

Bruselj, 13. november 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	

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj: generalni sekretariat Sveta

Datum: 13. november 2017

Prejemnik: delegacije

Št. predh. dok.: 14173/17

Zadeva: Strateški pristop k odpornosti pri zunanjem delovanju EU
– sklepi Sveta (13. november 2017)

V prilogi vam pošiljamo Sklepe Sveta o strateškem pristopu k odpornosti pri zunanjem delovanju EU, ki jih je Svet sprejel na 3574. seji 13. novembra 2017.

STRATEŠKI PRISTOP K ODPORNOSTI PRI ZUNANJEM DELOVANJU EU

SKLEPI SVETA

1. Svet pozdravlja strateški pristop k odpornosti pri zunanjem delovanju EU iz skupnega sporočila visoke predstavnice in Komisije¹. Visoko predstavnico, Komisijo in države članice poziva, naj nadaljujejo delo na podlagi priporočil in desetih glavnih preudarkov iz sporočila ter ta pristop vključijo v vsa ustrezna področja dela. To delo bo eden od glavnih stebrov v okviru izvajanja globalne strategije za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije.
2. EU se je na področju razvoja, okolja, podnebnih sprememb, humanitarne pomoči, človekovih pravic ter zunanje in varnostne politike zavezala ciljem, ki lahko privedejo do preobrazbe. S strateškim pristopom k odpornosti naj bi EU v okviru bolj povezanega, konfliktnega in kompleksnega sveta zagotavljala in podpirala napredovanje pri doseganju teh ciljev, obenem pa priznavala prispevek zunanjega delovanja EU k odpornosti v Uniji ter v njeni neposredni sosesčini in širše. Pri tem si EU v sodelovanju s partnerji prizadeva:
 - okrepiti pripravljenost in sposobnost prilagajanja držav, družb, skupnosti in posameznikov političnim, strukturnim, socialno-ekonomskim, okoljskim, podnebnim, demografskim, družbenim ali varnostnim pritiskom in pretresom;
 - podpirati zmogljivost partnerskih držav in civilne družbe, ki se soočajo s pomembnimi notranjimi ali zunanjimi pritiski, da ob polnem spoštovanju demokracije, pravne države, človekovih pravic in temeljnih svoboščin vzpostavijo, ohranijo ali obnovijo osrednje javne funkcije, pri čemer je treba hkrati spodbujati socialno in politično kohezijo ter vključujočo dolgoročno varnost in stabilnost ter trajnostni razvoj;

¹ Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu: Strateški pristop k odpornosti pri zunanjem delovanju EU. JOIN(2017) 21 final z dne 7. junija 2017.

- nadalje razviti obstoječe zmožnosti družb, skupnosti in posameznikov, da kljub ponavljajočim se pritiskom in pretresom miroljubno in stabilno upravljajo priložnosti in obvladujejo tveganja ter ohranijo ali obnovijo načine preživljanja.
3. V okviru svojega strateškega pristopa k odpornosti bo EU pripravila ambicioznejši političen, strukturen in dolgoročen pristop, ki bo prilagojen specifičnim pogojem in s katerim bo obravnavala pomanjkljivosti in povezana tveganja v njenem zunanjem okolju ter se odzvala na dejavnike in dinamiko nestabilnosti. EU in njene države članice bodo v skladu z zavezami iz Evropskega soglasja o razvoju spodbujale dinamičen in večdimenzionalen pristop k odpornosti, obenem pa priznavale, da so za vključevanje odpornosti v nacionalne in lokalne politike v prvi vrsti odgovorne posamezne države. EU bo več pozornosti posvetila predvidevanju motečih pritiskov in pretresov ter pripravljenosti in preprečevanju, in sicer med drugim s priznavanjem posebne ranljivosti nekaterih skupin v družbah. Obravnavala bo temeljne vzroke tokov beguncev, nedovoljenih migracij in prisilne razselitve, hkrati pa bo razvijala boljše mehanizme za ocenjevanje prihodnjih tokov in učinkov na države tranzita in izvora. Na državni in regionalni ravni bo poskrbljeno za večjo prožnost programov EU, v katerih bo treba bolje opredeliti, nadgraditi in okrepiti lokalne dejavnike odpornosti ter sodelovati na ravni skupnosti. Ta pristop bo odražal zavezo iz agende ZN za trajnostni razvoj do leta 2030, da „ne bo nihče zapostavljen“ in da bodo na vseh ravneh vzpostavljene učinkovite, vključujoče in odgovorne institucije. Poleg tega naj bi v celoti upošteval razsežnost spolov ter zagotavljal pravice in udeležbo žensk in deklet.
4. EU bo še več pozornosti namenila obravnavanju potreb, ki nastanejo zaradi dolgotrajnih kriz, in prekinitvi ponavljajočih se kriznih obdobj, hkrati pa se bo zavzemala za spoštovanje človekovih pravic in pravne države ter mednarodnega prava. V ta namen bo Svet sodeloval z visoko predstavnico in Komisijo, da bi zagotovili učinkovitejšo mobilizacijo političnih in diplomatskih zmogljivosti EU in njenih držav članic ter zmožnosti za preprečevanje konfliktov, mediacijo in vzpostavljanje miru poleg razvojne in humanitarne pomoči, ob spoštovanju jasnega mandata in jasnih načel humanitarnega ukrepanja.

5. Zunanja politika EU v vseh svojih vidikih neposredno prispeva k odpornosti znotraj meja EU, zlasti z boljšim odkrivanjem zunanjih kriz, ki imajo posledice za interese Unije in varnost njenih državljanov, ter boljšim odzivanjem na te krize. Svet glede na to poziva visoko predstavnico in Komisijo, naj z namenom zaščite vrednot in interesov EU opredelita in okrepita povezave med zunanjo politiko EU, tudi SZVP, in evropsko agendo za varnost. EU bo nadaljevala tudi delo v zvezi s preprečevanjem hibridnih groženj, kibernetiko varnostjo, strateškim komuniciranjem, preprečevanjem terorizma in nasilnega ekstremizma ter bojem proti njima, in v zvezi z izboljšanjem varnosti ključne infrastrukture. Zlasti je pomembno okrepiti odpornost partnerjev EU v neposrednem sosedstvu in drugod. Svet spodbuja visoko predstavnico in Komisijo, naj nadaljujeta pregled izvajanja evropske sosedске politike, tudi njene varnostne razsežnosti. Svet poleg tega opozarja, da je treba zagotoviti zadostno financiranje, ko bo ustrezno pa tudi možnost posebnega instrumenta s fleksibilnim geografskim obsegom, da bi podprli reformo in krepitev zmogljivosti varnostnega sektorja v partnerskih državah, kot je bilo določeno v sklepih z dne 18. maja 2017 o varnosti in obrambi okviru globalne strategije EU. EU bo ob spoštovanju avtonomije svojega procesa odločanja krepila tudi sodelovanje na področju odpornosti s sistemom ZN in Natom, pa tudi z OVSE in drugimi ustreznimi regionalnimi organizacijami, zlasti v Afriki.
6. Svet opozarja, da je odpornost pomemben vidik trenutnega dela, povezanega z uresničevanjem povezave med humanitarnim delovanjem in razvojem, ki bi jo bilo treba sedaj v skladu s sklepi Sveta iz maja najprej vzpostaviti v več pilotnih državah. Pozdravlja trenutno delo na področju celovitega pristopa do nasilnih konfliktov in kriz, s katerim naj bi okrepili prizadevanja EU za preprečevanje in reševanje konfliktov ter spodbujanje trajnega miru, vseboval pa bo tudi močan element odpornosti.
7. Da bi okrepili učinek zunanjega delovanja EU, Svet poziva visoko predstavnico, Komisijo in države članice, naj nadaljujejo delo glede naslednjih štirih gradnikov, opredeljenih v skupnem sporočilu:

- **izboljšanja skupnih analiz tveganja na ravni držav in regij** za boljše oblikovanje strategije, političnega dialoga, načrtovanje razvojne pomoči in zagotavljanje humanitarne pomoči. To bi moralo vključevati racionalizacijo sedanjih postopkov ocenjevanja, da bi omogočili pripravo enotne in jedrnate ocene države, v kateri bi bile bolj sistematično in dinamično združene informacije diplomatske mreže EU, držav članic, misij in operacij SZVP, specializiranih agencij in drugih služb, po potrebi pa tudi humanitarnih in razvojnih akterjev, ob ustreznem upoštevanju njihovih mandatov;
- **bolj dinamičnega spremljanja zunanjih pritiskov**, ki bi lahko v večji meri onemogočili razvojni proces ali ogrozili varnost v partnerski državi ali pa bi lahko imeli pomembne posledice za odpornost Unije. S tem bi morali zagotoviti hitro preventivno ukrepanje v zvezi z zgodnjimi opozorilni znaki ter bolj učinkovit politični in operativni odziv EU. V tej smeri bi bilo treba nadalje razviti načrte za tri- do šestmesečne preglede perspektiv. Poleg tega bi bilo treba dodatno izpopolniti sistem EU za zgodnje opozarjanje na konflikte, da bi vanj vključili ustrezne kazalnike odpornosti;
- kar najboljše **vključitve pristopa za krepitev odpornosti v trenutno načrtovanje programov EU**, kot je to ustrezno v okviru obstoječih instrumentov, **ter v razmislek o prihodnjem financiranju zunanjega delovanja EU**;
- **razvoja mednarodne politike in prakse glede odpornosti**, in sicer s političnim dialogom, dialogom o sektorskih politikah in politiko zunanjih naložb, pa tudi s sodelovanjem s civilno družbo in drugimi razvojnimi akterji na vseh ravneh. Z večstranskimi partnerji, tudi s sistemom ZN, Svetovno banko, OECD, EBRD, regionalnimi in podregionalnimi organizacijami bi bilo treba tesneje sodelovati in si izmenjevati najboljše prakse.

8. Svet bo spremljal in ocenjeval napredek pri posameznih elementih teh sklepov ter jih ponovno obravnaval, kot bo ustrezno.

Deset glavnih preudarkov za strateški pristop k odpornosti

Glavni preudarki za učinkovit in strateški pristop k odpornosti se lahko opredelijo na naslednji način:

1. **Krepitev odpornosti je sredstvo in ne cilj.** Pri strateškem pristopu EU k odpornosti gre za nadgradnjo zadevnih institucionalnih in družbenih prednosti v partnerskih državah, da se doseže dolgoročni trajnostni razvoj oziroma uresničijo varnostni cilji. Gre za zagotavljanje napredka pri doseganju teh ciljev z obravnavanjem ranljivosti in povezanih strukturnih tveganj. Priznava se, da proces razvoja in napredka pri vzpostavljanju demokracije, miru in varnosti ni linearen, sektorski pristopi pa sami po sebi ne zadostujejo vedno za zagotovitev trajnostnih rezultatov.
2. **Razumevanje dejavnikov odpornosti v danih okoliščinah lahko pomaga pri načrtovanju učinkovitejšega odziva na pritiske in nepredvidljive dogodke.** Za to je potrebno pravilno razumevanje povezav med različnimi deli kompleksnih sistemov, ki določajo in ohranjajo države, družbe in skupnosti, ter njihovega odziva na nenadne pretese ali ponavljajoče se ali dolgoročne strese.
3. **Odpornost je odvisna od okoliščin in zahteva prilagojene pristope.** Čeprav imajo odporni sistemi več skupnih značilnosti, bodo morali strokovnjaki in lokalni akterji razviti delovne opredelitve, prilagojene okoliščinam. Vloga EU in drugih zunanjih akterjev je podpreti ta proces in spodbujati družbe, ki so boljje usposobljene za prepoznavanje in reševanje svojih težav. To pomeni, da morajo oblikovalci politik in razvojni partnerji sprejeti dolgoročni pristop, ki pri preskušanju in izpopolnjevanju pristopov dopušča potrebno prilagodljivost.

4. **Prepoznavanje obstoječih pozitivnih virov odpornosti in opiranje nanje sta enako pomembna kot spremljanje ranljivosti in odzivanje nanje.** Takšni dejavniki imajo lahko obliko institucionaliziranih ali neformalnih demokratičnih sistemov in dobrih sistemov upravljanja ali pravosodnih sistemov, nedržavnih institucij in organizacij, zakoreninjenih kulturnih norm in praks ali priložnostnih rešitev na ravni skupnosti, ki dopolnjujejo zmogljivosti države ali nadomeščajo njihovo odsotnost. **Odpornost je treba obravnavati na več ravneh – na ravni države, družbe in skupnosti.** Lokalne uprave in civilna družba so pogosto podlaga, na kateri se lahko odpornost vzpostavi in se nato okrepi na ravni skupnosti. Ženske imajo posebno in ključno vlogo, ki jo je treba priznati in udejanjiti, pri čemer je treba odpraviti strukturne vzroke za neenakost spolov.
5. **Pri odpornosti gre za preobrazbo in ne za ohranjanje sedanjega stanja.** Pri odpornosti gre za ohranitev temeljne identitete in zmogljivosti držav, družb in skupnosti kljub motečim pritiskom, ob tem pa tudi za zagotovitev njihove sposobnosti prilagajanja in spreminjanja za izpolnitev novih potreb. Ključnega pomena je izkoriščanje preobrazbenega vidika odpornosti.
6. **Odpornost zahteva političen pristop.** Vlade imajo glavno odgovornost za izpolnjevanje potreb svojega prebivalstva, mednarodna pomoč pa ne bi smela biti nadomestek za lokalno odgovornost in politično ukrepanje. Vse države so se zavezale ciljem trajnostnega razvoja, ki vključujejo izrecno sklicevanje na krepitev odpornosti. Tako ima glavno odgovornost za vključitev odpornosti v nacionalne in lokalne okvire politike posamezna država. EU in njene države članice pa lahko podprejo krepitev odpornosti z opozarjanjem na to vprašanje kot sestavni del svojega političnega dialoga, tudi na najvišji ravni.
7. **Odpornost zahteva načrtovanje programov z upoštevanjem tveganj.** Ukrepe za odpravo različnih temeljnih vzrokov za nestabilnost bi morali spremljati ukrepi za obvladovanje tveganj, da se prebivalstvo zaščiti pred pretresi in stresu, da se z zgodnjim odzivanjem omejijo njihove posledice in da se pripomore k hitremu okrevanju.

8. Trajnih pritiskov ne bo vedno mogoče odpraviti pri njihovem izvoru oziroma se ne bo mogoče vedno izogniti posledicam nenadne krize. Vendar je reševanje težav na točki propada nesorazmerno drago. To pomeni, **da je treba prožnost in prilagodljivost na spremembe v snovanje programov vključiti že od vsega začetka**. Pomeni tudi, da je treba razmisliti o morebitnih obremenitvah, ki jih lahko krepitev ali slabitev enega dela sistema povzroči na drugem.
9. **Zgodnje opozarjanje mora biti povezano z zgodnjim ukrepanjem.** Ker se vsem tveganjem ni mogoče izogniti, se za učinkovit pristop za krepitev odpornosti zahteva, da nosilci odločanja znajo prepoznati in oceniti dolgoročne, srednjeročne in kratkoročne pritiske ter sprejeti učinkovite zgodnje ukrepe. To pomeni, da mora biti celovita ocena povezana z ustreznimi postopki odločanja. Pri tem ne gre samo za pretrese (kot v primeru naravne nesreče, meddržavnega konflikta ali gospodarske krize), ampak tudi za krize, ki se stopnjujejo počasi, ponavljajoče se pritiske ali nakopičene dolgoročne pritiske, ki lahko dosežejo točko preloma (demografski stres, stres, povezani z degradacijo okolja in podnebnimi spremembami, migracijski in drugi ponavljajoči se stres).
10. **Operativna izhodiščna točka je širša analiza prednosti, ranljivosti in pritiskov.** Države in družbe temeljijo na kompleksnih soodvisnostih med političnimi in varnostnimi akterji, zasebnim sektorjem, civilno družbo, skupnostmi in posamezniki. S tradicionalnimi pristopi na področju sektorske politike se morda ne odkrijejo vse ranljivosti in njihove medsebojne povezave oziroma se ne predvidi, kako se bo sistem kot celota odzval pod pritiskom, vključno z morebitnimi posledicami za druge države. To pomeni, da je treba ne glede na rezultat tveganje – in sposobnost njegovega obvladovanja – analizirati na več ravneh, zlasti na točkah, na katerih je en dejavnik odpornosti ali en sklop akterjev odvisen od odpornosti drugih ali na katerih imajo pomembno vlogo razmerja moči med različnimi ravni družbe. Običajno to pomeni pristop, pri katerem se upoštevajo vse nevarnosti ter ki združuje analizo na ravni regije, države, organizacije, skupnosti in posameznika.
-