



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
DO SPRAW ZAGRANICZNYCH I
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 7.6.2017 r.
JOIN(2017) 21 final

WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE

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

1. Wprowadzenie

UE i jej państwa członkowskie ustanowiły solidne ramy polityki służące ukierunkowaniu działań zewnętrznych Unii, których podstawę stanowi art. 21 Traktatu i globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej¹ („globalna strategia UE”) i które są powiązane z zobowiązaniami podjętymi na szczeblu globalnym i regionalnym. Obecnie wyzwanie stanowi znalezienie sposobu na podtrzymanie postępów w realizacji programu transformacji, jaki UE sobie wyznaczyła, w kontekście bardziej powiązanego, kwestionowanego i złożonego otoczenia światowego. W globalnej strategii UE jako odpowiedź na to wyzwanie wskazano wzmocnienie odporności państw i społeczeństw.

Celem niniejszego wspólnego komunikatu jest określenie, w jaki sposób strategiczne podejście do kwestii odporności może zwiększyć wpływ działań zewnętrznych Unii i podtrzymać postępy w realizacji unijnych celów w zakresie rozwoju, pomocy humanitarnej, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, biorąc pod uwagę szybciej zmieniający się krajobraz globalnych wyzwań i zagrożeń, które opisano w globalnej strategii UE. Uznaje się w nim potrzebę wyjścia z kryzysu i przejścia na bardziej strukturalne, długoterminowe i nieliniarne podejście do podatności na zagrożenia, ze szczególnym naciskiem na przewidywanie, zapobieganie i utrzymanie gotowości.

W niniejszym dokumencie stwierdza się, że z uwagi na szybko zmieniające się otoczenie konieczne jest przyjęcie podejścia politycznego opartego na spójnej mobilizacji dialogu politycznego, zasobów dyplomatycznych Unii i jej państw członkowskich, pomocy Unii, dialogu w zakresie polityki sektorowej oraz inicjatyw dwustronnych. Proponuje się w nim również zasady i metody pracy, które należy wprowadzić w celu jego wdrożenia. Niniejszy komunikat opiera się na doświadczeniu we wdrażaniu komunikatu Komisji w sprawie odporności z 2012 r.², który nadal stanowi podstawę ukierunkowania odnośnych prac UE, oraz na doświadczeniu zdobytym w ramach promowania przez UE odporności podczas rozwiązywania złożonych problemów związanych z polityką krajową.

Ponadto w niniejszym wspólnym komunikacie uznaje się, że naciski wywierane na partnerów zewnętrznych UE wpływają również na Unię oraz że polityka zewnętrzna UE może przyczynić się do wzmocnienia odporności wewnątrz samej Unii. W tym duchu w niniejszym komunikacie wskazuje się na potrzebę utworzenia odpowiednich powiązań między polityką wewnętrzną a zewnętrzną, w szczególności w odniesieniu do Europejskiej agendy bezpieczeństwa.

¹ „Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, czerwiec 2016 r.

² „Podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego”, COM(2012) 586 final z dnia 3 października 2012 r.

2. Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych Unii

Ambitne ramy polityki. W ciągu ostatnich kilku lat UE podjęła wzmożone działania mające na celu przekształcenie ram swojej polityki zewnętrznej w odpowiedzi na zmieniające się otoczenie światowe. Wspomniane nowe ramy obejmują cele wielostronne, takie jak agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienie klimatyczne z Paryża, ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych oraz zobowiązania do działania podjęte na Światowym Szczycie Humanitarnym, a także najważniejsze przeprowadzone przez UE przeglądy europejskiej polityki sąsiedztwa, stosunków UE z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, a także ustanowienie nowych ambitniejszych celów w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Deklaracją rzymską potwierdzono zobowiązanie UE do odegrania ważniejszej roli na arenie międzynarodowej.

Szybciej zmieniający się krajobraz globalnych wyzwań i zagrożeń. UE będzie kontynuować realizację tego programu w kontekście, w którym tempo zmian na świecie jest coraz szybsze, a naciski wywierane na państwa, społeczeństwa, społeczności i osoby fizyczne powodują coraz większe zakłócenia. Naciski naznaczone niespotykanym do tej pory tempem globalizacji są zróżnicowane, począwszy od wyzwań demograficznych, wyzwań związanych ze zmianą klimatu, wyzwań środowiskowych lub migracyjnych wykraczających poza uprawnienia poszczególnych państw w zakresie przeciwdziałania, po wstrząsy gospodarcze, niszczenie spójności społecznej ze względu na słabe instytucje i złe zarządzanie, konflikty, brutalny ekstremizm i działania zewnętrznych mocarstw mające na celu destabilizację państw postrzeganych jako przeciwnicy. Wywierany jest ciągły nacisk na przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności. Istnieją ogromne niezaspokojone potrzeby humanitarne i rozwojowe.

Utrzymująca się podatność na zagrożenia i niestabilność w szerszym sąsiedztwie Europy powoduje nasilenie skutków tych nacisków. Zakłócają one rozwój całych regionów z możliwością rozprzestrzenienia się skutków ubocznych poza ich granice.

Zwiększenie odporności w celu podtrzymania postępów. W komunikacie Komisji z 2012 r. w sprawie podejścia UE do kwestii odporności pojęcie odporności zdefiniowano jako „zdolność osoby fizycznej, gospodarstwa domowego, społeczności, kraju lub regionu do wytrzymania, dostosowania się i szybkiego przezwyciężenia obciążeń i wstrząsów”. W globalnej strategii UE pojęcie to zostało dodatkowo rozszerzone. Odporność opisuje się jako „szerszy koncept obejmujący wszystkie jednostki i całe społeczeństwo”, które cechują „demokracja, zaufanie do instytucji oraz zrównoważony rozwój i zdolność do reformowania się”. Wsparcie odporności na wszystkich szczeblach stanowi również integralną część nowego Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

Strategiczne podejście UE do kwestii odporności służy osiągnięciu i utrzymaniu ambitnego zestawu celów dotyczących opisanych powyżej działań zewnętrznych Unii poprzez wzmocnienie:

- zdolności przystosowania się państw, społeczeństw, społeczności i osób fizycznych do nacisków politycznych, gospodarczych, środowiskowych, demograficznych lub społecznych w celu utrzymania postępów w realizacji krajowych celów rozwojowych;
- zdolności państwa – w obliczu znacznych nacisków – do budowania, utrzymania lub przywrócenia jego głównych funkcji oraz podstawowej spójności społecznej i politycznej w sposób zapewniający poszanowanie demokracji, praworządności, praw człowieka i praw podstawowych oraz promujący długoterminowe bezpieczeństwo i postępy sprzyjające włączeniu społecznemu;
- zdolności społeczeństw, społeczności i osób fizycznych do zarządzania możliwościami i ryzykiem w sposób pokojowy i stabilny oraz do stworzenia, utrzymania lub przywrócenia źródeł utrzymania w obliczu poważnych nacisków.

W dziesięciu uwagach przewodnich zawartych w załączniku określono niektóre z głównych spostrzeżeń metodycznych, na których oparte zostaną wspomniane działania.

3. Wdrażanie strategicznego podejścia do kwestii odporności

Prace będą prowadzone zgodnie z następującymi trzema wzajemnie powiązanymi osiami:

- zwiększenie możliwego wkładu działań zewnętrznych UE we wzmocnienie odporności krajów partnerskich i ich obywateli, przy jednoczesnej konsolidacji i realizacji istniejących zobowiązań w zakresie odporności;
- wzbogacenie dialogu w zakresie polityki sektorowej z krajami partnerskimi poprzez korzystanie z doświadczenia UE w promowaniu odporności w ramach polityki krajowej oraz korzystanie z jej bazy badawczej;
- zapewnienie, aby polityka zewnętrzna UE skutecznie przyczyniała się do zwiększenia odporności wewnątrz Unii.

Prace te będą opierać się na zobowiązaniu UE do poszanowania demokracji oraz praw człowieka i praw podstawowych.

3.1 Zwiększenie możliwego wkładu działań zewnętrznych UE we wzmocnienie odporności państwa, społeczeństwa i społeczności w krajach partnerskich

UE będzie nadal wdrażać plan działania w zakresie odporności na lata 2013–2020, kierując się konkluzjami Rady z 2013 r. w sprawie podejścia UE do kwestii odporności. Podejście UE do kwestii odporności zostanie jednak rozszerzone o kwestie związane z odpornością państwa, społeczeństwa i społeczności w oparciu o nowy Konsensus europejski w sprawie rozwoju. W ramach tego podejścia większy nacisk zostanie położony na zakończenie przedłużających się kryzysów, wyeliminowanie zagrożeń związanych z wystąpieniem konfliktu siłowego i innych nacisków strukturalnych, w tym na kwestie degradacji środowiska, zmiany klimatu, migracji i przymusowego wysiedlania.

Podejście to będzie zgodne z zobowiązaniami UE określonymi w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, a mianowicie zobowiązaniem, zgodnie z którym „nikt nie zostanie pominięty”, oraz 16. celem zrównoważonego rozwoju dotyczącym promowania „pokoјowych i inkluzywnych społeczeństw sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi, zapewnieniu wszystkim ludziom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowaniu efektywnych i odpowiedzialnych instytucji na wszystkich szczeblach”.

Odporność oraz społeczeństwa integracyjne i aktywnie uczestniczące

Istnieją mocne dowody wskazujące na związek między społeczeństwami integracyjnymi i aktywnie uczestniczącymi, posiadającymi odpowiedzialne, przejrzyste i demokratyczne instytucje, a zrównoważonym rozwojem i zapobieganiem konfliktom siłowym. Natomiast braki w zakresie zarządzania, demokracji, praw człowieka i praworządności, równouprawnienia płci, korupcja lub zmniejszające się możliwości udziału ogółu społeczeństwa i społeczeństwa obywatelskiego stanowią podstawowe wyzwanie dla skuteczności działań na rzecz rozwoju podejmowanych przez społeczeństwo. Jakość zarządzania i administracji publicznej ma decydujący wpływ na osiągnięcia państwa we wszystkich dziedzinach polityki publicznej oraz na kształtowanie dobrobytu gospodarczego, spójności społecznej i terytorialnej oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Odporne społeczeństwa opierają się na trwałym i zrównoważonym rozwoju społeczno-gospodarczym, w ramach którego przewiduje się nierówności społeczno-gospodarcze, zagrożenia i ich przyczyny oraz podejmuje się działania w celu zaradzenia tym problemom. Taka interpretacja stanowi istotę podejścia UE do odporności państwowej i społecznej.

UE powinna:

- *nadal wspierać działania krajowe dostosowane do potrzeb i kontekstu każdego społeczeństwa, budować trwałe państwa demokratyczne oraz odpowiedzialne i przejrzyste instytucje, reformować sektor bezpieczeństwa, wzmacniać praworządność, szeroko zakrojony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i zatrudnienie, zapewniać partycypacyjne podejmowanie decyzji oraz dostęp społeczeństwa do informacji. Szczególna uwaga zostanie poświęcona udziałowi instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, społeczności i zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.*

Kwestia odporności w praktyce – wzmacnianie odporności po zakończeniu konfliktu: przypadek Nigerii

Rozwiązanie problemu podatności na zagrożenia i niestabilności w Afryce jest priorytetem globalnym, wymagającym wspólnych działań ze strony wszystkich zainteresowanych stron w celu sprostania wzajemnie powiązanim wyzwaniom, takim jak ubóstwo, nierówność, konflikty, brutalny ekstremizm i zagrożenia klimatyczne. Przedłużający się kryzys w regionie powoduje również znaczące skutki uboczne dla UE.

Odpowiedź UE na kryzys w północnej Nigerii stanowi przykład wspólnego podejścia opartego na odporności, opartego na wspólnej analizie (przeprowadzonej razem z Bankiem Światowym i ONZ) i wspólnym planowaniu strategicznym. Znaczący pakiet pomocy będzie miał na celu wzmocnienie odporności osób dotkniętych konfliktem i rozpoczęcie odbudowy w północno-wschodniej Nigerii. Pakiet ten opiera się na istniejącym reagowaniu kryzysowym, aby stopniowo przejść do odbudowy i rehabilitacji z wykorzystaniem funduszy humanitarnych i funduszy rozwoju.

Odporność w praktyce – odporność i wsparcie na rzecz naszych partnerów określone w pięciu unijnych zasadach przewodnich dotyczących Rosji

Odporność wewnętrzna Unii stanowi nieodłączną część naszej polityki zewnętrznej względem Rosji. W pięciu zasadach przewodnich uzgodnionych w marcu 2016 r. przez Radę do Spraw Zagranicznych uznano potrzebę wzmocnienia zaangażowania w sąsiedztwie, które rozciąga się do Azji Środkowej. Wskazano również potrzebę zwiększenia odporności UE, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, zagrożeń hybrydowych i komunikacji strategicznej. Zasady przewodnie mają na celu zapewnienie, aby zarówno Unia, jak i sąsiadujące z nią kraje partnerskie zachowały swobodę dokonywania własnych wyborów politycznych, dyplomatycznych i gospodarczych poprzez zmniejszenie zakresu zewnętrznej dźwigni finansowej lub przymusu.

Odporność gospodarcza

Odporność gospodarcza jest kluczowym czynnikiem ogólnej odporności państwa i jest ściśle powiązana z innymi aspektami odporności. Wzmocnienie odporności gospodarczej obejmuje rozsądną politykę makroekonomiczną. Wymaga również zwrócenia uwagi na inne czynniki, takie jak zapewnienie odpowiedniego finansowania infrastruktury niezbędnej do świadczenia podstawowych usług publicznych, stworzenie bardziej zróżnicowanej gospodarki, zapewniającej wydajne i bezpieczne dostawy energii oraz niezbędnych finansowych środków awaryjnych, a także środków zapewniających ciągłość działania i ochronę podstawowych usług i kluczowych obiektów w obliczu wstrząsów.

Stabilność makroekonomiczna ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego, jednak polityka stabilizacji i dostosowania na poziomie makroekonomicznym może wiązać się z pewnymi kosztami. Takie naciski mogą pogłębić istniejące nierówności i napięcia społeczne, w szczególności gdy dotyczą osoby najbardziej podatne na zagrożenia. Strategie polityczne należy opracowywać w taki sposób, by łagodziły te konsekwencje. Warunkiem poprawy kształtowania i monitorowania polityki jest podniesienie zdolności statystycznych i zdolności prognozowania.

Odporność gospodarcza wymaga również zapewnienia warunków dla trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, inwestycji i finansowania. Aby warunki te mogły powstać, konieczna jest zróżnicowana gospodarka, która nie jest nadmiernie uzależniona od pojedynczych sektorów lub przedsiębiorstw, i która stwarza warunki sprzyjające rozwojowi nowych przedsiębiorstw i MŚP. Promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym, która zmniejsza zależność od zasobów, może także przyczynić się do

realizacji tego celu. Ponadto zapewnienie pracownikom niezbędnych umiejętności i dostępu do szkoleń ułatwi im dostosowanie się do zmian strukturalnych.

Inwestycje zagraniczne mogą pomóc gospodarkom krajowym w rozwoju, ale muszą im towarzyszyć zachęty dla przedsiębiorstw wielonarodowych do zapewniania poszanowania praw człowieka, w tym praw pracowniczych.

UE powinna:

- *wspierać kraje partnerskie w rozwijaniu odporności gospodarczej opartej na stabilności makroekonomicznej, której towarzyszą środki mające na celu promowanie wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i łagodzenie potencjalnego negatywnego wpływu przejściowego na niektóre grupy społeczne; zwracać szczególną uwagę na rozwijanie umiejętności, tworzenie godnych miejsc pracy, zapewnianie ochrony socjalnej i upodmiotowienie ekonomiczne grup defaworyzowanych w tym kontekście;*
- *współpracować z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi, organizacjami z sektora biznesowego i partnerami społecznymi w celu wzmocnienia ram inwestycyjnych w zakresie odporności gospodarczej i społecznej, które opierają się na rozwoju gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu, tworzeniu miejsc pracy oraz promowaniu działalności gospodarczej i dostępu do finansowania; powinna w pełni wykorzystać zaproponowany Plan inwestycji zewnętrznych w celu realizacji tych założeń.*

Większy nacisk na potrzeby wynikające z przedłużających się kryzysów

Poziom potrzeb humanitarnych związanych z wysiedlaniem w wyniku konfliktu siłowego jest najwyższy w historii. Całe regiony ogarnięte są przedłużającym się kryzysem i niestabilnością, gdzie skutki ciągłych klęsk żywiołowych, degradacji środowiska i konfliktów krzyżują się i wzmacniają. Obecnie 22 % ludności na świecie, czyli ok. 1,6 mld osób³, żyje w sytuacjach niestabilności, przy czym można spodziewać się, że do 2030 r. liczba ta wzrośnie⁴. Oprócz rosnącej liczby osób potrzebujących pomocy humanitarnej, należy zauważyć, że okresy, przez jakie osoby te znajdują się w takich sytuacjach, są coraz dłuższe. Średni okres wysiedlenia wynosi obecnie 17 lat. Dwie trzecie międzynarodowej pomocy humanitarnej trafia obecnie do długoterminowych odbiorców w związku z przedłużającymi się kryzysami lub klęskami żywiołowymi powtarzającymi się w tym samym regionie.

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

⁴ Jedna ludzkość: wspólna odpowiedzialność – sprawozdanie sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-Moona podczas Światowego Szczytu Humanitarnego w 2016 r.

W obliczu tej nowej rzeczywistości zmienia się tradycyjny liniowy podział pracy pomiędzy pomoc humanitarną a współpracę na rzecz rozwoju. Aby przerwać powtarzające się cykle sytuacji kryzysowych, należy bardziej skutecznie przeciwdziałać niestabilności strukturalnej, która powoduje zarówno krótkoterminowe, jak i długoterminowe skutki społeczno-gospodarcze i polityczne. Obecny unijny model zarządzania kryzysami należy lepiej dostosować do sytuacji, w której ubóstwo, wzrost liczby ludności, zmiana klimatu, przyspieszona urbanizacja, konkurencja o ograniczone zasoby, konflikty i brutalny ekstremizm powodują sytuację niestabilności w całych regionach.

UE powinna:

- *potraktować priorytetowo i wzmocnić ścisłą współpracę między unijnymi podmiotami politycznymi, humanitarnymi i rozwojowymi w zakresie przedłużających się kryzysów i wysiedlania, przy jednoczesnym poszanowaniu szczególnych mandatów ustanowionych w traktatach oraz zasad humanitarnych;*
- *przy wsparciu ze strony partnerów rozwojowych zachęcać rządy, poprzez dialog polityczny, do brania większej odpowiedzialności za ciągłą podatność na zagrożenia oraz do wzmocnienia lokalnych możliwości zarządzania ryzykiem i wczesnego reagowania na szczeblu lokalnym;*
- *zwiększać w sposób spójny swoją zdolność do udziału w działaniach dyplomatycznych, dialogu w zakresie polityki sektorowej i programowaniu pomocy zgodnie z ulepszoną wspólną analizą wszystkich czynników – w tym zagrożeń społeczno-gospodarczych, politycznych i środowiskowych, które zwiększają podatność na istniejące zagrożenia.*

Odporność w praktyce – zrozumienie aspektu płci, przykład z polityki zarządzania konfliktami i klęskami

Z analiz przykładów wynika, że zmiana klimatu, klęski i konflikt siłowy mogą w różny sposób wpłynąć na różne płcie. Wymienione czynniki należy odpowiednio zrozumieć i uwzględnić w każdej analizie dotyczącej odporności.

W niektórych przypadkach klęski i konflikty mogą podkreślać patriarchalne normy społeczne, które nieproporcjonalnie ograniczają równy dostęp kobiet i dziewcząt do praw i zasobów, mogą także zmieniać związane z płcią role i normy.

Kobiety i dziewczęta mogą również odgrywać aktywną i ważną rolę w zwiększaniu odporności społecznej, która może przyczynić się do nastania pokoju. Zapewnienie dobrego poinformowania kobiet i dziewcząt oraz ich aktywnego uczestnictwa w budowaniu pokoju i działaniach na rzecz odbudowy nie tylko gwarantuje uwzględnienie ich szczególnych potrzeb i zdolności, ale także stwarza niepowtarzalną okazję do wprowadzenia zmian społecznych poprzez zakwestionowanie tradycyjnych ról związanych z płcią i zwalczanie dyskryminacji ze

względu na płeć. Jest to kolejny czynnik odporności społecznej, który może zapewnić bardziej odpowiednie i trwałe rezultaty prac wspieranych przez UE.

Należy również w pełni uznać szczególny wkład kobiet w zwiększanie odporności na konflikty siłowe wybuchające wewnątrz społeczeństw oraz ich rolę podczas angażowania społeczności w zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie oraz w przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi.

Odporność i zapobieganie konfliktom siłowym

Podejście do zapobiegania konfliktom siłowym oparte na odporności ma na celu usprawnienie interwencji poprzez lepsze zrozumienie czynników, które prowadzą do powstania konfliktu siłowego, oraz określenie wewnętrznych zdolności w obrębie społeczeństwa, które mogą umożliwić niektórym społecznościom przezwycięzenie skłonności do przemocy. Podejście to może dać początek inicjatywom na rzecz pokoju oraz wspierać lokalne mechanizmy rozwiązywania konfliktów, przede wszystkim w państwach, w których władze państwowe mogą odgrywać niejednoznaczną rolę – być zarówno źródłem władzy politycznej, jak i źródłem przemocy lub przymusu.

Takie podejście oznacza również poszerzenie zakresu rozważanych odpowiedzi np. poprzez położenie większego nacisku na wkład zatrudnienia i polityki społecznej w uwzględnianie kwestii odporności społecznej w krajowych programach naprawy gospodarczej, podejmowanie działań na rzecz zapewnienia udziału społeczeństwa w opracowywaniu uzgodnień w zakresie zarządzania pod względem dostępu do zasobów naturalnych oraz wzmocnienie aspektu płci (zob. ramka powyżej).

Możliwe jest również zwiększenie wkładu partnerstw w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO) we wzmacnianie odporności zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie bezpieczeństwa i obrony z maja 2017 r. Mogłoby to obejmować szkolenia i budowanie zdolności oraz prace realizowane w ramach budowania zdolności na rzecz wsparcia dla inicjatywy dotyczącej bezpieczeństwa i rozwoju.

Wszystko to musi opierać się na wspólnych działaniach politycznych i dyplomatycznych prowadzonych przez UE i jej państwa członkowskie.

UE powinna:

- *zintensyfikować swoje działania na rzecz zapobiegania konfliktom i budowania pokoju poprzez wprowadzenie wymiaru odporności, który kładzie większy nacisk na bardziej kompletną, wspólną analizę, zaangażowanie na poziomie społeczności i państwa oraz, w stosownych przypadkach, wdrożenie zintegrowanego podejścia do konfliktów i kryzysów określonego w globalnej strategii UE;*
- *położyć większy nacisk w ramach stosowanej metody oceny konfliktu na lokalne zdolności w zakresie eliminowania zagrożeń oraz na pozytywne czynniki odporności*

wewnątrz społeczności, a także na analizę stosunków władzy i nacisków zewnętrznych, które mogą prowadzić do podziału społeczeństwa; jak również uwzględniać w większym stopniu związek między niestabilnością środowiskową a ryzykiem wystąpienia konfliktu siłowego oraz systematycznie dodawać wskaźniki klimatyczne i środowiskowe do systemów wczesnego ostrzegania o konfliktach;

- *wykorzystywać tę udoskonaloną analizę w działaniach politycznych na rzecz zapobiegania konfliktom prowadzonych przez UE i jej państwa członkowskie oraz do wzmacniania tych działań poprzez dialog polityczny, zbiorową reakcję dyplomatyczną i zaangażowanie w działania partnerów takich jak ONZ.*

Odporność, zmiana klimatu i degradacja środowiska

Zmiana klimatu, klęski żywiołowe i degradacja środowiska są wzajemnie powiązane i wywierają daleko idący wpływ na odporność społeczności i systemy wsparcia ekologicznego, od których zależy życie. Są to czynniki sprawcze lub przyczyniające się do wielu konfliktów na świecie.

UE powinna:

- *rozszerzyć swoje podejście do wymienionych wyzwań i położyć większy nacisk na ochronę i odbudowę zasobów naturalnych i ekosystemów oraz zrównoważone zarządzanie tymi zasobami i ekosystemami, a także na utrzymanie świadczonych przez nie usług. Działania te należy prowadzić równolegle z realizowanymi obecnie pracami na rzecz budowania odporności w związku ze zdarzeniami ekstremalnymi, takimi jak susze, głód i powodzie⁵;*
- *podczas oceniania podatności na zagrożenia UE powinna zbadać nie tylko intensywność zdarzeń, ale także ich częstotliwość i prawdopodobieństwo wystąpienia; wziąć pod uwagę podczas oceny i reakcji długoterminową presję na środowisko np. wylesianie i rosnące zapotrzebowanie na wodę, a także konieczność przewidywania skutków klęsk żywiołowych i zjawisk rozwijających się stopniowo, takich jak degradacja gleby, zakwaszanie oceanów, podnoszący się poziom mórz oraz topnienie lodowców;*
- *bardziej regularnie wymagać przedstawienia ocen ryzyka środowiskowego, ryzyka zmiany klimatu i ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, włączając je do systemów wczesnego ostrzegania w celu określenia potencjalnego wpływu ryzyka wystąpienia nagłych zjawisk katastroficznych i zjawisk katastroficznych rozwijających się stopniowo oraz określenia i nadania pierwszeństwa działaniom zapobiegawczym lub*

⁵ Znaczenie dobrze funkcjonujących ekosystemów oraz świadczonych przez nie usług zostało uznane w unijnym planie działania w dziedzinie środowiska.

adaptacyjnym w odniesieniu do inwestycji o rozpoznanym poziomie ryzyka, planów rozwoju, zagospodarowania przestrzennego i miejskiego planowania przestrzennego.

UE zobowiązuje się również do współpracy z samorządami terytorialnymi w celu zwiększenia odporności na szybko rozwijających się obszarach miejskich, na których brak planowania lub inwestycji w działania na rzecz ograniczenia ryzyka zmiany klimatu i ryzyka geofizycznego może narazić społeczeństwo na poważne szkody dla ludzi i straty gospodarcze w przypadku wystąpienia wstrząsów i obciążeń. Eliminowanie podstawowych czynników ryzyka poprzez publiczne i prywatne inwestycje oparte na rozpoznaniu ryzyka jest bardziej opłacalne niż poleganie na reakcji po wystąpieniu katastrofy. W tym kontekście UE będzie także nadal prowadzić ze swoimi głównymi partnerami i instytucjami, w tym samorządami i władzami regionalnymi, ustanowiony dialog sektorowy na temat zrównoważonej urbanizacji w celu zwiększenia ich odporności i zdolności innowacyjnych, zgodnie z założeniami Nowej agendy miejskiej.

UE powinna:

- *promować stosowanie podejść opartych na ekosystemie do zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi;*
- *promować przeniesienie ryzyka za pomocą mechanizmów finansowania ryzyka, takich jak ubezpieczenia i kredyty awaryjne;*
- *współpracować z samorządami terytorialnymi w celu opracowania systemów zarządzania promujących odporność na zmianę klimatu oraz zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi.*

Pracom tym będzie towarzyszyć wzmocniony zasięg polityczny UE, szczególnie poprzez sieć zielonej dyplomacji, grupy robocze G7 ds. klimatu i niestabilności, partnerstwo G7 InsuResilience oraz Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu. UE powinna również współpracować za pośrednictwem innych odpowiednich forów, w tym ONZ i odpowiednich wielostronnych umów środowiskowych, w celu podniesienia świadomości partnerów odnośnie do wkładu środowiska w zapewnienie stabilizacji i bezpieczeństwa.

Odporność, migracje i przymusowe wysiedlenie

W agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 uznaje się pozytywny wkład migrantów w zapewnienie wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Uwzględnia się w niej również podatność na zagrożenia oraz potrzeby osób przymusowo wysiedlonych. Właściwie zaplanowana polityka migracyjna może zwiększyć odporność gospodarczą zarówno w państwach przyjmujących, jak i w społecznościach pochodzenia.

Ponadto na poziomie indywidualnym migracja i ucieczka mogą stanowić uzasadnioną strategię adaptacyjną do poważnych obciążeń zewnętrznych. Jednakże nagła, długotrwała lub wielkoskalowa presja migracyjna, w tym naciski związane z przymusowym wysiedlaniem, często w największym stopniu dotyczą najuboższych części świata, dodatkowo obciążając słabe mechanizmy radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Afryka Subsaharyjska jest regionem szczególnie dotkniętym tym zjawiskiem. Można również oczekiwać, że Europa pozostanie miejscem docelowym wielu osób, co wpłynie nie tylko na UE, ale także na państwa tranzytu położone w geograficznym otoczeniu Unii.

Podejście do kwestii migracji oparte na odporności oznacza opracowanie polityki odzwierciedlającej sposób dostosowania wzorców migracyjnych do złożonej interakcji między demografią, słabościami instytucjonalnymi i demokratycznymi, zakłóceniem równowagi gospodarczej i społecznej, konfliktem siłowym, degradacją środowiska i zmianą klimatu. W związku z tym konieczne jest kontynuowanie inwestycji w solidną bazę dowodową do opracowania polityki i szybkie przeprowadzenie inwestycji w odpowiedzi na zachodzące zjawiska.

UE powinna podjąć działania mające na celu dalsze rozwijanie następujących kluczowych wymiarów opartego na odporności podejścia do kwestii migracji i przymusowego wysiedlenia poprzez:

- *zapewnienie, aby działania w zakresie migracji zostały w pełni uwzględnione w ogólnych relacjach politycznych z krajami partnerskimi. Dodatkowo należy zapewnić, by działania te opierały się na zasadach samoodpowiedzialności, wspólnej odpowiedzialności i pełnym poszanowaniu prawa humanitarnego i prawa uchodźczego oraz zobowiązań w zakresie praw człowieka, w tym prawa do ochrony;*
- *zwalczanie pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji, z których część jest głęboko zakorzeniona, takich jak ubóstwo, nierówność, wzrost demograficzny, brak możliwości zawodowych, edukacyjnych i gospodarczych, niestabilność, konflikty, zmiana klimatu i degradacją środowiska oraz długoterminowe konsekwencje przymusowego wysiedlenia;*
- *wspieranie samodzielności wysiedleńców i umożliwienie im godnego życia i aktywnej obecności wśród społeczności przyjmujących⁶. Wymaga to opracowania nowego skoncentrowanego na ludziach i zorientowanego na rozwój podejścia wobec osób przymusowo wysiedlonych i społeczności przyjmujących takie osoby, w ramach którego wspiera się dostęp do edukacji, zasobów mieszkaniowych, godnej pracy, środków utrzymania i usług oraz które przyczynia się do zakończenia zależności od pomocy humanitarnej;*

⁶ Komunikat Komisji – Godne życie: przejście od uzależnienia od pomocy do samodzielności – Przymusowe wysiedlenie a rozwój (COM(2016) 234 final).

- *przeciwdziałanie handlowi ludźmi i sieciom przestępczości zorganizowanej, które wykorzystują migrantów i uchodźców, oraz stosowanie podejścia uwzględniającego problematykę płci wobec konkretnych form przemocy, na jakie narażone są dane osoby;*
- *wspieranie społeczności przyjmujących. UE powinna nadal wspierać ukierunkowane inicjatywy mające na celu podnoszenie umiejętności językowych i zawodowych, poprawę dostępu do usług, rynku pracy i edukacji włączającej, sprzyjanie wymianie kulturowej oraz promowanie kampanii uświadamiających skierowanych zarówno do społeczności przyjmujących, jak i do migrantów;*
- *wzmocnienie bazy dowodowej dotyczącej interwencji, m.in. poprzez poświęcenie szczególnej uwagi przymusowym wysiedleniom, czynnikom wywołującym migrację i współpracy z państwami trzecimi w ramach unijnego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji.*

Odporność w praktyce – zrozumienie czynników wywołujących migrację i powiązań między naciskami. Przykład dotyczący migracji, zmian środowiskowych i zmiany klimatu

Uważa się, że migracja do UE jest silnie uzależniona od zmian środowiskowych i zmiany klimatu, chociaż czynnik ten trudno jest odróżnić od czynników gospodarczych, demograficznych i czynników innego rodzaju, przez co często nie jest zgłaszany. Wielu migrantów z Afryki Zachodniej lub Wschodniej początkowo opuściło swoje domy w wyniku pustynnienia i degradacji gleby, co przyczyniło się do powstania wzorca wyludniania obszarów wiejskich w Afryce, w dużej mierze spowodowanego zakłóceniami środowiskowymi w systemach rolniczych.

Skutki klęsk żywiołowych są spotęgowane przez tendencje gospodarcze i demograficzne oraz szybką urbanizację. W rezultacie miasta afrykańskie często są przytłoczone dużym wzrostem liczby ludności i nie są w stanie zaspokoić potrzeb swoich mieszkańców dotyczących pracy, zasobów mieszkaniowych lub podstawowych usług. Ostatnie badania pokazały, jak migranci masowo gromadzą się w nieformalnych osiedlach na obrzeżach dużych miast afrykańskich, np. w Akrze, gdzie ponad 90 % gospodarstw domowych migrantów znajduje się na jednym obszarze szczególnie dotkniętym ubóstwem, bez dostępu do bieżącej wody.

3.2 Wzmocnienie odporności poprzez dialog merytoryczny i inicjatywy dwustronne

Chcąc uporać się ze złożonymi wyzwaniami polityki krajowej, takimi jak polityka gospodarcza, przystosowanie się do zmiany klimatu i bezpieczeństwo dostaw energii, UE coraz częściej korzysta z podejścia opartego na odporności w celu zlikwidowania podziałów. UE dokonała również znacznych inwestycji w badania naukowe w celu zapewnienia solidnej bazy dowodowej dla tego podejścia i opracowała szereg narzędzi analitycznych wspierających wdrażanie polityki. W przypadku wielu z wymienionych wyzwań krajowe i

międzynarodowe wymiary reakcji są ze sobą ściśle powiązane (zob. ramka poniżej). Pozwala to na wzbogacenie dialogu merytorycznego z krajami partnerskimi poprzez przedstawienie wniosków wypracowanych na podstawie doświadczenia UE w ramach polityki krajowej. Dialog merytoryczny jest procesem dwukierunkowym, a UE może również wiele nauczyć się od swoich partnerów.

UE powinna:

- *czерpać ze swojego doświadczenia technicznego w dziedzinie budowania odporności w swojej polityce krajowej w celu wzmocnienia dwustronnego dialogu w zakresie polityki sektorowej i inicjatyw dwustronnych; dążyć do zwiększenia wkładu wyspecjalizowanych agencji unijnych w prowadzone działania;*
- *dążyć do zapewnienia, aby najlepsze praktyki i normy UE znalazły odzwierciedlenie w odpowiednich instrumentach wielostronnych i ramach polityki, w tym w MOP, WHO i G-20;*
- *rozwijać wspólną międzynarodową bazę wiedzy z zakresu odporności poprzez angażowanie państw trzecich w badania naukowe i innowacje związane z odpornością w ramach programu „Horyzont 2020” oraz udostępniać wyniki i korzystać z nich w ramach współpracy międzynarodowej.*

Odporność w praktyce – połączenie działań z zakresu polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE

Ochrona infrastruktury krytycznej – pojęcie odporności zostało włączone do europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej w 2013 r. Dzięki temu opracowano metodyki oceny ryzyka i przeprowadzono badania naukowe, które wnoszą wkład we współpracę z szeregiem państw trzecich, w tym Ukrainą. Pojęcie to zostało bardziej rozwinięte w proponowanym rozporządzeniu w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, które zawiera przepisy dotyczące zagrożeń związanych z państwami trzecimi i włączające skuteczne środki transgraniczne do krajowych planów działania na wypadek sytuacji nadzwyczajnej i planów działań zapobiegawczych. Podobne podejście jest stosowane w sektorze energii elektrycznej.

Bezpieczeństwo energetyczne – polityka UE w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii łączy koncepcję odpornej unii energetycznej z globalnym bezpieczeństwem energetycznym i unijną polityką przeciwdziałania zmianie klimatu⁷, w tym obejmuje zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego krajów partnerskich poprzez przyspieszenie globalnej transformacji energetyki w gospodarkę i społeczeństwa neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla oraz poprzez zwiększenie efektywności energetycznej. Celem unijnej dyplomacji energetycznej i klimatycznej jest promowanie takiego podejścia.

⁷ „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM(2015) 80 z dnia 25.2.2015.

Przystosowanie się do zmian klimatu – w ramach strategii przystosowania się do zmian klimatu z 2013 r. promuje się odporność poprzez wprowadzane na poziomie krajowym i gminnym kompleksowe strategie dotyczące sektorów podatnych na zagrożenia, takich jak rolnictwo i rybołówstwo, oraz infrastruktury krytycznej. Strategia jest obecnie poddawana ocenie, a doświadczenia zgromadzone w UE są przekazywane jej partnerom zewnętrznym.

Ochrona ludności – unijny mechanizm ochrony ludności przyczynia się do wzmocnienia odporności poprzez zwiększenie skuteczności w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka w UE, państwach sąsiadujących z UE i poza nimi. W ramach tego działania promuje się opracowanie ocen ryzyka i finansowanie działań zapobiegawczych i przygotowawczych, szkoleń i ćwiczeń.

Odporność gospodarcza – UE uczestniczy w prowadzonych obecnie pracach w ramach grupy G-20, które dotyczą budowania zdolności w zakresie osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego w obliczu zagrożeń i nacisków związanych z wyzwaniami strukturalnymi; unikania nadmiernego narastania zagrożeń, nierówności i podatności na zagrożenia w obliczu wstrząsów. Mimo że nie skutkuje to ustanowieniem wiążących zobowiązań, prowadzone działania doprowadziły do utworzenia użytecznych ram koncepcyjnych wspierających kształtowanie polityki. Ponadto, zgodnie z globalną strategią UE Unia rozwija bardziej zintegrowaną europejską dyplomację gospodarczą, której celem jest promowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia zarówno w krajach trzecich, jak i na terenie UE, poprzez zachęcanie do większego zaangażowania i udziału sektora prywatnego UE w krajach partnerskich UE.

Zatrudnienie – UE wspiera opracowywanie zalecenia dotyczącego zatrudnienia i godnej pracy na rzecz pokoju i odporności w ramach Międzynarodowej Konferencji Pracy. Zalecenie to będzie zawierało wytyczne dla rządów dotyczące ukierunkowanej polityki zatrudnienia i polityki społecznej, łączących pomoc humanitarną z długofalowym rozwojem.

Globalne zagrożenia dla zdrowia – UE uznała, że poważne zagrożenia zdrowia ludzi i zwierząt, takie jak ebola, ptasia grypa, oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe oraz afrykański pomór świń, stanowią zagrożenie nie tylko dla odporności systemów zdrowia, ale także dla odporności społecznej i gospodarczej. Do 2050 r. zakażenia wywołane lekoopornymi drobnoustrojami mogą spowodować globalne szkody gospodarcze porównywalne z kryzysem finansowym w 2008 r.⁸. W odpowiedzi UE rozwija krajowe zdolności w zakresie przewidywania poważnych i utrzymujących się ognisk chorób zakaźnych i reagowania na nie, przy jednoczesnym zacieśnieniu współpracy międzynarodowej, w tym z WHO. Unia zainwestowała w projekty badawcze i innowacyjne, aby usprawnić wczesne wykrywanie i nadzór oraz opracować odpowiednie medyczne środki zapobiegawcze. Brak dostępu do wody i infrastruktury sanitarnej oraz zanieczyszczenie powietrza są także uważane za poważne zagrożenia dla zdrowia, którymi UE aktywnie się zajmuje.

Prace badawcze – w ramach programu „Horyzont 2020” UE prowadzi już prace mające na celu opracowanie solidnej bazy dowodowej, która przyczyni się do realizacji działań na rzecz zwiększenia odporności. Unia finansuje prace w zakresie odporności dotyczące

⁸ Dane Banku Światowego.

bezpieczeństwa, radykalnych ideologii, gospodarki, nauk społecznych, bezpieczeństwa wodnego i żywnościowego oraz wyzwań, jakimi są wielkoskalowa migracja i przymusowe wysiedlenie. Wiele tych działań jest realizowanych we współpracy z krajami partnerskimi⁹. Wyspecjalizowane służby takie jak Centrum Wiedzy Komisji Europejskiej na temat Migracji i Demografii rozbudowują bazę dowodową, natomiast oparte na pracach badawczych współczynniki ryzyka, takie jak globalny wskaźnik ryzyka konfliktu i wskaźnik zarządzania ryzykiem, wspomagają podejmowanie decyzji w zakresie zapobiegania, gotowości i reagowania.

**Odporność w praktyce –
promowanie strategicznego podejścia do kwestii odporności w państwach sąsiadujących
z UE**

W globalnej strategii UE szczególny nacisk położono na kwestie odporności w państwach sąsiadujących z UE. Odzwierciedla to szczególne polityczne zobowiązania podjęte w procesie przystąpienia oraz w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa; ścisłą integrację unijnych gospodarek i społeczeństw; współzależności w zakresie szeroko pojętych interesów unijnych w dziedzinie bezpieczeństwa; oraz narażenie niektórych państw sąsiadujących z UE na geopolityczną rywalizację.

Wiarygodny proces przystąpienia oparty na restrykcyjnej i sprawiedliwej warunkowości stanowi polityczne fundamenty, które umożliwiają wzmocnienie odporności na szczeblu państwowym i społecznym w państwach Bałkanów Zachodnich oraz w Turcji. Podstawą tego procesu jest podejście „najpierw kwestie zasadnicze”, w ramach którego nacisk kładzie się na praworządność, prawa człowieka, prawa podstawowe, instytucje demokratyczne, w tym na reformy administracji publicznej, a także na reformy gospodarcze i konkurencyjność.

Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) z 2015 r. był ściśle koordynowany z pracami nad globalną strategią UE, a cztery ujęte w nim priorytety¹⁰ w dużej mierze odzwierciedlają już przyjęte w ramach strategii podejście do kwestii odporności. Kontynuacja tego przeglądu będzie zatem stanowić znaczną część prac nad wzmocnieniem odporności w regionie¹¹.

EPS dąży do długoterminowej społecznej, gospodarczej i politycznej transformacji, która wymaga budowania zdolności instytucjonalnych, pracy na różnych szczeblach społeczeństwa obywatelskiego, współpracy z samorządami i władzami regionalnymi oraz z instytucjami rządowymi na szczeblu centralnym, rozwiązania problemów związanych z trwałymi

⁹ Należy tu wymienić partnerstwo w dziedzinie badań i innowacji w regionie Morza Śródziemnego na lata 2018-2028 (PRIMA), którego celem jest stworzenie nowatorskich rozwiązań w zakresie zrównoważonej gospodarki wodnej i produkcji żywności, oraz partnerstwo UE-Afryka w dziedzinie badań i innowacji w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego oraz zrównoważonego rolnictwa.

¹⁰ Dobre rządy, demokracja, praworządność i prawa człowieka; rozwój gospodarczy; wymiar bezpieczeństwa; migracja i mobilność.

¹¹ Zob. wspólne sprawozdanie z wdrażania przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, JOIN (2017)18 final z 18.5.2017 r.

interesami autorytarnych elit i narracjami o podłożu wyznaniowym oraz realizacji reformy sektora bezpieczeństwa.

Nasza współpraca w zakresie polityki bezpieczeństwa opiera się na opracowaniu wspólnego rozumienia interesów i ryzyka. Jest tak w szczególności w przypadku prac w zakresie zapobiegania konfliktowi siłowemu, radykalizacji i ekstremizmowi oraz w zakresie zwiększania cyberbezpieczeństwa i odporności na zagrożenia hybrydowe.

Istotnym wymiarem stosowanego przez Unię podejścia opartego na odporności jest wzmacnianie powiązań między interwencjami UE w regionie i poza nim. Przykładowo nasze prace w zakresie energii, transportu i łączalności łączą państwa wschodniego i południowego sąsiedztwa, Iran i Azję Środkową; fundusz powierniczy UE dla Afryki przyczynia się do zwalczania pierwotnych przyczyn migracji nieuregulowanej na terenie kontynentu; w ramach regionalnego funduszu powierniczego Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys w Syrii wspiera się syryjskich uchodźców oraz społeczności przyjmujące w krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa i Turcji.

Strategiczne podejście UE do zwiększenia odporności w regionie jest wspierane za pomocą szeregu kluczowych narzędzi: zaangażowania partnerów zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie społeczności; intensyfikacji współpracy z państwami członkowskimi, krajami partnerskimi oraz krajowymi i międzynarodowymi zainteresowanymi stronami w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności; zwiększenia elastyczności finansowania; bardziej indywidualnych i zróżnicowanych relacji z partnerami; oraz ulepszenia dyplomacji publicznej i usprawnienia komunikacji. U jego podstaw leży polityczne podejście oparte na nowych, wspólnie uzgodnionych priorytetach partnerstwa lub zmienionych programach stowarzyszeniowych, których podstawę stanowi ocena wspólnych średnioterminowych priorytetów oparta na zobowiązaniu do poszanowania praw człowieka i praw podstawowych.

3.3 Odporność i bezpieczeństwo UE

W ramach globalnej strategii UE pokój i bezpieczeństwo są nieodłącznymi elementami zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, poszanowania globalnych norm i międzynarodowych systemów opartych na przepisach. Promowanie tego programu pozostaje najważniejszym elementem działań zewnętrznych UE. W globalnej strategii uwzględniono jednak również fakt, że UE i jej państwa członkowskie podlegają wielu naciskom strukturalnym, które wystawiają na próbę odporność i uwidaczniają podatność na zagrożenia krajów partnerskich. Z tego względu ochronę UE wyznaczono jako najważniejsze przyszłe zadanie strategii. Działania na rzecz zwiększenia odporności krajów sąsiadujących są jednym z elementów odpowiedzi. Jednakże polityka zewnętrzna UE, w tym WPBiO, również przyczynia się bezpośrednio do wzmacniania odporności wewnątrz Unii, w czasie gdy Unia ponosi większą niż kiedykolwiek odpowiedzialność za bezpieczeństwo swoich obywateli. Wymaga to lepszego wykrywania nacisków i zagrożeń zewnętrznych połączonego z odpowiednimi mechanizmami zapewniającymi stosowną reakcję polityczną.

Podczas rozwiązywania problemów dotyczących zewnętrznych podmiotów niepaństwowych, w ramach prac nad unią bezpieczeństwa UE również traktuje odporność jako najważniejszy

element stosowanego przez nią podejścia. W ramach Europejskiej agendy bezpieczeństwa z kwietnia 2015 r. Komisja skoncentrowała się na dwóch obszernych filarach: walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną oraz wzmocnieniu obrony i budowaniu odporności Unii.

Obecnie wyzwaniem jest połączenie wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru polityki bezpieczeństwa UE we wzajemnie uzupełniający się sposób, który skutecznie zwiększa koszt podejmowania działań przymuszających realizowanych przez grupy zewnętrzne oraz umożliwia Unii przewidywanie innych rodzajów nacisków i podejmowanie wczesnych działań politycznych i operacyjnych w odniesieniu do tych nacisków.

W tym względzie UE będzie kontynuować realizację sześciu głównych aspektów konkretnych prac prowadzonych w tym zakresie:

- **Odporność na zagrożenia hybrydowe.** W oparciu o wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym głównym celem wysiłków UE będzie wzmocnienie ochrony infrastruktury krytycznej przy jednoczesnej dywersyfikacji źródeł i dostawców energii oraz wzmocnienie zdolności obronnych. Najwyższymi priorytetami będą zapewnienie skutecznej współpracy operacyjnej i bezpiecznej komunikacji między państwami członkowskimi oraz współpracy z podmiotami w różnych sektorach z wykorzystaniem wspólnych narzędzi. Zintensyfikowana zostanie współpraca z państwami trzecimi, w szczególności z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa UE.
- **Cyberbezpieczeństwo.** Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w złej wierze może osłabiać zarówno odporność społeczną, jak i gospodarczą. Zagrożenia cybernetyczne mają wpływ na bezpieczeństwo i ochronę oraz mogą być przyczyną poważnych szkód dla gospodarki. W odpowiedzi realizowane będą plany normatywny i operacyjny. Prace będą kontynuowane zgodnie z wysiłkami ONZ na rzecz osiągnięcia międzynarodowego konsensusu w kwestii odrzucenia wykorzystania ICT w złej wierze lub przeciwko jakimkolwiek podstawowym usługom, niezależnie od ich źródła, motywu, charakteru lub pochodzenia geograficznego. Jednocześnie UE prowadzi prace w zakresie promowania odporności podstawowych usług zarówno na poziomie wewnętrznym¹², jak i międzynarodowym oraz zacieśni transgraniczną współpracę w zakresie tego programu¹³.
- **Komunikacja strategiczna.** UE i niektóre jej kraje partnerskie są celem zewnętrznych działań dezinformacyjnych, które są częścią wspólnych strategii mających na celu zdyskredytowanie systemów politycznych i społecznych, które leżą u podstaw naszej tożsamości, bezpieczeństwa i stabilności. W odpowiedzi w dalszym

¹² Np. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, COM(2016) 410 final i przegląd strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego z 2013 r. planowany na wrzesień 2017 r.

¹³ W tym współpracę z głównymi unijnymi partnerami handlowymi na rzecz większego cyberbezpieczeństwa skomunikowanych urządzeń, jak ogłoszono w przeglądzie śródkresowym realizacji strategii jednolitego rynku cyfrowego COM(2017) 228 final z 10.5.2017 r.

ciągu będą opracowywane środki mające zwiększyć odporność obywateli na wrogą dezinformację poprzez podnoszenie świadomości, wspieranie większego pluralizmu i profesjonalizmu mediów oraz komunikowanie pozytywnych narracji i wiadomości opartych na faktach.

UE powinna wzmocnić zasoby grupy zadaniowej East Stratcom i zintensyfikować współpracę, jaką grupa ta prowadzi z instytucjami UE, państwami członkowskimi i partnerami mającymi podobne podejście. Długoterminowe podejście strategiczne i sposoby dotarcia do państw Partnerstwa Wschodniego będą nadal rozwijane, ze szczególnym naciskiem na wymiany międzyludzkie i pracę z istniejącymi sieciami społeczeństwa obywatelskiego, które już reprezentują źródło odporności opartej na społeczności. Podobne podejście będzie realizowane w państwach Bałkanów Zachodnich i Turcji poprzez działania wzmocnionego zespołu ds. komunikacji strategicznej w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących.

UE powinna również opracować strategię dotarcia do świata arabskiego, która rozwiązałaby kwestie związane z propagandą terrorystyczną i wykorzystaniem internetu do radykalizacji oraz promowałaby prawa człowieka i prawa podstawowe.

- Opisane powyżej prace nad wzmocnieniem odporności państwa i społeczeństwa są podstawą podejścia UE do **walki z terroryzmem i przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi**. Zapobieganie radykalizacji wymaga dokładnie dostosowanej strategii, która umożliwi reagowanie na różne czynniki przemocy. Kluczowe znaczenie mają ulepszone ramy prawne i efektywnie działające instytucje, które mogą wykrywać organizacje terrorystyczne i ich źródła finansowania oraz zapobiegać ich działaniom i je udaremniać. Aby jednak osiągnąć pożądany wpływ, takie prace będą musiały iść w parze z zapewnieniem ochrony praw oraz przestrzeni obywatelskiej, które pomagają w utworzeniu pokojowych i stabilnych społeczeństw, w mniejszym stopniu podatnych na przekaz brutalnego ekstremizmu. W ramach dialogu dotyczącego walki z terroryzmem UE będzie zachęcać kraje partnerskie do walki z tym problemem we wszystkich odpowiednich obszarach polityki, a nie tylko w ramach reakcji na zagrożenie bezpieczeństwa. Obejmuje to zapewnienie, aby osoby odpowiedzialne za realizację tego podejścia na szczeblu lokalnym były w stanie zidentyfikować i zareagować na wczesne oznaki radykalizacji, w tym w internecie.
- **Wzmocnienie bezpieczeństwa krytycznej infrastruktury transportowej.** Zwiększone bezpieczeństwo transportu o krytycznym znaczeniu jest istotnym elementem mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych, która stanowi podstawę globalnej, wzajemnie powiązanej gospodarki. UE powinna zwiększyć swoje zaangażowanie w stosunkach z państwami trzecimi, aby ograniczyć zagrożenia dla infrastruktury transportowej i usług transportowych. Unia powinna zwiększyć dostęp do współpracy na szczeblu eksperckim w celu wsparcia budowania zdolności, strategii rozwijania świadomości, rozwijania narzędzi i sieci informacyjnych, a także w celu zwiększenia roli policji i systemów sądownictwa.

- **Dalsze rozwijanie współpracy z NATO i OBWE.** W ramach prac w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym UE i NATO uzgodniły szereg środków mających wzmocnić odporność. Należą do nich intensyfikacja kontaktów personelu dotyczących wymogów w zakresie odporności, promowanie większej spójności między planem rozwoju zdolności UE a procesem planowania obrony NATO oraz prace nad gotowością do rozmieszczania ekspertów na wniosek o wsparcie państw członkowskich UE lub sojuszników NATO w zwiększaniu ich odporności na etapie poprzedzającym kryzys albo w odpowiedzi na kryzys.

Prace te podkreśliły współzależności między organami cywilnymi, wojskiem i sektorem prywatnym w zakresie wzmocniania odporności państw członkowskich na wrogie działania podmiotów państwowych i niepaństwowych. Współzależności te są zróżnicowane: od zależności wojska od cywilnych zdolności logistycznych i telekomunikacyjnych, po zależności organów cywilnych od wojskowych zdolności w zakresie postępowania w razie wystąpienia zakłócających wydarzeń mających wpływ na dużą liczbę obywateli. Współzależności te zostaną poddane analizie, aby przedstawić Radzie wnioski dotyczące możliwych skoordynowanych prac realizowanych wspólnie z NATO w przyszłości.

W świetle przyjętego przez **OBWE** kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa, obejmującego wymiary wojskowy, gospodarczy, środowiskowy, a także ludzki, istnieją duże możliwości zbadania sposobności do realizacji wspólnych prac w zakresie odporności we współpracy z OBWE.

4. Przyszłe działania – cztery elementy składowe pozwalające włączyć strategiczne podejście do kwestii odporności do działań zewnętrznych UE

Nacisk, jaki globalna strategia UE kładzie na odporność, unaocznia znaczącą zmianę sposobu zarządzania przez UE ryzykiem i wpływem zakłócających wstrząsów i nacisków w ramach swojej polityki zewnętrznej. Uznano w niej, że owe naciski i wstrząsy stanowią część kontekstu, w którym funkcjonuje UE, i zamiast traktować je jako niespodziewane wyjątki należy je uwzględnić w unijnym sposobie pracy. Oznacza to stopniowe przesunięcie nacisku ze środków zaradzenia kryzysowi na środki podejmowane na wcześniejszym etapie, opierające się na długoterminowych – choć elastycznych – strategiach krajowych i regionalnych, w ramach których przyjęto lepsze metody rozpoznawania ryzyka i zmniejszono wpływ instrumentów. Oznacza to również zwrócenie większej uwagi na czynniki ryzyka mające wpływ na interesy UE. Ostatecznie celem będzie skuteczne połączenie dialogu politycznego, dialogu w zakresie polityki sektorowej oraz wsparcia technicznego i finansowego na etapie przeciwdziałania kryzysowi.

Wszystkie te działania wymagają przeprowadzenia przeglądu unijnej analizy problemów i opracowywania programów, a także metod oceny trwałości unijnych interwencji. W odpowiedzi przedstawiono cztery podstawowe elementy składowe pozwalające w sposób systematyczny włączyć podejście oparte na odporności do działań zewnętrznych UE:

- usprawnienie analizy ryzyka na szczeblu krajowym i regionalnym, aby wносиła ona większy wkład w opracowywanie strategii, prowadzenie dialogu politycznego i programowanie pomocy i dzielenie się przyjętymi w jej ramach wnioskami;
- ustanowienie bardziej dynamicznego systemu monitorowania nacisków zewnętrznych i współpraca z Radą w celu zapewnienia bardziej terminowej reakcji politycznej i dyplomatycznej;
- integracja podejścia opartego na odporności z programami UE i finansowaniem działań zewnętrznych;
- opracowanie międzynarodowej polityki i praktyki w zakresie odporności.

4.1 Usprawnienie analizy ryzyka na szczeblu krajowym i regionalnym

UE posiada dostęp do ogromnego zasobu informacji na temat czynników ryzyka, nacisków i podatności na wstrząsy w krajach partnerskich. Wiedza ta pochodzi z sieci dyplomatycznej i sieci wywiadu UE, obecności Unii na polu operacyjnym, wiedzy specjalistycznej w zakresie polityki sektorowej dostępnej w instytucjach i w państwach członkowskich oraz mechanizmów monitorowania agencji UE. Istnieje jednak różnorodność nakładających się procesów oceny ryzyka, które odzwierciedlają różne perspektywy polityki: humanitarną, konfliktową, środowiskową i gospodarczą. Niemniej jednak istnieją znaczące luki, np. w zdolności UE do przewidywania wpływu zmiany klimatu, czynników środowiskowych i innych czynników na ruchy migracyjne. Dodatkowo analiza często nie podkreśla w wystarczającym stopniu lokalnych zdolności w zakresie odporności i pozytywnych zmian, jakie mogą z nich wynikać. Analizy ryzyka nie są również w stanie za każdym razem uchwycić w pełni możliwego wpływu na interesy UE w zakresie polityki, bezpieczeństwa i gospodarki.

Istnieje konieczność zgromadzenia różnych źródeł informacji w sposób przedstawiający decydentom pełen obraz wzajemnego oddziaływania różnych czynników oraz jego wpływu na rozwój i stabilność państwa lub regionu lub na cele programów, przy jednoczesnym przestrzeganiu różnych zakresów kompetencji.

UE powinna:

- *podnieść poziom uwrażliwienia na konflikty i zniwelować luki w rozumieniu kwestii ryzyka przez UE, np. poprzez opracowanie lepszych mechanizmów oceny charakteru i wpływu przyszłych przepływów wysiedleńców i migrantów oraz związku między presją klimatyczną, degradacją środowiska i konfliktem siłowym;*
- *usprawnić obecne procesy oceny w celu zapewnienia dostępności jednej zwięzłej oceny danego państwa, w której określone zostaną czynniki zarówno ryzyka, jak i odporności, służącej ukierunkowaniu polityki tworzonej przez różne podmioty polityki zewnętrznej UE. Wspomniana jedna ocena państwa w bardziej systematyczny i dynamiczny sposób połączy informacje uzyskane za pośrednictwem sieci dyplomatycznej UE, od podmiotów zajmujących się pomocą humanitarną, podmiotów*

działających na rzecz reagowania kryzysowego i rozwoju, a także specjalistyczną wiedzę na temat środowiska zewnętrznego, jaką dysponują dyrekcje generalne i agencje odpowiedzialne za politykę wewnętrzną UE. Ocena ta wniosłaby wkład do dialogu politycznego i opracowywania programów pomocy. Stanowiłaby ona analityczny wkład we wsparcie ustanowionych procesów decyzyjnych regulujących opracowywanie krajowych strategii UE, operacje w ramach WPBiO i programowanie pomocy zewnętrznej;

- *promować przeprowadzanie wspólnej analizy we współpracy z wielostronnymi organizacjami partnerskimi oraz dwustronnie z mającymi podobne podejście partnerami w dziedzinie rozwoju, odnosząc się do różnych wymiarów odporności.*

4.2 Bardziej dynamiczny system monitorowania nacisków zewnętrznych umożliwiający podjęcie wczesnego działania

UE musi być w stanie monitorować i reagować na naciski zewnętrzne wpływające na odporność krajów partnerskich Unii oraz samej Unii zarówno w perspektywie średnio-, jak i krótkoterminowej.

UE powinna:

- *w dalszym ciągu rozwijać unijny system wczesnego ostrzegania o konfliktach, aby zintegrować odpowiednie wskaźniki odporności wraz z obecnie monitorowanymi czynnikami ryzyka. System wczesnego ostrzegania już teraz wykrywa wiele szerszych wskaźników ryzyka i podatności na zagrożenia, takich jak presja środowiskowa, klimatyczna i demograficzna¹⁴, oraz wskaźniki dotyczące sprawowania rządów i instytucjonalnych zdolności do reagowania na takie naciski. Monitorowanie wskaźników odporności może pomóc w identyfikacji progu nieodwracalnych zmian, po przekroczeniu którego naciski przerastają zdolności mechanizmów radzenia sobie z nimi;*
- *odzwierciedlić strategiczne znaczenie odporności podczas opracowywania zintegrowanego podejścia UE do zewnętrznych konfliktów i kryzysów. Jak przewidziano w globalnej strategii UE, zintegrowane podejście przyczynia się do zwiększenia zakresu i aspiracji kompleksowego podejścia i powinno zastąpić to podejście po zrealizowaniu planu działania dotyczącego kompleksowego podejścia na lata 2016–2017.*

System wczesnego ostrzegania o konfliktach opracowano głównie w celu identyfikacji potencjalnych czynników konfliktu siłowego w państwach trzecich w perspektywie

¹⁴ Przy identyfikacji tych wskaźników UE będzie opierać się na badaniach naukowych przeprowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej i sfinansowanych w ramach programu „Horyzont 2020”.

czteroletniej. Teraz proponuje się uzupełnienie tego systemu mechanizmami skupiającymi się na identyfikacji nacisków zewnętrznych i ich konsekwencji w perspektywie krótkoterminowej w celu wzmocnienia i przyspieszenia reakcji politycznej UE.

UE powinna:

- *ustanowić prosty mechanizm systemu krótkoterminowej analizy pojawiających się szans i zagrożeń w celu określenia wpływu, jaki naciski zewnętrzne zidentyfikowane w perspektywie od trzech do sześciu miesięcy wywierają na interesy UE. Działanie to skoncentruje się na identyfikacji nacisków zewnętrznych mogących stanowić ryzyko znacznego zakłócenia procesu rozwoju lub bezpieczeństwa kraju partnerskiego lub mogących mieć poważne konsekwencje dla odporności Unii. W miarę dostępności danych system dokonywałby również wstępnego pomiaru konsekwencji dla szerzej zakrojonych interesów Unii, takich jak zewnętrzne zakłócenia bezpieczeństwa dostaw energii i łańcuchów dostaw o znaczeniu krytycznym, stany zagrożenia zdrowia publicznego, wpływ kryzysów na obywateli UE mieszkających za granicą i duże ruchy migracyjne¹⁵;*
- *wspierać wysiłki – również na szczeblu ONZ – w zakresie wczesnego wykrywania aktów okrucieństwa i zapobiegania im, m.in. poprzez opracowanie zestawu narzędzi zapobiegania aktom okrucieństwa.*

Oba systemy będą zaprojektowane w taki sposób, aby wspierać skuteczne procesy decyzyjne na etapie przeciwdziałania kryzysowi. Zarówno Rada, jak i Komisja odgrywają w tych systemach decydujące role.

W związku z tym:

- *Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB) zostanie zachęcony do regularnego analizowania wyników uzyskanych w ramach mechanizmu analizy pojawiających się szans i zagrożeń w celu zapewnienia terminowego politycznego kierownictwa umożliwiającego podjęcie wczesnych działań;*
- *prezydencja zostanie zachęcona do rozważania przydatności informacji uzyskanych poprzez zastosowanie mechanizmu analizy pojawiających się szans i zagrożeń dla*

¹⁵ Mogłyby być to m.in. dane agencji ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych takie jak dane Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej dotyczące presji migracyjnych oraz dane pochodzące z systemu uprzedniego informowania o ładunku i systemu zarządzania ryzykiem celnym, które identyfikują niektóre zagrożenia dla bezpieczeństwa i integralności międzynarodowych łańcuchów dostaw i infrastruktury krytycznej, takiej jak obiekty portów morskich, porty lotnicze lub granice lądowe.

innych odpowiednich gałęzi Rady, takich jak Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI);

- *UE powinna w dalszym ciągu opracowywać mechanizmy wprowadzające elastyczność do programów pomocy, aby umożliwić wczesne podejmowanie odpowiednich działań w przypadku zidentyfikowania ryzyka.*

4.3 Wprowadzenie podejścia opartego na odporności do unijnego programowania i finansowania

UE będzie korzystać z istniejących praktyk, aby wprowadzić ocenę ryzyka i czynników odporności jako standardowy element procesu programowania i opracowywania projektów w zakresie unijnej pomocy humanitarnej, pomocy w zakresie reagowania kryzysowego i pomocy rozwojowej UE, w tym funduszy powierniczych Unii na rzecz działań zewnętrznych. Do najważniejszych doświadczeń i wniosków wynikających z zastosowania podejścia opartego na odporności należą m.in.: potrzeba zdolności do wykonywania prac na wielu poziomach, w tym interwencji kierowanych przez społeczność, potrzeba wydłużenia cykli programowania (w tym planowania pomocy humanitarnej) w połączeniu z krótkoterminową elastycznością, a także potrzeba zawierania umów o finansowaniu awaryjnym, aby zniwelować potencjalne zakłócające naciski i wstrząsy, które mogłyby uniemożliwić osiągnięcie strategicznych celów długoterminowych. Doświadczenia te należy uwzględnić w procesach wspólnego programowania realizowanych we współpracy z państwami członkowskimi, które w dalszym ciągu będą wspierane.

UE powinna:

- *w stosownych przypadkach zaktualizować wytyczne dotyczące programowania, bazując na doświadczeniu UE i metodycznych pracach w zakresie odporności wykonywanych przez innych partnerów wielostronnych. W wytycznych należy podkreślić, że pomoc humanitarna i rozwojowa prowadzona we wrażliwych środowiskach powinna uwzględniać zagrożenie konfliktem, aby uniknąć potencjalnego negatywnego wpływu i zwiększyć skuteczność. W dalszym ciągu opracowywane będą metody identyfikacji takiego rodzaju ryzyka i radzenia sobie z nim;*
- *w odniesieniu do ram monitorowania i oceny programów wziąć pod uwagę fakt, że wzmocnienie odporności wymaga długoterminowych interwencji charakteryzujących się wysokim poziomem innowacji i elastyczności ich koncepcji, określenia odpowiednich wskaźników i uwzględnienia wyzwania, jakie stanowi gromadzenie danych jakościowych;*
- *wziąć pod uwagę strategiczne podejście do kwestii odporności w odniesieniu do bieżącego i przyszłego finansowania unijnych działań zewnętrznych;*

- *zbadać opłacalne innowacyjne rozwiązania w zakresie finansowania ryzyka na szczeblu regionalnym, krajowym i lokalnym (np. kredyt na nieprzewidziane wydatki, fundusze i ubezpieczenia na wypadek katastrofy).*

4.4 Opracowanie polityki i praktyki międzynarodowej

UE ściśle współpracuje z głównymi międzynarodowymi partnerami, którzy opracowali własne ramy polityki w zakresie odporności, w tym z Organizacją Narodów Zjednoczonych, Bankiem Światowym, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. W interesie UE leży opracowanie wspólnego rozumienia i praktyki w zakresie odporności oraz prowadzenie współpracy na poziomie operacyjnym, gdy tylko jest to możliwe.

UE powinna:

- *zintensyfikować współpracę polityczną i praktyczną z międzynarodowymi partnerami w celu dzielenia się ustaleniami z badań naukowych i wiedzą metodyczną oraz – w stosownych przypadkach – ujednolicenia podejść opartych na odporności, współdzielenia zbiorów danych i systemów ostrzegania;*
- *ściślej współpracować z organizacjami regionalnymi i subregionalnymi w zakresie ram odporności poprzez dzielenie się dowodami i doświadczeniami oraz poprzez ich wymianę.*

Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisja Europejska zwracają się do Parlamentu Europejskiego i Rady o zatwierdzenie i wsparcie podejścia określonego w niniejszym wspólnym komunikacie.

Załącznik – Dziesięć uwag przewodnich dotyczących strategicznego podejścia do kwestii odporności

W oparciu o doświadczenie UE zdobyte w następstwie przyjęcia komunikatu z 2012 r. i spostrzeżenia poczynione w ramach szeroko zakrojonego procesu konsultacji przeprowadzonych w ramach przygotowywania niniejszego komunikatu można określić następujące uwagi przewodnie dotyczące skutecznego i strategicznego podejścia do kwestii odporności:

1. **Wzmocnienie odporności jest środkiem, a nie celem.** Strategiczne podejście UE do kwestii odporności polega na opieraniu się na podstawowych atutach instytucjonalnych i społecznych krajów partnerskich w celu osiągnięcia długoterminowego zrównoważonego rozwoju lub zrealizowania celów w zakresie bezpieczeństwa. Chodzi o zabezpieczenie postępów w realizacji tych celów poprzez zniwelowanie podatności na zagrożenia i podstawowych czynników ryzyka strukturalnego. W podejściu tym uznaje się, że rozwój i postęp w kierunku demokracji, pokoju i bezpieczeństwa nie jest procesem liniowym oraz że przyjmowane podejścia sektorowe nie zawsze wystarczają do zapewnienia trwałych wyników.
2. **Zrozumienie czynników odporności w danym kontekście może pomóc UE w skuteczniejszym planowaniu przeciwdziałania naciskom i reagowania w nieprzewidywanych okolicznościach.** Wymaga to właściwego zrozumienia powiązań między różnymi częściami złożonych systemów regulujących i wspierających państwa, społeczeństwa i społeczności, a także sposobów reagowania przez nie na nagłe wstrząsy i powtarzające się lub długoterminowe obciążenie.
3. **Odporność jest specyficzna dla konkretnego kontekstu i wymaga zastosowania dostosowanego podejścia.** Chociaż odporne systemy mają szereg cech wspólnych, opracowanie dostosowanych do kontekstu definicji roboczych będzie zadaniem osób odpowiedzialnych za działanie w praktyce i podmiotów lokalnych. Zadaniem UE i innych podmiotów zewnętrznych jest wspieranie tego procesu i wspieranie społeczeństw, które są w stanie w większym stopniu identyfikować i rozwiązywać własne problemy. Wymaga to od decydentów i partnerów w dziedzinie rozwoju przyjęcia długoterminowego podejścia, które dopuszcza niezbędne dostosowania wynikające z badania i definiowania na nowo różnych podejść.
4. **Identyfikacja istniejących pozytywnych źródeł odporności i opieranie się na nich jest równie ważne jak śledzenie podatności na zagrożenia i reagowanie na nią.** Czynniki takie mogą przyjąć formę zinstytucjonalizowanych lub nieformalnych systemów demokratycznych oraz systemów dobrych rządów lub systemów wymiaru sprawiedliwości, instytucji i organizacji niepaństwowych, zakorzenionych norm i praktyk kulturowych lub prowadzonych przez społeczność rozwiązań ad hoc, które uzupełniają zdolności państwa lub kompensują ich brak. **Kwestią odporności należy zająć się na wielu poziomach – na poziomie państwa, społeczeństwa i społeczności.** Instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym i społeczeństwo obywatelskie często stanowią podstawę, dzięki której odporność może rozprzestrzenić się na poziomie społeczności. Kobiety odgrywają szczególną i zasadniczą rolę, którą należy uznać i uwzględnić podczas przeciwdziałania strukturalnym przyczynom różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn.

5. **Odporność ma na celu przekształcenie, a nie zachowanie status quo.** Celem odporności jest podtrzymanie istoty tożsamości i zdolności państw, społeczeństw i społeczności w obliczu zakłócających nacisków, ale również zapewnienie zdolności przystosowania się i przeprowadzenia reform w celu zaspokojenia nowych potrzeb. Wykorzystanie przekształcającego wymiaru odporności ma zasadnicze znaczenie.
6. **Odporność wymaga zastosowania podejścia politycznego.** Podstawową odpowiedzialnością władz jest zaspokajanie potrzeb ludności, a międzynarodowa pomoc nie powinna zastępować lokalnej odpowiedzialności i lokalnych działań politycznych. Wszystkie państwa zobowiązały się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, w których zawarto konkretne odniesienia do wzmocnienia odporności. Podstawowa odpowiedzialność za włączenie kwestii odporności do krajowych i lokalnych ram polityki spoczywa zatem na każdym państwie. UE i jej państwa członkowskie mogą jednak wspierać wzmocnianie odporności poprzez podnoszenie tej kwestii jako integralnej części jej dialogu politycznego, również na najwyższym szczeblu.
7. **Odporność wymaga programowania opartego na rozpoznaniu ryzyka.** Działaniom na rzecz przeciwdziałania różnorodnym podstawowym przyczynom niestabilności powinny towarzyszyć środki zarządzania ryzykiem, aby chronić ludność przed wstrząsami i obciążeniami, ograniczyć ich wpływ poprzez wczesne działanie i przyczynić się do szybkiej poprawy sytuacji.
8. Nie zawsze będzie można przeciwdziałać trwałym naciskom w punkcie, z którego pochodzą, lub uniknąć konsekwencji wynikających z nagłego kryzysu. Rozwiązywanie problemów, kiedy przekroczą one punkt niepowodzenia, jest jednak nieproporcjonalnie kosztowne. Wskazuje to na konieczność **budowania elastyczności i zdolności adaptacji umożliwiających zmianę koncepcji programu od samego początku**. Wskazuje to również na konieczność uwzględnienia możliwych obciążeń, jakie wzmocnienie lub osłabienie jednej części systemu może nakładać na inną jego część.
9. **Wczesne ostrzeganie musi wiązać się z wczesnym działaniem.** Nie można uniknąć wszystkich czynników ryzyka, w związku z czym skuteczne podejście oparte na odporności wymaga od decydentów umiejętności identyfikacji i oceny nacisków długo-, średnio- i krótkoterminowych oraz podjęcia skutecznego wczesnego działania. Oznacza to, że dokonanie pełnej oceny musi wiązać się z odpowiednimi procesami decyzyjnymi. Nie dotyczy to jedynie wstrząsów (jak w przypadku klęski żywiołowej, konfliktu międzypaństwowego lub kryzysu gospodarczego), ale również kryzysów rozwijających się stopniowo, powtarzających się nacisków lub skumulowanych nacisków długoterminowych, które mogą przekroczyć próg nieodwracalnych zmian (związanymi z demografią, degradacją środowiska, zmianą klimatu, obciążeniami migracyjnymi lub innego rodzaju ciągłymi obciążeniami).
10. **Operacyjnym punktem wyjścia jest obszerniejsza analiza silnych stron, podatności na zagrożenia i nacisków.** Państwa i społeczeństwa opierają się na złożonych współzależnościach między podmiotami politycznymi, podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, sektorem prywatnym, społeczeństwem obywatelskim, społecznościami i jednostkami. Tradycyjne podejścia polityki sektorowej mogą nie być w stanie zidentyfikować wszystkich podatności na zagrożenia i ich współzależności lub przewidzieć, jak zachowa się system jako całość w przypadku nacisku, w tym jakie są możliwe konsekwencje dla innych państw. Oznacza to, że bez względu na wynik ryzyko i zdolność do radzenia sobie z nim

należy poddać analizie na wielu poziomach, szczególnie w przypadkach, w których jeden z czynników odporności lub jedna grupa podmiotów są zależne od odporności innych czynników lub podmiotów lub gdy istotną rolę odgrywa układ sił między różnymi poziomami społeczeństwa. Będzie to z reguły oznaczało przyjęcie podejścia uwzględniającego wszystkie zagrożenia i przeprowadzanie analiz na poziomie regionu, państwa, organizacji, społeczności i jednostki.