



VISOKI PREDSTAVNIK  
UNIJE ZA VANJSKE  
POSLOVE I  
SIGURNOSNU POLITIKU

Bruxelles, 7.6.2017.  
JOIN(2017) 21 final

## **ZAJEDNIČKA KOMUNIKACIJA EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

### **Strateški pristup otpornosti u vanjskom djelovanju EU-a**

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

## 1. Uvod

EU i njegove države članice uspostavili su pouzdan politički okvir za vanjsko djelovanje Unije, koje se temelji na članku 21. Ugovora i Globalnoj strategiji Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku<sup>1</sup> („Globalna strategija EU-a”) i povezano je s obvezama preuzetima na globalnoj i regionalnoj razini. Izazov je sada kako u kontekstu sve povezanijeg, konfliktnijeg i složenijeg globalnog okruženja održati napredak koji se ostvaruje transformativnim programom EU-a. Globalnom strategijom EU-a utvrđuje se da je jačanje otpornosti država i društava dio odgovora na taj izazov.

Cilj je ove Zajedničke komunikacije utvrditi kako se strateškim pristupom otpornosti može povećati učinak vanjskog djelovanja EU-a te održati napredak prema postizanju ciljeva razvojne, humanitarne, vanjske i sigurnosne politike EU-a, s obzirom na sve dinamičniji razvoj globalnih izazova i rizika opisanih u Globalnoj strategiji EU-a. U njoj se prepoznaje potreba za prelaskom s pristupa koji se temelji na suzbijanju krize na strukturiraniji, dugoročni i nelinearni pristup ranjivostima, s naglaskom na predviđanju, sprečavanju i pripravnosti.

U njoj se tvrdi da je, s obzirom na okruženje koje se brzo mijenja, potreban politički pristup koji se temelji na dosljednom pokretanju političkog dijaloga, diplomatskim sredstvima Unije i njezinih država članica, pomoći EU-a, dijalogu o sektorskim politikama te na bilateralnim inicijativama. Predlažu se načela i metode rada koje je potrebno uspostaviti za njezinu provedu. Temelji se na iskustvu u provedbi Komunikacije Komisije o otpornosti iz 2012.<sup>2</sup>, koja će i dalje biti smjernica za odgovarajući rad EU-a, kao i na iskustvu stečenom EU-ovim promicanjem otpornosti pri rješavanju složenih izazova unutarnje politike.

U Zajedničkoj komunikaciji prepoznaje se i da EU nije izoliran od pritisaka koji utječu na njegove vanjske partnere te da se vanjskom politikom EU-a može pridonijeti jačanju otpornosti unutar same Unije. U tom se duhu predlaže uspostava odgovarajućih veza između unutarnje i vanjske politike, posebno u odnosu na Europski program sigurnosti.

## 2. Strateški pristup otpornosti u vanjskom djelovanju EU-a

**Ambiciozan politički okvir.** EU je tijekom posljednjih nekoliko godina ulagao intenzivne napore u preoblikovanje svojeg okvira vanjske politike kako bi odgovorio na promjene u globalnom okruženju. Taj novi okvir obuhvaća multilateralne ciljeve kao što su Program održivog razvoja do 2030., Pariški sporazum o klimatskim promjenama, Okvir iz Sendaija za smanjenje rizika od katastrofa te obveze djelovanja preuzete na Svjetskom humanitarnom sastanku na vrhu, kao i EU-ova glavna preispitivanja Europske politike susjedstva i njegovih

---

<sup>1</sup> „Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa. Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku” lipanj 2016.

<sup>2</sup> □ „Pristup EU-a za ostvarivanje otpornosti – pouka iz krize u vezi sa sigurnošću hrane”. COM(2012) 586 final od 3. listopada 2012.

odnosa s afričkim, karipskim i pacifičkim državama, Europski konsenzus o razvoju te uspostavljanje nove razine ambicije za sigurnosnu i obrambenu politiku EU-a. Rimskom deklaracijom ponovno je potvrđena opredijeljenost EU-a za preuzimanje važnije uloge na svjetskoj sceni.

**Dinamičniji razvoj globalnih izazova i rizika.** EU će provoditi ovaj program u kontekstu svijeta u kojemu se promjene događaju sve brže, a pritisci na države, društva, zajednice i pojedince dovode do sve većih negativnih učinaka. Pritisci, obilježeni nezabilježenom brzinom globalizacije, kreću se od demografskih izazova te onih povezanih s klimatskim promjenama, okolišem ili migracijama, s kojima se države ne mogu samostalno suočiti, do gospodarskih šokova, narušavanja socijalne kohezije zbog slabih institucija i lošeg upravljanja, sukoba, nasilnog ekstremizma i radnji koje poduzimaju vanjske sile radi destabilizacije onih koje smatraju suparnicima. Stalan je pritisak na poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Postoje i velike neispunjene humanitarne i razvojne potrebe.

Stanje kronične ranjivosti i nestabilnosti u širem susjedstvu Europe pogoršava učinak tih pritisaka. Ono koči razvoj čitavih regija te se može proširiti i izvan njihovih granica.

**Jačanje otpornosti kako bi se održao napredak.** U Komunikaciji Komisije o pristupu EU-a za ostvarivanje otpornosti iz 2012. otpornost se definira kao „sposobnost pojedinca, kućanstva, zajednice, zemlje ili regije da izdrži, da se prilagodi i brzo oporavi od pritisaka i šokova”. Globalnom strategijom EU-a taj se pojam proširuje. U njoj se govori o otpornosti kao „širokom konceptu koji obuhvaća sve pojedince i čitavo društvo”, a obilježavaju ga „demokracija, povjerenje u institucije i održiv razvoj te sposobnost reformiranja.” Potpora ostvarivanju otpornosti na svim razinama sastavni je dio i novog Europskog konsenzusa o razvoju.

Cilj je strateškog pristupa EU-a ostvarivanju otpornosti postići i održati niz ambiciozno postavljenih ciljeva za prethodno opisano vanjsko djelovanje EU-a, i to jačanjem:

- prilagodljivosti država, društava, zajednica i pojedinaca političkim, gospodarskim, okolišnim, demografskim ili društvenim pritiscima kako bi se održao napredak u postizanju nacionalnih razvojnih ciljeva,
- sposobnosti države – u situaciji kad se suočava sa značajnim pritiscima – da razvije, održi i obnovi svoje temeljne funkcije, kao i osnovnu socijalnu i političku koheziju, na način kojim se osigurava poštovanje demokracije, vladavine prava te ljudskih i temeljnih prava i potiču uključiva dugoročna sigurnost i napredak,
- sposobnosti društava, zajednica i pojedinaca da upravljaju mogućnostima i rizicima na miroljubiv i stabilan način te da osiguraju, održe ili vrate izvore zarade u situaciji kad se suočavaju s velikim pritiscima.

U deset vodećih načela navedenih u Prilogu utvrđeni su neki od glavnih metodoloških pristupa koji će oblikovati te napore.

### **3. Provedba strateškog pristupa otpornosti**

Aktivnosti će se provoditi u skladu sa sljedećim trima međusobno povezanim odrednicama:

- širenje doprinosa koji vanjsko djelovanje EU-a može dati jačanju otpornosti partnerskih zemalja i njihovih građana uz istodobnu konsolidaciju i ispunjavanje postojećih obveza u pogledu otpornosti,
- obogaćivanje dijaloga o sektorskim politikama s partnerskim zemljama oslanjajući se na iskustvo EU-a u promicanju otpornosti u svojoj unutarnjoj politici te na njegovu istraživačku bazu;
- osiguravanje da vanjska politika EU-a učinkovito pridonosi ostvarivanju otpornosti unutar Unije.

Taj će se rad temeljiti na predanosti EU-a demokraciji te poštovanju ljudskih i temeljnih prava.

#### **3.1. Širenje doprinosa koji vanjsko djelovanje EU-a može dati jačanju otpornosti države, društva i zajednica u partnerskim zemljama**

EU će nastaviti provoditi akcijski plan jačanja otpornosti za razdoblje 2013. – 2020. u skladu sa zaključcima Vijeća o pristupu EU-a otpornosti iz 2013. Međutim, EU-ov pristup otpornosti proširit će se tako da obuhvaća otpornost država, društava i zajednica, na temelju novog Europskog konsenzusa o razvoju. U njemu će se veći naglasak staviti na rješavanje dugotrajnih kriza, rizika od nasilnog sukoba te drugih strukturnih pritisaka uključujući uništavanje okoliša, klimatske promjene, migracije i prisilno raseljavanje.

Taj će se pristup uskladiti s obvezama EU-a iz Programa održivog razvoja do 2030., posebno s obvezom „ne zapostaviti nikoga” te s obvezom iz 16. cilja održivog razvoja, a to je promicati „miroljubiva i uključiva društva za održivi razvoj, osigurati pristup pravdi za sve i izgraditi učinkovite, odgovorne i uključive institucije”.

#### **Otpornost te uključiva i participativna društva**

Postoje snažni dokazi o postojanju veze između uključivih i participativnih društava, u kojima postoje odgovorne, transparentne i demokratske institucije, te održivog razvoja i sprečavanja nasilnih sukoba. Suprotno tomu, nedostaci u upravljanju, demokraciji, ljudskim pravima, vladavini prava i rodnoj ravnopravnosti te korupcija ili smanjenje prostora za sudjelovanje javnosti i za civilno društvo temeljne su zapreke djelotvornosti razvojnih napora bilo kojeg društva. Kvaliteta upravljanja i javne uprave određuje uspješnost države u svim područjima javne politike, te utječe na gospodarsko blagostanje, socijalnu i teritorijalnu koheziju te održivi rast. Otporna društva utemeljena su na održivom i uravnoteženom socioekonomskom razvoju u čijem se okviru predviđaju i rješavaju socioekonomske nejednakosti, ranjivosti i njihovi ključni uzroci. Ovo shvaćanje čini srž EU-ovog pristupa otpornosti država i društava.

*EU bi trebao:*

- *nastaviti podupirati nacionalna nastojanja, prilagođena potrebama i kontekstu svakog društva, u pogledu izgradnje održivih demokratskih država, odgovornih i transparentnih institucija, reforme sigurnosnog sektora, jačanja vladavine prava, sveobuhvatnog uključivog rasta i zapošljavanja, participativnog donošenja odluka te pristupa javnosti informacijama. Posebna će se pozornost posvetiti sudjelovanju tijela lokalne vlasti, zajednica i dionika civilnog društva.*

**Otpornost u praksi – stvaranje otpornosti nakon okončanja sukoba:  
slučaj Nigerije**

Rješavanje problema ranjivosti i nestabilnosti u Africi globalni je prioritet koji zahtijeva zajedničko djelovanje svih dionika kako bi se riješili međusobno povezani izazovi siromaštva, nejednakosti, sukoba, nasilnog ekstremizma i prijetnji koje proizlaze iz klimatskih promjena. Dugotrajna kriza u toj regiji ima i značajne učinke prelijevanja za EU.

Odgovor EU-a na krizu u sjevernoj Nigeriji primjer je zajedničkog pristupa otpornosti koji se temelji na zajedničkoj analizi (koju su zajednički proveli Svjetska banka i UN) te zajedničkom strateškom planiranju. Velikim paketom pomoći nastojat će se poboljšati otpornost ljudi pogođenih sukobima te započeti obnova u sjeveroistočnoj Nigeriji. Paket se temelji na postojećim mjerama odgovora na hitne situacije, ali će postupno prijeći na mjere za oporavak i obnovu koje će se financirati sredstvima za humanitarnu pomoć i razvoj.

**Otpornost u praksi – otpornost i potpora našim partnerima u pogledu pet vodećih načela  
EU-a u odnosima prema Rusiji**

Unutarnja otpornost Unije važan je element naše vanjske politike prema Rusiji. Pet vodećih načela koje je Vijeće za vanjske poslove usuglasilo u ožujku 2016. potvrđuju da postoji potreba za jačanjem našeg angažmana u susjedstvu koje se proteže sve do srednje Azije. U njima se utvrđuje i potreba za jačanjem otpornosti EU-a, posebno u području energetske sigurnosti, hibridnih prijetnji i strateške komunikacije. Cilj je smanjenjem primjene vanjske poluge ili prisile osigurati da Unija i njezine susjedne partnerske zemlje i dalje slobodno donose vlastite političke, diplomatske i gospodarske odluke.

## **Gospodarska otpornost**

Gospodarska otpornost ključni je čimbenik ukupne otpornosti neke države i snažno je povezana s ostalim aspektima otpornosti. Za jačanje gospodarske otpornosti potrebne su stabilne makroekonomske politike. Isto je tako potrebno posvetiti pozornost ostalim čimbenicima kao što su osiguravanje odgovarajućeg financiranja infrastrukture potrebne za pružanje osnovnih javnih usluga, osiguravanje diversificiranijeg gospodarstva s učinkovitom i sigurnom opskrbom energijom, financijske mjere za nepredviđene situacije, mjere za osiguravanje kontinuiteta poslovanja te zaštita ključnih usluga i objekata u kriznim vremenima.

Iako je makroekonomska stabilnost nužna za društveni razvoj, stabilizacija na makrorazini te politike prilagodbe mogu prouzročiti troškove. Takvi pritisci mogu povećati postojeće nejednakosti i društvene napetosti, posebno kada pogađaju najranjivije. Politike je potrebno osmisliti tako da ublažavaju te posljedice. Poboljšanje statističkih kapaciteta i kapaciteta za prognoziranje uvjet je za poboljšanje oblikovanja politika i njihovo praćenje.

Kako bi se ostvarila gospodarska otpornost, potrebno je osigurati uvjete za održiv i uključiv rast, ulaganje i financiranje. Osnova za to je diversificirano gospodarstvo koje nije pretjerano ovisno o pojedinim sektorima ili poduzećima te poticajno okruženje za rast novih poduzeća te malih i srednjih poduzeća. Promicanje kružnog gospodarstva koje smanjuje ovisnost o resursima također može pridonijeti ostvarenju tog cilja. Uz to, pružanje potrebnih vještina te pristupa osposobljavanju radnicima će pomoći u prilagodbi strukturnim promjenama.

Ulaganja stranih poduzeća državama mogu pomoći u razvoju gospodarstva, ali pritom su nužni poticaji za multinacionalna poduzeća kako bi se osiguralo poštovanje ljudskih prava, uključujući prava radnika.

---

*EU bi trebao:*

- *podupirati partnerske zemlje u razvijanju gospodarske otpornosti koja se temelji na makroekonomskoj stabilnosti i koju prate mjere za promicanje uključivog rasta i ublažavanje mogućih negativnih učinaka na određene skupine u društvu; posebnu bi pozornost trebalo posvetiti razvoju vještina, stvaranju dostojnih radnih mjesta, socijalnoj zaštiti te gospodarskom osnaživanju skupina u nepovoljnom položaju u tom kontekstu,*
- *suradivati s Europskom investicijskom bankom, ostalim međunarodnim financijskim institucijama, organizacijama iz poslovnog sektora te socijalnim partnerima na jačanju investicijskih okvira za gospodarsku i socijalnu otpornost koja se temelji na uključivom gospodarskom razvoju, stvaranju radnih mjesta te promicanju poslovanja i pristupa financiranju; u provedbi tog programa treba u potpunosti iskoristiti predloženi Europski plan za vanjska ulaganja.*

### **Veći naglasak na potrebama koje proizlaze iz dugotrajnih kriza**

Humanitarne potrebe povezane s raseljavanjem prouzročnim nasilnim sukobima dosegle su dosad najveću zabilježenu razinu. Cijele se regije nalaze u stanju dugotrajne krize i nestabilnosti u kojemu se učinci kroničnih prirodnih katastrofa, uništavanja okoliša i sukoba međusobno preklapaju i uvećavaju. Trenutačno 22 % svjetskog stanovništva, odnosno 1,6 milijardi ljudi<sup>3</sup>, živi u nestabilnim okruženjima, a očekuje se da će do 2030. taj broj još

---

<sup>3</sup> OECD(2016), Nestabilne države 2016.: razumijevanje nasilja

povećati<sup>4</sup>. Ne samo da se broj ljudi kojima je potrebna humanitarna pomoć sve više povećava, nego su i razdoblja u kojima su ljudi pogođeni sve dulja. Prosječno razdoblje raseljavanja sada je 17 godina. Danas se dvije trećine međunarodne humanitarne pomoći upućuje dugogodišnjim primateljima, što je posljedica dugotrajnih kriza ili katastrofa koje se ponavljaju u istoj regiji.

S obzirom na te nove okolnosti mijenja se i tradicionalna linearna podjela poslova između humanitarne pomoći i razvojne suradnje. Strukturne slabosti, koje imaju kratkoročne i dugoročne socioekonomske i političke učinke, potrebno je rješavati učinkovitije kako bi se prekinuli ponavljajući ciklusi hitnih situacija. Trenutačni EU-ov model rješavanja kriza mora se prilagoditi situaciji u kojoj siromaštvo, porast broja stanovnika, klimatske promjene, galopirajuća urbanizacija, natjecanje za ograničene resurse, sukobi i nasilni ekstremizam dovode cijele regije u stanje nestabilnosti.

---

*EU bi trebao:*

- *odrediti kao prioritet te poboljšati blisku suradnju političkih, humanitarnih i razvojnih dionika EU-a u pogledu dugotrajnih kriza i dugotrajnog raseljavanja, uz istodobno poštovanje različitih nadležnosti utvrđenih Ugovorima te humanitarnih načela,*
- *u okviru političkih dijaloga te uz potporu razvojnih partnera poticati vlade na preuzimanje veće odgovornosti za kroničnu ranjivost te na jačanje lokalnih sposobnosti za upravljanje rizikom i brži lokalni odgovor,*
- *mobilizirati svoje kapacitete za diplomatski angažman, dijalog o sektorskim politikama i izradu programa pomoći na dosljedan način na temelju poboljšane zajedničke analize svih čimbenika, uključujući socioekonomske, političke i okolišne rizike, koji povećavaju izloženost postojećim opasnostima.*

**Otpornost u praksi – razumijevanje rodne dimenzije, primjer iz politike u pogledu sukoba i katastrofa**

Studije slučaja pokazuju da klimatske promjene, katastrofe i nasilni sukob mogu različito utjecati na rodne skupine. Te je čimbenike potrebno pravilno razumjeti i obuhvatiti u svakoj analizi otpornosti.

U nekim slučajevima katastrofe i sukobi mogu još više istaknuti patrijarhalne društvene norme kojima se nesrazmjerno ograničava jednak pristup žena i djevojčica pravima i resursima, ali i promijeniti rodne uloge i norme.

<sup>4</sup> Jedno čovječanstvo: zajednička odgovornost – izvješće glavnog tajnika UN-a Ban Ki Moona za Svjetski humanitarni sastanak na vrhu 2016.

Žene i djevojčice mogu imati aktivnu i važnu ulogu u davanju doprinosa društvenoj otpornosti koja može biti temelj miru. Osiguravanjem dobre informiranosti žena i djevojčica te njihova aktivnog sudjelovanja u izgradnji mira i obnovi ne osigurava se samo uvažavanje njihovih specifičnih potreba i sposobnosti, već se mogu otvoriti i prilike za društvenu promjenu, suprotstavljanjem tradicionalnim rodnim ulogama i diskriminaciji na temelju spola. To je dodatan čimbenik društvene otpornosti koji može osigurati prikladnije i održivije rezultate za napore koje podupire EU.

Isto je tako potrebno u cijelosti priznati poseban doprinos žena jačanju otpornosti na nasilne konflikte unutar društava, kao i njihovu ulogu u angažiranju zajednica na sprečavanju i rješavanju sukoba te suzbijanju nasilnog ekstremizma.

### **Otpornost i sprečavanje nasilnih sukoba**

Kada se za sprečavanje nasilnih sukoba primjenjuje pristup koji se temelji na ostvarivanju otpornosti cilj je poboljšati intervencije boljim razumijevanjem čimbenika koji dovode do nasilnog sukoba te utvrđivanjem endogenih kapaciteta unutar društva koji mogu omogućiti nekim zajednicama da se zaustave klizanje prema nasilju. Tim se pristupom može otvoriti put mirovnim inicijativama te poduprijeti lokalni mehanizmi rješavanja sukoba, posebno u zemljama u kojima država može imati dvosmisleni ulogu te djelovati i kao izvor političkog autoriteta i kao izvor nasilja ili prisile.

Takav pristup znači i širenje raspona razmatranih odgovora, na primjer davanjem veće važnosti doprinosu politike zapošljavanja i socijalne politike društvenoj otpornosti u nacionalnim programima za oporavak, poduzimanjem aktivnosti kako bi se osigurala socijalna uključenost u upravljačkim aranžmanima za pristup prirodnim resursima te jačanjem rodne dimenzije (vidjeti prethodni okvir).

Ima prostora i za povećanje doprinosa partnerstava u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU-a jačanju otpornosti, u skladu sa zaključcima Vijeća o sigurnosti i obrani iz svibnja 2017. To bi moglo uključivati osposobljavanje i izgradnju kapaciteta te suradnju u okviru inicijative „Izgradnja kapaciteta za sigurnost i razvoj”.

Sve navedeno treba poduprijeti zajedničkim političkim i diplomatskim radom EU-a i njegovih država članica.

---

*EU bi trebao:*

- *pojačati svoj rad na sprečavanju sukoba i izgradnji mira uvođenjem dimenzije otpornosti kojom se stavlja veći naglasak na potpuniju zajedničku analizu, djelovanje na razini zajednice i države te, prema potrebi, uvođenje integriranog pristupa sukobima i krizama utvrđenog u Globalnoj strategiji EU-a,*
- *u svojoj metodologiji procjene sukoba dati veću važnost lokalnim kapacitetima za suočavanje s rizicima te pozitivnim čimbenicima otpornosti unutar zajednice, kao i*



*analizi odnosa snaga i vanjskih pritisaka koji mogu dovesti do raspada društva; u većoj mjeri uzeti u obzir i vezu između osjetljivosti okoliša i rizika od nasilnog sukoba te sustavno uključivati klimatske i ekološke pokazatelje u sustave ranog upozoravanja na sukobe,*

- *upotrijebiti tu pojačanu analizu u svrhu oblikovanja i poboljšanja političkih nastojanja koje poduzimaju EU i njegove države članice radi sprečavanja sukoba, i to putem političkog dijaloga, zajedničkog diplomatskog odgovora i suradnje s partnerima kao što je UN.*

### **Otpornost, klimatske promjene i uništavanje okoliša**

Klimatske promjene, prirodne katastrofe i uništavanje okoliša međusobno su povezani te imaju dalekosežne učinke na otpornost zajednica i na ekološke sustave o kojima ovisi život. Oni uzrokuju brojne sukobe diljem svijeta ili im pridonose.

---

*EU bi trebao:*

- *proširiti svoj pristup tim izazovima te staviti veći naglasak na očuvanje i obnavljanje prirodnih resursa i ekosustava te održivo upravljanje njima, kao i na održavanje usluga koje oni pružaju. To bi trebalo provoditi zajedno s trenutačnim aktivnostima na stvaranju otpornosti u odnosu na ekstremne događaje kao što su suša, glad i poplave<sup>5</sup>;*
- *pri procjeni ranjivosti, ne razmatrati samo intenzitet događaja, nego i njihovu učestalost i vjerojatnost; u procjenu i odgovor uključiti dugoročne pritiske na okoliš, kao što su krčenje šuma i sve veće potrebe za vodom te potrebu predviđanja posljedica prirodnih katastrofa te sporih i postupnih pojava, kao što su degradacija tla, acidifikacija oceana, podizanje razine mora i otapanje ledenjaka,*
- *sustavnije zahtijevati procjene rizika za okoliš, procjene rizika povezanih s klimatskim promjenama i procjene rizika od katastrofa, uključiti ih u sustave ranog upozoravanja radi utvrđivanja mogućeg učinka katastrofalnih i iznenadnih rizika te rizika koji sporo nastupaju, kao i utvrditi te svrstati po prioritetima preventivne mjere i/ili mjere prilagodbe za ulaganja, razvoj te prostorno i urbano planiranje koji se temelje na procjeni rizika.*

EU je isto tako predan suradnji s lokalnim tijelima u svrhu jačanja otpornosti u brzorastućim urbanim područjima u kojima zbog nedostatka planiranja ili ulaganja u mjere za ublažavanje klimatskih ili geofizičkih rizika stanovništvo može biti izloženo znatnim ljudskim i

---

<sup>5</sup> Ključna uloga ekosustava koji dobro funkcioniraju te usluga koje omogućuju prepoznata je u EU-ovu akcijskom planu za prirodu.

gospodarskim gubicima u slučaju šoka i stresa. Pokazalo se da je troškovno učinkovitije riješiti temeljne čimbenike rizika s pomoću javnih i privatnih ulaganja koja se temelje na procjeni rizika nego oslanjati se na reakciju nakon katastrofa. EU će u tom kontekstu i dalje razvijati postojeći sektorski dijalog o održivoj urbanizaciji s najvažnijim partnerima i institucijama, uključujući regionalna i lokalna tijela, kako bi ojačao njihovu otpornost i inovacijske kapacitete, u skladu s ciljevima Novog programa za gradove.

---

*EU bi trebao:*

- *promicati primjenu pristupa smanjenju rizika od katastrofa utemeljenih na ekosustavu,*
- *promicati prijenos rizika s pomoću mehanizama financiranja rizika kao što su osiguranje i kredit za slučaj nepredviđenih događaja,*
- *surađivati s lokalnim tijelima u svrhu razvoja sustava upravljanja kojima se promiče stvaranje otpornosti na klimatske promjene te održivo upravljanje prirodnim resursima.*

Navedene će se aktivnosti popratiti pojačanim političkim naporima EU-a, posebno u okviru Mreže za zelenu diplomaciju, radnih skupina za klimu i nestabilnost osnovanih u okviru skupine G7, partnerstva „G7 InsuResilience” te Okvirne konvencije Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama. EU bi trebao djelovati i u okviru drugih relevantnih foruma, uključujući UN i odgovarajuće multilateralne sporazume o zaštiti okoliša, u svrhu podizanja svijesti među partnerima o doprinosu okoliša stabilnosti i sigurnosti.

### **Otpornost, migracije i prisilno raseljavanje**

U Programu održivog razvoja do 2030. priznaje se da migranti pozitivno pridonose uključivom rastu i održivom razvoju. U njemu se isto tako uzimaju u obzir ranjivosti i potrebe prisilno raseljenih osoba. Pravilno osmišljenim migracijskim politikama može se ojačati gospodarska otpornost, kako u zemljama domaćinima tako i u zajednicama podrijetla. Osim toga, na pojedinačnoj razini, migracija i iseljavanje mogu biti legitimna strategija prilagodbe teškim vanjskim stresovima. Ali iznenadni, neprekidni ili veliki migracijski pritisci, uključujući pritiske od prisilnog raseljavanja, često najteže pogađaju neke od najsiromašnije dijelova svijeta uzrokujući dodatani stres krhkim mehanizmima za suočavanje s krizama. Time je posebno pogođena supsaharska Afrika. Europa može očekivati da će i dalje biti odredište mnogima, a to će, osim učinaka na EU, imati i implikacije za tranzitne zemlje na njezinoj geografskoj periferiji.

Pristup migracijama koji se temelji na ostvarivanju otpornosti znači osmišljavanje politike koja odražava način na koji migracijski obrasci odgovaraju na složenu interakciju između demografskih, institucionalnih i demokratskih slabosti, gospodarskih i društvenih

neravnoteža, nasilnih sukoba, propadanja okoliša i klimatskih promjena. To znači nastaviti ulagati u pouzdanu bazu dokaza za oblikovanje politike te pravodobno ulagati u odgovor.

---

*EU bi trebao raditi na daljnjem razvijanju sljedećih ključnih dimenzija našeg pristupa migracijama i prisilnom raseljavanju koji se temelji na ostvarivanju otpornosti, i to:*

- *osiguravanjem da rad na pitanjima migracija bude u cijelosti ugrađen u ukupne političke odnose s partnerskim zemljama. Isto tako treba osigurati da se temelji na načelima vlastite odgovornosti, zajedničke odgovornosti i punog poštovanja humanitarnog prava i prava o izbjeglicama, te obveza u pogledu humanitarnih prava, uključujući pravo na zaštitu,*
- *rješavanjem glavnih uzroka nezakonitih migracija, od kojih su neki duboko ukorijenjeni, uključujući siromaštvo, nejednakost, demografski rast, nedostatak mogućnosti zapošljavanja i obrazovanja te gospodarskih mogućnosti, nestabilnost, sukobe, klimatske promjene i uništavanje okoliša te dugoročne posljedice prisilnog raseljavanja,*
- *poticanjem samostalnosti i omogućivanjem raseljenim osobama da žive dostojanstveno te da, među ostalim, pridonose društvima domaćinima<sup>6</sup>. To zahtijeva da se u odnosu na raseljene osobe i njihove zajednice domaćine primjenjuje pristup koji je usredotočen na čovjeka i usmjeren na razvoj te kojim se podupire pristup obrazovanju, stanovanju, dostojanstvenu radu, sredstvima za život i uslugama te želi prekinuti ovisnost o humanitarnoj pomoći,*
- *suzbijanjem mreža trgovine ljudima i organiziranog kriminala koje iskorištavaju migrante i izbjeglice te primjenom rodno osviještenog pristupa posebnim oblicima nasilja koji ih pogađaju,*
- *podupiranjem zajednica domaćina. EU bi trebao dodatno podupirati ciljne inicijative za poboljšanje jezičnih i profesionalnih vještina, pristupa uslugama i tržištu rada, uključivog obrazovanja, razvijanje međukulturne razmjene te promicanje kampanja podjednako usmjerenih na lokalne zajednice i migrante,*
- *jačanjem baze dokaza za intervencije, među ostalim i tako što će se u okvirnom programu EU-a za istraživanje i inovacije posebna pozornost posvetiti prisilnom raseljavanju, pokretačima migracija i suradnji sa zemljama koje nisu članice EU-a.*

**Otpornost u praksi – razumijevanje pokretača i međusobne povezanosti pritisaka.  
Primjer iz područja migracija, okoliša i klimatskih promjena**

<sup>6</sup> Komunikacija Komisije „Živjeti dostojanstveno: od ovisnosti o pomoći do samostalnosti – prisilno raseljavanje i razvoj COM(2016) 234 final).

Smatra se da na migracije u EU-u u velikoj mjeri utječu okolišne i klimatske promjene, iako je taj pokretač teško odvojiti od gospodarskih, demografskih i drugih pokretača te se o njemu rijetko govori. Brojni migranti iz zapadne ili istočne Afrike prvo su napuštali svoje domove zbog dezertifikacije i propadanja zemljišta, pridonoseći tako obrascu iseljavanja iz ruralnih područja u Africi koji je uglavnom potaknut učincima poremećaja u okolišu na poljoprivredne sustave.

Učinke prirodnih katastrofa pogoršavaju gospodarski i demografski trendovi i brza urbanizacija. Stoga su afrički gradovi često opterećeni velikim porastom stanovništva i nisu u mogućnosti zadovoljiti potrebe svojih stanovnika u pogledu radnih mjesta, stanovanja ili osnovnih usluga. Nedavne su studije pokazale da se migranti najviše okupljaju u divljim naseljima u predgrađima velikih afričkih gradova, kao što je primjerice slučaj grada Accre u kojemu se više od 90 % migrantskih kućanstava nalazi na jednom teško ugroženom području bez pristupa tekućoj vodi.

### **3.2. Jačanje otpornosti političkim dijalogom i bilateralnim inicijativama**

Kako bi uklonio prepreke pri rješavanju složenih izazova unutarnje politike koji se kreću od gospodarske politike do prilagodbe klimatskim promjenama i sigurnosti opskrbe energijom, EU sve više primjenjuje pristup koji se temelji na ostvarivanju otpornosti. Znatno je uložio i u istraživanje kako bi osigurao pouzdanu bazu dokaza za taj pristup te je razvio niz analitičkih alata za potporu provedbi politike. Za mnoge od tih izazova unutarnje i međunarodne dimenzije odgovora blisko su međusobno povezane (vidjeti okvir u nastavku). To nam omogućuje da obogatimo politički dijalog s partnerskim zemljama dodavanjem spoznaja stečenih iskustvom u provedbi unutarnje politike EU-a. Politički dijalog dvosmjerni je proces u kojemu EU može mnogo naučiti od svojih partnera.

---

*EU bi trebao:*

- *radi jačanja bilateralnog dijaloga o sektorskim politikama i inicijativa iskoristiti tehnička iskustva koje je EU stekao u stvaranju otpornosti u svojim unutarnjim politikama; trebao bi nastojati proširiti doprinos koji u tom pogledu pružaju specijalizirane agencije EU-a,*
- *nastojati osigurati da se u relevantnim multilateralnim instrumentima i okvirima politika, uključujući ILO, WHO i G20, odražavaju najbolje prakse i standardi EU-a,*
- *jačati zajedničku međunarodnu bazu znanja o otpornosti uključivanjem zemalja koje nisu članice EU-a u istraživanja i inovacije povezane s otpornošću u okviru Obzora 2020. te dijeliti i operacionalizirati rezultate u našoj međunarodnoj suradnji.*

**Otpornost u praksi – povezivanje unutarnje i vanjsko političko djelovanje EU-a**

**Zaštita ključne infrastrukture** – Pojam otpornosti ugrađen je u Europski program zaštite ključne infrastrukture od 2013. To je dovelo do razvoja metodologija procjene rizika i istraživanja iz kojih se već crpe informacije za suradnju s brojnim zemljama koje nisu članice EU-a, uključujući Ukrajinu. Pojam je dodatno razvijen u predloženoj Uredbi o sigurnosti opskrbe plinom koja sadržava odredbe o rizicima koji dolaze iz zemalja koje nisu članice EU-a te uključivanju prekograničnih mjera u nacionalne hitne i preventivne akcijske planove. Sličan se pristup primjenjuje i u elektroenergetskom sektoru.

**Energetska sigurnost** – Politika EU-a o sigurnosti opskrbe energijom povezuje pojam otporne energetske unije s globalnom energetsom sigurnošću i s politikom EU-a o klimatskim promjenama<sup>7</sup> te uključuje jačanje energetske sigurnosti partnerskih zemalja ubrzavanjem globalne energetske tranzicije prema ugljično neutralnim gospodarstvima i društvima i povećanjem energetske učinkovitosti. Cilj je diplomatskih napora EU-a u području energije i klime promicati taj pristup.

**Prilagodba klimatskim promjenama** – Strategijom prilagodbe klimatskim promjenama iz 2013. otpornost se promiče u okviru sveobuhvatnih strategija prilagodbe na nacionalnoj i općinskoj razini, koje su usmjerene na ranjive sektore kao što su poljoprivreda, ribarstvo i ključna infrastruktura. Strategija se trenutačno ocjenjuje, a iskustvo stečeno unutar EU-a dijeli se s njegovim vanjskim partnerima.

**Civilna zaštita** – mehanizam EU-a za civilnu zaštitu pridonosi otpornosti poboljšanjem učinkovitosti prevencije, pripravnosti i odgovora na prirodne katastrofe i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem u EU-u, susjednim zemljama i šire. Njime se promiče izrada procjena rizika te financiranje prevencije i pripravnosti, osposobljavanja i vježbi.

**Gospodarska otpornost** – EU pridonosi kontinuiranim naporima koji se poduzimaju na razini skupine G20 na izgradnji kapaciteta radi postizanja održivog rasta unatoč rizicima i pritiscima povezanim sa strukturnim izazovima te izbjegavanju pretjeranog povećanja rizika, neravnoteža i ranjivosti u uvjetima šokova. Iako to nisu obvezujuće obveze, poduzete su aktivnosti dovele do korisnog idejnog okvira kao pomoći za oblikovanje politika. Osim toga, u skladu s Globalnom strategijom EU-a, EU razvija integriraniju europsku gospodarsku diplomaciju u cilju jačanja rasta i stvaranja radnih mjesta kako u zemljama koje nisu članice EU-a tako i unutar EU-a poticanjem veće uključenosti i sudjelovanja privatnog sektora EU-a u našim partnerskim zemljama.

**Zapošljavanje** – EU podupire izradu preporuke o zapošljavanju i dostojanstvenom radu za mir i otpornost u okviru Međunarodne konferencije rada. Njome će se vladama dati smjernice o ciljanom zapošljavanju i socijalnim politikama kojima se povezuje humanitarna pomoć i dugoročni razvoj.

**Globalni zdravstveni rizici** – EU priznaje da glavne prijetnje zdravlju ljudi i životinja kao što su ebola, ptičja gripa, otpornost na antimikrobna sredstva te afrička svinjska kuga ugrožavaju ne samo otpornost zdravstvenih sustava, već i društvenu i gospodarsku otpornost. Infekcije otporne na lijekove mogle bi do 2050. prouzročiti globalnu gospodarsku štetu jednaku

---

<sup>7</sup> „Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom” COM (2015)80 od 25.2.2015.

financijskoj krizi iz 2008.<sup>8</sup> Odgovor je EU-a razviti domaće kapacitete za predviđanje i odgovor na teška i stalna izbijanja bolesti te istodobno jačati međunarodnu suradnju, među ostalim i sa Svjetskom zdravstvenom organizacijom. Ulaže u istraživačke i inovacijske projekte radi poboljšanja ranog otkrivanja i nadzora te u svrhu razvoja odgovarajućih medicinskih protumjera. Nemogućnost pristupa vodi i odvodnji te zagađenje zraka također su prepoznati kao velike zdravstvene prijetnje na čijem uklanjanju EU aktivno radi.

**Istraživanje** – EU već ulaže napore u okviru programa Obzor 2020. kako bi razvio pouzdanu bazu dokaza iz koje će se crpiti informacije za naše djelovanje na jačanju otpornosti. Financira rad na ostvarivanju otpornosti u odnosu na sigurnost, radikalne ideologije, gospodarstvo, društvene znanosti te izazove koje predstavljaju velike migracije i prisilno raseljavanje. Velik dio tog rada provodi se u suradnji s partnerskim zemljama<sup>9</sup>. Specijalizirane usluge kao što su Centar znanja o migracijama i demografiji Europske komisije, jačaju bazu dokaza, a indeksi rizika utemeljeni na istraživanjima, kao što su Globalni indeks rizika od sukoba i Indeks za upravljanje rizicima, služe za potkrepljivanje odluka o prevenciji, pripravnosti i odgovoru.

#### **Otpornost u praksi –**

#### **Poticanje strateškog pristupa otpornosti u susjednim zemljama EU-a**

U Globalnoj strategiji EU-a poseban se naglasak stavlja na otpornost u susjednim zemljama EU-a. To je odraz posebnih političkih obveza iz procesa pristupanja te EU-ove politike susjedstva, snažne integracije naših gospodarstava i društava, međuovisnosti u našim širokim sigurnosnim interesima, te izloženosti nekih naših susjednih zemalja geopolitičkim suparnicima.

Vjerodostojan proces pristupanja koji se temelji na strogoj i pravednoj uvjetovanosti pruža politički temelj za jačanje otpornosti na razini države i društva u zemljama zapadnog Balkana i Turskoj. Središte je tog procesa pristup „temeljna pitanja prije svega”, koji se usredotočuje na vladavinu prava, ljudska i temeljna prava, demokratske institucije, uključujući reformu javne uprave, gospodarske reforme i konkurentnost.

Revizija Europske politike susjedstva (EPS) iz 2015. bila je usko koordinirana s radom na Globalnoj strategiji EU-a, a njezina četiri prioriteta<sup>10</sup> već odražavaju većinu stajališta o otpornosti iznesenih u Strategiji. Provedba te revizije bit će stoga glavni dio naših napora u pogledu jačanja otpornosti u regiji<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Podaci Svjetske banke

<sup>9</sup> Primjeri uključuju Partnerstvo za istraživanja i inovacije na mediteranskom području (PRIMA) 2018.–2028. (PRIMA), u okviru kojeg se radi na pronalaženju novih rješenja za održivo gospodarenje vodom i proizvodnju hrane, te partnerstvo EU-a i Afrike za istraživanje i inovacije o klimatskim promjenama u području sigurnosti opskrbe hrane i ishrane te održive poljoprivrede.

<sup>10</sup> Dobro upravljanje, demokracija, vladavina prava i ljudska prava, gospodarski razvoj, dimenzija sigurnosti, migracije i mobilnost

<sup>11</sup> Vidjeti Zajedničko izvješće o provedbi europske susjedske politike, JOIN (2017) 18 final od 18.5.2017.

EPS je usmjeren na dugoročnu društvenu, gospodarsku i političku preobrazbu koja zahtijeva izgradnju institucionalnih kapaciteta, suradnju na različitim razinama civilnog društva te s lokalnim i regionalnim tijelima, kao i sa središnjom vladom, rješavanje problema ukorijenjenih interesa autoritativnih elita i sektaškog argumentiranja te provedbu reforme sigurnosnog sektora.

Naša suradnja u području sigurnosne politike temelji se na razvijanju zajedničkog razumijevanja interesa i rizika. To se posebno odnosi na naš rad u pogledu sprečavanja nasilnih sukoba, radikalizacije i ekstremizma te rad u pogledu jačanja kibersigurnosti i otpornosti na hibridne prijetnje.

Jačanje poveznica između naših intervencija u regiji i onih izvan nje važna je dimenzija našeg pristupa otpornosti. Na primjer, naš rad u pogledu energije, prometa i povezanosti povezuje istočne i zapadne susjedne zemlje, Iran i središnju Aziju; u okviru Uzajamnog fonda EU-a za Afriku rješavaju se glavni uzroci nezakonitih migracija diljem kontinenta; u okviru EU-ovog regionalnog uzajamnog fonda uspostavljenog kao odgovor na krizu u Siriji pruža se potpora sirijskim izbjeglicama i zajednicama domaćinima u susjedstvu i Turskoj.

Strateški pristup jačanju otpornosti u regiji oslanja se na niz ključnih alata: uključivanje partnera na državnoj razini i na razini zajednice; povećana suradnja s državama članicama, partnerskim zemljama te nacionalnim i međunarodnim dionicima u cilju povećanja odgovornosti; veća fleksibilnost financiranja; prilagođeniji i diferenciraniji odnosi s partnerima; i poboljšana javna diplomacija i komunikacija. U središtu toga je politički pristup utemeljen na novim, uzajamno dogovorenim prioritetima partnerstva ili revidiranim programima pridruživanja, na temelju jasne procjene zajedničkih srednjoročnih prioriteta te predanosti poštovanju ljudskih i temeljnih prava.

### **3.3. Otpornost i sigurnost EU-a**

U skladu s Globalnom strategijom EU-a, mir i sigurnost ne mogu se odijeliti od održivog i uključivog rasta, poštovanja globalnih standarda i međunarodnih sustava koji se temelje na pravilima. Promicanje tog programa i dalje ima središnju važnost u vanjskom djelovanju EU-a. Međutim, Globalnom strategijom potvrđuje se da EU i njegove države članice podliježu mnogim strukturnim pritiscima koji stavljaju na kušnju otpornost naših partnerskih zemalja i razotkrivaju njihove ranjivosti. Stoga se u njoj utvrđuje da je zaštita EU-a jedna od ključnih zadaća koja nas očekuje. Izgradnja otpornijih susjeda dio je odgovora. No vanjska politika EU-a, među ostalim u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike, također izravno doprinosi jačanju otpornosti unutar naših granica, u vrijeme kada Unija ima veću odgovornost nego ikada prije za sigurnost svojih građana. To zahtijeva bolje otkrivanje vanjskih pritisaka i prijetnji te prikladne mehanizme za osiguravanje odgovarajućeg političkog odgovora.

I u radu EU-a na uspostavi sigurnosne unije otpornosti je dano središnje mjesto u njegovu pristupu pri rješavanju pitanja povezanih s vanjskim nedržavnim dionicima. U okviru Europskog programa sigurnosti iz 2015. Komisija se usredotočila na dva široka stupa: suzbijanje terorizma i organiziranog kriminala te jačanje Unijine obrane i otpornosti.

Sada je izazov spojiti dimenzije politike EU-a koje se odnose na unutarnju i vanjsku sigurnost, i to na način da se uzajamno jačaju, da se učinkovito poveća trošak prisilnih mjera koje poduzimaju vanjske stranke te da se Uniji omogući predvidjeti druge vrste pritisaka te poduzeti rane političke i operativne mjere kao odgovor na njih.

EU će u tom pogledu nastaviti djelovati u šest glavnih područja rada:

- **Otpornost na hibridne prijetnje.** Na temelju Zajedničkog okvira za suzbijanje hibridnih prijetnji, glavni cilj napora EU-a bit će jačanje zaštite ključne infrastrukture, uz istodobnu diversifikaciju izvora i dobavljača energije te jačanje obrambenih kapaciteta. Prednost će se dati osiguravanju učinkovite operativne suradnje i sigurne komunikacije među državama članicama te suradnji s dionicima iz svih sektora, koristeći se zajedničkim alatima. Pojačat će se suradnja sa zemljama koje nisu članice EU-a, posebno s onima u susjedstvu EU-a.
- **Kibersigurnost.** Zlonamjerna upotreba informacijskih i komunikacijskih tehnologija može ugroziti društvenu i gospodarsku otpornost. Kibernetičke prijetnje imaju sigurnosne implikacije te mogu nanijeti veliku štetu gospodarstvu. Kao odgovor na njih provodit će se i normativni i operativni program. Nastavit će se s radom u skladu s naporima koje UN ulaže u stvaranje međunarodnog konsenzusa o odbijanju zlonamjerne upotrebe informacijsko-komunikacijske tehnologije u bilo kojoj vrsti ključnih usluga ili protiv njih, neovisno o njezinu izvoru, motivu, vrsti ili zemljopisnom podrijetlu. EU istodobno radi i na promicanju otpornosti ključnih usluga kako unutar EU-a<sup>12</sup> tako i na međunarodnoj razini te će u tom pogledu pojačati prekograničnu suradnju<sup>13</sup>.
- **Strateška komunikacija.** Prema EU-u i nekim od njegovih partnerskih zemalja usmjerene su vanjske dezinformacijske aktivnosti koje su dio usklađenih strategija kojima je cilj diskreditiranje političkih i društvenih sustava koji su ključni za naš identitet te našu sigurnost i stabilnost. Kao odgovor na to, dodatno će se razvijati mjere za povećanje otpornosti građana na neprijateljsko dezinformiranje, i to podizanjem svijesti, podupiranjem većeg medijskog pluralizma i profesionalizma te pozitivnim diskursom i porukama koje se temelje na činjenicama.

EU bi trebao ojačati resurse radne skupine East Stratcom te pojačati suradnju s institucijama EU-a, državama članicama i partnerima istomišljenicima. Dodatno će se razvijati dugoročniji strateški pristup i otvaranje prema zemljama Istočnog partnerstva, s naglaskom na međuljudskim kontaktima te suradnji s postojećim mrežama civilnog društva koje već predstavljaju izvor otpornosti utemeljene na zajednici. Sličan će se pristup provoditi na zapadnom Balkanu i u Turskoj, s pojačanim timom koji će se

---

<sup>12</sup> Na primjer, Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije, COM(2016) 410 final i revizija Strategije o kibersigurnosti iz 2013. planirana za rujan 2017.

<sup>13</sup> Uključujući suradnju s glavnim trgovinskim partnerima EU-a radi postizanja veće kibersigurnosti za povezane objekte, kako je najavljeno u reviziji Jedinstveno digitalno tržište: revizija tijekom provedbenog razdoblja COM (2017) 228 final



baviti strateškom komunikacijom u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatima.

EU bi trebao razviti strategiju informiranja usmjerenu prema arapskom svijetu u kojoj se obrađuje pitanje terorističke propagande i upotrebe interneta u radikalizaciji te promiču ljudska i temeljna prava.

- Prethodno opisani rad u pogledu jačanja državne i društvene otpornosti od ključne je važnosti za pristup EU-a **borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma**. Sprečavanje radikalizacije zahtijeva pažljivo prilagođenu strategiju kojom se može odgovoriti na različite pokretače nasilja. Ključni su poboljšani pravni okviri i učinkovite institucije za otkrivanje, sprečavanje i uništavanje terorističkih organizacija i njihovih izvora financiranja. Međutim, da bi se postigao željeni učinak, navedene će aktivnosti trebati provoditi zajedno sa osiguravanjem zaštite prava i civilnog prostora koji pomaže u stvaranju miroljubivih i stabilnih društava koja su u manje podložna prihvaćanju poruka nasilnog ekstremizma. EU će u okviru dijaloga o suzbijanju terorizma poticati partnerske zemlje na rješavanje tog pitanja u svim relevantnim politikama, a ne samo kao sigurnosni odgovor. Među ostalim, potrebno je osigurati da lokalni stručnjaci mogu prepoznati i riješiti rane upozoravajuće znakove radikalizma.
- **Jačanje sigurnosti ključne prometne infrastrukture**. Veća sigurnost ključnog prometa važan je element kooperativne, povezane i automatizirane mobilnosti na kojoj se temelji međusobno povezano globalno gospodarstvo. EU bi trebao ojačati svoju suradnju sa zemljama koje nisu članice EU-a radi ublažavanja prijetnji prometnoj infrastrukturi i uslugama. Trebao bi učvrstiti pristup suradnji na stručnim razinama, u svrhu potpore izgradnji kapaciteta, strategijama podizanja svijesti, alatima i informacijskim mrežama te poboljšanju uloge policijskog i pravosudnog sustava.
- **Daljnji razvoj suradnje s NATO-om i OSCE-om**. U okviru svojih aktivnosti u pogledu suzbijanja hibridnih prijetnji EU i NATO dogovorili su se o nizu mjera za podupiranje otpornosti. One uključuju intenziviranje sastanaka njihova osoblja u pogledu zahtjeva u pogledu otpornosti, promicanje veće usklađenosti između EU-ovog plana razvoja kapaciteta i NATO-ovog procesa planiranja obrane te razvijanje spremnosti za raspoređivanje stručnjaka na zahtjev kako bi državama članicama EU-a ili saveznicima NATO-a pružili potporu u jačanju njihove otpornosti u fazi prije krize ili kao odgovor na krizu.

U tom je radu istaknuta međuovisnost civilnih tijela, vojske i privatnog sektora u jačanju otpornosti država članica na neprijateljska djelovanja državnih i nedržavnih dionika. Ta se međuovisnost kreće od oslanjanja vojske na civilnu logistiku i telekomunikacijske kapacitete do oslanjanja civilnih tijela na vojne kapacitete u slučaju narušavajućih događaja koji pogađaju veliki broj građana. Te će se međuovisnosti istražiti kako bi se Vijeću predstavio prijedlog mogućih dodatnih smjerova aktivnosti koje bi se usklađeno provodile u suradnji s NATO-om.

Postoji značajan prostor za istraživanje suradnje u području otpornosti s **OSCE-om**, s obzirom na OSCE-ov sveobuhvatan pristup sigurnosti koji obuhvaća vojnu, gospodarsku, okolišnu i ljudsku dimenziju.

#### **4. Buduće djelovanje – četiri sastavna elementa za uključivanje strateškog pristupa otpornosti u vanjsko djelovanje EU-a**

Naglasak koji se u Globalnoj strategiji EU-a stavlja na otpornost ukazuje na važnu promjenu u načinu na koji EU upravlja rizikom i učincima destabilizirajućih šokova i pritisaka u svojoj vanjskoj politici. Time se potvrđuje da su ti pritisci i šokovi dio konteksta u kojemu EU djeluje te bi ih trebalo uzeti u obzir u našem načinu rada, a ne ih promatrati kao neočekivani izuzetak. To podrazumijeva postupno preusmjerenje naglasaka s obuzdavanja krize na preventivne mjere utemeljene na dugoročnim, ali fleksibilnim strategijama na razini država i regija koje se više temelje na spoznajama o rizicima, a manje na instrumentu. Podrazumijeva i pridavanje veće pozornosti čimbenicima rizika koji utječu na interese EU-a. Konačno, cilj će biti kombinirati politički dijalog, dijalog o sektorskim politikama, te tehničku i finacijsku pomoć na učinkovit način prije izbijanja krize.

Sve to zahtijeva revidiranje načina na koji EU analizira probleme i osmišljava programe te metoda procjene održivosti intervencija EU-a. Stoga se predlažu četiri osnovna sastavna elementa za sustavno uključivanje pristupa otpornosti u vanjsko djelovanje EU-a:

- poboljšanje analize rizika na razini država i regija kako bi se dobile bolje informacije za oblikovanje strategije, političkog dijaloga i izradu programa pomoći,
- uvođenje dinamičnijeg praćenja vanjskih pritisaka te suradnja s Vijećem kako bi se osigurao pravodobniji politički i diplomatski odgovor,
- uključivanje pristupa otpornosti u EU-ovo programiranje i financiranje vanjskog djelovanja,
- razvijanje međunarodne politike i prakse u pogledu otpornosti.

##### **4.1. Poboljšanje analize rizika na razini država i regija**

EU ima pristup ogromnoj količini informacija o rizicima, pritiscima i osjetljivostima na šokove u partnerskim zemljama. Te spoznaje potječu iz EU-ovih diplomatskih i obavještajnih mreža, njegove operativne prisutnosti na terenu, stručnog znanja o sektorskim politikama koje je dostupno u institucijama i državama članicama te mehanizama praćenja kojima raspolažu agencije EU-a. Međutim, postoji mnoštvo preklapajućih procjena rizika koje odražavaju različite političke perspektive: humanitarnu, onu povezanu sa sukobima, okolišnu i gospodarsku. Postoje i značajni nedostaci, na primjer u našoj sposobnosti predviđanja učinaka klimatskih promjena, okolišnih i ostalih čimbenika na migracijska kretanja. Osim toga, u analizama se često stavlja premalen naglasak na lokalne kapacitete za stvaranje otpornosti i na pozitivnu dinamiku koju mogu proizvesti. Uz to, procesi izrade procjena rizika ne mogu uvijek u potpunosti obuhvatiti moguće učinke na političke, sigurnosne i gospodarske interese EU-a.

Uz poštovanje različitih nadležnosti, potrebno je združiti različite izvore informacija kako bi donositelji odluka mogli dobiti cjelovitu sliku o načinu međudjelovanja različitih čimbenika te njihova utjecaja na razvoj i stabilnost države ili regije ili na ciljeve programa.

---

*EU bi trebao:*

- *poboljšati osjetljivost na sukobe te ukloniti nedostatke u našem razumijevanju rizika, na primjer razvijanjem boljih mehanizama za procjenu prirode i utjecaja budućih kretanja raseljenih osoba i migranata, kao i odnosa između klimatskih pritisaka, propadanja okoliša i nasilnih sukoba,*
- *pojednostavniti trenutačne postupke procjene kako bi se osiguralo da je jedna sažeta procjena na razini zemlje kojom se utvrđuju čimbenici rizika i otpornosti dostupna kao smjernica za oblikovanje politike različitih dionika vanjskog djelovanja EU-a. Jedinstvena procjena na razini zemlje uključivat će na sustavniji i dinamičniji način informacije diplomatske mreže EU-a, humanitarnih dionika, dionika za odgovor na krizne situacije i razvojnih dionika, kao i specijalizirana znanja o vanjskom okruženju kojima raspolažu glavne uprave i agencije nadležne za unutarnju politiku EU-a. Iz nje bi se crpile informacije za politički dijalog i za izradu programa pomoći. Pružala bi analitički doprinos uspostavljenim procesima odlučivanja kojima se uređuje razvoj EU-ovih strategija za pojedine zemlje, operacije u okviru ZSOP-a te izrada programa vanjske pomoći,*
- *promicati zajedničke analize s multilateralnim partnerskim organizacijama, kao i bilateralne analize s razvojnim partnerima istomišljenicima koji rješavaju različite dimenzije otpornosti.*

#### **4.2. Dinamičnije praćenje vanjskih pritisaka kako bi se omogućilo rano djelovanje**

EU treba biti u stanju pratiti i odgovoriti na pritiske koji utječu na otpornost njegovih partnerskih zemalja i EU-a u srednjoročnom i kratkoročnom vremenskom okviru.

---

*EU bi trebao:*

- *nastaviti razvijati EU-ov sustav ranog upozoravanja na sukobe kako bi uključio odgovarajuće pokazatelje otpornosti, zajedno s čimbenicima rizika koje trenutačno pratimo. Sustav ranog upozoravanja već sada posvećuje pozornost velikom broju širih pokazatelja rizika i ranjivosti, kao što su okolišni, klimatski i demografski pritisci<sup>14</sup>, kao i pokazateljima kapaciteta upravljanja i institucionalnih kapaciteta za suočavanje*

---

<sup>14</sup> Pri utvrđivanju tih pokazatelja oslanjat ćemo se na znanstvena istraživanja koje provodi Zajednički istraživački centar Europske komisije i znanstvena istraživanja koja se financiraju u okviru programa Obzor 2020.

*s takvim pritiscima. Praćenje pokazatelja otpornosti moglo bi pomoći u utvrđivanju prijelomne točke u kojoj pritisci svladavaju mehanizme suzbijanja,*

- *razmotriti stratešku važnost otpornosti pri razvijanju integriranog pristupa EU-a vanjskim sukobima i krizama. Integriranim pristupom, kako je predviđen u Globalnoj strategiji EU-a, proširuje se područje primjene i ambicija sveobuhvatnog pristupa te bi ga trebao zamijeniti po završetku Akcijskog plana za sveobuhvatni pristup za razdoblje 2016. – 2017.*

Sustav ranog upozoravanja na sukobe osmišljen je u prvenstveno radi utvrđivanja mogućih pokretača nasilnih sukoba u trećim zemljama, unutar četverogodišnjeg razdoblja. Sada predlažemo da ga se nadopuni mehanizmima usmjerenima na utvrđivanje vanjskih pritisaka i njihovih posljedica u kratkoročnom razdoblju, radi oblikovanja pojačanog i pravodobnog političkog odgovora EU-a.

---

*EU bi trebao:*

- *uspostaviti jednostavan mehanizam ispitivanja kratkoročnih perspektiva koji će služiti za utvrđivanje učinaka koje na interese EU-a imaju vanjski pritisci utvrđeni u vremenskom okviru od tri do šest mjeseci. Bit će usmjeren na utvrđivanje vanjskih pritisaka koji bi mogli predstavljati rizik od značajnog narušavanja razvojnog procesa ili sigurnosti partnerske zemlje ili koji bi mogli imati znatne posljedice za otpornost Unije. U mjeri u kojoj su podaci raspoloživi, pružao bi i početnu procjenu posljedica za šire interese Unije, kao što su vanjska narušavanja sigurnosti opskrbe energijom i kritičnih lanaca opskrbe, zdravstvene krize, utjecaj kriza na građane EU-a u inozemstvu te velika migracijska kretanja<sup>15</sup>;*
- *podupirati napore, uključujući i one u okviru UN-a, za rano otkrivanje i sprečavanje zločina, među ostalim i razvojem niza alata za sprečavanje zločina.*

Oba će sustava biti osmišljena tako da podupiru učinkovite procese odlučivanja prije nastanka krize. Vijeće i Komisija imat će središnju ulogu u tome.

---

*U tu svrhu:*

---

<sup>15</sup> To bi moglo uključivati podatke o migracijskim pritiscima kojima raspolažu agencije u području pravosuđa i unutarnjih poslova, kao što je Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, te sustav prethodne obavijesti o teretu i carinskog upravljanja rizikom kojim se utvrđuju određene prijetnje sigurnosti i integritetu međunarodnih lanaca opskrbe te ključnoj infrastrukturi kao što su lučki objekti, zračne luke i kopnene granice.

- *pozvat će se Politički i sigurnosni odbor (PSO) da redovito razmatra rezultate mehanizma ispitivanja perspektiva kako bi osigurao pravodobne političke smjernice za rano djelovanje,*
- *pozvat će se Predsjedništvo da razmotri u kojoj su mjeri informacije dobivene mehanizmom ispitivanja perspektiva relevantne za druga tijela Vijeća kao što je Stalni odbor za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti (COSI),*
- *EU bi trebao nastaviti razvijati mehanizme kojima se u programe pomoći unosi fleksibilnost kako bi se omogućilo odgovarajuće rano djelovanje kada se utvrde rizici.*

#### **4.3. Uključivanje pristupa za ostvarivanje otpornosti u EU-ovu izradu programa i financiranje**

Polazeći od postojeće prakse, EU će osigurati da procjena čimbenika rizika i otpornosti bude standardna sastavnica procesa izrade programa i osmišljavanja projekata u svakoj humanitarnoj pomoći, odgovoru na krizu i razvojnoj pomoći EU-a, uključujući uzajamne fondove EU-a. Ključne pouke iz pristupa za ostvarivanje otpornosti uključuju potrebu za razvijanje sposobnosti rada na više razina, uključujući intervencije koje potiče zajednica, potrebu za dugoročnijim programskim ciklusima (uključujući planiranje humanitarne pomoći) u kombinaciji s kratkoročnom fleksibilnošću te potrebu za kriznim financijskim aranžmanima kako bi se riješili potencijalni narušavajući pritisci i šokovi koji bi u protivnom mogli spriječiti postizanje dugoročnih strateških ciljeva. To bi trebalo uzeti u obzir u postupcima zajedničke izrade programa s državama članicama, koji će se i dalje poticati.

---

*EU bi trebao:*

- *prema potrebi, ažurirati smjernice za izradu programa, na temelju iskustva EU-a i metodološkog rada drugih multilateralnih partnera u području otpornosti. U njima bi trebalo naglasiti da bi u slučaju humanitarne i razvojne pomoći u nestabilnim okruženjima trebalo voditi računa o mogućnosti izbijanja sukoba kako bi se izbjegli mogući negativni učinci i poboljšala učinkovitost. Dalje će se razvijati metodologije za utvrđivanje i rješavanje takvih rizika,*
- *u okvirima za praćenje i evaluaciju programa uzeti u obzir činjenicu da jačanje otpornosti zahtijeva dugoročne intervencije koje obilježava visok stupanj inovacije i fleksibilnosti u njihovu osmišljavanju, utvrđivanju odgovarajućih pokazatelja te prihvaćanju izazova u pogledu prikupljanja kvalitativnih podataka.*
- *razmotriti strateški pristup za ostvarivanje otpornosti u tekućem i budućem financiranju vanjskog djelovanja EU-a,*

- *istražiti troškovno učinkovita i inovativna rješenja za financiranje rizika na regionalnoj, nacionalnoj i lokalnoj razini (npr. kredit za slučaj nepredviđenih događaja, fondovi za slučaj katastrofa i osiguranje).*

#### **4.4. Razvijanje međunarodne politike i prakse**

EU blisko surađuje s glavnim međunarodnim partnerima koji su razvili vlastite okvire politike u području otpornosti, uključujući Ujedinjene narode, Svjetsku banku, Organizaciju za ekonomsku suradnju i razvoj te Europsku banku za obnovu i razvoj. EU ima interes za razvoj zajedničkog razumijevanja i prakse u području otpornosti te za suradnju na operativnoj razini kada je to moguće.

---

*EU bi trebao:*

- *pojačati političku i praktičnu suradnju s međunarodnim partnerima kako bi razmjenjivali rezultate istraživanja i metodološke spoznaje te, po mogućnosti, uskladili pristupe za ostvarivanje otpornosti i zajednički upotrebljavali skupove podataka i sustave uzbunjivanja,*
- *uže surađivati s regionalnim i subregionalnim organizacijama u pogledu okvira za ostvarivanje otpornosti, dijeljenjem i razmjenjivanjem dokaza i iskustava.*

Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Europska komisija pozivaju Europski parlament i Vijeće da potvrde i podupru pristup utvrđen u ovoj Zajedničkoj komunikaciji.

## Prilog – 10 vodećih načela strateškog pristupa otpornosti

Na temelju iskustva koje je EU stekao nakon Komunikacije iz 2012. te spoznaja stečenih u postupku opsežnog savjetovanja tijekom pripremanja ove Komunikacije, mogu se utvrditi sljedeća vodeća načela učinkovitog i strateškog pristupa otpornosti:

1. **Jačanje otpornosti je sredstvo, a ne cilj.** Strateškim pristupom EU-a ostvarivanju otpornosti nastoji se iskoristiti temeljne institucionalne i društvene snage u partnerskim zemljama kako bi se ostvario dugoročan održiv razvoj ili sigurnosni ciljevi. Njime se nastoji osigurati napredak prema postizanju tih ciljeva rješavanjem problema ranjivosti i temeljnih strukturnih rizika. Njime se priznaje da razvoj te napredak prema demokraciji, miru i sigurnosti nije linearan proces te da sami sektorski pristupi nisu uvijek dovoljni za osiguravanje održivih rezultata.
2. **Razumijevanje čimbenika otpornosti u danom kontekstu može nam pomoći da na učinkovitiji način izradimo planove za suočavanje s pritiscima i kriznim situacijama.** Za to je potrebno pravilno razumjeti poveznice između različitih dijelova složenih sustava koji upravljaju državama, društvima i zajednicama i koji ih održavaju, kao i načine na koje reagiraju kad se suoče s iznenadnim šokovima, ponavljajućim ili dugotrajnim stresovima.
3. **Otpornost ovisi o kontekstu i zahtijeva prilagođene pristupe.** Iako sustavi otpornosti imaju niz zajedničkih karakteristika, na stručnjacima i lokalnim dionicima je da razviju radne definicije koje su specifične za predmetni kontekst. Uloga je EU-a i drugih vanjskih dionika poduprijeti taj proces te stvarati društva koja su osnaženija za prepoznavanje i rješavanje vlastitih problema. Stoga kreatori politika i razvojni partneri moraju prihvatiti dugoročan pristup koji dopušta potrebnu prilagodljivost kako se pristupi budu ispitivali i dorađivali.
4. **Utvrđivanje i iskorištavanje postojećih pozitivnih izvora otpornosti važno je isto toliko koliko i otkrivanje ranjivosti i reagiranje na njih.** Ti čimbenici mogu biti u obliku institucionaliziranih ili neformalnih sustava demokratskog dobrog upravljanja ili pravosudnih sustava, nedržavnih institucija i organizacija, ukorijenjenih kulturnih normi i praksi ili *ad hoc* rješenja koje potiče zajednica, a koja nadopunjuju kapacitete države ili ih zamjenjuju ako ne postoje. **Otpornost treba rješavati na više razina – na razini države, društva i zajednice.** Lokalne uprave i civilno društvo često su podloga na kojoj se otpornost može ukorijeniti te potom nastaviti rasti na razini zajednice. Žene imaju posebnu i ključnu ulogu koju treba uvažiti te u pogledu koje treba djelovati pri rješavanju strukturnih uzroka rodne nejednakosti.
5. **Kod otpornosti je riječ o transformaciji, a ne zadržavanju stanja *status quo*.** Iako otpornost znači održavanje temeljnog identiteta i kapaciteta država, društava i zajednica u situacijama kad se suočavaju s narušavajućim pritiscima, ona isto tako znači osiguravanje sposobnosti njihove prilagode i reformiranja radi zadovoljavanja novih potreba. Iskorištavanje transformacijske dimenzije otpornosti od ključne je važnosti.
6. **Otpornost zahtijeva politički pristup.** Vlade imaju primarnu odgovornost da zadovolje potrebe svojeg stanovništva, a međunarodna pomoć ne bi smjela biti zamjena za lokalnu odgovornost i političko djelovanje. Sve su se države obvezale ispuniti ciljeve održivog razvoja, koji uključuju i posebnu komponentu jačanja otpornosti. Stoga odgovornost za uključivanje otpornosti u nacionalne i lokalne okvire politika leži unutar svake pojedine države. Međutim, EU i njegove države članice

mogu podupirati jačanje otpornosti uključivanjem tog pitanja u svoj politički dijalog, uključujući na najvišoj razini.

7. **Otpornost zahtijeva izradu programa koji se temelje na spoznajama o rizicima.** Mjere za rješavanje glavnih različitih uzroka nestabilnosti trebale bi pratiti mjere za upravljanje rizikom kako bi se stanovništvo zaštitilo od šokova i stresova, kako bi se ranim odgovorom ograničio njihov učinak te kako bi se pomoglo u brzom oporavku.
8. Neće uvijek biti moguće riješiti trajne pritiske na mjestu njihova nastanka ili izbjeći posljedice iznenadnih kriza. Međutim, rješavanje problema na rubu propasti stvara nerazmjerne troškove. To znači da je **u program potrebno od samo početka ugraditi fleksibilnost i prilagodljivost na promjene.** Znači i razmisliti o mogućim stresovima koji jačanjem ili slabljenjem jednog dijela sustava mogu prijeći na drugi dio sustava.
9. **Rano upozorenje treba biti povezano s ranim djelovanjem.** Nije moguće izbjeći sve rizike pa stoga učinkoviti pristup za ostvarivanje otpornosti zahtijeva da donositelji odluka budu sposobni prepoznati i ocijeniti pritiske u dugoročnom, srednjoročnom i kratkoročnom razdoblju te poduzeti učinkovite rane mjere. To znači da cjelokupna procjena mora biti povezana s odgovarajućim procesima odlučivanja. Nije riječ samo o šokovima (kao u slučaju prirodne katastrofe, međudržavnog sukoba ili gospodarske krize), riječ je i o krizama koje nastupaju polako i postupno, ponavljajućim pritiscima ili kumulativnim dugoročnim pritiscima koji mogu doseći prijelomnu točku (demografski stresovi, stresovi povezani s uništavanjem okoliša, stresovi povezani s klimatskim promjenama, migracijski stresovi i ostali kronični stresovi).
10. **Operativna početna točka jest šira analiza prednosti, ranjivosti i pritisaka.** Države i društva djeluju na temelju složenih međuovisnosti između političkih i sigurnosnih dionika, privatnog sektora, civilnog društva, zajednica i pojedinaca. Tradicionalni pristupi sektorskih politika možda neće prepoznati sve ranjivosti ili predvidjeti kako će sustav kao cjelina odgovoriti kad se suoči s pritiskom, uključujući moguće posljedice za druge zemlje. To znači da je za svaki ishod potrebno na više razina analizirati rizik, i sposobnost suočavanja s njim, posebno na mjestima na kojima jedan čimbenik otpornosti, ili skup dionika, ovisi o otpornosti drugih, ili gdje odnosi snaga između različitih razina društva igraju važnu ulogu. To će obično značiti pristup temeljen na pristupu koji pokriva sve opasnosti kojim se povezuju analize na regionalnoj, državnoj i organizacijskoj razini, na razini zajednice te na pojedinačnoj razini.