

V Bruseli 13. novembra 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	

VÝSLEDOK ROKOVANIA

Od:	Generálny sekretariát Rady
Dátum:	13. novembra 2017
Komu:	Delegácie
Č. predch. dok.:	14173/17
Predmet:	Strategický prístup k odolnosti v rámci vonkajšej činnosti EÚ – závery Rady (13. novembra 2017)

Delegáciám v prílohe zasielame závery Rady o strategickom prístupe k odolnosti v rámci vonkajšej činnosti EÚ, ktoré Rada prijala na svojom 3 574. zasadnutí, ktoré sa konalo 13. novembra 2017.

STRATEGICKÝ PRÍSTUP K ODOLNOSTI V RÁMCI VONKAJŠEJ ČINNOSTI EÚ

ZÁVERY RADY

1. Rada víta strategický prístup k odolnosti v rámci vonkajšej činnosti EÚ, ktorým sa zaoberá spoločné oznámenie vysokej predstaviteľky a Komisie¹. Vyzýva vysokú predstaviteľku, Komisiu a členské štáty, aby na základe odporúčaní a desiatich usmerňujúcich úvah, ako sa uvádzajú v oznámení, pokročili v práci a zároveň tieto odporúčania a úvahy začlenili do všetkých príslušných oblastí práce. Táto práca bude predstavovať jeden z hlavných pilierov vykonávania Globálnej stratégie pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku Európskej únie.
2. EÚ sa zaviazala realizovať transformačný súbor politických cieľov v oblasti rozvoja, životného prostredia, zmeny klímy, v humanitárnej oblasti, v oblasti ľudských práv a v zahraničnej a bezpečnostnej politike. Strategický prístup EÚ k odolnosti sa zameriava na dosiahnutie bezpečného a udržateľného pokroku pri dosahovaní týchto cieľov v kontexte prepojenejšieho, zložitejšieho a komplexnejšieho sveta, pričom sa uznáva úloha vonkajšej činnosti EÚ, ktorá prispieva k odolnosti v rámci Únie, ako aj v jej bezprostrednom aj vzdialenejšom susedstve. Pri tejto činnosti si v spolupráci s partnermi EÚ kladie za cieľ:
 - posilňovať pripravenosť a adaptačnú kapacitu štátov, spoločností, komunit aj jednotlivcov vo vzťahu k politickým, štrukturálnym, socio-ekonomickým, environmentálnym, klimatickým, demografickým, spoločenským alebo bezpečnostným tlakom a otrasom,
 - podporovať kapacitu partnerských krajín a občianskej spoločnosti, ktoré čelia významným vnútorným alebo vonkajším tlakom, budovať, udržiavať alebo obnovovať základné verejné funkcie pri plnom dodržiavaní zásad demokracie a právneho štátu, ľudských práv a základných slobôd a zároveň podporovať sociálnu a politickú súdržnosť a inkluzívnu dlhodobú bezpečnosť, stabilitu a udržateľný rozvoj,

¹ Spoločné oznámenie Európskemu parlamentu a Rade: Strategický prístup k zvyšovaniu odolnosti vo vonkajšej činnosti EÚ. JOIN(2017) 21 final zo 7.6.2017.

- vychádzajúc z existujúcej kapacity spoločností, komunít a jednotlivcov využívať príležitosti a zvládať riziká mierovým a stabilným spôsobom a udržiavať alebo obnovovať životné podmienky napriek opakujúcim sa tlakom a otrasom.

3. EÚ v rámci svojho strategického prístupu k odolnosti vypracuje ambicióznejší politický, štrukturálny a dlhodobý prístup zohľadňujúci konkrétne situácie, ktorý vo svojom vonkajšom prostredí uplatní na riešenie zraniteľnosti a súvisiacich rizík, ako aj na faktory a dynamiku nestability. EÚ a jej členské štáty budú podporovať dynamický a mnohorozmerný prístup k odolnosti v súlade so záväzkami prijatými v rámci Európskeho konsenzu o rozvoji, pričom sa uznáva, že integrácia problematiky odolnosti do vnútroštátnych a miestnych politík je predovšetkým v zodpovednosti každej jednotlivej krajiny. EÚ bude prikladať väčší význam predvídaní rušivých tlakov a otrasov, a to aj uznaním konkrétnej zraniteľnosti určitých skupín spoločnosti, a tiež pripravenosti a prevencii. Bude riešiť hlavné príčiny utečeneckých tokov, neregulárnej migrácie a núteného vysídľovania a zároveň vypracuje lepšie mechanizmy na posúdenie budúcich tokov a vplyvu na krajiny tranzitu a pôvodu. Do programov EÚ na úrovni krajín aj regiónov sa zakomponuje vyššia flexibilita, pričom sa v týchto programoch budú musieť lepšie identifikovať, zohľadniť aj posilniť miestne faktory odolnosti a zvýšiť angažovanosť na úrovni komunít. V takomto prístupe sa zohľadní záväzok z programu OSN pre trvalo udržateľný rozvoj do roku 2030 „nevynechať nikoho“ a na všetkých úrovniach budovať účinné, inkluzívne a zodpovedné inštitúcie. Tak isto by sa v ňom mal v plnej miere zohľadniť rodový rozmer a mali by sa zaistiť práva a účasť žien a dievčat.
4. EÚ bude veľký dôraz klásť na riešenie potrieb vyvolaných dlhodobými krízami a prelomenie obnovujúcich sa cyklov kríz a zároveň na podporu dodržiavania ľudských práv a právneho štátu, ako aj medzinárodného práva. Rada bude na tento účel spolupracovať s vysokou predstaviteľkou a Komisiou, aby zabezpečila účinnejšiu mobilizáciu politických, diplomatických a mediačných kapacít, kapacít v oblasti predchádzania konfliktom a budovania mieru, ktorými disponuje EÚ a jej členské štáty, ako aj rozvojovú a humanitárnu pomoc, pričom sa dodrží osobitný mandát a zásady humanitárnej činnosti.

5. Externá politika EÚ má vo všetkých svojich aspektoch zohrávať priamu úlohu, pokiaľ ide o prispievanie k odolnosti v rámci hraníc EÚ, konkrétne zlepšovaním odhaľovania externých kríz ovplyvňujúcich záujmy Únie a bezpečnosť jej občanov a reakcie na takéto krízy. V tejto súvislosti Rada vyzýva vysokú predstaviteľku a Komisiu, aby identifikovali a posilnili prepojenia medzi vonkajšou politikou EÚ vrátane SBOP a Európskym programom v oblasti bezpečnosti z hľadiska zaručenia hodnôt a záujmov EÚ. EÚ bude pokračovať aj vo svojej práci v boji proti hybridným hrozbám, v oblasti kybernetickej bezpečnosti, strategickej komunikácie, predchádzania terorizmu a násilnému extrémizmu a boja proti nim a v oblasti zvyšovania bezpečnosti kritickej infraštruktúry. Osobitne dôležité je zvyšovanie odolnosti partnerov EÚ v bezprostrednom aj vzdialenejšom susedstve. Rada nabáda vysokú predstaviteľku a Komisiu, aby pokračovali v uskutočňovaní preskúmania vykonávania európskej susedskej politiky vrátane jej bezpečnostného rozmeru. Rada tiež pripomína dôležitosť zabezpečenia primeraného financovania vrátane možnosti využiť vo vhodnom čase osobitný nástroj s pružným geografickým záberom na podporu reforiem a budovania kapacít v sektore bezpečnosti v partnerských krajinách, ako sa uvádza v jej záveroch z 18. mája 2017 o bezpečnosti a obrane v rámci globálnej stratégie EÚ. EÚ tiež bude posilňovať spoluprácu v oblasti odolnosti so systémom OSN a NATO-m, ako aj s OBSE a ďalšími relevantnými regionálnymi organizáciami, hlavne v Afrike, pričom sa ale zachová autonómnosť rozhodovacieho procesu EÚ.
6. Rada pripomína, že je dôležité zakomponovať faktor odolnosti do prebiehajúcej práce na sfunkčnení prepojenia medzi humanitárnou oblasťou a rozvojom, ktoré by sa teraz malo začať realizovať v súlade s májovými závermi Rady v niekoľkých pilotných krajinách. Víta prácu, ktorá sa realizuje v oblasti integrovaného prístupu k násilným konfliktom a krízam s cieľom posilniť úsilie EÚ v oblasti predchádzania konfliktom a ich riešenia a presadzovania udržateľného mieru a ktorá bude zahŕňať rozmer silnej odolnosti.
7. Rada s cieľom zvýšiť vplyv vonkajšej činnosti EÚ vyzýva vysokú predstaviteľku, Komisiu a členské štáty, aby napredovali v práci na týchto štyroch východiskových prvkoch, ako sa uvádzajú v spoločnom oznámení:

- **zlepšenie spoločnej analýzy rizík na úrovni krajín a regiónov** v snahe lepšie vytvárať stratégiu, politický dialóg, programovanie rozvojovej podpory a poskytovanie humanitárnej pomoci. To by malo zahŕňať zjednodušenie súčasných procesov posudzovania tak, aby sa vypracovalo jediné súhrnné posúdenie krajiny, do ktorého sa systematickejším a dynamickejším spôsobom začlenia informácie od diplomatickej siete EÚ, členských štátov, misií a operácií SBOP, špecializovaných agentúr a ďalších služieb a podľa potreby aj od aktérov v humanitárnej oblasti a oblasti rozvoja s náležitým ohľadom na ich príslušné mandáty,
- **dynamickejšie monitorovanie vonkajších tlakov**, ktoré by mohli predstavovať riziko výrazného narušenia procesu rozvoja alebo bezpečnosti partnerskej krajiny alebo ktoré by mohli mať významné dôsledky pre odolnosť Únie. Malo by sa koncipovať tak, aby sa včasné varovné signály premietli do včasných preventívnych opatrení a efektívnejšej politickej a operačnej reakcie EÚ. V tejto súvislosti by sa mali ďalej rozpracovať plány troj- až šesťmesačného monitorovania. Ďalej by sa mal rozvinúť systém EÚ pre včasné varovanie v prípade konfliktov s cieľom začleniť doň vhodné ukazovatele odolnosti,
- **integrácia prístupu odolnosti do súčasného programovania EÚ**, pokiaľ je to v rámci existujúcich nástrojov možné a vhodné, **ako aj do úvah o financovaní vonkajšej činnosti EÚ v budúcnosti**,
- **rozvoj medzinárodnej politiky a praxe v oblasti odolnosti** prostredníctvom politického dialógu, dialógu o odvetvových politikách a vonkajšej investičnej politiky, ako aj zapojením občianskej spoločnosti a iných aktérov v oblasti rozvoja na všetkých úrovniach. Mala by sa prehĺbovať užšia spolupráca a rozširovať výmena osvedčených postupov s multilaterálnymi partnermi vrátane systému OSN, Svetovej banky, OECD, EBOR, regionálnych a subregionálnych organizácií.

8. Rada bude monitorovať a posudzovať pokrok v súvislosti s jednotlivými prvkami týchto záverov a podľa potreby sa k tejto záležitosti vráti.

Desať usmerňujúcich úvah pre strategický prístup k odolnosti

V súvislosti s efektívnym a strategickým prístupom k odolnosti je možné uviesť tieto usmerňujúce úvahy:

1. **Posilňovanie odolnosti je prostriedkom, nie cieľom.** Strategický prístup EÚ k odolnosti sa opiera o východiskové inštitucionálne a spoločenské silné stránky v partnerských krajinách, a to v snahe dosiahnuť dlhodobé udržateľné rozvojové alebo bezpečnostné ciele. Jeho podstatou je zabezpečenie pokroku pri napĺňaní týchto cieľov prostredníctvom riešenia zraniteľností a súvisiacich štrukturálnych rizík. Uznáva sa v ňom, že rozvoj a pokrok smerom k demokracii, mieru a bezpečnosti nie je lineárny proces a že odvetvové prístupy samy osebe nie vždy postačujú na zaistenie udržateľných výsledkov.
2. **Pochopenie faktorov odolnosti v danom kontexte nám môže pomôcť účinnejšie plánovať v situáciách pod tlakom a pri nepredvídaných udalostiach.** To si vyžaduje správne pochopenie väzieb medzi rôznymi časťami zložitých systémov, ktorými sa riadia a udržiavajú štáty, spoločnosti a komunity, ako aj spôsobu, akým reagujú na náhle otrasy a opakujúce sa alebo dlhodobé stresové situácie.
3. **Odolnosť závisí od kontextu a vyžaduje si prístupy prispôsobené na mieru.** Hoci existuje viacero spoločných charakteristík odolných systémov, bude na odborníkoch z praxe a na miestnych aktéroch, aby vypracovali použiteľné definície špecifické pre daný kontext. Úlohou EÚ a ďalších externých aktérov je podporovať tento proces i spoločnosti, ktoré vedia lepšie identifikovať a riešiť svoje vlastné problémy. Od tvorcov politik a rozvojových partnerov sa vyžaduje, aby prijali dlhodobý prístup tolerujúci nevyhnutnú schopnosť prispôbiť sa, kým sa prístupy testujú a zdokonaľujú.

4. **Identifikovanie existujúcich pozitívnych zdrojov odolnosti a stavanie na nich je rovnako dôležité ako sledovanie zraniteľností a reagovanie na ne.** Takéto faktory môžu mať formu inštitucionalizovaných alebo neformálnych demokratických systémov dobrej správy vecí verejných alebo justičných systémov, neštátnych inštitúcií a organizácií, zavedených kultúrnych noriem a praxe alebo *ad hoc* riešení vychádzajúcich zo záujmov komunít, ktoré dopĺňajú štátne kapacity alebo ich nahrádzajú v prípade, že chýbajú. **Odolnosťou sa treba zaoberať na viacerých úrovniach – na úrovni štátov, spoločností a komunít.** Miestne vlády a občianska spoločnosť sú často základom, na ktorom môže odolnosť na úrovni komunít spočívať a rásť. Ženy zohrávajú osobitnú a zásadnú úlohu, ktorú treba uznať a vychádzať z nej pri riešení štrukturálnych príčin rodovej nerovnosti.
5. **Pri odolnosti ide o transformáciu, nie o zachovanie súčasného stavu.** Ak pri odolnosti ide o zachovanie hlavnej identity a spôsobilostí štátov, spoločností a komunít v konfrontácii s rušivými tlakmi, ide pri nej aj o zabezpečenie ich schopnosti prispôbiť a reformovať sa s cieľom naplniť nové potreby. Kľúčom je využitie transformačného rozmeru odolnosti.
6. **Odolnosť si vyžaduje politický prístup.** Vlády nesú hlavnú zodpovednosť za uspokojovanie potrieb svojho obyvateľstva, pričom medzinárodná pomoc by nemala byť náhradou za miestnu zodpovednosť a politické opatrenia. Všetky krajiny sa prihlásili k cieľom trvalo udržateľného rozvoja, ktoré zahŕňajú osobitné zmienky o posilňovaní odolnosti. Preto za začlenenie odolnosti do vnútroštátnych a miestnych politických rámcov nesie hlavnú zodpovednosť každá krajina. EÚ a jej členské štáty však môžu podporovať posilňovanie odolnosti tým, že túto záležitosť začlenia ako neoddeliteľnú súčasť do svojho politického dialógu vrátane dialógu na najvyššej úrovni.
7. **Odolnosť si vyžaduje programovanie zohľadňujúce riziká.** Opatrenia na riešenie rôznych hlavných príčin nestability by sa mali dopĺňať opatreniami na riadenie rizika s cieľom chrániť obyvateľstvo pred otrasmi a stresovými situáciami, obmedziť ich vplyv prostredníctvom včasnej reakcie a pomáhať pri rýchlej obnove.

8. Nie vždy bude možné riešiť pretrvávajúce tlaky v okamihu ich vzniku alebo uniknúť dôsledkom náhlej krízy. Avšak riešenie problémov vtedy, keď už dôjde k zlyhaniu, je neúmerne nákladné. To vyvoláva potrebu, aby **sa flexibilita a schopnosť prispôbiť sa zmene zabudovali do návrhu programu od samého počiatku**. Takisto to znamená myslieť na možné stresové vplyvy, ktoré môže mať posilnenie alebo oslabenie jednej časti systému na jeho inú časť.
9. **Včasné varovanie musí byť spojené s včasnou reakciou.** Keďže nie je možné vyhnúť sa všetkým rizikám, účinný prístup k odolnosti si od subjektov prijímajúcich rozhodnutia vyžaduje, aby boli schopné identifikovať a posudzovať tlaky v dlhodobom, strednodobom i krátkodobom horizonte a aby prijali včasné účinné opatrenia. To znamená, že celkové posúdenie musí byť prepojené s vhodnými rozhodovacími procesmi. Uvedené sa netýka len otrasov (ako je tomu v prípade prírodnej katastrofy, vnútroštátneho konfliktu alebo hospodárskej krízy), ale aj kríz s pomalým priebehom, opakujúcich sa tlakov alebo kumulatívnych dlhodobých tlakov, ktoré môžu dospieť do bodu zlomu (demografická situácia, zhoršovanie životného prostredia, zmena klímy, migračné a iné chronické stresové situácie).
10. **Operačným východiskovým bodom je širšia analýza silných stránok, zraniteľností a tlakov.** Štáty a spoločnosti sú založené na zložitej vzájomnej závislosti medzi politickými a bezpečnostnými aktérmi, súkromným sektorom, občianskou spoločnosťou, komunitami a jednotlivcami. Tradičné odvetvové politické prístupy nemusia identifikovať všetky zraniteľnosti a ich vzájomné prepojenia a ani predpovedať, ako bude určitý systém ako celok reagovať pod tlakom, a to vrátane možných dôsledkov pre iné štáty. To znamená, že vo vzťahu k akémukoľvek danému výsledku je potrebné, aby sa riziko – a schopnosť vyrovnáť sa s ním – analyzovalo na viacerých úrovniach, najmä v bodoch, kde jeden faktor odolnosti alebo jedna skupina aktérov závisí od odolnosti iných alebo kde dôležitú úlohu zohrávajú mocenské vzťahy medzi rôznymi úrovňami spoločnosti. To bude obvykle znamenať prístup „zohľadňujúci všetky riziká“, v ktorom sa spája analýza na úrovni regiónov, štátov, organizácií, komunít a jednotlivcov.