



EVROPSKA
KOMISIJA

VISOKI PREDSTAVNIK
UNIJE ZA ZUNANJE
ZADEVE IN
VARNOSTNO POLITIKO

Bruselj, 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Strateški pristop k odpornosti pri zunanjem delovanju EU

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

1. Uvod

EU in njene države članice so vzpostavile trden okvir politike za usmerjanje zunanjega delovanja Unije, ki temelji na členu 21 Pogodbe in Globalni strategiji za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije¹ (v nadaljnjem besedilu: globalna strategija EU) ter je povezan z zavezami, ki so jih sprejele na svetovni in regionalni ravni. Sedanji izziv je, kako v bolj povezanem, konfliktnem in kompleksnem globalnem okolju ohraniti napredek v programu za temeljite spremembe, ki ga je EU določila sama. V globalni strategiji EU je kot del odgovora na ta izziv opredeljena krepitev državne in družbene odpornosti.

Namen tega skupnega sporočila je opredeliti, kako je mogoče s strateškim pristopom k odpornosti povečati učinke zunanjega delovanja EU in ohraniti napredek pri doseganju razvojnih in humanitarnih ciljev ter ciljev na področju zunanje in varnostne politike EU glede na bolj negotovo okolje globalnih izzivov in tveganj, opisanih v globalni strategiji EU. Priznava se, da je treba z omejevanja krize preiti na bolj strukturiran, dolgoročnejši in nelinearni pristop k ranljivostim, pri čemer je poudarek na predvidevanju, preprečevanju in pripravljenosti.

Zagovarja se stališče, da je glede na hitro spreminjajoče se okolje potreben politični pristop, ki temelji na usklajeni uporabi političnega dialoga, diplomatskih sredstvih Unije in njenih držav članic, pomoči EU ter sektorskem političnem dialogu in dvostranskih pobudah. Poleg tega so predlagana načela in delovne metode, ki jih je treba uvesti za izvajanje tega sporočila. Opira se na izkušnje pri izvajanju sporočila Komisije o odpornosti iz leta 2012², ki še naprej usmerja zadevno delo EU, in na izkušnje, ki jih je EU pridobila pri krepitvi odpornosti ob reševanju zapletenih izzivov domače politike.

V tem skupnem sporočilu se priznava tudi, da EU ni varna pred pritiski, ki so jim izpostavljeni njeni zunanji partnerji, in da lahko zunanja politika EU prispeva h krepitvi odpornosti tudi znotraj Unije. V tem smislu se predlaga, da je treba vzpostaviti ustrezne povezave med notranjo in zunanjo politiko, zlasti v zvezi z evropsko agendo za varnost.

2. Strateški pristop k odpornosti pri zunanjem delovanju EU

Ambiciozen okvir politike. EU si v odziv na spreminjajoče se globalno okolje v zadnjih nekaj letih močno prizadeva preoblikovati okvir svoje zunanje politike. Ta novi okvir zajema večstranske cilje, kot so Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030, Pariški sporazum o podnebnih spremembah in Sendajski okvir za zmanjševanje tveganja nesreč, ter zaveze za ukrepanje, sprejete na Svetovnem humanitarnem vrhu, poleg tega tudi večje preglede, ki jih je

¹ „Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa. Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije“, junij 2016.

² „Pristop EU k odpornosti – izkušnje s krizami prehranske varnosti“, COM(2012) 586 final z dne 3. oktobra 2012.

EU izvedla na področju evropske sosedске politike, svojih odnosov z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami, evropskega soglasja o razvoju, ter določitev nove ravni ambicij za varnostno in obrambno politiko EU. Rimska izjava je znova potrdila zavezanost EU, da prevzame večjo vlogo na svetovnem prizorišču.

Bolj negotovo okolje globalnih izzivov in tveganj. EU bo to agendo nadaljevala v svetu, ki se čedalje hitreje spreminja in v katerem so pritiski na države, družbe, skupnosti in posameznike vse bolj moteči. Pritiski, ki jih zaznamuje izjemno hitra globalizacija, segajo od demografskih izzivov, izzivov, povezanih s podnebnimi spremembami, okoljskih oziroma migracijskih izzivov, ki presegajo zmožnosti posameznih držav spoprijemanja z njimi, do ekonomskih pretresov, zmanjševanja družbene kohezije zaradi šibkih institucij, slabega upravljanja, konfliktov, nasilnega ekstremizma in dejanj zunanjih sil, da bi onemogočile domnevne sovražnike. Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je pod nenehnim pritiskom. Poleg tega je ogromno neizpolnjenih potreb po humanitarni in razvojni pomoči.

Zaradi nenehne ranljivosti in nestabilnosti v širši evropski sosesčini so posledice teh pritiskov še toliko večje. To ovira razvoj celotnih regij s potencialnim prelivanjem onkraj njihovih meja.

Krepitev odpornosti za ohranitev napredka. V sporočilu Komisije iz leta 2012 o pristopu EU k odpornosti je odpornost opredeljena kot „zmožnost posameznika, gospodinjstva, skupnosti, države ali regije, da prestane stresne razmere in pretrese, se jim prilagodi in po njih hitro okreva“. Globalna strategija EU gre pri tem še korak dlje. Odpornost opredeljuje kot „širok pojem, ki zajema vse posameznike in celotno družbo“, za katero so značilni „demokracija, zaupanje v institucije in trajnostni razvoj ter zmožnost za spremembe“. Krepitev odpornosti na vseh ravneh je tudi sestavni del novega evropskega soglasja o razvoju.

Strateški pristop EU k odpornosti je namenjen doseganju in ohranjanju ambicioznega sklopa ciljev zunanјega delovanja EU, opisanega zgoraj, s krepitvijo:

- prilagodljivosti držav, družb, skupnosti in posameznikov na politične, ekonomske, okoljske, demografske ali družbene pritiske, da se ohrani napredek pri doseganju nacionalnih razvojnih ciljev;
- zmožnosti države, da kljub precejšnjim pritiskom vzpostavi, ohrani ali obnovi svoje poglobitne funkcije, ter osnovne družbene in politične kohezije na način, ki zagotavlja spoštovanje demokracije, pravne države, človekovih in temeljnih pravic ter spodbuja vključujočo dolgoročno varnost in napredek;
- zmožnosti družb, skupnosti in posameznikov, da kljub večjim pritiskom miroljubno in stabilno upravljajo priložnosti in tveganja ter vzpostavijo, ohranijo ali obnovijo načine preživetja.

V desetih glavnih preudarkih iz Priloge so opredeljena nekatera glavna metodološka spoznanja, ki bodo vplivala na ta prizadevanja.

3. Izvajanje strateškega pristopa k odpornosti

Delo se bo nadaljevalo v naslednjih treh medsebojno povezanih smereh:

- povečanje prispevka, ki ga lahko zunanje delovanje EU zagotovi za krepitev odpornosti partnerskih držav in njihovih državljanov, ob sočasnem utrjevanju in uresničevanju obstoječih zavez glede odpornosti;
- obogatitev dialoga o sektorskih politikah s partnerskimi državami z opiranjem na izkušnje EU pri krepitev odpornosti v njeni domači politiki in na njeno raziskovalno bazo;
- zagotovitev, da zunanja politika EU učinkovito prispeva k odpornosti v Uniji.

To delo bo temeljilo na zavezanosti EU demokraciji ter človekovim in temeljnim pravicam.

3.1 Povečanje prispevka, ki ga lahko zunanje delovanje EU zagotovi za okrepitev odpornosti držav, družb in skupnosti v partnerskih državah

EU bo še naprej izvajala akcijski načrt za odpornost za obdobje 2013–2020, pri čemer jo bodo vodili sklepi Sveta iz leta 2013 o pristopu EU k odpornosti. Vendar bo pristop EU za krepitev odpornosti razširjen na obravnavo odpornosti držav, družb in skupnosti, pri tem pa temeljil na novem evropskem soglasju o razvoju. Tako bo večji poudarek na obravnavanju dolgotrajnih kriz, nevarnosti nasilnih konfliktov in drugih strukturnih pritiskov, vključno z degradacijo okolja, podnebnimi spremembami, migracijami in prisilnim razseljevanjem.

Ta pristop bo usklajen z zavezami EU iz agende do leta 2030, zlasti da „ne bo nihče ostal prikrajšan“, in zavezo iz cilja trajnostnega razvoja 16, tj. „spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj, vsem omogočiti dostop do pravnega varstva ter oblikovati učinkovite, odgovorne in odprte ustanove na vseh ravneh“.

Odpornost ter vključujoče družbe in družbe sodelovanja

Obstajajo zanesljivi dokazi o povezavi med vključujočimi družbami in družbami sodelovanja z odgovornimi, preglednimi in demokratičnimi institucijami ter trajnostnim razvojem in preprečevanjem nasilnih konfliktov. Nasprotno pa so pomanjkljivosti v zvezi z upravljanjem, demokracijo, človekovimi pravicami in pravno državo, enakostjo spolov, korupcijo ali omejevanjem možnosti za sodelovanje javnosti in vključevanje civilne družbe glavni izzivi, ki krnijo učinkovitost prizadevanj za razvoj katere koli družbe. Od kakovosti upravljanja in javne uprave je odvisna učinkovitost države na vseh področjih javne politike, pri čemer vpliva na gospodarsko blaginjo, socialno in teritorialno kohezijo ter trajnostno rast. Odporne družbe temeljijo na trajnostnem in uravnoteženem družbenogospodarskem razvoju, ki predvideva in odpravlja družbenogospodarske neenakosti in ranljivosti ter njihove temeljne vzroke. To razumevanje je v ospredju pristopa EU k odpornosti držav in družb.

EU bi morala:

- *še naprej podpirati notranja prizadevanja, prilagojena potrebam in okoliščinam vsake družbe, da bi se oblikovale trajnostne demokratične države, odgovorne in pregledne institucije, izvedla reforma varnostnega sektorja ter okrepili pravna država, široko zasnovana vključujoča rast in zaposlovanje, sodelovanje pri sprejemanju odločitev in javni dostop do informacij. Posebna pozornost bo namenjena vključevanju lokalnih uprav, skupnosti in zainteresiranih strani iz civilne družbe.*

**Odpornost v praksi – krepitev odpornosti v pokonfliktnih razmerah:
primer Nigerije**

Zmanjšanje ranljivosti in nestabilnosti v Afriki je globalna prednostna naloga, ki zahteva skupno ukrepanje vseh zainteresiranih strani za reševanje medsebojno povezanih izzivov: revščine, neenakosti, konfliktov, nasilnega ekstremizma in groženj podnebnih sprememb. Dolgotrajna kriza v regiji ima tudi pomembne učinke prelivanja za EU.

Odziv EU na krizo v severni Nigeriji je primer skupnega pristopa za krepitev odpornosti na podlagi skupne analize (izvedene skupaj s Svetovno banko in ZN) in skupnega strateškega načrtovanja. Precejšen paket pomoči bo namenjen krepitevi odpornosti ljudi, prizadetih zaradi konfliktov, in začetku obnove v severovzhodni Nigeriji. Temelji na obstoječem odzivanju na izredne razmere, da bi postopno prešli na obnovo in sanacijo, pri čemer bi uporabili sredstva iz humanitarnega in razvojnega sklada.

**Odpornost v praksi – odpornost in pomoč našim partnerjem pri petih vodilnih načelih
EU do Rusije**

Notranja odpornost Unije je nepogrešljiv dejavnik naše zunanje politike do Rusije. S petimi vodilnimi načeli, o katerih se je Svet za zunanje zadeve dogovoril marca 2016, se priznava potreba po okrepitvi sodelovanja s sosedstvom, ki sega vse do Srednje Azije. Prepoznava se tudi potreba po okrepitvi odpornosti EU, zlasti na področju energetske varnosti, hibridnih groženj in strateškega komuniciranja. Namen teh načel je zagotoviti, da lahko Unija in njene sosednje partnerske države še naprej svobodno sprejemajo svoje politične, diplomatske in gospodarske odločitve in se tako zmanjšajo možnosti za zunanje vplivanje ali prisilo.

Gospodarska odpornost

Gospodarska odpornost je ključni dejavnik splošne odpornosti države in je močno povezana z drugimi vidiki odpornosti. Krepitev gospodarske odpornosti vključuje učinkovite makroekonomske politike. Zahteva tudi pozorno spremljanje drugih dejavnikov, kot so zagotavljanje ustreznega financiranja infrastrukture, potrebne za zagotavljanje osnovnih javnih storitev, zagotavljanje bolj raznolikega gospodarstva z učinkovito in varno oskrbo z energijo ter potrebnih finančnih ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih in ukrepov za zagotovitev nadaljnega poslovanja in zaščito pglavitnih storitev in ključnih objektov ob pretresih.

Čeprav je makroekonomska stabilnost ključna za družbeni razvoj, lahko stabilizacijske in prilagoditvene politike na makro ravni ustvarijo stroške. Zaradi takih pritiskov se lahko še povečajo obstoječe neenakosti in družbene napetosti, zlasti kadar prizadenejo najranljivejše. Oblikovati je treba politike za ublažitev teh posledic. Nadgradnja statističnih zmogljivosti in zmogljivosti napovedovanja je pogoj za izboljšanje oblikovanja politik in spremljanja.

Gospodarska odpornost zahteva tudi zagotavljanje pogojev za trajnostno in vključujočo rast, naložbe in financiranje. To se začne z raznolikim gospodarstvom, ki ni preveč odvisno od posameznih sektorjev ali družb ter ima spodbudno okolje za rast novih podjetij in MSP. K temu cilju lahko prispeva tudi spodbujanje krožnega gospodarstva, ki zmanjšuje odvisnost od virov. Poleg tega se delavci lažje prilagodijo strukturnim spremembam, če se jim zagotovijo potrebno znanje in veščine ter dostop do usposabljanja.

Naložbe tujih družb lahko državam pomagajo izboljšati lastno gospodarstvo, vendar jih je treba uskladiti s spodbudami večnacionalnim podjetjem, da se zagotovi spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami delavcev.

EU bi morala:

- *podpreti partnerske države pri razvijanju gospodarske odpornosti, ki temelji na makroekonomski stabilnosti in jo spremljajo ukrepi, namenjeni spodbujanju vključujoče rasti in blaženju morebitnih negativnih prehodnih posledic za nekatere družbene skupine; posebno pozornost bi bilo treba nameniti razvoju znanj in spretnosti, ustvarjanju dostojnih delovnih mest, socialni zaščiti in v okviru tega krepitvi ekonomske neodvisnosti prikrajšanih skupin;*
- *sodelovati z Evropsko investicijsko banko, drugimi mednarodnimi finančnimi institucijami, organizacijami iz poslovnega sektorja in socialnimi partnerji, da se okrepijo naložbeni okviri za gospodarsko in socialno odpornost; pri uresničevanju te agende pa bi morala v celoti izkoristiti predlagani načrt za zunanje naložbe.*

Večji poudarek na potrebah, ki izhajajo iz dolgotrajnih kriz

Stopnja humanitarnih potreb, povezanih z razseljevanjem zaradi nasilnih konfliktov, je najvišja evidentirana doslej. Celotne regije so obtičale v razmerah dolgotrajne krize in nestabilnosti, pri čemer se posledice nenehnih naravnih nesreč, degradacije okolja in konfliktov prepletajo in vzajemno povečujejo. Trenutno v nestabilnih razmerah živi 22 % svetovnega prebivalstva ali 1,6 milijarde ljudi³, pri čemer naj bi ta številka do leta 2030 še narasla⁴. Poleg tega, da se večja število ljudi, ki potrebujejo humanitarno pomoč, so ljudje

³ OECD(2016), Nestabilne države v letu 2016: razumevanje nasilja.

⁴ Eno človeštvo: skupna odgovornost – Poročilo generalnega sekretarja Ban Ki Muna za Svetovni humanitarni vrh, 2016.

prizadeti tudi dalj časa. Razselitev zdaj v povprečju traja 17 let. Dve tretjini mednarodne humanitarne pomoči se zdaj namenita dolgoročnim prejemnikom, kar je rezultat dolgotrajnih kriz ali ponavljajočih se nesreč v isti regiji.

Glede na to novo realnost se spreminja tradicionalna linearna delitev dela na humanitarno pomoč in razvojno sodelovanje. Strukturno nestabilnost, ki ima kratkoročne in dolgoročne družbenogospodarske in politične učinke, je treba učinkoviteje reševati, da se prekine krog ponavljajočih se izrednih razmer. Trenutni model EU za reševanje kriz je treba prilagoditi razmeram, v katerih revščina, rast števila prebivalcev, podnebne spremembe, hitra urbanizacija, tekmovanje za omejene vire, konflikti in nasilni ekstremizem povzročajo nestabilnost celotnih regij.

EU bi morala:

- *kot prednostno nalogo določiti in okrepiti tesno sodelovanje političnih, humanitarnih in razvojnih akterjev EU v zvezi z dolgotrajnimi krizami in dolgotrajnim razseljevanjem, ob tem pa upoštevati ločene pristojnosti, določene s Pogodbama, in humanitarna načela;*
- *prek političnega dialoga in ob podpori razvojnih partnerjev spodbujati države, naj prevzamejo večjo odgovornost za nenehno ranljivost ter okrepijo lokalne zmogljivosti za obvladovanje tveganja in zgodnejši lokalni odziv;*
- *usklajeno uporabiti svojo zmogljivost za diplomatska prizadevanja, dialog o sektorskih politikah in načrtovanje pomoči v okviru izboljšane skupne analize vseh dejavnikov – vključno z družbenogospodarskimi, političnimi in okoljskimi tveganji, zaradi katerih se še povečuje ranljivost v zvezi z obstoječimi nevarnostmi.*

Odpornost v praksi – razumevanje vidika spola, primer iz politike v zvezi s konflikti in nesrečami

Študije primerov kažejo, da lahko podnebne spremembe, nesreče in nasilni konflikti različno prizadenejo moške in ženske. Te dejavnike je treba pravilno razumeti in obravnavati pri vsaki analizi odpornosti.

V nekaterih primerih lahko nesreče in konflikti opozorijo na patriarhalne družbene norme, ki nesorazmerno omejujejo enak dostop žensk in deklic do pravic in sredstev, ter lahko spremenijo spolne vloge in norme.

Ženske in deklice lahko tudi dejavno in pomembno prispevajo k družbeni odpornosti, na kateri lahko temelji mir. Zagotavljanje, da so ženske in deklice dobro informirane in dejavno sodelujejo pri prizadevanjih za vzpostavitev miru in obnovo, ne omogoča samo, da se upoštevajo njihove specifične potrebe in zmožnosti, ampak je lahko tudi dobra priložnost za družbeno spremembo, saj se odpravljajo tradicionalne spolne vloge in diskriminacija na

podlagi spola. To je še en dejavnik družbene odpornosti, ki lahko zagotovi primernejše in trajnejše rezultate prizadevanj, ki jih podpira EU.

Poleg tega je treba v celoti priznati poseben prispevek žensk h krepitvi odpornosti proti nasilnim konfliktom v družbah ter njihovo vlogo pri vključevanju skupnosti v preprečevanje in reševanje konfliktov ter boju proti nasilnemu ekstremizmu.

Odpornost in preprečevanje nasilnih konfliktov

Pristop za krepitev odpornosti, usmerjen v preprečevanje nasilnih konfliktov, je namenjen izboljšanju ukrepanj na podlagi boljšega razumevanja dejavnikov, ki vodijo do nasilnih konfliktov, in prepoznavanju lastnih zmogljivosti v družbi, ki nekaterim skupnostim omogočajo, da se ne vdajo nasilju. To lahko zagotovi dobre temelje za pobude za mir in podporo lokalnim mehanizmom reševanja konfliktov, zlasti v državah, kjer ima lahko država kot vir politične moči in kot vir nasilja ali prisile dvomljivo vlogo.

Tak pristop pomeni tudi razširitev nabora možnih odzivov, na primer s pripisovanjem večje teže prispevku zaposlitvene in socialne politike k družbeni odgovornosti v nacionalnih programih za obnovo, prizadevanja za zagotovitev socialne vključenosti v ureditvah upravljanja za dostop do naravnih virov in krepitev vidika spola (glej okvir zgoraj).

V skladu s sklepi Sveta o varnosti in obrambi iz maja 2017 bi se lahko povečal tudi prispevek partnerstev v okviru skupne varnostne in obrambne politike EU (SVOP) h krepitvi odpornosti. To bi lahko vključevalo usposabljanje in krepitev zmogljivosti ter prizadevanja v okviru pobude Krepitev zmogljivosti v podporo varnosti in razvoju.

Vse to mora temeljiti na skupnih političnih in diplomatskih prizadevanjih EU in njenih držav članic.

EU bi morala:

- *okrepiti svoja prizadevanja za preprečevanje konfliktov in vzpostavitev miru z uvedbo vidika odpornosti, ki daje večji poudarek popolnejši skupni analizi, sodelovanju na ravni skupnosti in države, ter po potrebi z uvedbo celostnega pristopa h konfliktom in krizam, ki je določen v globalni strategiji EU;*
- *v svoji metodologiji ocenjevanja konfliktov poleg analize razmerij moči in zunanjih pritiskov, ki lahko povzročijo družbeni zlom, pripisati večjo težo lokalnim zmogljivostim za obravnavanje tveganj in pozitivnim dejavnikom odpornosti v skupnosti, ob tem bi morala bolje upoštevati povezavo med okoljsko nestabilnostjo in tveganjem nasilnih konfliktov ter v sisteme za zgodnje opozarjanje na konflikte sistematično vključevati podnebne in okoljske kazalnike;*

- *to okrepljeno analizo uporabiti za oblikovanje in izboljšanje političnih prizadevanj EU in njenih držav članic za preprečevanje konfliktov prek političnega dialoga, skupnega diplomatskega odzivanja in sodelovanja s partnerji, kot so ZN.*

Odpornost, podnebne spremembe in degradacija okolja

Podnebne spremembe, naravne nesreče in degradacija okolja so med seboj povezane ter imajo daljnosežne posledice za odpornost skupnosti in ekološke podporne sisteme, od katerih je odvisno življenje. Povzročajo številne konflikte po svetu ali prispevajo k njim.

EU bi morala:

- *svoj pristop razširiti na te izzive ter dati večji poudarek ohranjanju, obnavljanju in trajnostnemu upravljanju naravnih virov in ekosistemov ter vzdrževanju storitev, ki jih ti zagotavljajo. To je poleg sedanjih prizadevanj potrebno za krepitev odpornosti v zvezi z izrednimi pojavi, kot so suša, lakota in poplave⁵;*
- *pri ocenjevanju ranljivosti poleg intenzivnosti pojavov proučiti tudi njihovo pogostost in verjetnost; pri oceni in odzivu bi morala upoštevati dolgoročne okoljske pritiske, kot so krčenje gozdov in čedalje večje potrebe po vodi ter potrebo po predvidevanju posledic naravnih nesreč in pojavov, ki se stopnjujejo počasi, kot so degradacija zemljišč, zakisljevanje oceanov, višanje morske gladine in taljenje ledenikov;*
- *bolj sistematično zahtevati ocene okoljskega in podnebne tveganja ter tveganja nesreč, jih vključevati v sisteme zgodnjega opozarjanja, da se opredelijo morebitni učinki katastrofičnih nenadnih ali počasi nastajajočih tveganj, opredeliti in prednostno določiti pa bi morala tudi preventivne in/ali prilagoditvene ukrepe za naložbe, razvoj ter prostorsko in urbanistično načrtovanje na podlagi poznavanja tveganj.*

EU se je tudi zavezala sodelovanju z lokalnimi organi, da bi se okrepila odpornost na hitro rastočih mestnih območjih, kjer je lahko prebivalstvo zaradi pomanjkanja načrtovanja ali naložb v ukrepe za zmanjšanje podnebnih in geofizikalnih tveganj ob pretresih in stresih izpostavljeno precejšnji škodi za ljudi in gospodarstvo. Obravnavanje temeljnih dejavnikov tveganja z javnimi in zasebnimi naložbami, temelječimi na tveganju, se je izkazalo za stroškovno učinkovitejše od zanašanja na odzivanje po nesreči. EU bo v okviru tega še naprej nadgrajevala vzpostavljeni sektorski dialog o trajnostni urbanizaciji s pomembnimi partnerji

⁵ Ključna vloga dobro delujočih ekosistemov in storitev, ki jih zagotavljajo, je priznana v akcijskem načrtu EU za naravo.

in institucijami, vključno z regionalnimi in lokalnimi organi, da bi v skladu s cilji nove agende za mesta okrepila njihovo odpornost in inovacijsko zmogljivost.

EU bi morala:

- *spodbujati uporabo ekosistemskih pristopov k zmanjševanju tveganja nesreč;*
- *spodbujati prenos tveganja prek mehanizmov financiranja tveganj, kot sta zavarovanje in posojilo za nepredvidljive izdatke;*
- *sodelovati z lokalnimi organi pri razvoju sistemov upravljanja, s katerimi se krepi odpornost proti podnebnim spremembam in trajnostno upravljanje naravnih virov.*

Ta prizadevanja bo spremljala okrepljena politična pomoč EU, zlasti prek mreže za zeleno diplomacijo, delovnih skupin G7 za podnebje in nestabilnost, partnerstva G7 InsuResilience ter Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja. EU bi morala delovati tudi prek drugih ustreznih forumov, vključno z ZN, in ustreznih večstranskih okoljskih sporazumov, da bi partnerje ozavestila o okoljskem prispevku k stabilnosti in varnosti.

Odpornost, migracije in prisilno razseljevanje

V agendi do leta 2030 se priznava pozitiven prispevek migrantov k vključujoči rasti in trajnostnemu razvoju. Upoštevajo se tudi ranljivosti in potrebe prisilno razseljenih oseb. Z ustrezno zasnovanimi migracijskimi politikami se lahko okrepi gospodarska odpornost v državah gostiteljicah in skupnostih izvora. Poleg tega sta na ravni posameznika migracija in beg lahko legitimna strategija za prilagajanje hudim zunanjim stresom. Vendar nenadni, trajni ali obsežni migracijski pritiski, vključno s pritiski zaradi prisilnega razseljevanja, pogosto najbolj prizadenejo nekatere najrevnejše predele sveta, kar dodatno obremenjuje krhke mehanizme za obvladovanje. Zaradi tega je zlasti prizadeta podsaharska Afrika. Tudi Evropa lahko pričakuje, da bo še naprej destinacija mnogih, kar ima poleg posledic, ki bi jih to lahko imelo na EU, tudi posledice za tranzitne države na njenem geografskem obrobju.

Pristop za krepitev odpornosti, usmerjen v migracije, pomeni oblikovanje politike, ki bo odražala, kako se migracijski vzorci odzivajo na kompleksen odnos med demografijo, institucionalnimi in demokratičnimi slabostmi, gospodarskimi in družbenimi neravnovesji, nasilnimi konflikti, degradacijo okolja in podnebnimi spremembami. To pomeni, da je treba še naprej vlagati v zanesljivo, z dokazi podprto podlago za politiko in posledično zagotavljati pravočasne naložbe.

EU bi si morala prizadevati za nadaljnji razvoj naslednjih ključnih vidikov pristopa k migracijam in prisilnemu razseljevanju za krepitev odpornosti, tako da:

- zagotovi, da je delo na področju migracij v celoti vključeno v vse naše politične odnose s partnerskimi državami, pri čemer temelji na načelih lastne odgovornosti, skupne odgovornosti in popolnega spoštovanja humanitarnega in begunskega prava ter na obveznostih v zvezi s človekovimi pravicami, vključno s pravico do zaščite;
- odpravi temeljne vzroke za nezakonite migracije, pri čemer so nekateri globoko zakoreninjeni, vključno z revščino, neenakostjo, demografsko rastjo, pomanjkanjem zaposlitvenih, izobražbenih in gospodarskih priložnosti, nestabilnostjo, konflikti, podnebnimi spremembami in degradacijo okolja ter dolgoročnimi posledicami prisilnega razseljevanja;
- krepí samozadostnost in razseljenim osebam omogoči dostojno življenje, med drugim tako, da prispevajo k svojim družbam gostiteljicam⁶. Za to je potreben nov, na ljudi in razvoj osredotočen pristop za prisilno razseljene osebe in njihove družbe gostiteljice, s katerim se podpira dostop do izobraževanja, stanovanja, dostojnega dela, pogojev za preživetje in storitev ter katerega namen je odpraviti odvisnost od humanitarne pomoči;
- se bojuje proti trgovini z ljudmi in mrežam organiziranega kriminala, ki izkoriščajo migrante in begunce, ter postane pozorna na vidik spola pri posebnih oblikah nasilja, ki jih prizadene;
- podpira skupnosti gostiteljice. EU bi morala še naprej podpirati ciljno usmerjene pobude za izboljšanje jezikovnih in poklicnih znanj in spretnosti, dostopa do storitev in trga dela, vključujoče izobraževanje, pospeševanje medkulturnih izmenjav ter spodbujanje kampanj za ozaveščanje tako gostiteljskih skupnosti kot migrantov;
- krepí z dokazi podprto podlago za ukrepanje, vključno s posvečanjem posebne pozornosti prisilnemu razseljevanju, dejavnikom migracije in sodelovanju s tretjimi državami v okvirnem programu EU za raziskave in inovacije.

Odpornost v praksi – razumevanje dejavnikov in medsebojnih povezav med pritiski.

Primer migracij, okolja in podnebnih sprememb

Na migracije v EU naj bi močno vplivale okoljske in podnebne spremembe, čeprav je ta dejavnik težko ločiti od gospodarskih, demografskih in drugih dejavnikov ter je pogosto prezrt. Številni migranti iz zahodne ali vzhodne Afrike so bili sprva pregnani s svojih domov zaradi širjenja puščav in degradacije tal, kar je prispevalo k vzorcu izseljevanja s podeželja v Afriki, ki je bilo predvsem posledica okoljskih motenj v kmetijskih sistemih.

Posledice naravnih nesreč so še toliko večje zaradi gospodarskih in demografskih gibanj ter hitre urbanizacije. Tako so afriška mesta pogosto preobremenjena zaradi velikega naraščanja

⁶ Sporočilo Komisije z naslovom Dostojno življenje: od odvisnosti od pomoči do samozadostnosti – Prisilno razseljevanje in razvoj (COM(2016) 234 final).

števila prebivalcev in ne morejo izpolnjevati potreb svojih prebivalcev po delovnih mestih, stanovanjih ali osnovnih storitvah. Nedavne študije so pokazale, kako se migranti večinoma zbirajo v neformalnih naseljih na obrobjih velikih afriških mest, kot v primeru Akre, kjer več kot 90 % migrantskih gospodinjstev živi na izjemno revnem območju, kjer nimajo dostopa do tekoče vode.

3.2 Krepitev odpornosti s političnim dialogom in dvostranskimi pobudami

EU čedalje bolj uporablja pristop za krepitev odpornosti za odpravljanje ovir pri reševanju kompleksnih notranjepolitičnih izzivov, ki segajo od ekonomske politike do prilagajanja podnebnim spremembam in zanesljivosti oskrbe z energijo. Ob tem veliko vlaga v raziskave, da bi zagotovila zanesljivo in z dokazi podprto podlago za ta pristop, in razvija najrazličnejša analitična orodja v podporo izvajanju politik. Pri številnih teh izzivih so notranji in mednarodni vidiki odzivanja tesno prepleteni (glej okvir v nadaljevanju). To nam omogoča, da politični dialog s partnerskimi državami obogatimo s spoznanji iz izkušenj notranje politike EU. Politični dialog je dvosmerni proces in EU se mora pri tem še veliko naučiti od svojih partnerjev.

EU bi morala:

- *izhajati iz svojih tehničnih izkušenj pri krepitvi odpornosti v svojih notranjih politikah za izboljšanje dvostranskega dialoga o sektorskih politikah in pobud, prizadevati bi si morala za povečanje prispevka specializiranih agencij EU k tem prizadevanjem;*
- *poskušati zagotoviti, da se dobre prakse in standardi EU upoštevajo v zadevnih večstranskih instrumentih in okvirih politike, med drugim v MOD, SZO in G20;*
- *spodbujati skupno mednarodno bazo znanja o odpornosti, tako da bi tretje države vključila v raziskave in inovacije, povezane z odpornostjo, v okviru programa Obzorje 2020, ter rezultate deliti in uporabiti pri našem mednarodnem sodelovanju.*

Odpornost v praksi – povezovanje prizadevanj EU na področju notranje in zunanje politike

Zaščita kritične infrastrukture – Pojem odpornost je vključen v evropski program za zaščito kritične infrastrukture od leta 2013. To je privedlo do razvoja metodologij in raziskav ocenjevanja tveganja, ki že dajejo pečat sodelovanju s številnimi tretjimi državami, vključno z Ukrajino. Pojem je bil podrobneje razvit v predlagani uredbi o zanesljivosti oskrbe s plinom, ki vključuje določbe v zvezi s tveganji, izhajajočimi iz tretjih držav, in o vključitvi učinkovitih čezmejnih ukrepov v nacionalne akcijske načrte nujnih in preventivnih ukrepov. Podoben pristop je sprejet v sektorju električne energije.

Energetska varnost – Politika EU na področju zanesljivosti oskrbe z energijo povezuje pojem trdna energetska unija z globalno energetsko varnostjo in politiko EU na področju podnebnih sprememb⁷ in vključuje izboljšanje energetske varnosti partnerskih držav s pospešitvijo svetovnega energetskega prehoda na ogljično nevtralna gospodarstva in družbe ter povečanje energetske učinkovitosti. Cilj diplomacije EU na področju energetske in podnebne politike je spodbujati ta pristop.

Prilagajanje podnebnim spremembam – S strategijo za prilagajanje podnebnim spremembam iz leta 2013 se spodbuja krepitev odpornosti s celovitimi strategijami za prilagajanje na nacionalni in občinski ravni, pri čemer se obravnavajo ranljivi sektorji, kot so kmetijstvo, ribištvo in kritična infrastruktura. Strategija se trenutno ocenjuje, izkušnje, pridobljene v EU, pa se delijo z njenimi zunanjimi partnerji.

Civilna zaščita – Mehanizem EU na področju civilne zaščite prispeva k odpornosti z izboljševanjem učinkovitosti preprečevanja naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, ter pripravljenosti in odzivanja nanje v EU, sosednjih državah in drugod. Spodbuja pripravo ocen tveganja ter financiranje preprečevanja in pripravljenosti, usposabljanja in vaj.

Gospodarska odpornost – EU prispeva k tekočemu delu v skupini G20, ki je osredotočeno na krepitev zmogljivosti za doseg trajnostne rasti kljub tveganjem in pritiskom, povezanim s strukturnimi izzivi, ter izogibanje prevelikemu kopičenju tveganj, neravnovesij in ranljivosti zaradi pretresov. Čeprav se pri tem ne vzpostavljajo zavezujoče obveznosti, je delo privedlo do koristnega pojmovnega okvira za oblikovanje politike. Poleg tega EU v skladu s svojo globalno strategijo razvija bolj celostno evropsko gospodarsko diplomacijo, namenjeno pospešitvi rasti in delovnih mest v tretjih državah in v EU, in sicer s spodbujanjem večje vključenosti in sodelovanja zasebnega sektorja EU v naših partnerskih državah.

Zaposlovanje – EU podpira pripravo priporočila o zaposlenosti in dostojnem delu za mir in odpornost v okviru Mednarodne konference dela. To bo vladam zagotovilo smernice za ciljno usmerjene zaposlovalne in socialne politike, ki povezujejo humanitarno pomoč in dolgoročni razvoj.

Globalna zdravstvena tveganja – EU priznava, da je zaradi večjih nevarnosti za zdravje ljudi in živali, kot so ebola, aviarna influenza, protimikrobna odpornost in afriška prašičja kuga, ogrožena ne le odpornost zdravstvenih sistemov, ampak tudi družbena in gospodarska odpornost. Okužbe, odporne proti zdravilom, bi lahko do leta 2050 povzročile podobno svetovno gospodarsko škodo, kot jo je povzročila finančna kriza leta 2008⁸. EU se je na to odzvala z razvojem notranjih zmogljivosti za predvidevanje in odzivanje na hude in dolgotrajne izbruhe, obenem pa krepi mednarodno sodelovanje, med drugim s SZO. Vloga v raziskovalne in inovacijske projekte, namenjene izboljšanju zgodnjega odkrivanja in spremljanja ter razvoju ustreznih zdravstvenih protiukrepov. Pomanjkanje dostopa do vode in komunalnih storitev ter onesnaženost zraka veljata za večji nevarnosti za zdravje, ki ju EU dejavno obravnava.

⁷ „Okvirna strategija za trdno energetsko unijo s podnebno politiko, usmerjeno v prihodnost“ COM (2015) 80 final z dne 25. februarja 2015.

⁸ Podatki Svetovne banke.

Raziskave – EU si v okviru programa Obzorje 2020 že prizadeva razviti zanesljivo, z dokazi podprto podlago, na kateri bo temeljilo naše ukrepanje za krepitev odpornosti. Financira prizadevanja za krepitev odpornosti v zvezi z varnostjo, radikalnimi ideologijami, gospodarstvom, družbenimi vedami, vodo in prehransko varnostjo ter izzivi na področju obsežnih migracij in prisilnega razseljevanja. To večinoma poteka v sodelovanju s partnerskimi državami⁹. Specializirane službe, kot je center znanja za migracije in demografijo pri Evropski komisiji, dopolnjujejo z dokazi podprto podlago, z raziskavami podprti indeksi tveganja, kot sta indeks tveganja svetovnih konfliktov in indeks za obvladovanje tveganja, pa so podlaga za odločitve o preprečevanju, pripravljenosti in odzivanju.

Odpornost v praksi – Spodbujanje strateškega pristopa k odpornosti v sosednjih državah EU

V globalni strategiji EU je poseben poudarek na odpornosti v sosednjih državah EU. V tem se kažejo posebne politične zaveze iz pristopnega procesa in sosedska politika EU, tesno povezovanje naših gospodarstev in družb, medsebojne odvisnosti naših širših varnostnih interesov ter izpostavljenost nekaterih naših sosednjih držav geopolitičnim rivalstvom.

Verodostojen pristopni proces, ki temelji na dosledni in pravični pogojenosti, zagotavlja politično podlago za krepitev odpornosti na ravni držav in družb v državah Zahodnega Balkana in Turčiji. V jedru tega procesa je pristop, v skladu s katerim se najprej obravnavajo temeljne prvine, pri čemer je poudarek na pravni državi, človekovih in temeljnih pravicah, demokratičnih institucijah, vključno z reformo javne uprave, ter na gospodarskih reformah in konkurenčnosti.

Pregled evropske sosedске politike (ESP) iz leta 2015 se je tesno navezoval na delo v zvezi z globalno strategijo EU, pri njegovih štirih prednostnih nalogah¹⁰ pa se že upošteva večina stališč v zvezi z odpornostjo iz strategije. Nadaljnje izvajanje pregleda bo zato pomemben del naših prizadevanj za krepitev odpornosti v regiji¹¹.

ESP si prizadeva za dolgoročno družbeno, gospodarsko in politično preobrazbo, ki zahteva krepitev institucionalnih zmogljivosti, delovanje na različnih ravneh civilne družbe ter z lokalnimi in regionalnimi organi in enotami centralne ravni države, zoperstavljanje zakoreninjenim interesom avtoritarnih elit in sektaškemu diskurzu ter izvajanje reforme varnostnega sektorja.

⁹ Taka primera sta partnerstvo za raziskave in inovacije na območju Sredozemlja 2018–2028 (PRIMA), katerega cilj je razviti nove rešitve za trajnostno upravljanje voda in proizvodnjo živil, ter partnerstvo med EU in Afriko za raziskave in inovacije na področju prehranske in hranilne varnosti ter trajnostnega kmetijstva.

¹⁰ Dobro upravljanje, demokracija, pravna država in človekove pravice, gospodarski razvoj, varnostni vidik, migracije in mobilnost.

¹¹ Glej Skupno poročilo o izvajanju pregleda evropske sosedске politike, JOIN (2017) 18 final z dne 18. maja 2017.

Naše sodelovanje na področju varnostne politike temelji na oblikovanju skupnega razumevanja interesov in tveganj. To še zlasti velja za naša prizadevanja za preprečevanje nasilnih konfliktov, radikalizacije in ekstremizma ter izboljšanje kibernetске varnosti in odpornosti proti hibridnim grožnjam.

Pomemben vidik našega pristopa za krepitev odpornosti je krepitev povezav med našimi ukrepanji v regiji in tistimi zunaj nje. Na primer, naša prizadevanja na področju energije, prometa in povezljivosti povezujejo vzhodne in južne sosednje države, Iran in Srednjo Azijo, skrbniški sklad EU za Afriko se loteva temeljnih vzrokov za nezakonite migracije po vsej celini, regionalni skrbniški sklad EU za odziv na krizo v Siriji pa podpira sirske begunce in skupnosti gostiteljice v sosedstvu in Turčiji.

Naš strateški pristop h krepitvi odpornosti v regiji temelji na številnih ključnih orodjih: vključevanje partnerjev na ravni države in skupnosti, okrepljeno sodelovanje z državami članicami, partnerskimi državami ter nacionalnimi in mednarodnimi zainteresiranimi stranmi za krepitev lastne odgovornosti, prožnejše financiranje, bolj prilagojeni in raznoliki odnosi s partnerji ter izboljšani javna diplomacija in komunikacija. V jedru tega je politični pristop, ki temelji na novih, medsebojno dogovorjenih prednostnih nalogah partnerstev in revidiranih pridružitvenih načrtih na podlagi jasne ocene skupnih, srednjeročnih prednostnih nalog, ki temeljijo na zavezanosti spoštovanju človekovih in temeljnih pravic.

3.3 Odpornost in varnost EU

V skladu z globalno strategijo EU sta mir in varnost neločljivo povezana s trajnostnim in vključujočim razvojem, spoštovanjem globalnih standardov in mednarodnimi sistemi, ki temeljijo na pravilih. Spodbujanje te agende ostaja v središču zunanjega delovanja EU. Vendar se v globalni strategiji priznava tudi, da so EU in njene države članice izpostavljene številnim strukturnim pritiskom, ki preizkušajo odpornost in poudarjajo ranljivosti naših partnerskih držav. Zato je zaščita EU opredeljena kot ključna naloga, ki je pred nami. Del odgovora je vzpostavitev odpornejših sosed. Vendar zunanja politika EU, vključno s skupno varnostno in obrambno politiko, tudi neposredno prispeva k odpornosti v okviru naših meja v času, ko ima Unija večjo odgovornost kot kdaj koli prej, da prispeva k varnosti svojih državljanov. To zahteva boljše odkrivanje zunanjih pritiskov in groženj, skupaj z ustreznimi mehanizmi za zagotovitev ustreznega političnega odziva.

Tudi pri delu EU na področju varnostne unije je odpornost v središču njenega pristopa, hkrati pa obravnava vprašanje zunanjih nedržavnih akterjev. Komisija se je v okviru evropske agende za varnost iz aprila 2015 osredotočila na dva široka stebra: boj proti terorizmu in organiziranemu kriminalu ter krepitev obrambe in odpornosti Unije.

Sedanji izziv je, kako povezati notranji in zunanji varnostni vidik politike EU tako, da se vzajemno krepi, da se učinkovito zviša cena prisilnega ravnanja zunanjih strank ter da se Uniji omogoči, da predvidi in sprejme zgodnje politične in operativne ukrepe v odziv na druge vrste pritiskov.

EU bo pri tem še naprej upoštevala šest vodilnih načel konkretnega dela:

- **odpornost proti hibridnim grožnjam.** Na podlagi Skupnega okvira o preprečevanju hibridnih groženj bo osrednji cilj prizadevanj EU krepitev zaščite kritične infrastrukture, hkrati z diverzifikacijo virov in dobaviteljev energije ter krepitvijo obrambnih zmogljivosti. Prednost bosta imela zagotavljanje učinkovitega operativnega sodelovanja in varnega komuniciranja med državami članicami ter sodelovanje z akterji med sektorji z uporabo skupnih orodij. Okrepilo se bo sodelovanje s tretjimi državami, zlasti v evropskem sosledstvu;
- **kibernetska varnost.** Zlonamerna uporaba informacijskih in komunikacijskih tehnologij lahko oslabi družbeno in gospodarsko odpornost. Kibernetske grožnje imajo posledice za varnost in zaščito ter lahko povzročijo veliko škodo gospodarstvu. V odziv na to se bosta izvajali normativna in operativna agenda. V skladu s prizadevanji ZN se bo nadaljevalo delo za doseg mednarodnega soglasja glede zavračanja zlonamerne uporabe IKT pri kakršnih koli osnovnih storitvah ali zoper njih, ne glede na njen vir, nagib, naravo ali geografski izvor. EU si obenem prizadeva za krepitev odpornosti osnovnih storitev notranje¹² in na mednarodni ravni ter bo okrepila svoje čezmejno sodelovanje v zvezi s to agendo¹³;
- **strateško komuniciranje.** EU in nekatere od njenih partnerskih držav so tarče zunanjih dejavnosti dezinformiranja, ki so del usklajenih strategij za diskreditacijo političnih in družbenih sistemov, ki so osrednjega pomena za našo identiteto, varnost in stabilnost. V odziv na to bodo dodatno razviti ukrepi za povečanje odpornosti državljanov proti zlonamernim dezinformacijam, in sicer z ozaveščanjem, podpiranjem večje medijske pluralnosti in profesionalizma ter s pozitivnim diskurzom in sporočili, ki so podprta z dejstvi.

EU bi morala okrepiti sredstva projektne skupine East StratCom ter povečati svoje sodelovanje z institucijami EU, državami članicami in podobno mislečimi partnerji. Dodatno bosta razvita dolgoročnejši strateški pristop in ozaveščanje držav vzhodnega partnerstva, pri čemer bo poudarek na izmenjavah med ljudmi in na sodelovanju z obstoječimi mrežami civilne družbe, ki so že vir odpornosti, temelječe na skupnosti. Podoben pristop se bo uporabil na Zahodnem Balkanu in v Turčiji, pri čemer bo okrepljena ekipa obravnavala strateško komuniciranje v državah kandidatkah in potencialnih državah kandidatkah.

EU bi morala razviti tudi strategijo za ozaveščanje arabskega sveta, s katero bi obravnavala teroristično propagando in uporabo svetovnega spleta pri radikalizaciji ter spodbujala človekove in temeljne pravice;

¹² Na primer Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji, COM(2016) 410 final, in pregled strategije EU za kibernetsko varnost iz leta 2013, ki je načrtovan za september 2017.

¹³ Vključno s prizadevanji največjih trgovinskih partnerjev EU za večjo kibernetsko varnost za povezane predmete, kot je napovedano v vmesnem pregledu enotnega digitalnega trga, COM(2017) 228 final z dne 10. maja 2017.

- prizadevanja za okrepitev državne in družbene odpornosti, opisana zgoraj, so osrednjega pomena pri pristopu EU k **boju proti terorizmu in nasilnemu ekstremizmu**. Za preprečevanje radikalizacije je potrebna skrbno prilagojena strategija, ki se odziva na različne dejavnike nasilja. Poglavitni so izboljšani pravni okviri in učinkovite institucije za odkrivanje, preprečevanje in razbitje terorističnih organizacij in njihovih virov financiranja. Da pa bodo imela taka prizadevanja želeni učinek, morajo potekati vzporedno z zagotavljanjem varstva pravic in državljanskega prostora, ki pomaga ustvarjati miroljubne in stabilne družbe, ki so manj dovzetne za sporočila nasilnega ekstremizma. EU bo partnerske države v svojem boju proti terorizmu spodbujala k reševanju tega vprašanja prek vseh zadevnih politik, ne samo kot varnostni odziv. To vključuje zagotavljanje, da lahko lokalni strokovnjaki prepoznajo in obravnavajo zgodnje opozorilne znake radikalizacije, vključno z radikalizacijo na spletu;
- **okrepitev varnosti kritične prometne infrastrukture**. Povečana varnost kritičnega prometa je pomemben element kooperativne, povezane in avtomatizirane mobilnosti, na kateri temelji globalno, medsebojno povezano gospodarstvo. EU bi morala okrepiti svoje sodelovanje s tretjimi državami, da bi ublažila grožnje za prometno infrastrukturo in storitve. Okrepiti bi morala dostop do sodelovanja na strokovni ravni v podporo krepitvi zmogljivosti, strategijam ozaveščanja, orodjem in informacijskim omrežjem ter izboljšati vlogo policije in sodstva;
- **nadaljnje razvijanje sodelovanja z Natom in OVSE**. EU in NATO sta se dogovorila o številnih ukrepih za krepitev odpornosti v okviru svojih prizadevanj za boj proti hibridnim grožnjam. Med temi ukrepi so okrepitev stikov med osebjem glede zahtev po odpornosti, spodbujanje večje usklajenosti med načrtom EU za razvoj zmogljivosti in procesom obrambnega načrtovanja Nata ter prizadevanja za pripravljenost na napotitev strokovnjakov na zahtevo, da državam članicam EU in zaveznicam Nata pomagajo pri krepitvi njihove odpornosti, bodisi pred krizo bodisi v odziv na krizo.

Ta prizadevanja so poudarila soodvisnosti med civilnimi organi, vojaškim in zasebnim sektorjem pri krepitvi odpornosti držav članic na sovražna dejanja državnih in nedržavnih akterjev. Te soodvisnosti zajemajo odvisnosti vojske od civilnih logističnih in telekomunikacijskih zmogljivosti vse do odvisnosti civilnih organov od vojaških zmogljivosti za obravnavanje motečih dogodkov, ki prizadenejo veliko državljanov. Te soodvisnosti bodo proučene, da bi se Svetu predložili predlogi za morebitno nadaljnje usklajeno sodelovanje z Natom.

Veliko je možnosti za razmislek o sodelovanju na področju krepitve odpornosti z organizacijo **OVSE** ob upoštevanju njenega celovitega pristopa k varnosti, ki zajema vojaške, gospodarske in okoljske ter človeške vidike.

4. Pot naprej – štirje gradniki za vključitev strateškega pristopa k odpornosti v zunanje delovanje EU

Poudarek globalne strategije EU na odpornost kaže precejšnjo spremembo načina, kako EU upravlja tveganje in učinke motečih pretresov in pritiskov v svoji zunanji politiki. Priznava se, da so ti pritiski in pretresi del okoliščin, v katerih EU deluje, in bi jih morali upoštevati pri načinu svojega dela, namesto da se dojemajo kot nepričakovana izjema. To pomeni, da je treba poudarek postopno prenesti z omejevanja krize na preventivne ukrepe, ki temeljijo na dolgoročnih, vendar prožnih državnih in regionalnih strategijah, ki bolj temeljijo na tveganju in so manj odvisne od instrumenta. To tudi pomeni, da je treba večjo pozornost nameniti dejavnikom tveganja, ki vplivajo na interese EU. Končni cilj bo učinkovito povezati politični dialog, dialog o sektorskih politikah ter tehnično in finančno pomoč še pred krizo.

Za vse to je potreben ponovni razmislek o analizi problemov in načrtovanju programov EU ter metodah ocenjevanja trajnosti ukrepanja EU. Zato so predlagani štirje osnovni gradniki za sistematično vključevanje pristopa za krepitev odpornosti v zunanje delovanje EU:

- izboljšanje in deljenje analiz tveganja na ravni držav in regij za boljše oblikovanje strategije, političnega dialoga in načrtovanja pomoči;
- uvedba bolj dinamičnega spremljanja zunanjih pritiskov ter sodelovanje s Svetom za zagotovitev pravočasnega političnega in diplomatskega odziva;
- vključitev pristopa za krepitev odpornosti v načrtovanje in financiranje zunanjega delovanja EU;
- razvoj mednarodne politike in prakse glede odpornosti.

4.1 Izboljšanje analize tveganja na ravni držav in regij

EU ima dostop do neverjetnega zbira informacij o tveganjih, pritiskih in ranljivostih za pretrese v svojih partnerskih državah. To znanje pridobiva od diplomatskih in obveščevalnih mrež EU, ob svoji operativni prisotnosti na terenu, od strokovnega znanja na področju sektorske politike, ki je na voljo v institucijah in državah članicah, ter mehanizmov spremljanja agencij EU. Obstajajo številni postopki ocenjevanja tveganja, ki se prekrivajo in izražajo različne vidike politik: humanitarnega, konfliktnega, okoljskega in gospodarskega. Obstajajo pa tudi precejšnje vrzeli, na primer v naši zmožnosti, da predvidimo vpliv podnebnih sprememb ter okoljskih in drugih dejavnikov na migracijske tokove. Poleg tega je pri analizi pogosto premajhen poudarek na lokalnih zmogljivostih za odpornost in pozitivni dinamiki, ki jo te lahko ustvarijo. S postopki ocenjevanja tveganja pa ni mogoče vedno zajeti vseh morebitnih učinkov na politične, varnostne in gospodarske interese EU.

Ob upoštevanju različnih pristojnosti je treba združiti različne vire informacij, tako da dobijo nosilci odločanja celotno podobo o tem, kako lahko različni dejavniki medsebojno vplivajo na razvoj in stabilnost države ali regije ali programskih ciljev.

EU bi morala:

- *izboljšati občutljivost za konflikte in odpraviti vrzeli pri razumevanju tveganja, na primer z razvojem boljših mehanizmov za ocenjevanje vrste in učinkov prihodnjih tokov razseljenih oseb in migrantov, ter povezave med podnebnimi pritiski, degradacijo okolja in nasilnimi konflikti;*
- *racionalizirati sedanje postopke ocenjevanja za zagotovitev, da je na voljo enotna jedrnata ocena države, v kateri so opredeljeni dejavniki tveganja in odpornosti, da usmerja politiko med različnimi akterji na področju zunanje politike EU. Ta enotna ocena države bo bolj sistematično in dinamično združevala informacije diplomatske mreže EU, humanitarnih akterjev, akterjev za odzivanje na krizo in razvojnih akterjev ter posebno znanje o zunanjem okolju, ki ga imajo generalni direktorati in agencije EU na področju notranje politike. Upoštevala bi se pri političnem dialogu in zasnovi programov pomoči. Zagotovila bi analitični prispevek v podporo uveljavljenim postopkom odločanja, s katerimi so urejene priprave strategij držav EU, dejavnosti SVOP in načrtovanje zunanje pomoči;*
- *spodbujati skupno analizo z večstranskimi partnerskimi organizacijami in dvostransko s podobno mislečimi razvojnimi partnerji, v kateri se obravnavajo različni vidiki odpornosti.*

4.2 Bolj dinamično spremljanje zunanjih pritiskov, da se omogoči zgodnje ukrepanje

EU mora biti zmožna spremljati zunanje pritiske, ki vplivajo na odpornost njenih partnerskih držav in EU v srednjeročnem in dolgoročnem časovnem okviru, ter se odzivati nanje.

EU bi morala:

- *nadalje razviti Sistem za zgodnje opozarjanje, da bi vključili ustrezne kazalnike tveganja in ranljivosti, poleg dejavnikov tveganja, ki se trenutno spremljajo. Sistem za zgodnje opozarjanje že zaznava številne širše kazalnike tveganja in ranljivosti, kot so okoljski, podnebni in demografski pritiski¹⁴ ter kazalnike upravljalne in institucionalne zmogljivosti za spopadanje s takimi pritiski. Spremljanje kazalnikov odpornosti bi lahko pomagalo opredeliti točko preloma, pri kateri pritiski prevladajo nad mehanizmi za obvladovanje;*
- *upoštevati strateški pomen odpornosti pri razvoju celostnega pristopa EU k zunanjim konfliktom in krizam. Celostni pristop, kot je predviden v globalni strategiji EU, razširja obseg in zastavljene cilje celovitega pristopa ter bi ga moral nadomestiti po izteku akcijskega načrta o celovitem pristopu za obdobje 2016–2017.*

¹⁴ Pri opredelitvi teh kazalnikov se bo EU oprla na znanstvene raziskave, ki jih je izvedlo Skupno raziskovalno središče Evropske komisije, in tiste, ki se financirajo v okviru programa Obzorje 2020.

Sistem za zgodnje opozarjanje na konflikte je namenjen predvsem prepoznavanju morebitnih dejavnikov nasilnih konfliktov v tretjih državah v štiriletnem obdobju. Zdaj se predlaga njegova dopolnitev z mehanizmi, osredotočenimi na prepoznavanje zunanjih pritiskov in njihovih posledic v kratkoročnem obdobju, da bi se upoštevali pri okrepljenem in pravočasnem političnem odzivu EU.

EU bi morala:

- *vzpostaviti mehanizem blagega sistema kratkoročnega pregleda perspektiv za opredelitev učinkov zunanjih pritiskov, opredeljenih v tri- do šestmesečnem časovnem okviru, na interese EU. Ta bo osredotočen na prepoznavanje zunanjih pritiskov, ki bi lahko močno otežili nadaljevanje razvojnega procesa ali varnosti v partnerski državi ali bi lahko imeli pomembne posledice za odpornost Unije. Glede na dostopnost podatkov bi zagotavljal tudi začetno meritev posledic za širše interese Unije, kot so zunanje motnje v zanesljivosti oskrbe z energijo in kritičnih oskrbovalnih verigah, izredne razmere na področju javnega zdravja, učinki kriz na državljane EU v tujini in večji migrantski tokovi¹⁵;*
- *podpreti prizadevanja, vključno na ravni ZN, za zgodnje odkrivanje in preprečevanje grozodejstev, tudi z razvojem nabora orodij za njihovo preprečevanje.*

Oba sistema bosta namenjena podpori učinkovitemu procesu odločanja še pred krizo. Svet in Komisija imata pri tem osrednji vlogi.

Glede na navedeno:

- *bo Politični in varnostni odbor (PVO) pozvan, naj redno proučuje rezultate mehanizma pregleda perspektiv, da se zagotovijo pravočasne politične smernice za zgodnje ukrepanje;*
- *bo predsedstvo pozvano, naj prouči pomen informacij iz mehanizmov pregleda perspektiv za druge ustrezne sestave Sveta, kot je Stalni odbor za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti (COSI);*
- *bi morala EU še naprej razvijati mehanizme, s katerimi se v programe pomoči vključi prožnost, da se ob opredelitvi tveganj omogoči ustrezno zgodnje ukrepanje.*

¹⁵ To bi lahko vključevalo podatke agencij na področju pravosodja in notranjih zadev, na primer Evropske agencije za mejno in obalno stražo o migracijskih pritiskih, ter sistema predhodnih informacij o tovoru in obvladovanja tveganj na carinskem področju, ki prepozna specifična tveganja za varnost in celovitost mednarodnih dobavnih verig ter kritično infrastrukturo, kot so objekti v pomorskih pristaniščih, letališča ali kopenske meje.

4.3 Vključitev pristopa za krepitev odpornosti v načrtovanje in financiranje EU

EU bo nadgradila obstoječo prakso, tako da bodo ocena tveganja in dejavniki odpornosti postali standardni sestavni del postopkov načrtovanja programov in snovanja projektov na področju humanitarne pomoči EU, pomoči za odzivanje na krizo in razvojne pomoči, vključno s skrbniškimi skladi EU. Med ključnimi spoznanji iz pristopa za krepitev odpornosti so potreba po delovanju na več ravneh, kar vključuje ukrepanje na ravni skupnosti, potreba po dolgoročnejših programskih obdobjih (vključno z načrtovanjem humanitarne pomoči) v povezavi s kratkoročno prožnostjo in potreba po ureditvi financiranja nepredvidljivih izdatkov za odpravo morebitnih motečih pritiskov in pretresov, ki bi drugače lahko ogrozili doseganje dolgoročnejših strateških ciljev. To bi bilo treba upoštevati v postopkih skupnega načrtovanja programov z državami članicami, ki se bodo še naprej spodbujali.

EU bi morala:

- *po potrebi posodobiti smernice za načrtovanje programov ter se pri tem opreti na izkušnje EU in metodološko delo drugih večstranskih partnerjev na področju odpornosti. Poudariti bi morala, da je treba pri humanitarni in razvojni pomoči v nestabilnih okoljih upoštevati konflikte, da se prepreči možnost negativnih posledic in izboljša učinkovitost. Metodologije za prepoznavanje in obravnavanje takih tveganj bodo dodatno razvite;*
- *v okvirih za spremljanje in ocenjevanje programov upoštevati, da je za krepitev odpornosti potrebno dolgoročno ukrepanje z visoko stopnjo inovacij in prožnosti pri njegovem snovanju, tako da se opredelijo ustrezni kazalniki in priznajo težave pri zbiranju kvalitativnih podatkov;*
- *upoštevati strateški pristop k odpornosti pri svojem sedanjem in prihodnjem financiranju zunanjega delovanja EU;*
- *raziskati stroškovno učinkovite inovativne rešitve za financiranje tveganja na regionalni, nacionalni in lokalni ravni (npr. posojilo za nepredvidljive izdatke, skladi za pomoč pri naravnih nesrečah in zavarovanje).*

4.4 Razvijanje mednarodne politike in prakse

EU tesno sodeluje s pomembnejšimi mednarodnimi partnerji, ki so razvili svoje okvire politike na področju odpornosti, vključno z Združenimi narodi, Svetovno banko, Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj ter Evropsko banko za obnovo in razvoj. EU je zainteresirana za razvoj skupnega razumevanja in prakse glede odpornosti ter sodelovanje na operativni ravni, kjer je to mogoče.

EU bi morala:

- *okrepiti sodelovanje na področju politike in prakse z mednarodnimi partnerji, da bi si izmenjali izsledke raziskav in metodološko znanje ter, kjer je mogoče, uskladili pristope za krepitev odpornosti, delili zbirke podatkov in sisteme opozarjanja;*
- *tesneje sodelovati z regionalnimi in podregionalnimi organizacijami glede okvirov krepitev odpornosti, tako da bi z njimi delila in si izmenjevala dokaze in izkušnje.*

Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Evropska komisija pozivata Evropski parlament in Svet, naj potrdita in podpreta pristop iz tega skupnega sporočila.

Priloga: 10 glavnih preudarkov za strateški pristop k odpornosti

Na podlagi izkušenj EU, pridobljenih po sporočilu iz leta 2012, in spoznanj iz obširnega posvetovanja med pripravo tega sporočila je mogoče opredeliti naslednje glavne preudarke za učinkovit in strateški pristop k odpornosti:

1. **Krepitev odpornosti je sredstvo in ne cilj** Pri strateškem pristopu EU k odpornosti gre za nadgradnjo zadevnih institucionalnih in družbenih prednosti v partnerskih državah, da se dosežejo dolgoročni trajnostni razvoj ali varnostni cilji. Gre za zagotavljanje napredka pri doseganju teh ciljev z obravnavanjem ranljivosti in povezanih strukturnih tveganj. Priznava se, da razvoj ter napredek pri vzpostavitvi demokracije, miru in varnosti nista linearen proces in da sektorski pristopi sami po sebi vedno ne zadostujejo za zagotovitev trajnostnih rezultatov.
2. **Razumevanje dejavnikov odpornosti v danih okoliščinah lahko pomaga pri načrtovanju, da se učinkoviteje zoperstavimo pritiskom in nepredvidljivim dogodkom.** Za to je potrebno pravilno razumevanje povezav med različnimi deli kompleksnih sistemov, ki določajo in ohranjajo države, družbe in skupnosti, ter njihovega odziva ob spoprijemanju z nenadnimi pretresi ali ponavljajočimi se ali dolgoročnimi stresi.
3. **Odpornost je odvisna od okoliščin in zahteva prilagojene pristope.** Čeprav imajo odporni sistemi več skupnih značilnosti, bodo morali strokovnjaki in lokalni akterji razviti delovne opredelitve, prilagojene okoliščinam. Vloga EU in drugih zunanjih akterjev je podpreti ta proces in spodbujati družbe, ki so bolj usposobljene za prepoznavanje in reševanje svojih težav. To pomeni, da morajo oblikovalci politik in razvojni partnerji sprejeti dolgoročni pristop, ki dopušča potrebno prilagodljivost, ko se pristopi preizkusijo in izpopolnijo.
4. **Prepoznavanje obstoječih pozitivnih virov odpornosti in opiranje nanje sta enako pomembna kot spremljanje ranljivosti in odzivanje nanje.** Taki dejavniki imajo lahko obliko institucionaliziranih ali neformalnih demokratičnih in dobrih sistemov upravljanja ali pravosodnih sistemov, nedržavnih institucij in organizacij, zakoreninjenih kulturnih norm in praks ali priložnostnih rešitev na ravni skupnosti, ki dopolnjujejo zmogljivosti države ali nadomeščajo njihovo odsotnost. **Odpornost je treba obravnavati na več ravneh – na ravni države, družbe in skupnosti.** Lokalne uprave in civilna družba so pogosto podlaga, na kateri se lahko odpornost vzpostavi in se nato okrepi na ravni skupnosti. Ženske imajo posebno in poglobljeno vlogo, ki jo je treba priznati in udeležiti, pri čemer je treba odpraviti strukturne vzroke za neenakost spolov.
5. **Pri odpornosti gre za preobrazbo, in ne za ohranjanje sedanjega stanja.** Pri odpornosti gre za ohranitev temeljne identitete in zmogljivosti držav, družb in skupnosti kljub motečim pritiskom, ob tem pa tudi za zagotovitev njihove sposobnosti prilagajanja in spreminjanja za izpolnitev novih potreb. Izkoriščanje preobrazbenega vidika odpornosti je ključno.
6. **Odpornost zahteva političen pristop.** Vlade imajo glavno odgovornost za izpolnjevanje potreb svojega prebivalstva, mednarodna pomoč pa ne bi smela biti nadomestek za lokalno odgovornost in politično ukrepanje. Vse države so se zavezale ciljem trajnostnega razvoja, ki vključujejo izrecno sklicevanje na krepitev odpornosti. Tako ima glavno odgovornost za vključitev odpornosti v nacionalne in lokalne okvire politike posamezna država. EU in njene države članice pa lahko podprejo krepitev

odpornosti z opozarjanjem na to vprašanje kot sestavni del svojega političnega dialoga, tudi na najvišji ravni.

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