vystymosi, kartu pripažindamos, kad atsparumo integravimas į nacionalinę ir vietos politiką visų pirma yra kiekvienos šalies atsakomybė. ES daugiau dėmesio skirs pavojingo spaudimo ir sukrėtimų numatymui, be kita ko, pripažįstant tam tikrų visuomenės grupių pažeidžiamumą, pasirengimui ir prevencijai. Ji šalims pagrindines pabėgėlių srautų, neteisėtos migracijos ir priverstinio perkėlimo priežastis, tuo pačiu metu kurs geresnius mechanizmus, skirtus būsimiems srautams ir poveikiui tranzito ir kilmės šalims įvertinti. ES programose šalių ir regionų lygmenimis bus suteikta daugiau lankstumo, o tam reikės geriau nustatyti vietinius atsparumo veiksnius, jais pasiremti ir juos stiprinti, taip pat įsitraukti į bendruomenės lygmeniu vykdomą veiklą. Šis požiūris atspindės JT darnaus vystymosi darbotvarkėje iki 2030 m. nustatytą įsipareigojimą nė vieno nepalikti nuošalyje ir kurti veiksmingas, įtraukias ir atskaitingas institucijas visais lygmenimis. Jis taip pat turėtų visapusiškai atspindėti lyčių aspektą ir užtikrinti moterų ir mergaičių teises ir jų dalyvavimą.
4. ES skirs daugiau dėmesio poreikių, atsiradusių dėl užsitęsusių krizių, tenkinimui ir besikartojančių krizių ciklų suardymui, kartu skatindama laikytis žmogaus teisių, teisinės valstybės principo ir tarptautinės teisės. Šiuo tikslu Taryba dirbs kartu su vyriausiuoju įgaliotiniu ir Komisija, kad būtų užtikrintas veiksmingesnis ES ir jos valstybių narių politinių, diplomatinių, konflikto prevencijos, tarpininkavimo ir taikos kūrimo pajėgumų telkimas, kartu teikiant paramą vystymuisi ir humanitarinę pagalbą, tuo pačiu metu laikantis humanitarinių veiksmų atskirų įgaliojimų ir principų.

5. ES išorės politikai visais jos aspektais tenka tiesioginis vaidmuo prisidedant prie atsparumo užtikrinimo ES viduje, visų pirma gerinant išorės krizių, kurios turi įtakos Sąjungos interesams ir jos piliečių saugumui, nustatymą ir reagavimą į jas. Šiame kontekste Taryba prašo vyriausiojo įgaliotinio ir Komisijos nustatyti ir sustiprinti ES išorės politikos, įskaitant BSGP, ir Europos saugumo darbotvarkės sąsajas apsaugant ES vertybes ir interesus. Be to, ES toliau tęs darbą kovos su hibridinėmis grėsmėmis, kibernetinio saugumo, strateginės komunikacijos, terorizmo ir smurtinio ekstremizmo prevencijos ir kovos su jais srityse, taip pat ypatingos svarbos infrastruktūros objektų saugumo užtikrinimo srityje. Itin svarbu didinti ES artimiausių kaimyninių ir tolesnių šalių atsparumą. Taryba ragina vyriausiąjį įgaliotinį ir Komisiją toliau vykdyti Europos kaimynystės politikos peržiūrą, įskaitant jos saugumo aspektą. Taryba taip pat primena, kad svarbu užtikrinti tinkamą finansavimą, be kita ko, numatant galimybę deramu laiku sukurti specialią priemonę, kurios geografinė taikymo sritis būtų lanksti, saugumo sektoriaus reformai ir gebėjimų stiprinimui šalyse partnerėse remti, kaip nustatyta 2017 m. gegužės 18 d. Tarybos išvadose dėl saugumo ir gynybos įgyvendinant Visuotinę ES strategiją. Gerbdama ES sprendimų priėmimo proceso autonomiškumą, ES taip pat stiprins bendradarbiavimą atsparumo srityje su JT sistema ir NATO, taip pat ESBO ir kitomis atitinkamomis regioninėmis organizacijomis, visų pirma Afrikoje.
6. Taryba primena atsparumo svarbą šiuo metu vykdant darbą, kad būtų įgyvendintos humanitarinės pagalbos ir vystymosi sąsajos, kuris dabar turėtų būti atliekamas laikantis Tarybos gegužės mėn. išvadų, pradedant keliomis bandomojo projekto šalimis. Ji palankiai vertina šiuo metu vykdomą darbą siekiant užtikrinti integruotą požiūrį į smurtinius konfliktus ir krizes, kuriuo siekiama sustiprinti ES pastangas užkirsti kelią konfliktams, juos išspręsti ir puoselėti tvarią taiką ir kuriame atsparumo aspektui bus skiriamas itin didelis dėmesys.
7. Siekiant padidinti ES išorės veiksmų poveikį, Taryba prašo vyriausiojo įgaliotinio, Komisijos ir valstybių narių vykdyti tolesnius veiksmus pagal bendrame komunikate išdėstytus keturis kertinius elementus:

- **šalies ir regionų lygmeniu atliekamos rizikos analizės, kuria dalijamasi, tobulinimas** – kad būtų galima geriau pagrįsti strategiją, politinį dialogą, paramos vystymuisi programavimą ir humanitarinės pagalbos teikimą. Tai turėtų apimti dabartinių vertinimo procesų supaprastinimą, siekiant sukurti vieną apibendrintą šaliai skirtą įvertinimą, kuriuo būtų sistemingiau ir dinamiškiau telkiama informacija, gaunama iš ES diplomatinio tinklo, valstybių narių, BSGP misijų ir operacijų, specializuotų agentūrų ir kitų tarnybų ir atitinkamais atvejais iš humanitarinės pagalbos ir vystymosi procesų dalyvių, deramai atsižvelgiant į jų atitinkamus įgaliojimus;
- **dinamiškesnė išorės spaudimo stebėsena** – kalbama apie išorės spaudimą, kuris galėtų itin stipriai pakenkti šalies partnerės vystymosi procesui ar saugumui arba turėti rimtų pasekmių Sąjungos atsparumui. Šiuo tikslu turėtų būti užtikrinta, kad į ankstyvojo perspėjimo ženklus būtų reaguojama išankstiniais prevenciniais veiksmais ir efektyvesniu ES politiniu ir operatyviniu atsaku. Šiuo atžvilgiu reikėtų toliau plėtoti trijų–šešių mėnesių perspektyvų apžvalgos planus. Tam, kad būtų integruoti tinkami atsparumo rodikliai, reikėtų toliau plėtoti ES ankstyvojo perspėjimo apie konfliktus sistemą;
- **požiūrio į atsparumą integravimas į dabartinį ES programavimą**, kiek tai įmanoma ir tinkama pagal esamas priemones, **ir į svarstymus apie ES išorės veiksmų finansavimą ateityje**;
- **tarptautinės politikos ir praktikos atsparumo klausimu plėtojimas** pasitelkiant politinį dialogą, dialogą sektorių politikos klausimais ir išorės investicijų politiką, taip pat bendradarbiaujant su pilietine visuomene ir kitais vystymosi proceso dalyviais visais lygmenimis. Turėtų būti glaudžiau bendradarbiaujama ir intensyviau keičiamasi geriausios praktikos pavyzdžiais su daugiašaliais partneriais, įskaitant JT sistemą, Pasaulio banką, EBPO, ERPB, regionines ir subregionines organizacijas.

8. Taryba stebės ir vertins pažangą, daromą šių išvadų elementų kontekste, ir prireikus vėl svarstys šį klausimą.

Dešimt pagrindinių argumentų, kuriais grindžiamas strateginis požiūris į atsparumą

Nustatomi toliau išvardyti pagrindiniai argumentai, kuriais grindžiamas veiksmingas ir strateginis požiūris į atsparumą.

1. **Atsparumo didinimas – ne tikslas, o priemonė.** ES strateginis požiūris į atsparumą grindžiamas pagrindiniais šalių partnerių institucijų ir visuomenės pranašumais, kad būtų galima pasiekti ilgalaikius darnaus vystymosi ar saugumo tikslus. Šių tikslų įgyvendinimo pažangą reikia užtikrinti stiprinant pažeidžiamas vietas ir mažinant pagrindinę struktūrinę riziką. Vadovaujantis šiuo požiūriu pripažįstama, kad vystymasis ir pažanga siekiant demokratijos, taikos ir saugumo nėra linijiniai procesai ir kad vien tik atskirų sektorių metodų ne visada pakanka tvariems rezultatams užtikrinti.
2. **Suprasdami tam tikromis aplinkybėmis veikiančius atsparumo veiksnius, galime veiksmingiau rengti kovos su spaudimu ir nenumatytais atvejais planus.** Norint tai padaryti, reikia tinkamai suprasti įvairių sudėtingų sistemų, kuriomis grindžiamos ir palaikomos valstybės, visuomenė ir bendruomenės, elementų tarpusavio sąsajos, taip pat šių elementų atsaką į staigius sukrėtimus ir pasikartojančius ar ilgalaikius sunkumus.
3. **Atsparumas priklauso nuo aplinkybių; jam užtikrinti reikalingas prie poreikių pritaikytas požiūris.** Nors atsparumo sistemoms būdinga keletas bendrų ypatumų, prie aplinkybių pritaikytas praktines apibrėžtis turės nustatyti specialistai ir vietos subjektai. ES ir kiti išorės subjektai turi paremti šį procesą ir skatinti užtikrinti, kad visuomenė turėtų daugiau galių nustatyti ir spręsti savo problemas. Norint pasiekti šį tikslą, reikia, kad politikos formuotojai ir vystymosi partneriai vadovautųsi ilgalaikiu požiūriu, pagal kurį toleruojamas būtinas prisitaikymo laikotarpis, kol metodai yra išbandomi ir tobulinami.

4. **Nustatyti esamus teigiamus atsparumo veiksnius ir jais remtis yra taip pat svarbu, kaip ir stebėti pažeidžiamumą ir į jį reaguoti.** Tokie veiksniai gali būti oficialiai įtvirtintos arba neoficialios demokratinio ir gero valdymo arba teisingumo sistemos, nevalstybinės institucijos ir organizacijos, įtvirtintos kultūros normos ir praktika arba bendruomenių inicijuoti *ad hoc* sprendimai, kuriais papildomi valstybės pajėgumai arba kompensuojamas jų trūkumas. **Atsparumą reikia didinti visais lygmenimis: valstybės, visuomenės ir bendruomenės.** Vietos valdžios institucijos ir pilietinė visuomenė dažnai yra pagrindas, kuriuo remiantis atsparumą galima įtvirtinti ir didinti bendruomenės lygmeniu. Moterys atlieka išskirtinį ir esminį vaidmenį; šalinant struktūrines lyčių nelygybės priežastis šį vaidmenį reikia pripažinti, taip pat šioje srityje reikia imtis veiksmų.
5. **Atsparumas susijęs ne su *status quo* išsaugojimu, o su pokyčiais.** Užtikrinti atsparumą reiškia ne tik, susidūrus su pavojingu spaudimu, išsaugoti valstybių, visuomenės ir bendruomenių tapatumą ir pajėgumus, bet ir užtikrinti jų gebėjimus prisitaikyti ir persitvarkyti, siekiant patenkinti naujus poreikius. Svarbiausia yra pasinaudoti atsparumo pokyčių inicijavimo aspektu.
6. **Atsparumui reikalingas politinis požiūris.** Už gyventojų poreikių patenkinimą pirmiausia atsakingos vyriausybės, todėl tarptautinė pagalba neturėtų būti vietos lygmeniu prisiimamos atsakomybės ir politinių veiksmų pakaitalas. Visos šalys įsipareigojo siekti darnaus vystymosi tikslų; kai kurie iš jų konkrečiai susiję su atsparumo didinimu. Todėl už tai, kad atsparumo aspektas būtų integruotas į nacionalinės ir vietos politikos sistemas, pirmiausia atsakinga kiekviena šalis. Vis dėlto ES ir jos valstybės narės gali padėti didinti atsparumą iškeldamos šį klausimą kaip neatsiejamą savo politinio dialogo dalį, be kita ko, ir aukščiausiuoju lygmeniu.
7. **Norint užtikrinti atsparumą, programavimą reikia grįsti informacija apie riziką.** Veiksmų, kuriais siekiama šalinti įvairias pagrindines pažeidžiamumo priežastis, turėtų būti imamasi taip pat taikant rizikos valdymo priemonės, kurių paskirtis – apsaugoti gyventojus nuo sukrėtimų ir sunkumų, sumažinti jų poveikį imantis išankstinių veiksmų ir padėti greitai atsigauti.

8. Ne visada įmanoma mažinti ilgalaikį spaudimą jo kilmės vietoje arba išvengti staiga prasidėjusių krizių padarinių. Vis dėlto problemų sprendimo krizei jau prasidėjus kaina yra neproporcingai didelė. Tai reiškia, kad **į programų projektus nuo pat pradžių reikia įtraukti lankstumo ir gebėjimo prisitaikyti prie pokyčių aspektus**. Tai taip pat reiškia, kad reikia apsvarstyti galimą spaudimą, kurį, stiprėjant ar silpnėjant vienam sistemos elementui, gali tekti atlaikyti kitiems sistemos elementams.
9. **Ankstyvąjį perspėjimą reikia susieti su išankstiniais veiksmais.** Visų pavojų išvengti neįmanoma, todėl, vadovaujantis veiksmingu požiūriu į atsparumą, reikia, kad sprendimus priimančys asmenys galėtų ilguoju, vidutinės trukmės ir trumpuoju laikotarpiu nustatyti ir įvertinti spaudimą ir imtis veiksmingų išankstinių veiksmų. Tai reiškia, kad išsamus vertinimas turi būti susietas su atitinkamais sprendimų priėmimo procesais. Tai pasakytina ne tik apie sukrėtimus (pavyzdžiui, gaivalinės nelaimės, valstybės vidaus konfliktus ar ekonomikos krizes), bet ir apie lėtai prasidedančias krizes arba pasikartojantį ar didėjantį ilgalaikį spaudimą, kuris gali pasiekti lūžio tašką (demografinės padėties ar aplinkos būklės blogėjimas, klimato kaita, migracijos spaudimas ir kiti nuolatiniai sunkumai).
10. **Veiklos atspirties taškas – tai platesnio masto pranašumų, pažeidžiamumo ir spaudimo analizė.** Valstybės ir visuomenė grindžiamos sudėtingais politikos ir saugumo srities subjektų, privačiojo sektoriaus, pilietinės visuomenės, bendruomenių ir asmenų tarpusavio priklausomybės ryšiais. Taikant įprastus sektorių politikos metodus negalima nustatyti visų pažeidžiamų vietų ir jų tarpusavio sąsajų, taip pat numatyti, kaip visa sistema reaguos į atsiradusį spaudimą, įskaitant galimus padarinius kitoms valstybėms. Tai reiškia, kad bet kuriuo atveju riziką – ir gebėjimus ją suvaldyti – reikia nagrinėti įvairiais lygmenimis, visų pirma tais atvejais, kai vienas atsparumo veiksnys arba keli veiksniai priklauso nuo kitų veiksmų atsparumo arba kai svarbų vaidmenį atlieka skirtingų visuomenės sluoksnių galios santykiai. Paprastai tai reiškia, kad, sutelkiant regiono, valstybės, organizacijos, bendruomenės ir asmens lygmenimis atliktos analizės rezultatus, bus laikomasi visų rūšių pavojus apimančio požiūrio.