

Bruksela, 13 listopada 2017 r.
(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	

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Data:	13 listopada 2017 r.
Do:	Delegacje

Nr poprz. dok.:	14173/17
-----------------	----------

Dotyczy:	Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych Unii
	– Konkluzje Rady (13 listopada 2017 r.)

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady w sprawie strategicznego podejścia do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych Unii, przyjęte przez Radę na jej 3574. posiedzeniu w dniu 13 listopada 2017 r.

**STRATEGICZNE PODEJŚCIE DO KWESTII ODPORNOŚCI W RAMACH DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH UNII**

KONKLUZJE RADY

1. Rada z zadowoleniem przyjmuje strategiczne podejście do kwestii odporności w działaniach zewnętrznych UE przedstawione we wspólnym komunikacie Wysokiego Przedstawiciela i Komisji¹. Wzywa Wysokiego Przedstawiciela, Komisję i państwa członkowskie do kontynuowania prac na podstawie jej zaleceń oraz dziesięciu założeń przewodnich, które określiła, oraz do włączenia ich do wszystkich odpowiednich obszarów prac. Prace te będą stanowić jeden z głównych filarów realizacji globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej.
2. UE zobowiązała się do realizacji zestawu celów transformacji w zakresie rozwoju, środowiska, zmiany klimatu, kwestii humanitarnych, praw człowieka, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Strategiczne podejście UE do kwestii odporności ma na celu zapewnienie i utrzymanie postępu w realizacji tych celów w lepiej połączonym i bardziej skonfliktowanym i złożonym świecie, przy równoczesnym uznaniu roli działań zewnętrznych UE w zwiększaniu odporności w obrębie Unii, jak również w jej bezpośrednim sąsiedztwie i poza nim. Wykonując te zadania, we współpracy z partnerami UE, Unia ma na celu:
 - wzmocnienie gotowości i zdolności adaptacyjnych państw, społeczeństw, społeczności i poszczególnych osób do radzenia sobie z naciskami i wstrząsami w kwestiach: politycznych, strukturalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, związanych z klimatem, demograficznych, społecznych lub w zakresie bezpieczeństwa;
 - wspieranie zdolności krajów partnerskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego – stojących w obliczu znacznych wewnętrznych lub zewnętrznych presji – do budowania, utrzymywania lub przywracania podstawowych zadań publicznych przy pełnym poszanowaniu demokracji, praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności, wspierając jednocześnie spójność społeczną i polityczną oraz sprzyjając długoterminowym: bezpieczeństwu, stabilności i zrównoważonemu rozwojowi korzystnym dla wszystkich stron;

¹ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady: Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE. JOIN(2017) 21 final z 7.6.2017.

- korzystanie z obecnych zdolności społeczeństw, społeczności i poszczególnych osób do zarządzania możliwościami i ryzykiem w sposób pokojowy i stabilny oraz do utrzymania lub przywrócenia źródeł utrzymania w obliczu poważnych presji i wstrząsów.
3. W ramach swojego strategicznego podejścia do kwestii odporności UE opracuje ambitniejsze polityczne, strukturalne, długoterminowe i właściwe dla kontekstu podejście do radzenia sobie ze słabymi punktami i leżącymi u ich podstaw rodzajami ryzyka w swoim środowisku zewnętrznym oraz do czynników niestabilności i jej dynamiki. UE i jej państwa członkowskie będą wspierać dynamiczne i wielowymiarowe podejście do kwestii odporności, zgodnie z zobowiązaniami podjętymi w ramach Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju, uznając jednocześnie, że włączenie kwestii odporności do polityki krajowej i lokalnej leży przede wszystkim w gestii poszczególnych państw. UE położy większy nacisk na przewidywanie gwałtownych presji i wstrząsów, w tym poprzez uznanie szczególnej podatności określonych grup w obrębie społeczeństw, oraz na gotowość i zapobieganie. Zajmie się podstawowymi przyczynami przepływów uchodźców, migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń, przy jednoczesnym opracowywaniu lepszych mechanizmów oceny przyszłych przepływów i ich wpływu na kraje tranzytu i pochodzenia. Większa elastyczność zostanie wbudowana w programy UE na szczeblu krajowym i regionalnym, które będą musiały trafniej identyfikować i lepiej wykorzystywać i wzmacniać lokalne czynniki odporności, a także angażować się na szczeblu wspólnotowym. Podejście to będzie odzwierciedleniem zobowiązania przyjętego w ramach oengetowskiej agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i dotyczącego „niepomijania nikogo” oraz tworzenia efektywnych, pluralistycznych i rozliczalnych instytucji na wszystkich szczeblach. Powinno ono także w pełni odzwierciedlać aspekt płci oraz zabezpieczać prawa kobiet i dziewcząt oraz zapewniać ich udział.
4. UE położy większy nacisk na potrzeby wynikające z przedłużających się kryzysów i na przełamywanie powtarzających się cykli kryzysu, przy jednoczesnym propagowaniu poszanowania praw człowieka i praworządności oraz zgodności z prawem międzynarodowym. W tym celu Rada będzie współpracować z Wysokim Przedstawicielem i Komisją, by zapewnić skuteczniejsze mobilizowanie właściwych dla UE i jej państw członkowskich zdolności politycznych, dyplomatycznych, w zakresie zapobiegania konfliktom, mediacji i budowania pokoju, a także pomocy rozwojowej i humanitarnej, przy jednoczesnym poszanowaniu odrębności mandatu i zasad działań humanitarnych.

5. Polityka zewnętrzna UE we wszystkich jej aspektach ma do odegrania bezpośrednią rolę w przyczynianiu się do zwiększenia odporności w obrębie granic UE, przede wszystkim poprzez udoskonalanie wykrywania kryzysów zewnętrznych mających wpływ na interesy Unii Europejskiej i bezpieczeństwo jej obywateli oraz reagowania na nie. W związku z tym Rada zwraca się do Wysokiego Przedstawiciela i Komisji, by określili i wzmocnili powiązania między polityką zewnętrzną UE, w tym WPBiO, a Europejską agendą bezpieczeństwa w zakresie ochrony unijnych wartości i interesów. UE będzie również kontynuować swoje prace w zakresie zwalczania zagrożeń hybrydowych, w zakresie cyberbezpieczeństwa, komunikacji strategicznej, zapobiegania terroryzmowi i brutalnemu ekstremizmowi i zwalczania tych zjawisk oraz poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Szczególne znaczenie ma wzmacnianie odporności partnerów UE w najbliższym sąsiedztwie i poza nim. Rada zachęca Wysokiego Przedstawiciela i Komisję do kontynuowania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, w tym jej wymiaru związanego z bezpieczeństwem. Rada przypomina także, jak duże znaczenie ma zapewnienie odpowiedniego finansowania, w tym możliwości przedstawienia w odpowiednim czasie specjalnego instrumentu, o elastycznym zakresie geograficznym, w celu wspierania reform oraz budowania zdolności sektora bezpieczeństwa w krajach partnerskich, jak przewidziano w konkluzjach z 18 maja 2017 r. w sprawie bezpieczeństwa i obrony w kontekście globalnej strategii UE. Szanując autonomię procesu decyzyjnego UE, Unia będzie również wzmacniać współpracę dotyczącą odporności prowadzoną z systemem ONZ i NATO, a także z OBWE i innymi właściwymi organizacjami regionalnymi, zwłaszcza w Afryce.
6. Rada przypomina znaczenie odporności dla prowadzonych obecnie prac nad operacjonalizacją powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową, które powinny przebiegać zgodnie z konkluzjami Rady z maja, poczynawszy od kilku państw pilotażowych. Rada z zadowoleniem przyjmuje bieżące prace nad zintegrowanym podejściem do konfliktów siłowych oraz kryzysów; prace te mają na celu wzmocnienie działań UE na rzecz zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania oraz wspieranie trwałego pokoju, a ich istotny element dotyczyć będzie odporności.
7. By zwiększyć wpływ działań zewnętrznych UE, Rada zwraca się do Wysokiego Przedstawiciela, Komisji i państw członkowskich, by przyspieszyli prace nad czterema następującymi elementami składowymi określonymi we wspólnym komunikacie:

- **usprawnienie wspólnej analizy ryzyka na szczeblu krajowym i regionalnym**, aby skuteczniej pomagała ona w opracowywaniu strategii, prowadzeniu dialogu politycznego, programowaniu pomocy rozwojowej i świadczeniu pomocy humanitarnej. Powinno to obejmować uproszczenie obecnych procesów oceny, z myślą o stworzeniu jednej, zwięzłej oceny kraju obejmującej w bardziej systematyczny i dynamiczny sposób informacje przekazane przez sieć dyplomatyczną UE, państwa członkowskie, misje i operacje WPBiO, wyspecjalizowane agencje i inne służby oraz, w stosownych przypadkach, podmioty udzielające pomocy humanitarnej i rozwojowej, z należyтым uwzględnieniem ich odnośnych mandatów;
- **dynamiczniejsze monitorowanie zewnętrznych presji** mogących stanowić ryzyko znacznego zakłócenia procesu rozwoju lub bezpieczeństwa kraju partnerskiego lub mogących mieć poważne konsekwencje dla odporności Unii. Celem takiego działania powinno być zagwarantowanie, że wczesne sygnały ostrzegawcze przełożą się na wczesne działania zapobiegawcze oraz skuteczniejszą polityczną i operacyjną odpowiedź Unii. W związku z tym należy nadal rozwijać plany horyzontalnego monitorowania w przedziale trzech do sześciu miesięcy. Należy rozwijać unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach, który powinien objąć odpowiednie wskaźniki w zakresie odporności;
- **uwzględnianie podejścia do odporności w obecnym programowaniu UE**, na tyle na ile jest to możliwe i stosowne w ramach istniejących instrumentów, a także uwzględnienie go w **refleksjach na temat przyszłego finansowania działań zewnętrznych UE**;
- **rozwijanie międzynarodowej polityki i praktyki w zakresie odporności**, poprzez dialog polityczny, dialog w sprawie polityki sektorowej i politykę inwestycji zewnętrznych, a także poprzez współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju na wszystkich szczeblach. Należy prowadzić ściślejszą współpracę i wymianę najlepszych praktyk z partnerami wielostronnymi, w tym z systemem ONZ, z Bankiem Światowym, OECD, EBOR, organizacjami regionalnymi i subregionalnymi.

8. Rada będzie monitorować i oceniać postępy w zakresie elementów niniejszych konkluzji i powróci do tej kwestii w stosownym momencie.

Dziesięć założeń przewodnich dotyczących strategicznego podejścia do kwestii odporności

Można określić następujące założenia przewodnie dotyczące skutecznego i strategicznego podejścia do kwestii odporności:

1. **Wzmocnienie odporności jest środkiem, a nie celem.** Strategiczne podejście UE do kwestii odporności polega na wykorzystaniu podstawowych atutów instytucjonalnych i społecznych krajów partnerskich w celu osiągnięcia długoterminowego zrównoważonego rozwoju lub zrealizowania celów w zakresie bezpieczeństwa. Chodzi o zapewnienie postępów w realizacji tych celów poprzez wyeliminowanie słabych punktów i podstawowych czynników ryzyka strukturalnego. W podejściu tym uznaje się, że rozwój i postęp w kierunku demokracji, pokoju i bezpieczeństwa nie jest procesem liniowym oraz że podejścia sektorowe samodzielnie nie zawsze wystarczają do zapewnienia trwałych wyników.
2. **Zrozumienie czynników odporności w danym kontekście może pomóc UE w skuteczniejszym planowaniu przeciwdziałania presji i nieprzewidzianym wydarzeniom.** Wymaga to właściwego zrozumienia powiązań między różnymi częściami złożonych systemów regulujących i wspierających państwa, społeczeństwa i społeczności, a także sposobów reagowania przez nie na nagłe wstrząsy i powtarzające się lub długoterminowe obciążenie.
3. **Odporność jest specyficzna dla konkretnego kontekstu i wymaga dostosowanego podejścia.** Chociaż odporne systemy mają szereg cech wspólnych, opracowanie dostosowanych do kontekstu definicji roboczych będzie zadaniem osób odpowiedzialnych za działanie w praktyce i podmiotów lokalnych. Zadaniem UE i innych podmiotów zewnętrznych jest wspieranie tego procesu i wspieranie społeczeństw, które są w stanie w większym stopniu identyfikować i rozwiązywać własne problemy. Wymaga to od decydentów i partnerów w dziedzinie rozwoju przyjęcia długoterminowego podejścia, które dopuszcza niezbędne dostosowania wynikające z badania i doskonalenia różnych podejść.

4. **Identyfikacja istniejących pozytywnych źródeł odporności i opieranie się na nich jest równie ważne jak wskazywanie słabych punktów i reagowanie na nie.** Czynniki takie mogą przyjąć formę zinstytucjonalizowanych lub nieformalnych systemów demokratycznych oraz systemów dobrych rządów lub systemów wymiaru sprawiedliwości, instytucji i organizacji niepaństwowych, zakorzenionych norm i praktyk kulturowych lub stosowanych przez społeczność rozwiązań *ad hoc*, które uzupełniają zdolności państwa lub kompensują ich brak. **Kwestią odporności należy zająć się na wielu poziomach – na poziomie państwa, społeczeństwa i społeczności.** Instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym i społeczeństwo obywatelskie często stanowią podstawę, dzięki której odporność może zaistnieć i rozprzestrzenić się na poziomie społeczności. Kobiety odgrywają szczególną i zasadniczą rolę, którą należy docenić i uwzględnić podczas przeciwdziałania strukturalnym przyczynom różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn.
5. **Odporność ma na celu przekształcenie, a nie zachowanie *status quo*.** Celem odporności jest podtrzymanie istoty tożsamości i zdolności państw, społeczeństw i społeczności w obliczu zakłócających presji, ale również zapewnienie państwom, społeczeństwom i społecznościom zdolności przystosowania się i zmieniania w celu zaspokojenia nowych potrzeb. Wykorzystanie tego przekształcającego wymiaru odporności ma zasadnicze znaczenie.
6. **Odporność wymaga zastosowania podejścia politycznego.** Za zaspokajanie potrzeb ludności odpowiadają przede wszystkim rządy, a międzynarodowa pomoc nie powinna zastępować lokalnej odpowiedzialności i lokalnych działań politycznych. Wszystkie państwa zobowiązały się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, w których zawarto konkretne odniesienia do wzmocnienia odporności. Podstawowa odpowiedzialność za włączenie kwestii odporności do krajowych i lokalnych ram polityki spoczywa zatem na każdym państwie. UE i jej państwa członkowskie mogą jednak wspierać wzmocnianie odporności poprzez podnoszenie tej kwestii jako integralnej części jej dialogu politycznego, również na najwyższym szczeblu.
7. **Odporność wymaga programowania opartego na rozpoznaniu ryzyka.** Działaniom na rzecz przeciwdziałania różnorodnym pierwotnym przyczynom niestabilności powinny towarzyszyć środki zarządzania ryzykiem, aby chronić ludność przed wstrząsami i obciążeniami, ograniczyć ich wpływ poprzez wczesne działanie i przyczynić się do szybkiej poprawy sytuacji.

8. Nie zawsze będzie można przeciwdziałać trwałym presjom u ich źródła lub uniknąć konsekwencji wynikających z nagłego kryzysu. Rozwiązywanie problemów, kiedy zanadto narosną, jest jednak nieproporcjonalnie kosztowne. Wskazuje to na **konieczność budowania elastyczności i zdolności adaptacji umożliwiających zmianę koncepcji programu od samego początku**. Oznacza to również, że należy uwzględnić możliwe obciążenia, jakie wzmocnienie lub osłabienie jednej części systemu może nakładać na inną jego część.
9. **Wczesne ostrzeżenie musi wiązać się z wczesnym działaniem.** Nie można uniknąć wszystkich czynników ryzyka, w związku z czym skuteczne podejście do kwestii odporności wymaga od decydentów umiejętności identyfikacji i oceny presji długo-, średnio- i krótkoterminowych oraz podjęcia skutecznego wczesnego działania. Oznacza to, że dokonanie pełnej oceny musi wiązać się z odpowiednimi procesami decyzyjnymi. Nie dotyczy to jedynie wstrząsów (jak w przypadku klęski żywiołowej, konfliktu międzypaństwowego lub kryzysu gospodarczego), ale również kryzysów rozwijających się stopniowo, powtarzających się presji lub skumulowanych presji długoterminowych, które mogą przekroczyć punkt krytyczny (związanych z demografią, degradacją środowiska, zmianą klimatu, obciążeniami migracyjnymi lub innego rodzaju ciągłymi obciążeniami).
10. **Operacyjnym punktem wyjścia jest obszerniejsza analiza silnych i słabych stron oraz presji.** Państwa i społeczeństwa opierają się na złożonych współzależnościach między podmiotami politycznymi, podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, sektorem prywatnym, społeczeństwem obywatelskim, społecznościami i jednostkami. Tradycyjne podejścia polityki sektorowej mogą nie być w stanie zidentyfikować wszystkich słabych stron i współzależności między nimi ani przewidzieć, jak zachowa się system jako całość w przypadku presji, w tym jakie są możliwe konsekwencje dla innych państw. Oznacza to, że – bez względu na wynik – ryzyko i zdolność do radzenia sobie z nim należy poddać analizie na wielu poziomach, szczególnie w przypadkach, w których jeden z czynników odporności lub jedna grupa podmiotów są zależne od odporności innych czynników lub podmiotów lub gdy istotną rolę odgrywa układ sił między różnymi poziomami społeczeństwa. Będzie to z reguły oznaczało przyjęcie podejścia uwzględniającego wszystkie zagrożenia i przeprowadzanie analiz na poziomie regionu, państwa, organizacji, społeczności i jednostki.