



VYSOKÁ PŘEDSTAVITELKA
UNIE PRO ZAHRANIČNÍ
VĚCI A BEZPEČNOSTNÍ
POLITIKU

V Bruselu dne 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

SPOLEČNÉ SDĚLENÍ EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Strategický přístup k odolnosti ve vnější činnosti EU

{SWD(2017) 226 final}
{SWD(2017) 227 final}

1. Úvod

EU a její členské státy zavedly pevný politický rámec pro vedení vnější činnosti Unie zakotvený v článku 21 Smlouvy a v Globální strategii zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie¹ (dále jen „globální strategie EU“) související se závazky, které přijaly na celosvětové a regionální úrovni. Úkolem je nyní udržet pokrok v transformačním programu, který si EU stanovila, na pozadí propojenějšího, spornějšího a komplexnějšího globálního prostředí. Globální strategie EU určuje posílení odolnosti státu a společnosti jako součást reakce na tuto výzvu.

Cílem tohoto společného sdělení je zjistit, jak může strategický přístup k odolnosti zvýšit dopad vnější činnosti EU a udržovat pokrok směrem k cílům rozvojové, humanitární, zahraniční a bezpečnostní politiky EU s ohledem na proměnlivější prostředí globálních výzev a rizik, jež globální strategie EU popisuje. Uznává nutnost přejít od řešení krizí ke strukturálnějšímu, dlouhodobějšímu, nelineárnímu přístupu k případům zranitelnosti s důrazem na předvídání, prevenci a připravenost.

Tvrdí, že vzhledem k rychle se měnícímu prostředí je zapotřebí politického přístupu, který je podpořen soudržnou mobilizací politického dialogu, diplomatických zdrojů Unie a jejích členských států, pomocí EU a dialogem o odvětvových politikách a dvoustranných iniciativách. Navrhuje zásady a pracovní metody, které je třeba zavést k jeho provedení. Vychází ze zkušeností s prováděním sdělení Komise o odolnosti z roku 2012², které nadále řídí příslušnou práci EU, jakož i ze zkušeností získaných z prosazování odolnosti EU při řešení složitých výzev v rámci domácí politiky.

Toto společné sdělení rovněž uznává, že EU není izolovaná od tlaků, jež ovlivňují její vnější partnery, a že vnější politika EU může přispět k posílení odolnosti v rámci samotné Unie. V tomto duchu navrhuje vytvoření vhodných vazeb mezi vnitřní a vnější politikou, a to zejména v souvislosti s Evropským programem pro bezpečnost.

2. Strategický přístup ke zvyšování odolnosti ve vnější činnosti EU

Ambiciózní politický rámec. Během posledních několika let EU intenzivně usilovala o změnu svého rámce vnější politiky v reakci na měnící se globální prostředí. Tento nový rámec zahrnuje mnohostranné cíle, jako jsou Agenda pro udržitelný rozvoj 2030, Pařížská dohoda a sendajský rámec pro snižování rizika katastrof a závazky přijaté na Světovém humanitárním summitu, jakož i významné vlastní přezkumy EU týkající se evropské politiky sousedství, jejích vztahů s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi, Evropského konsensu o

¹ „Sdílená vize, společný postup: silnější Evropa. Globální strategie zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie“, červen 2016.

² „Přístup EU ke zvyšování odolnosti: poučení z krizí v oblasti zajišťování potravin“ COM(2012) 586 final, 3. října 2012.

rozvoji a vytvoření nové úrovně ambicí pro bezpečnostní a obrannou politiku EU. Římská deklarace opětovně potvrdila závazek EU hrát silnější roli na světové scéně.

Proměnlivější prostředí globálních výzev a rizik. EU bude tuto agendu prosazovat v kontextu světa, ve kterém je tempo změn stále rychlejší a tlaky na státy, společnosti, komunity a jednotlivce v rostoucí míře disruptivní. Tlaky, vyznačující se nebývalým tempem globalizace, sahají od demografických změn, změn klimatu, výzev v rámci životního prostředí nebo migrace, kterým jednotlivé státy nemohou čelit samotné, až po hospodářské otřesy, narušení společenské soudržnosti kvůli slabým institucím a špatné správě, konflikty, násilný extremismus a činy vnějších mocí sloužící k destabilizaci vnímaných protivníků. Je vyvíjen neustálý tlak na dodržování lidských práv a základních svobod. Existují rozsáhlé nenaplněné humanitární a rozvojové potřeby.

Chronická zranitelnost a nestabilita v širším okolí Evropy zhoršují dopad těchto tlaků. Brzdí rozvoj celých regionů s možným efektem přelévání přes hranice.

Podpora odolnosti k udržení pokroku. Sdělení Komise z roku 2012 o přístupu EU ke zvyšování odolnosti definuje odolnost jako „schopnost jednotlivce, domácnosti, společenství, země nebo regionu přestát zátěž a otřesy, přizpůsobit se jim a rychle se z nich zotavit“. Globální strategie EU tuto koncepci dále rozvíjí. Odolnost popisuje jako „široký koncept zahrnující všechny jednotlivce a celou společnost“, pro něž jsou příznačné „demokracie, důvěra v instituce a udržitelný rozvoj a schopnost reformy“. Podpora odolnosti na všech úrovních je také nedílnou součástí nového Evropského konsensu o rozvoji.

Strategický přístup EU k odolnosti je zaměřen na dosažení a udržení ambiciózního souboru výše popsaných cílů pro vnější činnost EU, a to posilováním:

- přizpůsobivosti států, společností, komunit a jednotlivců politickým, ekonomickým, environmentálním, demografickým nebo společenským tlakům, aby byl podpořen pokrok směrem k národním rozvojovým cílům;
- schopnosti státu tváří v tvář značným tlakům budovat, udržovat nebo obnovovat své základní funkce a základní společenskou a politickou soudržnost způsobem, který zajistí respekt k demokracii, právnímu státu, lidským a základním právům a podpoří inkluzivní dlouhodobou bezpečnost a pokrok;
- schopnosti společností, komunit a jednotlivců řídit příležitosti a rizika mírovým a stabilním způsobem a budovat, udržovat nebo obnovovat živobyčí tváří v tvář silným tlakům.

Deset hlavních faktorů uvedených v příloze identifikuje některé z hlavních metodických poznatků, které budou tuto práci ovlivňovat.

3. Provádění strategického přístupu ke zvyšování odolnosti

Práce budou probíhat v následujících třech vzájemně propojených liniích:

- rozšiřování přínosu vnější činnosti EU k posilování odolnosti partnerských zemí a jejich občanů při současném posilování a plnění stávajících závazků týkajících se odolnosti,
- obohacování dialogu o odvětvových politikách s partnerskými zeměmi na základě zkušeností EU s podporou odolnosti v její domácí politice a na základě její výzkumné základny,
- zajišťování toho, aby vnější politika EU účinně přispívala k odolnosti v rámci Unie.

Tato práce bude založena na závazku EU k demokracii a lidským a základním právům.

3.1 Rozšiřování přínosu vnější činnosti EU k posilování odolnosti státu, společností a komunit v partnerských zemích

EU bude i nadále provádět akční plán pro odolnost pro období 2013–2020, který vychází ze závěrů Rady z roku 2013 o přístupu EU ke zvyšování odolnosti. Přístup EU ke zvyšování odolnosti se však bude rozšiřovat tak, aby řešil odolnost státu, společností a komunit na základě nového Evropského konsensu o rozvoji. Bude klást větší důraz na řešení vleklých krizí, nebezpečí násilných konfliktů a dalších strukturálních tlaků včetně zhoršování životního prostředí, změny klimatu, migrace a násilného vysídlení obyvatelstva.

Tento přístup bude v souladu se závazky EU obsaženými v Agendě pro udržitelný rozvoj 2030, zejména s cílem „nenechat nikoho bez pomoci“ a v cíli udržitelného rozvoje č. 16 podporovat „mírové a inkluzivní společnosti pro udržitelný rozvoj, zajistit přístup ke spravedlnosti a vytvořit efektivní, odpovědné a inkluzivní instituce“.

Odolnost a inkluzivní a participativní společnosti

Existuje velké množství důkazů ukazujících na souvislost mezi inkluzivními a participativními společnostmi s odpovědnými, transparentními a demokratickými institucemi a udržitelným rozvojem a předcházení násilným konfliktům. Naopak nedostatky v oblasti správy věcí veřejných, demokracie, lidských práv a právního státu, rovnosti žen a mužů, korupce nebo zmenšujícího se prostoru pro účast veřejnosti a občanské společnosti představují pro účinnost jakéhokoliv rozvojového úsilí společnosti zásadní výzvu. Kvalita správy a veřejné správy určuje výkonnost země ve všech oblastech veřejné politiky, ovlivňuje hospodářskou prosperitu, sociální a územní soudržnost a udržitelný růst. Odolné společnosti se opírají o udržitelný a vyvážený socioekonomický rozvoj, který předvídá a řeší socioekonomické nerovnosti, zranitelná místa a jejich základní příčiny. Toto chápání je jádrem přístupu EU ke zvyšování odolnosti státu a společnosti.

EU by měla:

- *nadále podporovat domácí úsilí – přizpůsobené potřebám a kontextu každé společnosti – o budování udržitelných demokratických států, zodpovědných a*

transparentních institucí, reformu bezpečnostního sektoru, posilování právního státu, široce založeného inkluzivního růstu a zaměstnanosti, participativní rozhodování a veřejný přístup k informacím. Zapojení místních vlád, komunit a zúčastněných stran z občanské společnosti bude věnována zvláštní pozornost.

**Odolnost v praxi – budování odolnosti v situaci po skončení konfliktu:
Nigérie**

Řešení zranitelnosti a nestabilní situace v Africe je globální prioritou vyžadující společnou akci všech zúčastněných stran pro řešení vzájemně propojených problémů chudoby, nerovnosti, konfliktů, násilného extremismu a klimatických hrozeb. Vleklá krize v regionu má rovněž významné vedlejší účinky na EU.

Odezva EU na krizi v severní Nigérii je příkladem společného přístupu ke zvyšování odolnosti založeného na společné analýze (provedené společně se Světovou bankou a OSN) a společném strategickém plánování. Významný balíček pomoci se bude zaměřovat na zvýšení odolnosti lidí postižených konfliktem a započne obnovu severovýchodní Nigérie. Vychází ze stávající odezvy na mimořádné události a postupně přechází do fáze obnovy a rehabilitace, přičemž využívá jak humanitární, tak rozvojové fondy.

**Odolnost v praxi – odolnost a podpora našich partnerů v pěti hlavních zásadách EU vůči
Rusku**

Vnitřní odolnost Unie je nedílnou součástí naší vnější politiky vůči Rusku. Pět hlavních zásad schválených Radou pro zahraniční věci v březnu roku 2016 je vyjádřením potřeby posílit zapojení v sousedních oblastech, které sahají až do Střední Asie. Zároveň identifikují potřebu posílit odolnost EU, zejména pokud jde o energetickou bezpečnost, hybridní hrozby a strategickou komunikaci. Jejich cílem je zajistit, aby Unie i její sousední partnerské země měly i nadále možnost se svobodně rozhodovat v politické, diplomatické a ekonomické oblasti díky tomu, že se sníží prostor pro vnější vliv nebo nátlak.

Ekonomická odolnost

Ekonomická odolnost je klíčovým faktorem celkové odolnosti země a značně koreluje s jinými aspekty odolnosti. Zlepšování ekonomické odolnosti zahrnuje zdravé makroekonomické politiky. Rovněž vyžaduje, aby byla věnována pozornost dalším faktorům, jako je zajištění odpovídajícího financování infrastruktury nezbytné k poskytování základních veřejných služeb, zajištění diverzifikovanějšího hospodářství s účinnějším a bezpečnějším zásobováním energií a zajištění nutných finančních rezervních opatření a opatření k zajištění kontinuity podnikání a ochrany důležitých služeb a klíčových zařízení tváří v tvář otřesům.

Zatímco makroekonomická stabilita je nezbytná pro sociální rozvoj, makroekonomické politiky stabilizace a přizpůsobení mohou představovat náklady. Takové tlaky mohou zhoršit stávající nerovnosti a společenské napětí, zejména pokud postihují ty nejzranitelnější. Politiky

musí být navrženy tak, aby tyto důsledky zmírnily. Zlepšení statistických a prognostických kapacit je podmínkou pro zlepšení tvorby politiky a monitorování.

Ekonomická odolnost také vyžaduje vytvoření podmínek pro udržitelný a inkluzivní růst, investice a financování. Nejprve jde o zajištění diverzifikovaného hospodářství, které není příliš závislé na jednotlivých odvětvích nebo podnicích a poskytuje podpůrné prostředí pro růst nových podniků a malých a středních podniků. K tomuto cíli může přispět i podpora oběhového hospodářství, které snižuje závislost na zdrojích. Navíc pokud pracovníkům poskytneme nezbytné dovednosti a přístup k odborné přípravě, pomůže jim to přizpůsobit se strukturálním změnám.

Investice zahraničních společností mohou zemím pomoci modernizovat hospodářství, musí to však být stejnou měrou doprovázeno pobídkami pro nadnárodní podniky, aby se zajistilo dodržování lidských práv, včetně práv pracovních.

EU by měla:

- *podporovat partnerské země při rozvíjení ekonomické odolnosti opírající se o makroekonomickou stabilitu a doprovázené opatřeními zaměřenými na podporu inkluzivního růstu a zmírnění možného přechodného negativního dopadu na některé skupiny ve společnosti; zvláštní pozornost by měla být věnována rozvoji dovedností, vytváření důstojných pracovních míst, sociální ochraně a posílení ekonomického postavení znevýhodněných skupin v této souvislosti;*
- *spolupracovat s Evropskou investiční bankou, jinými mezinárodními finančními institucemi, organizacemi podnikatelského odvětví a sociálními partnery s cílem posílit investiční rámce pro ekonomickou a sociální odolnost opírající se o inkluzivní hospodářský rozvoj, vytváření pracovních míst a podporu podnikání a přístupu k finančním prostředkům; při sledování této agendy by měla plně využívat navrhovaného plánu vnějších investic.*

Větší důraz na potřeby vyplývající z vleklých krizí

Úroveň humanitárních potřeb souvisejících s násilným vysídlením obyvatelstva v důsledku násilných konfliktů je nejvyšší, jaká kdy byla zaznamenána. Celé regiony se nacházejí ve stavu vleklých krizí a nestability, kde se dopady chronických přírodních katastrof, zhoršování životního prostředí a konfliktů vzájemně prolínají a zhoršují své důsledky. V současné době žije v nestabilních situacích 22 % světové populace neboli 1,6 miliardy lidí³, přičemž se očekává, že do roku 2030 se tento počet dále zvýší⁴. Kromě rostoucího počtu lidí, kteří se

³ OECD (2016), States of Fragility 2016: Understanding violence.

⁴ Jedno lidstvo: sdílená odpovědnost – zpráva generálního tajemníka OSN Pan Ki-muna v rámci Světového humanitárního summitu v roce 2016.

nacházejí v humanitární nouzi, lidé bývají postiženi po delší dobu. Průměrná doba násilného vysídlení obyvatelstva je nyní 17 let. Dvě třetiny mezinárodní humanitární pomoci jsou v současnosti poskytovány dlouhodobým příjemcům v důsledku vleklých krizí nebo opakujících se katastrof ve stejném regionu.

Tradiční lineární dělba práce mezi humanitární pomocí a rozvojovou spoluprací se tváří v tvář této nové realitě mění. Strukturální nestabilita, která má krátkodobé i dlouhodobé socioekonomické a politické dopady, musí být řešena účinněji, aby se přerušily opakující se cykly mimořádných situací. Současný model EU pro řešení krizí se musí lépe přizpůsobit situaci, kdy chudoba, populační růst, změna klimatu, rychlá urbanizace, hospodářská soutěž o omezené zdroje, konflikt a násilný extremismus uvrhají do nestability celé regiony.

EU by měla:

- *upřednostňovat a posilovat úzkou spolupráci politických, humanitárních a rozvojových aktérů EU v oblasti vleklých krizí a dlouhotrvajícího násilného vysídlení obyvatelstva při současném respektování odlišných mandátů stanovených Smlouvami a humanitárních zásad;*
- *s podporou rozvojových partnerů povzbuzovat vlády prostřednictvím politického dialogu k tomu, aby přijímaly větší odpovědnost za chronickou zranitelnost a posílily místní schopnosti pro řízení rizik a včasější reakci na místní úrovni;*
- *mobilizovat své kapacity pro diplomatické zapojení, dialog o odpovědných politikách a programování pomoci soudržným způsobem na základě zdokonalené společné analýzy všech faktorů včetně socioekonomických, politických a environmentálních rizik, které násobí zranitelnost vůči existujícím nebezpečím.*

Odolnost v praxi – porozumění genderovému rozměru, příklad z politiky v oblasti konfliktů a katastrof

Případové studie ukazují, že změna klimatu, katastrofy a násilné konflikty mohou mít na genderové skupiny odlišný vliv. Těmto faktorům je třeba řádně porozumět a řešit je v každé analýze odolnosti.

V některých případech mohou katastrofy a konflikty zdůraznit patriarchální společenské normy, které nepřiměřeně omezují rovný přístup žen a dívek k právům a zdrojům, a mohou také vytvářet posun v genderových rolích a normách.

I ženy a dívky mohou aktivně a významně přispívat k odolnosti společnosti, na níž je možné stavět mír. Zaručením toho, aby byly ženy a dívky dobře informovány a aktivně se podílely na budování míru a úsilí o obnovu, se zajistí nejen to, aby byly zohledněny jejich specifické potřeby a schopnosti, ale může to také poskytnout příležitost pro sociální změny, a to zpochybním tradičních genderových rolí a diskriminace na základě pohlaví. To je další

faktor odolnosti společnosti a může zajistit vhodnější a udržitelnější výsledky práce podporované EU.

Je třeba také plně uznat konkrétní přínos žen k posilování odolnosti vůči násilným konfliktům uvnitř společnosti, stejně jako jejich roli při zapojování komunit do prevence a řešení konfliktů a boje proti násilnému extremismu.

Odolnost a předcházení násilným konfliktům

Přístup ke zvyšování odolnosti v oblasti předcházení násilným konfliktům má za cíl zlepšit intervence prostřednictvím lepšího porozumění faktorům, které k násilným konfliktům vedou, a identifikaci vnitřních schopností v rámci společnosti, které určitým komunitám mohou umožnit vzdorovat sklonům k násilí. Může povzbudit mírové iniciativy a podpořit místní mechanismy řešení konfliktů, a to zejména v zemích, kde stát může hrát nejednoznačnou roli jednak jako zdroj politické autority, jednak jako zdroj násilí nebo nátlaku.

Takový přístup také znamená rozšíření rozsahu zvažovaných reakcí, například přikládáním větší váhy tomu, nakolik zaměstnanost a sociální politiky přispívají k odolnosti společnosti ve vnitrostátních programech obnovy, usilováním o zajištění sociálního začlenění do správy přístupu k přírodním zdrojům a posilováním genderového rozměru (viz rámeček výše).

Existuje také prostor pro posílení přínosu partnerství EU v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP) ke zvýšení odolnosti v souladu se závěry Rady o bezpečnosti a obraně z května roku 2017. Součástí by mohla být školení a budování kapacit a práce v rámci budování kapacit na podporu iniciativy v oblasti bezpečnosti a rozvoje.

To vše musí být podpořeno společnou politickou a diplomatickou činností EU a jejich členských států.

EU by měla:

- *posílit svou práci v oblasti předcházení konfliktům a budování míru zavedením rozměru odolnosti, který klade větší důraz na komplexnější, sdílenou analýzu, zapojení na úrovni komunit a států a případně zavedením integrovaného přístupu k řešení konfliktů a krizí uvedeného v globální strategii EU;*
- *v metodice posuzování konfliktů přikládat větší váhu místním schopnostem vypořádat se s riziky a pozitivním faktorům odolnosti v rámci komunity spolu s analýzou mocenských vztahů a vnějších tlaků, jež mohou vést ke společenskému rozpadu; rovněž by měla lépe zohlednit souvislost mezi choulostivostí životního prostředí a nebezpečím násilných konfliktů a systematicky zahrnout ukazatele v oblasti klimatu a životního prostředí do systémů včasného varování v případě konfliktů;*

- *využít tuto posílenou analýzu k utváření a posilování politického úsilí EU a jejích členských států o předcházení konfliktům prostřednictvím politického dialogu, kolektivní diplomatické reakce a spolupráce s partnery, jako je OSN.*

Odolnost, změna klimatu a zhoršování životního prostředí

Změna klimatu, přírodní katastrofy a zhoršování životního prostředí jsou vzájemně propojené a mají dalekosáhlý dopad na odolnost komunit a ekologické podpůrné systémy, na nichž život závisí. Představují příčinu nebo faktory přispívající k mnoha konfliktům na celém světě.

EU by měla:

- *rozšířit svůj přístup k těmto výzvám a klást větší důraz na ochranu, obnovu a udržitelné řízení přírodních zdrojů a ekosystémů a na udržování služeb, které poskytují; měla by na tom pracovat současně jako na budování odolnosti ve vztahu k extrémním událostem, jako jsou sucho, hladomor a povodně⁵;*
- *při posuzování zranitelnosti sledovat nejen intenzitu událostí, ale také jejich četnost a pravděpodobnost; v rámci posuzování a reakce zohlednit dlouhodobé environmentální tlaky, jako například odlesňování a zvyšující se poptávka po vodě, jakož i potřebu předvídat následky přírodních katastrof a postupně vznikajících událostí, jako jsou znehodnocování půdy, okyselování oceánů, stoupání hladiny moře a tání ledovců;*
- *vyžadovat systematictější posuzování rizik v oblasti životního prostředí, klimatu a katastrof, začleňovat je do systémů včasného varování s cílem určit možný dopad katastrofických náhlých a postupně vznikajících rizik a také identifikovat a upřednostňovat preventivní a/nebo adaptivní opatření pro investování, rozvoj, územní a městské plánování zohledňující rizika.*

EU je rovněž odhodlána spolupracovat s místními orgány na zvyšování odolnosti v rychle se rozvíjejících městských oblastech, kde může nedostatečné plánování nebo investice do opatření na zmírnění klimatických a geofyzikálních rizik vystavit obyvatelstvo významným lidským a ekonomickým škodám v případě, kdy dojde k otřesům a zátěžím. Řešení základních rizikových faktorů pomocí veřejných a soukromých investic zohledňujících rizika je nákladově efektivnější než spoléhání na odezvu po katastrofě. EU bude v této souvislosti nadále stavět na zavedeném odvětvovém dialogu o udržitelné urbanizaci s hlavními partnery a institucemi, včetně regionálních a místních orgánů, s cílem posílit jejich odolnost a inovační kapacitu, a to v souladu s cíli nové městské agendy.

⁵ Akční plán EU pro přírodu přiznává dobře fungujícím ekosystémům a službám, které poskytují, klíčovou úlohu.

EU by měla:

- *podporovat využívání ekosystémových přístupů ke snižování rizika katastrof;*
- *podporovat převod rizik prostřednictvím mechanismů financování v oblasti rizik, jako jsou pojištění a podmíněné úvěry;*
- *spolupracovat s místními orgány na rozvoji systémů řízení podporujících odolnost vůči změně klimatu a udržitelného řízení přírodních zdrojů.*

Tato práce bude doprovázena posílením politického dosahu EU, zejména prostřednictvím sítě zelené diplomacie, pracovních skupin G7 pro klima a nestabilitu, partnerství G7 „InsuResilience“ a Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu. EU by měla působit také prostřednictvím jiných příslušných fór včetně OSN a příslušných mnohostranných dohod o životním prostředí, aby mezi partnery zvýšila povědomí o environmentálním přínosu pro stabilitu a bezpečnost.

Odolnost, migrace a násilné vysídlení obyvatelstva

Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 uznává pozitivní přínos migrantů k inkluzivnímu růstu a udržitelnému rozvoji. Také zohledňuje zranitelnost a potřeby násilně vysídlených osob. Správně navržené migrační politiky mohou posílit ekonomickou odolnost jak v hostitelských zemích, tak v komunitách původu. Kromě toho migrace a útěk mohou být na individuální úrovni legitimní adaptační strategií vůči vážným vnějším tlakům. Náhlé, trvalé nebo rozsáhlé migrační tlaky, včetně tlaků způsobených násilným vysídlením obyvatelstva, však často nejsilněji dopadají na nejhudší části světa, a dále tak zatěžují křehké mechanismy pro zvládnutí situace. Postižena je tím zejména subsaharská Afrika. Také Evropa může očekávat, že bude i nadále pro mnohé cílovým místem, což kromě toho, že to bude mít dopad na EU, má dopad i na tranzitní země na její zeměpisné periferii.

Přístup ke zvyšování odolnosti v oblasti migrace znamená navrhování politik tak, aby odrážely způsob, jakým migrační vzorce reagují na složité interakce mezi demografickými, institucionálními a demokratickými nedostatky, ekonomickou a sociální nerovnováhou, násilnými konflikty, zhoršováním životního prostředí a změnou klimatu. To znamená pokračovat v investicích do spolehlivé důkazní základny politiky a následně uskutečňovat včasné investice.

EU by měla pracovat na dalším rozvoji následujících klíčových dimenzí přístupu ke zvyšování odolnosti v oblasti migrace a násilného vysídlení obyvatelstva:

- *zajištěním toho, aby práce v oblasti migrace byla plně začleněna do našich celkových politických vztahů s partnerskými zeměmi. Aby byly rovněž založeny na zásadách*

vlastní odpovědnosti, sdílené odpovědnosti a bezvýhradného dodržování humanitárního a uprchlického práva a povinností v oblasti lidských práv včetně práva na ochranu;

- *řešením hlavních příčin nelegální migrace, z nichž některé jsou hluboko zakořeněné a zahrnují chudobu, nerovnost, demografický růst, nedostatek pracovních míst, vzdělání a ekonomických příležitostí, nestabilitu, konflikty, změnu klimatu a zhoršování životního prostředí a dlouhodobé důsledky násilného vysídlení obyvatelstva;*
- *podporou soběstačnosti a poskytnutím možnosti vysídleným osobám žít důstojně, mj. v podobě možnosti přispět svým hostitelským společnostem⁶. To vyžaduje nový přístup pro násilně vysídlené osoby a jejich hostitelské komunity založený na rozvoji a orientovaný na lidi, který podporuje přístup ke vzdělání, bydlení, důstojné práci, živobytí a službám a jehož cílem je ukončit závislost na humanitární pomoci;*
- *bojem proti obchodování s lidmi a sítím organizovaného zločinu, které zneužívají migranty a uprchlíky, a uplatňováním genderově citlivého přístupu ke konkrétním formám násilí, které se jich týkají;*
- *podporou hostitelských komunit. EU by měla dále podporovat cílené iniciativy zaměřené na zlepšení jazykových a odborných dovedností, přístup ke službám a na trh práce, inkluzivní vzdělávání, prosazování mezikulturních výměn a podporu osvětových kampaní zaměřených jak na hostitelské komunity, tak na migranty;*
- *posílením důkazní základny pro intervence, mimo jiné prostřednictvím věnování zvláštní pozornosti násilnému vysídlování obyvatelstva, hnacím silám migrace a spolupráci se zeměmi, které nejsou členy EU, v rámcovém programu EU pro výzkum a inovace.*

**Odolnost v praxi – porozumění hnacím silám a vzájemnému propojení mezi tlaky.
Příklad migrace, životního prostředí a změny klimatu**

Má se za to, že migrace do EU je silně ovlivněna změnami v oblasti životního prostředí a klimatu, ačkoliv tato hnací síla je obtížně oddělitelná od ekonomických, demografických a jiných faktorů a často není rozpoznána. Mnoho migrantů ze západní Afriky nebo východní Afriky bylo ze svých domovů nejprve vyhnáno v důsledku desertifikace a znehodnocení půdy, což přispělo k modelu vylidňování venkova v Africe, které bylo do značné míry způsobeno environmentálními narušeními zemědělských systémů.

Dopady přírodních katastrof jsou umocňovány ekonomickými a demografickými trendy a rychlou urbanizací. V důsledku toho jsou africká města často ochromena rozsáhlým nárůstem obyvatel a nejsou schopna uspokojit jejich potřeby, pokud jde o pracovní místa, bydlení nebo

⁶ Sdělení Komise „Důstojný život: místo závislosti soběstačnost – Násilné vysídlování a rozvoj“ (COM(2016)234 final).

základní služby. Nedávné studie ukázaly, jak se migranti z velké části shromažďují v neformálních osadách na okrajích velkých afrických měst, jako je tomu například v případě Akkry, kde se více než 90 % domácností migrantů nachází v jedné velmi zanedbané oblasti bez přístupu k tekoucí vodě.

3.2 Posilování odolnosti prostřednictvím dialogu o politice a dvoustranných iniciativ

EU stále více využívá přístupu ke zvyšování odolnosti k prolomení ledů při řešení náročných výzev v rámci domácí politiky, počínaje hospodářskou politikou až po adaptaci na změnu klimatu a zabezpečení dodávek energie. Také významně investovala do výzkumu, aby zajistila spolehlivé důkazní podklady pro tento přístup, a vyvinula řadu analytických nástrojů na podporu provádění politik. U mnoha z těchto výzev je domácí a mezinárodní rozměr reakce úzce propojen (viz rámeček níže). To nám umožňuje obohatit dialog o politice s partnerskými zeměmi o náhled ze zkušenosti domácí politiky EU. Dialog o politice je obousměrný proces a EU se tímto způsobem může od svých partnerů také hodně naučit.

EU by měla:

- *čerpat z technických zkušeností EU s budováním odolnosti ve svých domácích politikách s cílem posílit dvoustranný odvětvový politický dialog a iniciativy; měla by usilovat o rozšíření přínosu specializovaných agentur EU k této práci;*
- *usilovat o zajištění toho, aby byly osvědčené postupy a normy EU vyjádřeny v příslušných mnohostranných nástrojích a politických rámcích, a to včetně MOP, WHO a skupiny G20;*
- *podporovat sdílenou mezinárodní znalostní základnu v oblasti odolnosti zapojením zemí mimo EU do výzkumu a inovací souvisejících s odolností v rámci programu Horizont 2020 a sdílet a realizovat výsledky v rámci naší mezinárodní spolupráce.*

Odolnost v praxi – propojení vnitřní a vnější politiky EU

Ochrana kritické infrastruktury – Koncepce odolnosti je začleněna do Evropského programu na ochranu kritické infrastruktury od roku 2013. To vedlo k rozvoji metodik a výzkumu v oblasti hodnocení rizik, které již utváří spolupráci s řadou zemí mimo EU, včetně Ukrajiny. Tato koncepce byla dále rozvinuta v navrhovaném nařízení o zabezpečení dodávek zemního plynu, které obsahuje ustanovení týkající se rizik pramenících v zemích mimo EU a zahrnující účinná přeshraniční opatření ve vnitrostátních krizových a preventivních akčních plánech. Podobný přístup se uplatňuje v odvětví elektřiny.

Energetická bezpečnost – Politika EU v oblasti bezpečnosti dodávek energie propojuje koncepci odolné energetické unie s globální energetickou bezpečností a politikou EU v oblasti

změny klimatu⁷, včetně zvyšování energetické bezpečnosti partnerských zemí prostřednictvím urychlení celosvětové transformace energetiky na uhlíkově neutrální ekonomiky a společnosti a zvyšování energetické účinnosti. Cílem diplomacie EU v oblasti energetiky a klimatu je podporovat tento přístup.

Adaptace na změnu klimatu – Strategie pro adaptaci na změnu klimatu z roku 2013 prosazuje odolnost prostřednictvím komplexních adaptačních strategií na vnitrostátní a obecní úrovni, které se zabývají zranitelnými odvětvími, jako jsou zemědělství, rybolov a kritická infrastruktura. Strategie se v současné době vyhodnocuje a zkušenosti získané v rámci EU jsou sdíleny s jejími externími partnery.

Civilní ochrana – Mechanismus civilní ochrany EU přispívá k odolnosti tím, že zlepšuje účinnost prevence, připravenosti a reakce na přírodní a člověkem způsobené katastrofy v EU, v sousedních zemích i mimo ně. Podporuje rozvoj posuzování rizik a financování prevence a připravenosti, odborné přípravy a cvičení.

Ekonomická odolnost – EU přispívá k probíhajícím pracím v rámci skupiny G20 zaměřeným na budování kapacit k dosažení udržitelného růstu s ohledem na rizika a tlaky související se strukturálními problémy; zabránění nadměrnému hromadění rizik, nerovností a zranitelnosti tváří i tvář otřesům. Ačkoliv nestanoví závazné povinnosti, výsledkem těchto prací je užitečný koncepční rámec pro utváření politiky. V souladu s globální strategií EU dále rozvíjí integrovanější evropskou ekonomickou diplomacii, jejímž cílem je podporovat růst a zaměstnanost jak v zemích mimo EU, tak v rámci EU tím, že podporuje větší zapojení a účast soukromého sektoru EU v našich partnerských zemích.

Zaměstnanost – EU podporuje vypracování doporučení o zaměstnanosti a důstojné práci pro mír a odolnost v rámci Mezinárodní konference práce. To vládám poskytne vedení v oblasti cílené zaměstnanosti a sociálních politik spojujících humanitární pomoc a dlouhodobý rozvoj.

Globální zdravotní rizika – EU uznává, že významné ohrožení zdraví lidí a zvířat, jako jsou ebola, ptačí chřipka, rezistence vůči antimikrobiálním látkám a africký mor prasat, ohrožují nejen odolnost zdravotnických systémů, ale také odolnost společností a ekonomik. Rezistentní infekce by mohly do roku 2050 způsobit globální ekonomickou škodu na stejné úrovni jako finanční krize z roku 2008⁸. Reakce EU spočívá v rozvoji domácích kapacit pro předvídaní závažných a trvalých epidemií a reakce na tyto epidemie a zároveň v posilování mezinárodní spolupráce včetně spolupráce s WHO. Investovala do výzkumných a inovačních projektů s cílem zlepšit včasné odhalení a dohled a vyvinout přiměřená lékařská protipatření. Mezi významné hrozby pro zdraví, jimž se EU aktivně zabývá, byly zařazeny nedostatečný přístup k vodě a hygienickým zařízením a znečištění ovzduší.

Výzkum – EU již v rámci programu Horizont 2020 pracuje na vytvoření spolehlivé důkazní základny, která bude utvářet naše činnosti za účelem zvýšení odolnosti. Financuje práci v oblasti odolnosti v souvislosti s bezpečností, radikálními ideologiemi, hospodářstvím, společenskými vědami, zásobováním vodou a potravinovým zabezpečením a výzvami

⁷ „Rámcová strategie k vytvoření odolné energetické unie s pomocí progresivní politiky v oblasti změny klimatu“ COM(2015)80 ze dne 25. února 2015.

⁸ Údaje Světové banky.

rozsáhlé migrace a násilného vysídlení obyvatelstva. Mnohé z toho se děje ve spolupráci s partnerskými zeměmi⁹. Specializované služby, jako například Znalostní centrum Evropské komise pro otázky migrace a demografie, dále rozvíjejí důkazní základnu, zatímco indexy rizika utvářené na základě výzkumů, jako jsou index rizika globálního konfliktu a index řízení rizika podporují rozhodnutí o prevenci, připravenosti a reakci.

Odolnost v praxi – podpora strategického přístupu ke zvyšování odolnosti v sousedních zemích EU

Globální strategie EU klade zvláštní důraz na odolnost v sousedních zemích EU. To odráží zvláštní politické závazky přístupového procesu a politiky sousedství EU; úzkou integraci našich ekonomik a společností; vzájemné závislosti v našich rozsáhlých bezpečnostních zájmech a vystavení některých z našich sousedních zemí geopolitické rivalitě.

Důvěryhodný přístupový proces založený na přísné a spravedlivé podmíněnosti poskytuje politickou základnu pro zvýšení odolnosti na úrovni státu a společnosti v zemích západního Balkánu a Turecka. Jádrem tohoto procesu je přístup „základní zásady na prvním místě“ zaměřující se na právní stát, lidská práva a základní práva, demokratické instituce včetně reformy veřejné správy, jakož i hospodářské reformy a konkurenceschopnost.

Přezkum evropské politiky sousedství (EPS) z roku 2015 byl úzce koordinován s prací na globální strategii EU a její čtyři priority¹⁰ již odrážejí většinu uvažování strategie týkající se odolnosti. Navázání na přezkum proto bude hlavní částí naší práce na posilování odolnosti v regionu¹¹.

Evropská politika sousedství usiluje o dlouhodobou sociální, ekonomickou a politickou transformaci, která vyžaduje budování institucionálních kapacit, práci na různých úrovních občanské společnosti a s místními a regionálními orgány i ústřední vládou, boj proti pevně zakořeněným zájmům autoritářských elit a sektářským úhlům pohledu a provádění reformy bezpečnostního sektoru.

Naše spolupráce v oblasti bezpečnostní politiky je založena na rozvoji společného chápání zájmů a rizik. To platí zejména u naší práce na předcházení násilným konfliktům, radikalizaci a extremismu a naší práce na posílení kybernetické bezpečnosti a odolnosti vůči hybridním hrozbám.

⁹ Jako příklad lze uvést partnerství v oblasti výzkumu a inovací ve středomořské oblasti pro období 2018–2028 (PRIMA), jehož cílem je vyvinout originální řešení pro udržitelné hospodaření s vodou a produkci potravin, nebo partnerství EU–Afrika pro výzkum a inovace v oblasti potravinového a výživového zabezpečení, a udržitelného zemědělství.

¹⁰ Řádná správa věcí veřejných, demokracie, právní stát a lidská práva; hospodářský rozvoj; bezpečnostní rozměr; migrace a mobilita.

¹¹ Viz společná zpráva o provádění přezkumu evropské politiky sousedství, JOIN(2017) 18 final ze dne 18. května 2017.

Důležitým rozměrem našeho přístupu ke zvyšování odolnosti je posílení vazeb mezi našimi intervencemi v regionu a mimo něj. Například naše práce v oblasti energetiky, dopravy a propojení spojuje země východního a jižního sousedství, Írán a Střední Asii; svěřenský fond EU pro Afriku se zabývá hlavními příčinami nelegální migrace na celém kontinentu; regionální svěřenský fond EU zřízený v reakci na krizi v Sýrii podporuje syrské uprchlíky a hostitelské komunity v sousedství a v Turecku.

Řada klíčových nástrojů podporuje náš strategický přístup k posilování odolnosti v regionu: zapojování partnerů na úrovni státu i na úrovni komunit; zvýšená spolupráce s členskými státy, partnerskými zeměmi a národními a mezinárodními zúčastněnými stranami s cílem zvýšit jejich odpovědnost; větší flexibilita financování; individualizovanější a diferencovanější vztahy s partnery; lepší veřejná diplomacie a komunikace. Jádrem je politický přístup založený na nových, společně dohodnutých prioritách partnerství nebo revidovaných programech přidružení, který se opírá o jasné posouzení sdílených střednědobých priorit podpořených závazkem k dodržování lidských práv a základních práv.

3.3 Odolnost a bezpečnost EU

V rámci globální strategie EU jsou mír a bezpečnost neoddělitelné od udržitelného a inkluzivního rozvoje, respektování globálních norem a mezinárodních systémů založených na pravidlech. Podpora této agendy zůstává ústředním bodem vnější činnosti EU. Globální strategie však také uznává, že EU a její členské státy jsou vystaveny mnoha strukturálním tlakům, které testují jejich odolnost a odhalují zranitelnost našich partnerských zemí. Z tohoto důvodu označuje ochranu EU za klíčový úkol. Součástí reakce je i budování odolnějších sousedních zemí. Vnější politika EU, mj. prostřednictvím SBOP, má však významnou roli také v přímém přispění k odolnosti uvnitř našich hranic v době, kdy Unie nese větší odpovědnost za přispění k bezpečnosti svých občanů než kdykoli předtím. To vyžaduje lepší odhalování vnějších tlaků a hrozeb spolu s přiměřenými mechanismy pro zajištění odpovídající politické reakce.

Odolnost je také jádrem přístupu EU při práci na bezpečnostní unii, přičemž EU zároveň řeší otázku vnějších nestátních subjektů. V rámci Evropského programu pro bezpečnost z dubna 2015 se Komise zaměřila na dva široké pilíře: boj proti terorismu a organizovanému zločinu a posílení obrany Unie a budování odolnosti.

Nyní je úkolem propojit vnitřní a vnější bezpečnostní rozměry politiky EU způsobem, který je vzájemně posiluje, účinně zvyšuje náklady na donucovací opatření vnějších stran a umožňuje Unii předvídat a včas přijímat politická a operativní opatření v reakci na jiné druhy tlaků.

EU bude i nadále pokračovat v šesti hlavních směrech konkrétní práce v tomto ohledu:

- **Odolnost vůči hybridním hrozbám.** V návaznosti na společný rámec pro boj proti hybridním hrozbám bude hlavním cílem úsilí EU posílení ochrany kritické infrastruktury, jakož i diverzifikace zdrojů a dodavatelů energie a posílení obranných schopností. Prioritou bude zajištění účinné operativní spolupráce a bezpečné

komunikace mezi členskými státy a také spolupráce s aktéry napříč odvětvími s využitím společných nástrojů. Posílena bude spolupráce se zeměmi mimo EU, zejména v sousedství EU.

- **Kybernetická bezpečnost.** Zneužívání informačních a komunikačních technologií může ohrozit jak společenskou, tak i ekonomickou odolnost. Kybernetické hrozby mají důsledky pro bezpečnost a ochranu a mohou způsobit závažné poškození hospodářství. V odezvě na tyto hrozby bude pokračovat jak normativní, tak i operativní agenda. Budou pokračovat práce v souladu s úsilím OSN o vybudování mezinárodního konsensu ohledně odmítnutí zneužívání IKT v rámci nebo proti jakémukoliv druhu základních služeb, a to bez ohledu na jeho zdroj, motiv, povahu nebo zeměpisný původ. EU zároveň pracuje na podpoře odolnosti základních služeb jak na vnitřní¹², tak na mezinárodní úrovni a posílí svou přeshraniční spolupráci v tomto programu¹³.
- **Strategická komunikace.** EU a některé z jejích partnerských zemí jsou cílem vnějších dezinformačních činností, které jsou součástí intenzivních strategií k diskreditaci politických a sociálních systémů, které jsou zásadní pro naši identitu, bezpečnost a stabilitu. V reakci na to budou dále rozvíjena opatření na zvýšení odolnosti občanů vůči nepřátelské dezinformaci zvyšováním povědomí, podporou větší plurality a profesionality médií a komunikováním pozitivních příběhů a zpráv založených na faktech.

EU by měla posílit prostředky pracovní skupiny East StratCom a zintenzivnit svou spolupráci s institucemi EU, členskými státy a podobně smýšlejícími partnery. Dlouhodobější strategický přístup a přesah do zemí Východního partnerství budou dále rozvíjeny, zaměřeny na mezilidské výměny a na práci s existujícími sítěmi občanské společnosti, které již představují zdroj komunitně založené odolnosti. Podobný přístup bude prosazován v zemích západního Balkánu a Turecka, a to s posíleným týmem pro strategickou komunikaci v kandidátských zemích a potenciálních kandidátských zemích.

EU by měla vypracovat také strategii přesahu do arabského světa, která by se snažila vypořádat se s šířením teroristické propagandy a využíváním internetu k radikalizaci a prosazovala by lidská práva a základní práva.

- Práce na posilování výše popsané odolnosti státu a společnosti je ústředním bodem přístupu EU k **boji proti terorismu a k boji proti násilnému extremismu**. Prevence

¹² Například směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii, COM(2016) 410 final a přezkum Strategie kybernetické bezpečnosti EU 2013 plánovaný na září 2017.

¹³ Včetně práce s hlavními obchodními partnery EU směrem k silnější kybernetické bezpečnosti propojených objektů, jak bylo oznámeno v přezkumu v polovině období provádění strategie pro jednotný digitální trh COM(2017) 228 final ze dne 10. května 2017.

radikalizace vyžaduje pečlivě přizpůsobenou strategii, která reaguje na různé hnací síly násilí. Klíčový je vylepšený právní rámec a účinné instituce pro odhalování, prevenci a narušení teroristických organizací a jejich zdrojů financování. Aby však tato práce měla požadovaný dopad, musí jít ruku v ruce se zajištěním ochrany práv a občanského prostoru, které pomáhají vytvářet mírové a stabilní společnosti, které jsou méně náchylné k násilnému extremismu. EU bude povzbuzovat partnerské země v rámci dialogu o boji proti terorismu k tomu, aby tuto otázku řešily v rámci všech příslušných politik, nejen jako bezpečnostní reakci. To zahrnuje zajištění toho, aby místní odborníci byli schopni identifikovat a řešit rané varovné známky radikalizace, včetně online radikalizace.

- **Zvyšování zabezpečení kritické dopravní infrastruktury.** Zvýšená bezpečnost kritické dopravy je důležitým prvkem kooperativní, propojené a automatizované mobility, která je základem globálního propojeného hospodářství. EU by měla posílit spolupráci se zeměmi mimo EU s cílem zmírnit ohrožení dopravní infrastruktury a služeb. Měla by posílit přístup ke spolupráci na úrovni odborníků při podpoře budování kapacit, strategií pro zvyšování povědomí, nástrojů a informačních sítí, jakož i zlepšit úlohu policejních a soudních systémů.
- **Další rozvoj spolupráce s NATO a OBSE.** EU a NATO se dohodly na řadě opatření na podporu odolnosti v rámci své práce v oblasti boje proti hybridním hrozbám. Patří mezi ně zintenzivnění kontaktů zaměstnanců v oblasti požadavků na odolnost, podpora větší soudržnosti mezi plánem rozvoje schopností EU a procesem obranného plánování NATO a příprava na nasazení odborníků na žádost o podporu členských států EU nebo spojenců NATO při zvyšování jejich odolnosti, a to buď ve fázi před krizí, nebo v reakci na krizi.

Tato práce zdůraznila vzájemnou provázanost mezi civilními orgány a vojenským a soukromým sektorem při posilování odolnosti členských států vůči nepřátelským krokům státních i nestátních subjektů. Tato vzájemná provázanost sahá od závislosti armády na civilní logistické a telekomunikační schopnosti až po závislost civilních úřadů na vojenských schopnostech zvládnutí rušivých událostí postihujících velký počet občanů. Tato vzájemná propojenost bude zkoumána s cílem předložit Radě návrhy dalších možných budoucích koordinovaných pracovních toků s NATO.

Existuje značný prostor k prozkoumání spolupráce s Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (**OBSE**) v oblasti odolnosti s ohledem na komplexní přístup OBSE k bezpečnosti zahrnující vojenský, hospodářský a environmentální, jakož i lidský rozměr.

4. Cesta vpřed – čtyři základní prvky začlenění strategického přístupu k odolnosti do vnější činnosti EU

Důraz globální strategie EU na odolnost podtrhuje významnou změnu ve způsobu, jakým EU řídí rizika a dopad rušivých otřesů a tlaků ve své vnější politice. Uznává, že tyto tlaky a otřesy

jsou součástí kontextu, v němž EU funguje, a měly by být zohledněny ve způsobu naší práce a neměly by být vnímány jako neočekávaná výjimka. To znamená postupný posun důrazu od řešení krizí k včasnějším opatřením, která jsou založena na dlouhodobých, avšak pružných celostátních a regionálních strategiích, které jsou utvářeny více na základě rizik a jsou méně řízeny nástroji. Zahrnuje také větší pozornost věnovanou rizikovým faktorům ovlivňujícím zájmy EU. V konečném důsledku bude cílem účinným způsobem propojit dialog o politice, odvětvový dialog o politice, technickou a finanční pomoc před krizí.

To vše vyžaduje přehodnocení analýzy problémů EU a návrhů programů, jakož i metod hodnocení udržitelnosti intervencí EU. V reakci na to jsou navrženy čtyři základní stavební prvky, které do vnější činnosti EU systematicky začleňují přístup ke zvyšování odolnosti:

- zlepšení a sdílení analýzy rizik na úrovni zemí a regionů tak, aby lépe utvářela strategii, politický dialog a programování pomoci;
- zavedení dynamičtějšího sledování vnějších tlaků a spolupráce s Radou za účelem zajištění včasné politiké a diplomatické reakce;
- začlenění přístupu ke zvyšování odolnosti do programování a financování vnější činnosti EU;
- rozvoj mezinárodní politiky a praxe v oblasti odolnosti.

4.1 Zlepšení analýzy rizik na úrovni zemí a regionů

EU má přístup k impozantnímu souboru informací o rizicích, tlacích a zranitelnosti vůči otřesům ve svých partnerských zemích. Tyto poznatky pocházejí z diplomatických a zpravodajských sítí EU, z její operativní přítomnosti v terénu, z odborných znalostí v oblasti odvětvových politik dostupných v institucích a členských státech a z monitorovacích mechanismů agentur EU. Existuje velké množství překrývajících se procesů hodnocení rizik, které odrážejí různé politické perspektivy: humanitární, konfliktní, environmentální a ekonomické. Existují však významné nedostatky, například v naší schopnosti předvídat dopad změny klimatu, environmentálních a dalších faktorů na migrační pohyby. Analýzy navíc často kladou příliš malý důraz na místní schopnosti odolnosti a pozitivní dynamiku, kterou mohou vytvářet. A procesy posuzování rizik nejsou vždy schopny plně zachytit možný dopad na politické, bezpečnostní a ekonomické zájmy EU.

Při respektování různých mandátů je zapotřebí spojit různé zdroje informací způsobem, který osobám s rozhodovacími pravomocemi poskytne úplný obraz o tom, jak mohou různé faktory ovlivňovat vývoj a stabilitu země či regionu nebo cíle programu.

EU by měla:

- *zlepšit citlivost na konflikt a řešit nedostatky v porozumění rizikům, například vytvořením lepších mechanismů pro posouzení povahy a dopadu budoucích toků vysídlených osob a migrantů a vztahů mezi klimatickými tlaky, zhoršováním životního prostředí a násilnými konflikty;*

- *zjednodušit stávající procesy hodnocení pro zajištění dostupnosti jediného výstižného posouzení jednotlivých zemí identifikujícího jak faktory rizik, tak i odolnosti, pro vedení politiky u všech různých subjektů vnější politiky EU. Toto hodnocení jednotlivých zemí bude systematictěji a dynamičtěji integrovat informace z diplomatické sítě EU, od humanitárních aktérů, aktérů v oblasti reakce na krizi a v oblasti rozvoje, jakož i odborné znalosti o vnějším prostředí, jimiž disponují generální ředitelství pro vnitřní politiky EU a agentury EU. Utvářelo by politický dialog a návrhy programů pomoci. Poskytovalo by analytický příspěvek na podporu zavedených rozhodovacích procesů, jimiž se řídí vypracování strategií EU pro jednotlivé země, operací SBOP a programování vnější pomoci;*
- *podporovat společnou analýzu s mnohostrannými partnerskými organizacemi a na dvoustranné bázi s podobně smýšlejícími rozvojovými partnery při řešení různých dimenzí odolnosti.*

4.2 Dynamičtější sledování vnějších tlaků za účelem umožnění včasné reakce

EU musí být schopna sledovat a reagovat na vnější tlaky ovlivňující odolnost jejich partnerských zemí a EU jak ve střednědobém, tak i krátkodobém časovém horizontu.

EU by měla:

- *dále rozvíjet systém včasného varování EU v případě konfliktů s cílem začlenit vhodné ukazatele odolnosti spolu s rizikovými faktory, které jsou v současné době sledovány. Systém včasného varování již zachycuje řadu širších ukazatelů rizika a zranitelnosti, jako jsou environmentální, klimatické a demografické tlaky¹⁴, jakož i ukazatele správy a institucionálních kapacit pro zvládnutí takovýchto tlaků. Sledování ukazatelů odolnosti by mohlo pomoci identifikovat bod zlomu, při kterém tlaky přemohou mechanismy pro zvládnutí situace;*
- *reflektovat strategický význam odolnosti při vytváření integrovaného přístupu EU k vnějším konfliktům a krizím. Integrovaný přístup, jak se předpokládá v globální strategii EU, rozšiřuje rozsah a ambice komplexního přístupu a měl by na něj navázat po dokončení akčního plánu komplexního přístupu pro období 2016–2017.*

Systém včasného varování v případě konfliktů je určen především k identifikaci potenciálních hnacích sil násilných konfliktů ve třetích zemích v horizontu čtyř let. Nyní se navrhuje tento systém doplnit o mechanismy zaměřené na zjišťování vnějších tlaků a jejich důsledků v krátkodobém horizontu s cílem utvářet posílenou a včasnou politickou reakci EU.

¹⁴ Při určování těchto ukazatelů bude EU vycházet z vědeckého výzkumu provedeného Společným výzkumným střediskem Evropské komise a výzkumu financovaného z programu Horizont 2020.

EU by měla:

- *vytvořit mechanismus systému nezatěžujícího krátkodobého sledování pro identifikaci dopadu vnějších tlaků zjištěných v období tří až šesti měsíců na zájmy EU. Bude se zaměřovat na identifikaci vnějších tlaků, které by mohly představovat riziko zásadního narušení procesu rozvoje nebo bezpečnosti partnerské země nebo které by mohly mít významné důsledky pro odolnost Unie. V rozsahu, v němž jsou dostupné údaje, by rovněž poskytl počáteční měření důsledků pro širší zájmy Unie, jako jsou vnější narušení zabezpečení dodávek energie a kritických dodavatelských řetězců, mimořádné události v oblasti veřejného zdraví, dopad krizí na občany EU v zahraničí a velké migrační pohyby¹⁵;*
- *podporovat úsilí, včetně úsilí v rámci OSN, o včasné odhalování a prevenci krutého zacházení, a to mj. prostřednictvím vývoje sady nástrojů pro prevenci krutého zacházení.*

Oba systémy budou navrženy tak, aby podporovaly účinné rozhodovací procesy před vznikem krize. Jak Rada, tak i Komise plní v tomto ohledu ústřední roli.

Vzhledem k tomu:

- *bude Politický a bezpečnostní výbor (PSC) vyzván k tomu, aby pravidelně zkoumal výsledky mechanismu sledování za účelem zajištění včasného politického vedení pro včasné reakce;*
- *bude předsednictví vyzváno, aby zvažilo význam informací získaných pomocí mechanismů sledování pro další příslušné orgány Rady, jako je Stálý výbor pro operativní spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti (COSI);*
- *by EU měla i nadále rozvíjet mechanismy, které do programů pomoci začleňují flexibilitu za účelem umožnění včasného přijetí vhodných opatření v případě zjištění rizik.*

¹⁵ Mohly by být zahrnuty údaje od agentur v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, jako je Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, týkající se migračních tlaků a systému předběžných informací o nákladech a celního řízení rizik, který identifikuje určité hrozby pro bezpečnost a integritu mezinárodních dodavatelských řetězců a důležitou infrastrukturu, jako jsou námořní přístavní zařízení, letiště nebo pozemní hranice.

4.3 Začlenění přístupu ke zvyšování odolnosti do programování a financování EU

EU bude vycházet ze stávajících postupů, aby se posouzení rizik a faktorů odolnosti stalo běžnou součástí programovacích procesů a návrhů projektů v rámci humanitární pomoci, odezvy na mimořádné události a rozvojové pomoci EU včetně svěrenských fondů EU. Mezi klíčová ponaučení z přístupu ke zvyšování odolnosti patří potřeba schopnosti pracovat na více úrovních včetně komunitou řízených intervencí, potřeba dlouhodobějších programových cyklů (včetně plánování humanitární pomoci) v kombinaci s krátkodobou flexibilitou a potřeba opatření pro financování v případě nepředvídaných událostí k ošetření potenciálních rušivých tlaků a otřesů, které by jinak mohly zmařit dosažení dlouhodobějších strategických cílů. To by mělo být zohledněno při společných procesech plánování s členskými státy, které budou dále podporovány.

EU by měla:

- *v případě potřeby aktualizovat pokyny k programování na základě zkušeností EU a metodické práce ostatních mnohostranných partnerů v oblasti odolnosti. Měla by zdůraznit, že humanitární a rozvojová pomoc v nestabilním prostředí by měla být citlivá vůči konfliktu, aby se zabránilo potenciálnímu negativnímu dopadu a zlepšila se účinnost. Dále budou rozvíjeny metodiky pro identifikaci a ošetření těchto rizik;*
- *v rámci sledování a hodnocení programů zohlednit skutečnost, že posilování odolnosti vyžaduje dlouhodobé intervence s vysokým stupněm inovace a flexibility v jejich návrhu, určení vhodných ukazatelů a uznání problému, kterým je sběr kvalitativních údajů;*
- *ve svém současném a budoucím financování vnější činnosti EU zohlednit strategický přístup k odolnosti;*
- *prozkoumat nákladově efektivní inovativní řešení financování rizik na regionální, celostátní a místní úrovni (např. podmíněné úvěry, fondy pro katastrofy a pojištění).*

4.4 Rozvoj mezinárodní politiky a praxe

EU úzce spolupracuje s významnými mezinárodními partnery, kteří vytvořili své vlastní rámce politiky v oblasti odolnosti včetně Organizace spojených národů, Světové banky, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Evropské banky pro obnovu a rozvoj. EU má zájem na vytvoření společného porozumění a praxe v oblasti odolnosti a tam, kde je to možné, na spolupráci na operativní úrovni.

EU by měla:

- *zintenzivnit politickou a praktickou spolupráci s mezinárodními partnery za účelem sdílení výsledků výzkumu a metodických poznatků, a pokud možno sladění přístupu ke zvyšování odolnosti, sdílení souborů údajů a varovných systémů;*
- *těsněji spolupracovat s organizacemi na regionální i nižší než regionální úrovni na rámcích odolnosti sdílením a výměnou důkazů a zkušeností.*

Vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Evropská komise vyzývají Evropský parlament a Radu, aby schválily a podpořily přístup uvedený v tomto společném sdělení.

Příloha – deset hlavních faktorů strategického přístupu k odolnosti

Na základě zkušeností EU v návaznosti na sdělení z roku 2012 a postřehů získaných z rozsáhlého konzultačního procesu při přípravě tohoto sdělení lze identifikovat tyto hlavní faktory účinného a strategického přístupu k odolnosti:

1. **Posilování odolnosti je prostředkem, nikoliv cílem.** Strategický přístup EU k odolnosti vychází ze základních institucionálních a společenských sil v partnerských zemích za účelem dosažení dlouhodobých cílů udržitelného rozvoje nebo bezpečnosti. Jedná se o zajištění pokroku směrem k těmto cílům prostřednictvím řešení zranitelných míst a základních strukturálních rizik. Uznává, že rozvoj a pokrok směrem k demokracii, míru a bezpečnosti není lineárním procesem a že odvětvové přístupy samy o sobě nejsou vždy dostačující k zajištění udržitelných výsledků.
2. **Porozumění faktorům odolnosti v daném kontextu nám může pomoci lépe plánovat pro případy tlaků a nepředvídaných událostí.** To vyžaduje správné pochopení vazeb mezi různými částmi komplexních systémů, které řídí a udržují státy, společnosti a komunity, a také způsobů, jakými reagují, když čelí náhlým otřesům, opakujícím se nebo dlouhodobým zátěžím.
3. **Odolnost je specifická vzhledem ke kontextu a vyžaduje individualizované přístupy.** Ačkoliv existuje řada společných vlastností odolných systémů, odborníci a místní aktéři budou muset rozvíjet pracovní definice specifické pro jednotlivé kontexty. Úlohou EU a ostatních vnějších aktérů je podporovat tento proces a podporovat společnosti, které mají lepší postavení pro identifikaci a řešení svých vlastních problémů. Od tvůrců politik a rozvojových partnerů to vyžaduje, aby přijali dlouhodobý přístup, který toleruje nezbytnou přizpůsobivost, protože přístupy musí být testovány a vylepšovány.
4. **Identifikace a navazování na existující pozitivní zdroje odolnosti jsou stejně důležité jako sledování zranitelných míst a reakce na ně.** Takové faktory mohou mít podobu institucionalizovaných nebo neformálních demokratických systémů a systémů řádné správy nebo spravedlnosti, nestátních institucí a organizací, zakotvených kulturních norem a postupů nebo komunitou řízených *ad hoc* řešení, které doplňují státní kapacity nebo kompenzují jejich nepřítomnost. **Odolnost musí být řešena na různých úrovních – státu, společnosti i komunitě.** Místní vlády a občanská společnost jsou často základem, na kterém se rozvíjí a zvyšuje odolnost na komunitní úrovni. Ženy mají specifickou a zásadní úlohu, kterou je třeba uznat a využívat, a současně řešit strukturální příčiny nerovnosti mezi ženami a muži.
5. **U odolnosti jde o transformaci, nikoliv o zachování stavu.** Pokud se u odolnosti jedná o udržování základní identity a schopností států, společností a komunit tváří v tvář rušivým tlakům, jedná se zde rovněž o zajištění jejich schopnosti přizpůsobit se a reformovat tak, aby naplňovaly nové potřeby. Využití transformačního rozměru odolnosti je zásadní.
6. **Odolnost vyžaduje politický přístup.** Vlády mají primární odpovědnost za naplňování potřeb svých občanů a mezinárodní pomoc by neměla být náhradou za místní odpovědnost a politickou činnost. Všechny země se zavázaly k naplňování cílů udržitelného rozvoje, které zahrnují konkrétní odkazy na posilování odolnosti. Primární odpovědnost za integraci odolnosti do vnitrostátních a místních politických rámců proto spočívá na každé jednotlivé zemi. EU a její členské státy však mohou

podpořit posilování odolnosti tím, že budou tuto problematiku vyzdvihovat jako nedílnou součást svého politického dialogu, a to i na nejvyšší úrovni.

7. **Odolnost vyžaduje programování zohledňující rizika.** Opatření zaměřená na řešení různých příčin nestability by měla být doprovázena opatřeními pro řízení rizik, která by chránila obyvatelstvo před otřesy a stresem, omezovala jejich dopad prostřednictvím včasné reakce a napomáhala rychlé obnově.
8. Setrvalé tlaky nebude vždy možné řešit v okamžiku jejich vzniku nebo uniknout následkům náhlé krize. Řešení problémů až v okamžiku selhání je však nepřiměřeně nákladné. To znamená, že je třeba **začleňovat flexibilitu a adaptabilitu na změny do návrhů programů od samého počátku**. Také to znamená přemýšlet o možných tlacích, které posílení nebo oslabení jedné části systému může způsobit jiným částem systému.
9. **Včasné varování musí být spojeno s včasnou reakcí.** Není možné vyhnout se všem rizikům, takže účinný přístup ke zvyšování odolnosti vyžaduje, aby osoby s rozhodovací pravomocí byly schopny identifikovat a posoudit tlaky v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu a podniknout účinné včasné kroky. To znamená, že kompletní posouzení musí být spojeno s vhodnými rozhodovacími procesy. Nejedná se pouze o otřesy (jako v případě přírodní katastrofy, mezistátního konfliktu nebo hospodářské krize), ale také o postupně vznikající krize, opakující se tlaky nebo kumulativní dlouhodobé tlaky, které mohou dosáhnout bodu zlomu (demografická zátěž, zhoršování životního prostředí, změna klimatu, migrační a další chronické zátěže).
10. **Operativním výchozím bodem je širší analýza silných stránek, zranitelností a tlaků.** Státy a společnosti jsou postaveny na komplexních vzájemných závislostech mezi politickými a bezpečnostními činiteli, soukromým sektorem, občanskou společností, komunitami a jednotlivci. Tradiční přístupy odvětvových politik nemusí identifikovat všechny zranitelnosti a jejich vzájemné propojení nebo předvídat, jak bude systém jako celek reagovat pod tlakem včetně možných důsledků pro ostatní státy. To znamená, že pro jakýkoli daný výsledek je třeba analyzovat riziko a schopnost jej zvládnout na více úrovních, zejména v okamžicích, kdy je jeden faktor odolnosti nebo jedna skupina aktérů závislá na odolnosti ostatních nebo kde hrají důležitou roli mocenské vztahy mezi různými úrovněmi společnosti. Obvykle to bude znamenat přístup zohledňující veškerá rizika, který spojuje analýzy na regionální, státní, organizační, komunitní a individuální úrovni.