



Bruksela, 22 stycznia 2018 r.
(OR. en)

5413/18

CFSP/PESC 45
COPS 14
CSDP/PSDC 24
POLMIL 8
CIVCOM 5
RELEX 39
IPCR 2

WYNIK PRAC

Od: Sekretariat Generalny Rady

Data: 22 stycznia 2018 r.

Do: Delegacje

Nr poprz. dok.: 5266/18

Dotyczy: Konkluzje Rady w sprawie zintegrowanego podejścia do konfliktów
i kryzysów zewnętrznych
– Konkluzje Rady (22 stycznia 2018 r.)

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady w sprawie strategicznego podejścia do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych Unii, przyjęte przez Radę na jej 3591. posiedzeniu w dniu 22 stycznia 2018 r.

**KONKLUZJE RADY W SPRAWIE ZINTEGROWANEGO PODEJŚCIA DO
KONFLIKTÓW I KRYZYSÓW ZEWNĘTRZNYCH****Zintegrowane podejście**

1. W globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE określono, że zintegrowane podejście stanowi ramy bardziej spójnego i całościowego reagowania przez UE na konflikty i kryzysy zewnętrzne, promuje się w niej bezpieczeństwo ludzkie, a tym samym zwiększa również bezpieczeństwo UE i jej obywateli. Unia dysponuje szerokim spektrum polityk i (wielowymiarowych) instrumentów z zakresu dyplomacji, bezpieczeństwa, obrony, finansów, handlu, współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej, które umożliwiają jej reagowanie na tego typu wyzwania, także w jej bezpośrednim sąsiedztwie i poza nim. Zintegrowane podejście respektuje i potwierdza różne mandaty, role, cele oraz ramy prawne zaangażowanych zainteresowanych stron. Jest stosowane na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i globalnym (wielopoziomowo), zgodnie z potrzebami i na wszystkich etapach konfliktów, w tym konfliktów i kryzysów długotrwałych, w (wieloetapowych) działaniach służących zapobieganiu, reagowaniu kryzysowemu, stabilizacji i budowaniu pokoju w dłuższej perspektywie, aby przyczynić się do trwałego pokoju. Jest to podejście, które ułatwia wielostronne współdziałanie państw członkowskich, stosownych instytucji UE i innych partnerów międzynarodowych i regionalnych, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
2. Rada z zadowoleniem odnotowuje podjęte od czasu przyjęcia globalnej strategii działania na rzecz wdrożenia i urzeczywistnienia zintegrowanego podejścia, w tym utworzenie stałej struktury w ramach ESDZ, jak również prace prowadzone przez Komisję i za pośrednictwem delegatur UE mające na celu promowanie wdrożenia zintegrowanego podejścia i wzywa do dalszych konkretnych i znaczących postępów w tym zakresie.

3. Rada podkreśla, jak ważne jest, by zapewnić odpowiedzialność na szczeblu lokalnym, zaangażowanie szerokiego grona podmiotów, odporność i trwałość wspieranych działań, poprzez współpracę z krajowymi i lokalnymi władzami, społecznościami i społeczeństwem obywatelskim. UE będzie w dalszym ciągu dążyć do ożywienia skutecznej wielostronności, zgodnie ze swoim zaangażowaniem na rzecz globalnego ładu opartego na prawie międzynarodowym, gdzie ONZ odgrywa podstawową rolę, z pełnym poszanowaniem zasad Karty NZ. UE będzie nadal pogłębiać współpracę z ONZ i innymi stosownymi organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, w tym z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, jak również z organizacjami pozarządowymi. Rada podkreśla kluczową rolę kobiet, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1325 w sprawie kobiet, pokoju i bezpieczeństwa (i wszystkimi kolejnymi odnośnymi rezolucjami), a także młodzieży w zapobieganiu konfliktom i budowaniu pokoju.
4. Rada podkreśla, że potrzebne jest zaangażowanie UE w delikatnych sytuacjach w sposób, który uwzględnia kontekst konfliktu. Rada podkreśla znaczenie praworządności, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, a także obowiązku ochronnego. Przypomina, jak ważne jest przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarne, i potwierdza, że UE odgrywa istotną rolę w kontekście przyjmowania zdecydowanej postawy na rzecz propagowania poszanowania międzynarodowego prawa humanitarne oraz ochrony ludności cywilnej we wszystkich sytuacjach konfliktowych.
5. Występuje silna synergia między zintegrowanym podejściem i innymi działaniami podejmowanymi w związku z globalną strategią, w szczególności ze wspólnym komunikatem w sprawie odporności z 7 czerwca 2017 r. i związanymi z nim konkluzjami Rady z 13 listopada 2017 r, a pracami w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Maksymalizowanie potencjału wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony zarówno w ramach cywilnych, jak i wojskowych misji i operacji w dziedzinie WPBiO, w sposób komplementarny oraz we współpracy z innymi odnośnymi podmiotami w UE, w tym z odpowiednimi agencjami działającymi w dziedzinie WPBiO, odgrywa ważną rolę w poszerzaniu zintegrowanego podejścia do konfliktów i kryzysów zewnętrznych. Rada przypomina, że zintegrowane podejście jest również odzwierciedlone w nowym Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju, zgodnie z którym współpracę na rzecz rozwoju wykorzystuje się w ramach całego wachlarza polityk i instrumentów, aby zapobiegać konfliktom i kryzysom, zarządzać nimi i pomóc w ich przezwyciężaniu, a także zaspokajać potrzeby humanitarne oraz budować trwałe pokój i tworzyć dobre rządy, w ramach ustalonych mandatów.

6. Rada z zadowoleniem przyjmuje obecne wysiłki na rzecz urzeczywistnienia powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową oraz współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem w terenie. W tym względzie ponownie podkreśla powiązania między zrównoważonym rozwojem, działaniami humanitarnymi oraz zapobieganiem konfliktom i budowaniem pokoju. Rada z zainteresowaniem oczekuje sprawozdania, które ma zostać przedstawione w roku 2018, dotyczącego państw pilotażowych w aspekcie współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem. Zintegrowane podejście przyczynia się też do realizacji agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, a zwłaszcza celu 16 polegającego na dążeniu do pokojowych, sprawiedliwych i integracyjnych społeczeństw. Ponadto globalna strategia UE zwraca uwagę na to, że naruszanie praw człowieka, zmiana klimatu i degradacja środowiska są kluczowymi czynnikami przyczyniającymi się do konfliktów i kryzysów.
7. Rada przypomina, że przy udzielaniu pomocy humanitarnej UE kieruje się zasadami humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności. Pomoc ta jest świadczona wyłącznie na podstawie potrzeb dotkniętej kryzysem ludności, zgodnie z Konsensusem europejskim w sprawie pomocy humanitarnej, i bez względu na cele polityczne, strategiczne, wojskowe, gospodarcze lub inne. Choć jest jednym z kluczowych elementów ogólnej reakcji UE na sytuacje kryzysowe, unijna pomoc humanitarna jako taka nie jest narzędziem zarządzania kryzysowego, a zatem nie powinna być wykorzystywana do realizacji żadnych innych celów wykraczających poza cele humanitarne. W związku z tym w odniesieniu do zintegrowanego podejścia unijna pomoc humanitarna jest stosowana zgodnie z formułą „in-but-out“.
8. Rada podkreśla, że zakres i poziom ambicji kompleksowego podejścia do konfliktów i kryzysów zewnętrznych stanowi podstawę zintegrowanego podejścia, które rozszerza oba te elementy. Pogłębia ono ramy polityki ustanowione poprzez kompleksowe podejście, w tym wspólny komunikat z 11 grudnia 2013 r. oraz późniejsze konkluzje Rady z 12 maja 2014 r. Zintegrowane podejście dotyczy potrzeby zintegrowanych działań na wszystkich etapach reakcji UE, od planowania do realizacji i wdrażania doświadczeń, i jest następcą kompleksowego podejścia w związku z ukończeniem realizacji planu działania dotyczącego kompleksowego podejścia na lata 2016–2017. Rada oczekuje na sprawozdanie końcowe w sprawie planu działania dotyczącego kompleksowego podejścia na lata 2016–2017 oraz oceny i wdrożonych doświadczeń i wniosków.

Tematy

Kwestie przekrojowe

9. Rada zwraca się do Wysokiego Przedstawiciela i Komisji, by zapewniali systematyczne przeprowadzanie analiz konfliktu i ich aktualizację w odniesieniu do państw, które są zagrożone lub dotknięte konfliktem lub niestabilnością i w których UE jest poważnie zaangażowana. Analizy te powinny obejmować wszystkie stosowne strony, w tym podmioty w obszarze religii i kultury, aby zapewnić szerokie poczucie odpowiedzialności, i zostaną uwzględnione w ocenach poszczególnych państw zaproponowanych w konkluzjach Rady w sprawie odporności. Wspólne analizy konfliktu będą źródłem informacji dla innych procesów strategicznego zaangażowania UE, takich jak programowanie regionalne i programowanie krajowe oraz wspólne programowanie.
10. Rada podkreśla wyjątkowy potencjał UE w ramach globalnych działań mediacyjnych, wykorzystujący również sieci i inicjatywy państw członkowskich dotyczące mediacji, także na szczeblu lokalnym. Zwraca uwagę na potrzebę dalszego tworzenia zdolności ESDZ w zakresie mediacji w celu zapewniania pomocy w zapobieganiu konfliktom i rozwiązywaniu konfliktów na szczeblu lokalnym i krajowym oraz do dalszych prac nad zdolnością do szybkiego rozmieszczenia ekspertów w zakresie mediacji w delegaturach UE oraz, w stosownych przypadkach, w ramach wsparcia dla innych organizacji międzynarodowych i regionalnych, kładąc przy tym należyty nacisk na wykorzystanie mediacji we wczesnych działaniach. Zachęca również UE do wspierania lokalnych podmiotów działających na rzecz pokoju, w tym mediatorów wewnętrznych, i do dalszego pogłębiania współpracy w zakresie mediacji z ONZ i innymi organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi.
11. Rada przywołuje swoje konkluzje z 14 listopada 2016 r. i podkreśla, że należy w dalszym ciągu wdrażać wspólny komunikat w sprawie ogólnounijnych ram strategicznych w celu wspierania reformy sektora bezpieczeństwa.

Zapobieganie konfliktom

12. Rada zwraca się do Wysokiego Przedstawiciela i Komisji o zwiększenie politycznej rangi kwestii zapobiegania konfliktom i kryzysom zewnętrznym, m.in. poprzez specjalne dyskusje na szczeblu ministrów, w stosownych przypadkach, na podstawie konkretnych przypadków, w celu wprowadzenia nawyku podejmowania wczesnych działań służących skutecznemu wyeliminowaniu zagrożeń pojawiających się i eskalujących konfliktów siłowych.
Z zadowoleniem odnotowuje, że ONZ nadał tej kwestii priorytetowe znaczenie. Rada podkreśla, jak ważne jest zajęcie się kwestią zapobiegania aktom okrucieństwa w kontekście zapobiegania konfliktom i kryzysom. Oczekuje na wyniki przeprowadzanej właśnie oceny zaangażowania UE na rzecz zapobiegania konfliktom i budowania pokoju w latach 2013–2017 jako podstawy dalszego wzmocnienia roli UE w tych obszarach.
13. Rada z zadowoleniem odnotowuje korekty unijnego systemu wczesnego ostrzegania, aby uczynić go bardziej pluralistycznym, również poprzez bardziej ustrukturyzowane zaangażowanie państw członkowskich, m.in. w ramach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, oraz oczekuje ustanowienia procesu monitorowania otoczenia, który ma identyfikować w perspektywie krótkoterminowej naciski zewnętrzne i ich konsekwencje w celu ułatwienia zapewnienia terminowej reakcji politycznej UE. UE będzie wdrażać i monitorować środki służące wczesnym działaniom zidentyfikowane w ramach procesu wczesnego ostrzegania, a także omawiać je w odpowiednich organach Rady.
14. Rada przypomina o potrzebie włączenia, w stosownych przypadkach, podejścia opartego na odporności do unijnego programowania, tak aby przyczynić się do zapobiegania konfliktom i kryzysom oraz zająć się podstawowymi przyczynami konfliktów i kryzysów zewnętrznych. Podkreśla znaczenie elastycznego i szybkiego finansowania dla zapobiegania konfliktom i kryzysom oraz budowania pokoju, jak również dla reagowania kryzysowego. W tym kontekście przypomina o kluczowej roli Instrumentu na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju.

Rada przypomina o konieczności pełnego uwzględnienia wszystkich wymogów w celu dalszego wspierania krajów partnerskich w zakresie zapobiegania kryzysom i zarządzania nimi we własnym zakresie, również w kontekście misji i operacji w dziedzinie WPBiO, oraz apeluje do Komisji i ESDZ o szybkie wskazanie i opracowanie nowych projektów.

Przypomina o elastycznym geograficznym zakresie budowania zdolności na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju, a także o swojej propozycji dotyczącej prowadzenia prac nad specjalnym instrumentem budowania zdolności, z uwzględnieniem wszelkich niezbędnych prac przygotowawczych.

Reakcja UE na konflikty i kryzysy

15. Rada z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie mechanizmu reagowania kryzysowego ESDZ mającego na celu usprawnienie reagowania na zewnętrzne kryzysy i sytuacje nadzwyczajne, z udziałem ESDZ, służb Komisji i delegatur. Zachęca ESDZ do dalszego poszukiwania większej synergii między nowym mechanizmem a systemami reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych w różnych instytucjach UE, zwłaszcza Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego w Komisji i zintegrowanymi uzgodnieniami UE dotyczącymi reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR) w Radzie. Rada wyraża uznanie dla ściślejszej koordynacji działań konsularnych państw członkowskich podejmowanych w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe w państwach trzecich oraz z zadowoleniem przyjmuje wdrożenie „Wspólnych unijnych ram konsularnych w zakresie gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych”.
16. Rada odnotowuje, że misje i operacje w dziedzinie WPBiO – zarówno cywilne, jak i wojskowe – są bardziej skuteczne i mają większe oddziaływanie, kiedy są skoordynowane z szerszym zaangażowaniem UE, łącznie z wymiarem rozwojowym, stabilizacyjnym, humanitarnym i politycznym. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że strategiczne planowanie misji i operacji jest koordynowane ze stosownymi podmiotami na wczesnym etapie, aby ułatwić dostosowanie do innych rodzajów zaangażowania UE i przejście do nich z zapewnieniem ciągłości unijnych działań oraz wpływu w danym kraju lub regionie. Bardziej spójne podejście zwiększa skuteczność podejmowanych przez UE wysiłków, co toruje drogę do trwałego pokoju i rozwoju w perspektywie długoterminowej. Ponadto Rada podkreśla znaczenie skutecznej koordynacji cywilno-wojskowych działań humanitarnych, w stosownych przypadkach, w celu ułatwienia dialogu i zwiększenia interakcji między podmiotami cywilnymi i wojskowymi.

17. W tym kontekście Rada oczekuje także wzmocnienia cywilnego wymiaru WPBiO, zgodnie z jej konkluzjami w sprawie bezpieczeństwa i obrony z 13 listopada 2017 r. Należy określić wartość dodaną cywilnych działań w dziedzinie WPBiO w ramach zintegrowanego podejścia UE do konfliktów i kryzysów zewnętrznych oraz w całym cyklu konfliktu, a wymogi dotyczące zdolności cywilnych powinny zostać spełnione w ramach umowy w zakresie cywilnego wymiaru WPBiO w 2018 r.

Stabilizacja

18. Rada przyjmuje do wiadomości pierwsze kroki podjęte w celu realizacji działań stabilizacyjnych, w tym wykorzystanie art. 28 Traktatu o Unii Europejskiej, podobnie jak działania UE na rzecz stabilizacji prowadzone w środkowej części Mali. W związku z tym, że UE i jej państwa członkowskie mogą uruchomić szeroki zestaw odpowiednich aktywów, narzędzi i instrumentów, które można wykorzystać do zintegrowanych działań stabilizacyjnych, konieczne jest spójne i skoordynowane planowanie podczas całego procesu planowania działań stabilizacyjnych, zarówno w dowództwie, jak i w terenie. Rada oczekuje dalszego rozwinięcia koncepcji UE dotyczącej stabilizacji, w tym opracowania jasnej definicji, w ramach zintegrowanego podejścia UE do konfliktów i kryzysów zewnętrznych.
19. Rada przywołuje swoje konkluzje w sprawie wsparcia UE na rzecz sprawiedliwości okresu przejściowego, jako część zintegrowanego podejścia, i podkreśla potrzebę wzmocnienia wysiłków UE na rzecz wspierania i promowania działań w zakresie sprawiedliwości okresu przejściowego oraz współdziałania z partnerami na szczeblu międzynarodowym i krajowym.

Ponownie podkreśla, jak ważna jest walka z bezkarnością za akty okrucieństwa i zdecydowana polityka UE wspierająca Międzynarodowy Trybunał Karny.

20. Państwa członkowskie i instytucje UE w dalszym ciągu będą ściśle ze sobą współpracować w Brukseli i w terenie z myślą o dalszym opracowywaniu koncepcji i realizacji zintegrowanego podejścia. Zaangażowanie państw członkowskich zostanie ustrukturyzowane poprzez regularne kontakty na szczeblu eksperckim w ramach stosownych organów Rady oraz w ramach Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Rada oczekuje sprawozdania z wdrażania zintegrowanego podejścia do konfliktów i kryzysów zewnętrznych jako części sprawozdania rocznego na temat wdrażania globalnej strategii.
-