



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 7.6.2017 г.
JOIN(2017) 21 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Стратегически подход за устойчивост във външната дейност на ЕС

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

1. Въведение

ЕС и неговите държави членки създадоха солидна рамка на политиката, която да насочва външната дейност на Съюза, основаваща се на член 21 от Договора и Глобалната стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз¹ („Глобалната стратегия на ЕС“) и свързана с ангажиментите, поети от тях на световно и регионално равнище. Сега предизвикателството е как да се продължи напредъкът по програмата за промяна, която ЕС си зададе, в един по-свързан, оспорван и сложен световен контекст. Като част от отговора на това предизвикателство Глобалната стратегия на ЕС определя засилването на устойчивостта на държавите и обществата.

Целта на настоящото съвместно съобщение е да се определи как един стратегически подход към устойчивостта може да увеличи въздействието на външната дейност на ЕС и да поддържа напредъка към постигането на целите на ЕС в хуманитарната област, развитието, външната политика и политиката на сигурност, като се има предвид по-променливата картина на глобалните предизвикателства и рискове, описани в Глобалната стратегия на ЕС. В съобщението се признава необходимостта да се премине от ограничаване на кризите към по-структурен, по-дългосрочен и нелинеен подход към слабостите, с акцент върху предвиждането, превенцията и готовността.

В съобщението се посочва, че предвид на бързо променящата се среда е необходим политически подход, подкрепян чрез съгласуваното мобилизиране на политически диалог, дипломатическите ресурси на Съюза и на неговите държави членки, помощ от ЕС, диалог в областта на секторните политики и двустранни инициативи. В съобщението се предлагат също така принципите и работните методи, необходими за изпълнението му. То се основава на опита от изпълнението на Съобщението на Комисията от 2012 г. относно устойчивостта², което продължава да ръководи работата на ЕС в тази област, както и на опита на ЕС за насърчаване на устойчивостта при преодоляване на сложните вътрешни политически предизвикателства.

В настоящото съвместно съобщение се признава, че ЕС не е изцяло изолиран от натиска, на който са подложени външните му партньори, и че външната политика на ЕС може да допринесе за укрепване на устойчивостта в рамките на самия Съюз. В този дух то предлага да бъдат установени подходящи връзки между вътрешните и външните политики, по-специално по отношение на Европейската програма за сигурност.

¹ „Обща визия, общи действия: по-силна Европа. Глобална стратегия за външната политика и политиката на сигурност на Европейския съюз“, юни 2016 г.

² „Подходът на ЕС към устойчивостта към кризи: уроците от продоволствените кризи“ (COM(2012) 586 final, 3.10.2012 г.).

2. Стратегически подход към устойчивостта във външната дейност на ЕС

Амбициозна рамка на политиките. През последните няколко години ЕС положи значителни усилия, за да даде нова форма на рамката на външната си политика в отговор на променящата се глобална среда. Тази нова рамка включва, от една страна, многостранни цели, като например Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, Парижкото споразумение относно изменението на климата и Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия, както и ангажиментите за действие, поети по време на Световната среща на върха по хуманитарните въпроси, а от друга страна, прегледите, извършени на равнището на ЕС, на европейската политика на съседство, на отношенията на ЕС с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, Европейския консенсус за развитие и въвеждането на ново равнище на амбиция за политиката на сигурност и отбрана на ЕС. Римската декларация потвърди отново ангажимента на ЕС да засили своята роля на световната сцена.

По-променлива картина на глобалните предизвикателства и рискове. ЕС ще прилага тази програма в контекста на един свят, в който темпът на промените нараства все по-бързо, а натискът върху държавите, общества, общностите и гражданите има все по-разрушителни последици. Този натиск, белязан от безпрецедентните темпове на глобализация, варира от демографски, климатични, екологични или миграционни предизвикателства, които не могат да бъдат овладени от отделните държави, до икономически сътресения, подкопаване на сплотеността на обществото поради слаби институции и лошо управление, конфликти, насилнически екстремизъм, както и действия на външни сили за дестабилизиране на приемани за противници страни. Постоянен е натискът върху зачитането на правата на човека и основните свободи. Има големи незадоволени нужди в областта на хуманитарната помощ и развитието.

Хроничната уязвимост и нестабилност в по-широк кръг съседни на Европа региони изостря въздействието на тези фактори на натиск. Това възпрепятства развитието на цели региони с евентуален риск от разпространение отвъд техните граници.

Повишаването на устойчивостта за поддържане на напредъка. В Съобщението на Комисията от 2012 г. за подхода на ЕС към устойчивостта се дава определение на устойчивостта като „способността на дадено лице, домакинство, общност, държава или регион да издържа, да се адаптира и бързо да се възстановява от шокове и сътресения“. Глобалната стратегия на ЕС внася допълнителна яснота за това понятие. В нея устойчивостта се описва като „по-широко понятие, обхващащо всички хора и цялото общество“, характеризиращо се с „демократия, доверие в институциите и устойчиво развитие, както и способност за реформиране“. Подкрепата за изграждането на устойчивост на всички равнища е също неразделна част от новия Европейски консенсус за развитие.

Целта на стратегическия подход на ЕС към устойчивостта е да се постигнат и поддържат амбициозните цели на външната дейност на ЕС, описани по-горе, като се засилят:

- способността за приспособяване на държавите, общества, общностите и гражданите към политическите, икономическите, екологичните, демографските

и обществените фактори на натиск, за да се продължи напредъкът към националните цели за развитие;

- капацитетът на държавата, когато е изправена пред значителен натиск, да изгражда, поддържа и възстановява основните си функции, както и основните елементи на социално и политическо сближаване, по начин, който гарантира зачитане на демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и основните права и който допринася за приобщаваща дългосрочна сигурност и напредък;
- капацитетът на обществата, общностите и гражданите да управляват възможностите и рисковете по мирен и устойчив начин и да изграждат, поддържат или възстановяват средствата за препитание, когато са изправени пред сериозен натиск.

Десетте водещи съображения в приложението определят някои от основните методологически идеи, които ще дадат насока на тази работа.

3. Прилагане на стратегически подход към устойчивостта

Ще се работи в следните три взаимосвързани направления:

- разширяване на приноса на външните действия на ЕС за повишаване на устойчивостта на страните партньори и техните граждани, като същевременно се консолидират и изпълняват поетите вече ангажменти за устойчивост;
- обогатяване на диалога в областта на секторните политики със страните партньори въз основа на опита на ЕС за насърчаване на устойчивостта във вътрешните политики и научноизследователската база;
- гарантиране на ефективен принос на външната политика на ЕС за устойчивостта в рамките на Съюза.

Тази работа ще се основава на ангажимента на ЕС в областта на демокрацията, правата на човека и основните права.

3.1 Разширяване на приноса на външната дейност на ЕС за повишаване на устойчивостта на държавните структури, обществото и общностите в страните партньори

ЕС ще продължи да изпълнява Плана за действие за устойчивост за периода 2013—2020 г., ръководен от заключенията на Съвета от 2013 г. относно подхода на ЕС към устойчивостта. Подходът на ЕС към устойчивостта обаче ще бъде разширен, така че да обхване устойчивостта на държавните структури, обществото и общностите, съгласно новия Европейски консенсус за развитие. Той ще постави по-силен акцент върху преодоляването на продължителни кризи, рисковете от ожесточени конфликти и други

структурни фактори на натиск, включително влошаването на състоянието на околната среда, изменението на климата, миграцията и принудителното разселване.

Този подход ще бъде в съответствие с поетите от ЕС ангажименти в Програмата до 2030 г., най-вече обещанието „никой да не бъде изоставен“, и ангажимента по Цел 16 за устойчиво развитие за насърчаване на „мирни и приобщаващи общества за устойчиво развитие, предоставяне на достъп до правосъдие и изграждане на ефективни, отговорни и приобщаващи институции“.

Устойчивост и приобщаващи общества с широко участие

Има силни доказателства, които сочат връзката между, от една страна, приобщаващите общества с широко участие и отчетни, прозрачни и демократични институции и от друга страна, устойчивото развитие и предотвратяването на ожесточени конфликти. И обратно, слабостите в областта на управлението, демокрацията, правата на човека, върховенството на закона и равенството между половете, корупцията или намаляващите възможности за участие на обществеността и гражданското общество представляват основно предизвикателство пред ефективността на усилията за развитие на обществото. Качеството на управлението и на публичната администрация определя функционирането на дадена държава във всички области на обществената политика, като дава възможност за икономически просперитет, социално и териториално сближаване и устойчиво развитие. Устойчивите общества се основават на устойчиво и балансирано социално-икономическо развитие, благодарение на което могат да се предвидят социално-икономическите неравенства, слабостите и причините за тях и да се предприемат действия за тяхното преодоляване. Това разбиране е в основата на подхода на ЕС към устойчивостта на държавите и обществата.

ЕС следва:

- *да продължи да подкрепя усилията на национално равнище, съобразени с потребностите и контекста на всяко общество, за изграждането на устойчиви демократични държави, отговорни и прозрачни институции, реформа на сектора за сигурност, укрепване на върховенството на закона, широкообхватен и приобщаващ икономически растеж и заетост, процес на вземане на решения с широко участие и достъп на обществеността до информация. Специално внимание ще бъде отделено на участието на местните органи, общностите и заинтересованите страни от гражданското общество.*

Устойчивостта на практика — изграждане на устойчивост в следконфликтна ситуация: Нигерия
--

Преодоляването на уязвимостта и нестабилността в Африка е световен приоритет, който изисква колективни действия на всички заинтересовани страни с цел да се даде отговор на взаимосвързаните предизвикателства като бедността, неравенството, конфликтите, насилническият екстремизъм и заплахите, свързани с изменението на климата. Продължителната криза в региона има и значителни странични последици за ЕС.

Отговорът на ЕС на кризата в Северна Нигерия е пример за интегриран подход към устойчивостта, базиран на съвместен анализ (заедно със Световната банка и ООН) и съвместно стратегическо планиране. Чрез отпускането на значителен пакет от помощ се цели да се засили устойчивостта на хората, засегнати от конфликта, и да започне възстановяването в североизточната част на Нигерия. Той допълва вече отпуснатата помощ за извънредни ситуации, като постепенно се преминава към възстановяване и реконструкция, използвайки както хуманитарна помощ, така и средства за подпомагане на развитието.

Устойчивостта на практика — устойчивост и подкрепа за нашите партньори в рамките на петте ръководни принципа на ЕС по отношение на Русия

Вътрешната устойчивост на Съюза е неразделен фактор в нашата външна политика по отношение на Русия. В рамките на петте водещи принципа, одобрени от Съвета по външни работи през март 2016 г., бе призната необходимостта от по-засилено партньорство с региона в съседство, простиращ се до Централна Азия. В тях бе набелязана и нуждата да се укрепи устойчивостта на ЕС, по-специално по отношение на енергийната сигурност, хибридните заплахи и стратегическата комуникация. Тези принципи имат за цел да гарантират, че както Съюзът, така и неговите съседни държави партньори запазват свободата си да правят своя собствен политически, дипломатически и икономически избор, като се намали възможността за външно влияние или принуда.

Икономическа устойчивост

Икономическата устойчивост е ключов фактор за цялостната устойчивост на дадена държава и е тясно свързана с други аспекти на устойчивостта. Засилването на икономическата устойчивост включва стабилни макроикономически политики. Тя също така изисква да се обърне внимание на други фактори, като например осигуряването на достатъчно финансиране за инфраструктурата, необходима за предоставянето на основни публични услуги, осигуряването на по-диверсифицирана икономика с ефикасни и сигурни енергийни доставки, както и необходимите финансови извънредни мерки, мерки за гарантиране на непрекъснатост на дейността и защитата на жизненоважни услуги и ключови съоръжения в случай на сътресения.

Въпреки че макроикономическата стабилност е от първостепенно значение за социалното развитие, политиките за стабилизиране и приспособяване на макроравнище може да са свързани с разходи. Този натиск може да задълбочи вече съществуващите неравенства и социално напрежение, особено когато засяга най-уязвимите. Необходимо е политиките да бъдат разработени така, че да намаляват тези последици. Модернизирането на капацитета за статистика и прогнозиране е предпоставка за подобряване на изготвянето на политики и тяхното наблюдение.

Икономическата устойчивост изисква също така да се осигурят условия за устойчив и приобщаващ растеж, инвестиции и финансиране. Първа стъпка за това е наличието на диверсифицирана икономика, която не е прекалено зависима от отделни сектори или компании, и е налице благоприятна среда за растеж на новите предприятия и МСП. За тази цел може да допринесе и стимулирането на кръговата икономика, която намалява зависимостта от ресурси. Освен това предоставянето на необходимите умения и достъп до обучение за работниците ще им помогне да се приспособят към структурните промени.

Инвестициите от страна на чуждестранни дружества могат да помогнат на държавите да модернизират своите икономики, но е необходимо това да се съпровожда от стимули за многонационалните предприятия да гарантират зачитането на правата на човека, включително трудовите права.

ЕС следва:

- *да подкрепя държавите партньори при развиването на икономическа устойчивост въз основа на макроикономическа стабилност, придружена от мерки, целящи да се насърчава приобщаващ растеж и да се намаляват евентуалните отрицателни временни последици за някои групи в обществото; в този контекст следва да се обърне специално внимание на развиването на умения, създаването на достойни работни места, социалната закрила и осигуряването на икономически възможности за групите в неравностойно положение;*
- *да работи с Европейската инвестиционна банка и други международни финансови институции (МФИ), бизнес организации и социалните партньори за подобряване на инвестиционните рамки за икономическа и социална устойчивост, подкрепена от приобщаващо икономическо развитие, създаване на работни места и насърчаване на стопанската дейност и достъпа до финансиране; при изпълнението на тази програма следва в пълна степен да се използва предложеният план за външни инвестиции.*

По-силен акцент върху нуждите, възникнали в резултат на продължителни кризи

Хуманитарните нужди, свързани с разселването на хора поради ожесточени конфликти, са по-големи откогато и да било. Цели региони се намират в състояние на продължителна криза и нестабилност, при което последиците от хроничните природни бедствия, влошаването на състоянието на околната среда и конфликтите се преплитат и задълбочават взаимно. Понастоящем 22 % от населението по света (или 1,6 млрд. души³) живее в нестабилни ситуации, като се очаква този дял да се увеличи

³ ОИСР (2016 г.), доклад „Нестабилни държави през 2016 г.: как да се разбира насилието“.

допълнително до 2030 г.⁴ Освен че расте броят на хората с хуманитарни нужди, расте и периодът, през който тези хора са засегнати. Сега средната продължителност на разселването е 17 години. Две трети от международната хуманитарна помощ вече е предназначена за дългосрочни получатели в резултат на продължителни кризи или повтарящи се бедствия в същия регион.

В контекста на тази нова действителност се променя традиционното линейно разделение между хуманитарната помощ и сътрудничеството за развитие. Необходимо е да се даде по-ефективен отговор на структурната нестабилност, която има както краткосрочни, така и дългосрочни социално-икономически и политически последици, така че да се прекъсне повтарящият се цикъл на извънредни ситуации. Настоящият модел на ЕС за разрешаване на кризи трябва да се адаптира по-добре към ситуация, в която бедността, растящото население, изменението на климата, бързата урбанизация, конкуренцията за ограничените ресурси, конфликтите и насилственият екстремизъм създават цели региони на нестабилност.

ЕС следва:

- *да даде приоритет и да засили тясното сътрудничество между политическите и хуманитарните участници и участниците в областта на развитието от ЕС при продължителни кризи и продължително разселване, при зачитане на различните правомощия, установени с Договора, и на хуманитарните принципи;*
- *да насърчава правителствата, чрез политически диалог и с подкрепата на партньорите в областта на развитието, да поемат по-голяма отговорност за хроничната уязвимост и да укрепят местния капацитет за управление на риска и за по-ранна реакция на местно равнище;*
- *да мобилизира по съгласуван начин своя капацитет за дипломатическо сътрудничество, диалог в областта на секторните политики и програмиране на помощта въз основа на подобрен общ анализ на всички фактори, в това число социално-икономически, политически и екологични рискове, които засилват уязвимостта към съществуващите опасности.*

**Устойчивостта на практика — разбиране на аспектите, свързани с пола; пример
от политиката за реагиране при конфликти и бедствия**

⁴ „Едно човечество: споделена отговорност“ — доклад на генералния секретар на ООН Бан Ки Мун на Световната среща на върха по хуманитарните въпроси, 2016 г.

Проучванията сочат, че изменението на климата, бедствията и ожесточените конфликти могат да засегнат различните полове по различен начин. Тези фактори трябва да бъдат правилно разбрани и отчетени във всеки анализ на устойчивостта.

В някои случаи бедствията и конфликтите могат да дадат допълнителна тежест на патриархални социални норми, които силно ограничават равния достъп на жените и момичетата до права и ресурси, както и могат да доведат до промяна в ролите и нормите, свързани с пола.

Жените и момичетата също могат да играят активна и важна роля, като допринасят за устойчивостта на обществото, която може да служи за основа на мира. Осигуряването на добра информираност и активно участие на жените и момичетата в усилията за изграждане на мира и за възстановяване не само гарантира, че се вземат предвид техните специфични потребности и способности, но и създава възможности за социална промяна, като поставя под въпрос традиционните роли на половете и дискриминацията, основана на пола. Това е допълнителен фактор за устойчивостта на обществото и може да осигури по-подходящи и устойчиви резултати от подкрепяните от ЕС дейности.

Необходимо е изцяло да се признае и специфичният принос на жените за укрепване на устойчивостта спрямо ожесточени конфликти в обществата, както и тяхната роля при ангажирането на общностите в предотвратяването и разрешаването на конфликти и борбата с насилническият екстремизъм.

Устойчивост и предотвратяване на ожесточени конфликти

Подходът за устойчивост, използван за предотвратяването на ожесточени конфликти, има за цел да подобри интервенциите чрез по-добро разбиране на факторите, довели до ожесточения конфликт, и чрез идентифициране на ендегенните сили в рамките на дадено общество, които позволяват на някои общности да устоят и да не бъдат погълнати от вълната на насилие. Той може да даде тласък на инициативи за мир и да подкрепя местните механизми за разрешаване на конфликти, особено в страни, където държавната власт има неясна роля, тъй като се явява източник на политическата власт и едновременно с това източник на насилие или принуда.

Подобен подход също така предполага по-широк спектър от евентуални отговори, например като в националните програми за възстановяване бъде по-силно застъпен приносът на политиката за заетост и социалната политика за устойчивостта на обществото, като се гарантира включване на социалното приобщаване в механизмите за управление на достъпа до природни ресурси и като се укрепват аспектите, свързани с пола (вж. карето по-горе).

Също така, в съответствие със заключенията на Съвета от май 2017 г. относно сигурността и отбраната, има възможност да се увеличи приносът на партньорствата по линия на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на ЕС за укрепване на устойчивостта. Това би могло да включва обучения и изграждане на капацитет, както и работа по инициативата за изграждане на капацитет в подкрепа на сигурността и развитието.

Всичко това следва да бъде подкрепено от съвместна политическа и дипломатическа работа от страна на ЕС и неговите държави членки.

ЕС следва:

- *да засили работата си в областта на предотвратяването на конфликти и изграждането на мира чрез въвеждане на измерение, свързано с устойчивостта, което поставя засилен акцент върху по-цялостен, съвместен анализ, ангажираност на равнище общности и държави, както и, когато е целесъобразно, разгръщането на интегрирания подход към конфликтите и кризите, определен в Глобалната стратегия на ЕС;*
- *да отдаде по-голямо значение в своята методология за оценка на конфликтите на местния капацитет за справяне с рискове, както и на положителните фактори на устойчивост в дадена общност, заедно с анализ на отношенията между силите и външния натиск, които биха могли да доведат до обществен разпад; също така да отчита в по-голяма степен връзката между екологичната нестабилност и риска от ожесточени конфликти и системно да включва климатични и екологични показатели в системите за ранно предупреждение за конфликти;*
- *да използва този засилен анализ за формиране и укрепване на политическите усилия на ЕС и неговите държави членки за предотвратяване на конфликти чрез политически диалог, колективен дипломатически отговор и сътрудничество с партньори като ООН.*

Устойчивост, изменение на климата и влошаване на състоянието на околната среда.

Изменението на климата, природните бедствия и влошаването на състоянието на околната среда са взаимосвързани и имат значително въздействие върху устойчивостта на общностите и поддържащите екологични системи, от които зависи животът. Те са причина или допринасящ фактор за много конфликти по света.

ЕС следва:

- *да разшири своя подход към тези предизвикателства и да постави по-голям акцент върху опазването, възстановяването и устойчивото управление на природните ресурси и екосистемите, както и поддържането на услугите, които те предлагат. Това следва да се направи успоредно с текущата работа*

*по изграждането на устойчивост във връзка с екстремни явления като суша, глад и наводнения*⁵;

- *при оценката на уязвимостта да отчита не само интензивността на явленията, но и тяхната честота и вероятността да възникнат; да включи в оценката и отговорите факторите за дългосрочен натиск върху околната среда, като обезлесяването и нарастващото търсене на вода, както и необходимостта да се предвидят последиците от природни бедствия и от бавно протичащи явления, като деградацията на почвите, увеличаването на киселинността на океаните, повишаването на морското равнище и топенето на ледниците;*
- *да изисква по-системно оценки на риска за околната среда, климата и възникването на бедствия, да ги интегрира в системите за ранно предупреждение, за да бъдат определяни потенциалните последици от внезапни и бавно протичащи явления, както и за да се набележат и разглеждат приоритетно превантивни мерки и/или мерки за адаптиране за съобразени с риска инвестиции, развитие, териториално и градско планиране.*

ЕС също така е решен да работи с местните органи за засилване на устойчивостта в бързо разрастващите се градски райони, където липсата на планиране или инвестиции в мерки за намаляване на последиците от климатичните и геофизичните рискове може да изложи населението на значителни човешки и икономически щети в случай на шокове и сътресения. От гледна точка на разходите се оказва по-ефективно да се подхожда към лежащите в основата фактори на риск чрез съобразени с риска публични и частни инвестиции, отколкото да се разчита на ответни действия след настъпване на бедствието. В този контекст ЕС ще продължи да доразвива установените секторни диалози относно устойчивата урбанизация с основни партньори и институции, включително регионални и местни органи, с цел да се укрепи тяхната устойчивост и способност за иновации в съответствие с целите на Новата програма за градовете.

ЕС следва:

- *да насърчава използването на основани на екосистемите подходи за намаляване на риска от бедствия;*
- *да насърчава прехвърлянето на риска чрез механизми за рисково финансиране като застраховки и кредити за извънредни ситуации;*

⁵ Ключовата роля на добре функциониращите екосистеми и на услугите, които те предоставят, е призната в Плана за действие на ЕС за опазване на природата.

- *да работи с местните органи за разработването на системи за управление, които насърчават устойчивостта спрямо изменението на климата, както и устойчивото управление на природните ресурси.*

Тази работа ще бъде придружена от засилена политическа работа на ЕС, по-специално чрез мрежата за „зелена дипломация“, работните групи на Г-7 по въпросите на климата и нестабилността, партньорството InsuResilience на Г-7, както и Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата. ЕС следва също така да работи по линия на други подходящи форуми, включително ООН и съответните многостранни споразумения в областта на околната среда, за да повиши сред партньорите осведомеността относно приноса на свързаните с околната среда фактори за стабилността и сигурността.

Устойчивост, миграция и принудително разселване

В Програмата до 2030 г. се признава положителният принос на мигрантите за приобщаващия растеж и устойчивото развитие. Тя също така взема предвид уязвимостта и нуждите на принудително разселените лица. Правилно разработените миграционни политики могат да повишат икономическата устойчивост както в приемащите държави, така и в общностите на произход. Освен това на лично равнище мигрирането или бягството могат да бъдат легитимна стратегия за приспособяване към сериозни външни въздействия. Все пак внезапният, постоянен или широкомащабен миграционен натиск, включително натискът, породен от принудително разселване, често засяга най-вече някои от най-бедните части на света, което оказва допълнителна тежест върху нестабилните механизми за справяне с последиците. Това се отнася с особена сила до Африка на юг от Сахара. Може да се очаква Европа да продължи да бъде желана дестинация за много хора, което освен че оказва влияние върху ЕС, има последици и за държавите на транзитно преминаване по географската му периферия.

Възприемането на подход към миграцията, който отчита аспектите на устойчивостта, означава разработване на политика, която отразява начина, по който миграционните модели отговарят на сложното взаимодействие между демографията, слабостите в институциите и демокрацията, икономическите и социалните дисбаланси, ожесточените конфликти, влошаването на състоянието на околната среда и изменението на климата. Това означава по-нататъшно инвестиране в надеждна доказателствена база за политиката и своевременно инвестиране в ответни действия.

ЕС следва да работи за по-нататъшното развитие на следните ключови измерения на подход за устойчивост по отношение на миграцията и принудителното разселване, като:

- *гарантира, че работата по въпросите на миграцията е напълно интегрирана в цялостните политически отношения с държавите партньори. И че тя се основава на принципите на ангажираност, споделена отговорност и пълно*

зачитане на хуманитарното и бежанското право и задълженията в областта на правата на човека, включително правото на закрила;

- работи по първопричините за незаконната миграция, някои от които са дълбоко вкоренени, включително бедността, неравенството, демографския растеж, липсата на заетост, липсата на образователни и икономически възможности, нестабилността, конфликтите, изменението на климата и влошаването на състоянието на околната среда, както и дългосрочните последици от принудителното разселване;
- насърчава самостоятелността и предоставя възможност на разселените лица да живеят достойно, включително като допринасят за приелите ги общества⁶. Това изисква нов, насочен към развитието и съсредоточен върху нуждите на хората подход за принудително разселените лица и приемащите ги общности, който подпомага достъпа до образование, жилище, достоен труд, прехрана и услуги и който цели да сложи край на зависимостта от хуманитарна помощ;
- води борба с мрежите за трафик и организирана престъпност, които експлоатират мигрантите и бежанците, и отчита аспектите, свързани с пола, при специфичните форми на насилие, които ги засягат;
- подкрепя приемащите общности. ЕС следва да оказва допълнителна подкрепа за целеви инициативи за подобряване на езиковите и професионалните умения, достъпа до услуги и до пазара на труда, приобщаващо образование, стимулиране на межкултурния обмен и насърчаване на осведомителни кампании, насочени както към приемащите общности, така и към мигрантите;
- укрепва доказателствената база за интервенции, включително като отдели специално внимание на принудителното разселване, движещите сили за миграцията и сътрудничеството с държави извън ЕС в Рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации.

Устойчивостта на практика — разбиране на движещите сили и взаимовръзките между различните фактори на натиск. Пример — миграция, околна среда и изменение на климата

Счита се, че миграцията към ЕС е силно повлияна от измененията на околната среда и климата, въпреки че тази движеща сила е трудно да се разграничи от икономическите, демографските и другите причини и често тя не се посочва като такава. Първоначалната причина за голяма част от мигрантите от Западна или Източна Африка да напуснат домовете си е опустиняването и деградацията на почвите, което обуславя тенденция на обезлюдяване на селските райони в Африка, дължащо се до голяма степен на екологични смущения в земеделските системи.

⁶ Съобщение на Комисията „Достоен начин на живот: от зависимост от помощи към самостоятелност. Принудителното разселване и развитието“ (COM(2016) 234 final).

Последиците от природните бедствия се съчетават с икономическите и демографските тенденции и бързата урбанизация. В резултат на това на африканските градове често не успяват да се справят с голямото разрастване на населението и не са в състояние да отговорят на нуждите на своите граждани за работни места, жилища или основни услуги. Неотдавнашните проучвания сочат, че в повечето случаи мигрантите се заселват в неофициални поселища в покрайнините на големите градове в Африка, като например в случая на Акра, където над 90 % от домакинствата на мигранти живеят в един силно необлагодетелстван район без достъп до течаща вода.

3.2 Укрепване на устойчивостта чрез диалог в областта на политиките и двустранни инициативи

ЕС все повече използва подход за устойчивост, който служи за отстраняване на разделенията при работата по сложни предизвикателства на вътрешната политика, вариращи от икономическата политика до приспособяването към изменението на климата и сигурността на енергийните доставки. Съюзът също така направи значителни инвестиции в научни изследвания, за да гарантира стабилна доказателствена база за този подход, и разработи набор от аналитични инструменти в подкрепа на прилагането на политиките. В отговора на много от тези предизвикателства националните и международните аспекти са тясно свързани (вж. карето по-долу). Това ни позволява да обогатим диалога в областта на политиката с държавите партньори, като използваме познанията от вътрешния опит на ЕС. Диалогът в областта на политиката е двупосочен процес, в който ЕС също може да научи много от партньорите.

ЕС следва:

- *да се основава на техническия опит на ЕС в изграждането на устойчивост в своите вътрешни политики, за да засили двустранния диалог в областта на секторните политики и инициативи; Съюзът следва да се стреми да разшири приноса на специализираните агенции на ЕС за тази дейност;*
- *да се стреми да гарантира, че най-добрите практики и стандартите на ЕС са отразени в съответните многостранни инструменти и политически рамки, включително в рамките на МОТ, СЗО и Г-20;*
- *да стимулира създаването на обща международна база със знания относно устойчивостта, като привлече държави извън ЕС за участие в научноизследователска дейност и иновации в областта на устойчивостта по линия на „Хоризонт 2020“, и да споделя и използва на практика резултатите в нашето международно сътрудничество.*

Устойчивостта на практика — свързване на вътрешнополитическата и външнополитическата дейност на ЕС

Защита на критичната инфраструктура — Понятието за устойчивост е залегнало в Европейската програма за защита на критичната инфраструктура от 2013 г. насам. Това доведе до разработването на методологии за оценка на риска и научни изследвания, които вече придават форма на сътрудничеството с редица трети държави, включително Украйна. Понятието беше доразвито в предложението за регламент относно сигурността на доставките на газ, което включва разпоредби относно рисковете, произтичащи от държави извън ЕС, в това число и ефективни трансгранични мерки в националните планове за извънредни ситуации и превантивни действия. Подобен подход е възприет и в електроенергийния сектор.

Енергийна сигурност — политиката на ЕС за сигурност на енергийните доставки прави връзка между идеята за устойчив енергиен съюз и енергийната сигурност в световен мащаб и политиката на ЕС в областта на изменението на климата⁷, включително укрепване на енергийната сигурност на държавите партньори чрез ускоряване на глобалния енергиен преход към неутрални по отношение на въглеродните емисии икономики и общества и повишаване на енергийната ефективност. Дипломатията на ЕС в областта на енергетиката и климата има за цел да насърчи този подход.

Адаптиране към изменението на климата — Стратегията за адаптиране към изменението на климата от 2013 г. насърчава постигането на устойчивост чрез всеобхватни стратегии за адаптиране на национално и общинско равнище, като е насочена към уязвими сектори като селското стопанство, рибарството и критичната инфраструктура. Стратегията е в процес на оценка, а опитът, придобит в рамките на ЕС, се споделя с външните партньори.

Гражданска защита — механизмът на ЕС за гражданска защита допринася за постигането на устойчивост, като подобрява ефективността на предотвратяването, готовността и реакцията при природни и причинени от човека бедствия в ЕС, в съседните държави и отвъд тях. Той насърчава разработването на оценки на риска и финансирането на предотвратяването и готовността при бедствия, обучението и ученията.

Икономическа устойчивост — ЕС допринася за текущата работа в рамките на Г-20, насочена към изграждането на капацитет за постигането на устойчив растеж в условията на евентуални рискове и натиск, свързани със структурни предизвикателства, както и към избягването на прекомерно струпване на рискове, дисбаланси и уязвимост в условията на сътресения. Въпреки че с тази работа не се установяват правни задължения, тя доведе до създаването на идейна рамка, която е полезна за разработването на политиката. Освен това, в съответствие с Глобалната стратегия на ЕС, Съюзът е в процес на разработване на по-интегрирана европейска икономическа дипломатия, чиято цел е стимулирането на растежа и заетостта както в трети държави, така и в рамките на ЕС, като се насърчава по-активното ангажиране и участие на частния сектор на ЕС в държавите партньори.

⁷ „Рамкова стратегия за устойчив енергиен съюз с ориентирана към бъдещето политика по въпросите на изменението на климата“ (COM(2015) 80 final, 25.2.2015 г.).

Заетост — ЕС подкрепя разработването на препоръка относно заетостта и достойните условия на труд за мир и устойчивост в рамките на Международната конференция по труда. Това ще даде насоки на правителствата за целеви политики за заетост и социални политики, като свърже хуманитарната помощ и развитието в по-дългосрочен план.

Световни рискове за здравето — ЕС признава, че сериозни заплахи за здравето на човека и на животните като ебола, птичия грип, антимикробната резистентност и африканската чума по свинете представляват заплаха не само за устойчивостта на системите на здравеопазване, но също и за обществената и икономическата устойчивост. До 2050 г. инфекциите, резистентни към лекарства, биха могли да причинят икономически щети в световен мащаб в размери, сравними с последиците от финансовата криза от 2008 г.⁸ Отговорът на ЕС беше да развие вътрешен капацитет за предвиждане и реагиране на тежки и продължителни епидемии, като същевременно работи за укрепване на международното сътрудничество, включително със СЗО. ЕС инвестира в проекти за научни изследвания и иновации с цел по-успешното ранно откриване и надзор, а също и разработването на подходящи медицински мерки за противодействие. Липсата на достъп до водоснабдяване и канализация и замърсяването на въздуха също са признати като съществени заплахи за здравето, за чието преодоляване ЕС работи активно.

Научни изследвания — ЕС вече работи по линия на „Хоризонт 2020“ за събирането на стабилна доказателствена база, която да залегне в основата на действията ни за укрепване на устойчивостта. Съюзът финансира дейности за постигането на устойчивост по отношение на сигурността, радикалните идеологии, икономиката, социалните науки, достъпа до питейна вода и продоволствената сигурност и предизвикателствата, свързани с миграцията в големи мащаби и принудителното разселване. Голяма част от тях се осъществяват в сътрудничество с държавите партньори⁹. Специализирани служби като Центъра на Европейската комисия за знания в областта на миграцията и демографията допринасят за събирането на данни, като същевременно решенията относно предотвратяването, подготвеността и реагирането се опират на индекси на риска като Глобалния индекс на риска от конфликт и Показателя за управление на риска, които се базират на научни изследвания.

Устойчивостта на практика — насърчаване на стратегически подход към устойчивостта в съседните на ЕС държави

⁸ По данни на Световната банка.

⁹ Примерите за това включват Партньорството за научни изследвания и иновации в Средиземноморския регион (PRIMA) за периода 2018—2028 г., чиято цел е разработването на нови решения за устойчиво управление на водите и производство на храни, и Партньорството за научни изследвания и иновации ЕС — Африка в областта на храните, хранителната сигурност и устойчивото селско стопанство.

В Глобалната стратегия на ЕС се поставя особен акцент върху устойчивостта в съседните на ЕС държави. Това отразява специалните политически ангажменти на процеса на присъединяване и на политиката на ЕС за съседство; тясната интеграция на нашите икономики и общества; взаимозависимостта на нашите интереси в областта на сигурността в широк смисъл; и това, че някои от нашите съседни държави са изложени на геополитически съперничества.

Надеждният процес на присъединяване, основаващ се на стриктни и справедливи условия, представлява политическата основа за засилване на устойчивостта на държавно и обществено равнище в държавите от Западните Балкани и в Турция. В основата на този процес е подход на „работа първо по основните принципи“ с акцент върху върховенството на закона, правата на човека и основните права, демократичните институции, в това число реформата на публичната администрация, както и икономическите реформи и конкурентоспособността.

Прегледът от 2015 г. на Европейската политика за съседство (ЕПС) беше внимателно съгласуван с работата по Глобалната стратегия на ЕС и в нейните четири приоритета¹⁰ вече е отразено голяма част от схващанията на Стратегията относно устойчивостта. Ето защо доразвиването на прегледа ще бъде основна част от работата ни за укрепване на устойчивостта в региона¹¹.

Чрез ЕПС се действа за социална, икономическа и политическа трансформация в дългосрочен план, която изисква изграждането на институционален капацитет, работа на различни равнища на гражданското общество, а също и с местните и регионалните органи и централната власт, борба с интересите на окопалите се авторитарни елити и сектантските послания и осъществяването на реформа в сектора на сигурността.

Нашето сътрудничество по отношение на политиката на сигурност се основава на постигането до общо разбиране за интересите и рисковете. Това важи в особено голяма степен за работата ни по предотвратяване на ожесточените конфликти, радикализацията и екстремизма и за работата ни по укрепване на киберсигурността и устойчивостта на хибридни заплахи.

Важен аспект на подхода ни за устойчивост е засилването на връзките между нашите интервенции в съответния регион и извън него. Например в работата ни в областта на енергетиката, транспорта и свързаността се прави връзка между източните и южните съседни държави, Иран и Централна Азия; Доверителният фонд на ЕС за Африка се бори с първопричините за незаконната миграция на целия континент; Регионалният доверителен фонд на ЕС в отговор на кризата в Сирия оказва подкрепа на сирийските бежанци и приемните общности в съседните на Съюза държави и в Турция.

¹⁰ Добро управление, демокрация, върховенство на закона и права на човека; икономическо развитие; измерението, свързано със сигурността; миграция и мобилност.

¹¹ Вж. Съвместен доклад за изпълнението на прегледа на европейската политика за съседство (JOIN(2017) 18 final, 18.5.2017 г.).

Редица ключови инструменти подпомагат нашия стратегически подход за укрепване на устойчивостта в региона: привличане на партньори както на държавно, така и на общностно равнище; засилено сътрудничество с държавите членки, държавите партньори и националните и международните заинтересовани страни с цел засилване на ангажираността; по-голяма гъвкавост на финансирането; по-индивидуализирани и диференцирани отношения с партньорите; и подобряване на публичната дипломация и комуникацията. Централно място заема политически подход, стъпил на нови, взаимно договорени приоритети за партньорство или на преразгледани програми за асоцииране въз основа на ясна оценка на общите приоритети в средносрочен план и подкрепен от ангажимент за зачитане на правата на човека и на основните права.

3.3 Устойчивост и сигурността на ЕС

Съгласно Глобалната стратегия на ЕС мирът и сигурността са неразривно свързани с устойчивото и приобщаващо развитие, спазването на световните норми и основаните на правила международни системи. Прокарването на тази програма продължава да заема централно място във външната дейност на ЕС. В Глобалната стратегия се отчита обаче също, че върху ЕС и неговите държавите членки действат много от структурните фактори на натиск, които подлагат на изпитание устойчивостта и разкриват слабите места на държавите партньори. Ето защо в нея защитата на ЕС се определя като основна предстояща задача. Част от решението е повишаване на устойчивостта на съседните държави. Налага се обаче външната политика на ЕС, включително ОПСО, да спомага пряко за устойчивостта вътре в нашите граници в момент, когато Съюзът има по-голяма от всякога отговорност да бъде с принос за сигурността на гражданите си. Това изисква по-успешно установяване на наличието на външен натиск и заплахи в съчетание с подходящи механизми за осигуряване на подходяща политическа реакция.

Устойчивостта стои в основата и на подхода на работата на ЕС по Съюза на сигурност във връзка с въпроса за външните недържавни участници. В рамките на Европейската програма за сигурност от април 2015 г. Комисията постави акцент върху две основни теми: борбата с тероризма и организираната престъпност и укрепване на защитните механизми на Съюза и изграждането на устойчивост.

Предизвикателството сега е обединяването на аспектите на вътрешната и външната сигурност на политика на ЕС така, че те да се подсилват взаимно, разходите за провеждане на принудителни действия от външни страни реално да се повишават, а Съюзът да може да предвижда и да предприема ранни политически и оперативни действия в отговор на други видове натиск.

В това отношение ЕС ще продължи да работи конкретно в шест основни направления:

- **Устойчивост на хибридни заплахи.** Като се доразвива съвместната рамка за борбата с хибридните заплахи, основна цел на действията на ЕС ще бъде да се засили защитата на критичната инфраструктура и същевременно да се

диверсифицират енергийните източници и доставчици и да се засилят отбранителните способности. С преимуществено значение ще бъде осигуряването на ефективно оперативно сътрудничество и на защитена комуникация между държавите членки, както и на работата с участници от различните сектори, като бъдат използвани общи инструменти. Ще бъде засилено сътрудничеството с трети държави, особено с тези, които се намират в съседство с ЕС.

- **Киберсигурност.** Зловредното използване на информационните и комуникационните технологии може да подкопае както обществената, така и икономическата устойчивост. Кибернетичните заплахи имат последици за безопасността и сигурността и могат да причинят значителни щети на икономиката. В отговор на това ще продължи реализирането както на нормативна, така и на оперативна програма. Работата ще продължи в съответствие с усилията на ООН за изграждане на международен консенсус около отхвърлянето на зловредното използване на ИКТ във всякакъв вид основни услуги или срещу такива, независимо от неговия източник, мотив, естество или географски произход. Същевременно ЕС работи за насърчаване на устойчивостта на основните услуги както на вътрешно¹², така и на международно равнище, и ще увеличи трансграничното си сътрудничество по този въпрос¹³.
- **Стратегическа комуникация.** ЕС и някои от държавите — негови партньори, са на прицела на дейности по дезинформация от външна страна, които са част от съгласувани стратегии за дискредитиране на политическите и социалните системи, които са в основата на нашата идентичност, на нашата сигурност и стабилност. В отговор на това ще продължи разработването на мерки за увеличаване на устойчивостта на гражданите спрямо враждебна дезинформация чрез повишаване на осведомеността, насърчаване на по-голям медиен плурализъм и професионализъм и разпространяване на положителни послания и основана на факти комуникация.

ЕС следва да увеличи ресурсите на работната група East StratCom и да активизира нейното сътрудничество с институциите на Съюза, държавите членки и партньорите, споделящи същите възгледи. Ще продължим да развиваме по-дългосрочен стратегически подход и взаимодействие с държавите от Източното партньорство, като поставяме акцента върху контактите между хората и работата с вече съществуващите мрежи на гражданското общество, които вече представляват източник на устойчивост в общностите. Подобен подход ще бъде прилаган и в Западните Балкани и в Турция, с подсилен екип,

¹² Например Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза (COM(2016) 410 final) и прегледа на Стратегията на ЕС от 2013 г. за киберсигурност, планиран за септември 2017 г.

¹³ Включително сътрудничество с основните търговски партньори на ЕС за постигането на по-стабилна киберсигурност за свързаните към интернет обекти, както бе обявено в междинния преглед на изпълнението на стратегията за цифров единен пазар (COM(2017) 228 final, 10.5.2017 г.).

натоварен със задачата да води стратегическа комуникация в държавите кандидатки и потенциални кандидатки.

ЕС следва също така да разработи информационна стратегия за арабския свят, която да противодейства на терористичната пропаганда и използването на интернет за радикализиране и да популяризира правата на човека и основните права.

- **Работата с цел укрепване на устойчивостта на държавите и обществата, описана по-горе, е в основата на подхода на ЕС към борбата с тероризма и с насилническият екстремизъм.** Предотвратяването на радикализацията изисква внимателно адаптирана стратегия, чрез която да се реагира на различните фактори, водещи до насилие. От съществено значение е наличието на по-добри нормативни уредби и ефективни институции с цел откриване, предотвратяване и унищожаване на терористичните организации и техните източници на финансиране. За да има желаното въздействие обаче, тази работа ще трябва да се извършва успоредно с осигуряването на защита на правата и гражданското пространство, които допринасят за изграждането на мирни и стабилни общества, по-трудно податливи на посланието на насилническият екстремизъм. В диалога, който води относно борбата с тероризма, ЕС ще насърчава държавите партньори да решават този въпрос в рамките на всички релевантни политики, а не само като реакция във връзка със сигурността. Това означава също да се гарантира, че местните специалисти могат да установяват ранните предупредителни признаци на радикализация, включително на онлайн радикализация, и да предприемат действия в тази връзка.
- **Укрепване на сигурността на критичната транспортна инфраструктура.** Повишаването на сигурността на критичната транспортна инфраструктура е важен елемент на съвместната, свързана и автоматизирана мобилност, която е в основата на световната взаимосвързана икономика. ЕС следва да засили ангажимента си по отношение на държавите извън ЕС с цел намаляване на заплахите за транспортната инфраструктура и транспортните услуги. Съюзът следва да разшири достъпа до сътрудничеството на експертно равнище в подкрепа на изграждането на капацитет, на стратегии за повишаване на осведомеността, на инструменти и информационни мрежи, както и с цел подобряване на ролята на полицията и съдебната система.
- **По-нататъшното развитие на сътрудничеството с НАТО и ОССЕ.** ЕС и НАТО се договориха за редица мерки за укрепване на устойчивостта като част от дейността им в борбата с хибридните заплахи. Те включват засилване на служебните контакти относно изискванията за устойчивост, насърчаване на по-голяма съгласуваност между плана на ЕС за развитие на способностите и процеса на НАТО на планиране на отбраната, както и работа с цел постигане на готовност за разполагане на експерти при поискване за съдействие на държавите — членки на ЕС, или на съюзниците на НАТО за повишаване на тяхната устойчивост както в предкризисната фаза, така и при реагирането на кризи.

Тази работа подчерта взаимозависимостта между гражданските органи, военните и частния сектор за укрепване на устойчивостта на държавите членки спрямо враждебни действия от страна на държавни и недържавни субекти. Тази взаимозависимост се простира от това как военните разчитат на наличния граждански капацитет по отношение на логистиката и телекомуникациите до това как гражданските органи разчитат на капацитета на военните за справяне с дестабилизиращи събития, които засягат големи групи от граждани. Тази взаимозависимост ще бъде проучена с цел да се направят предложения до Съвета за възможните бъдещи нови работни направления, координирани с НАТО.

Има широко поле да се проучат възможностите за съвместна работа по устойчивостта с **ОССЕ**, като се има предвид цялостният подход на ОССЕ към сигурността, обхващащ военния, икономическия, екологичния и човешкия аспект.

4. Перспективи — четири градивни елемента за включване на стратегически подход към устойчивостта във външната дейност на ЕС

Акцентът, който се поставя върху устойчивостта в Глобалната стратегия на ЕС, изтъква значителната промяна в начина, по който ЕС управлява в своята външна политика риска и въздействието на дестабилизиращите сътресения и натиск. В Стратегията се признава, че натискът и сътресенията са част от контекста, в който функционира ЕС, и трябва да бъдат постоянно отчитани в начина, по който работим, вместо да се разглеждат като неочаквано изключение. Това предполага постепенното изместване на акцента от ограничаване на кризите към превантивни мерки, основаващи се на дългосрочни, но все пак гъвкави национални и регионални стратегии, които се базират в по-голяма степен на познаването на рисковете и в по-малка степен на съществуващите инструменти. Това предполага също така обръщането на по-голямо внимание на факторите на риск, засягащи интересите на ЕС. В крайна сметка целта ще бъде да се съчетаят по ефективен начин и преди възникването на криза политическият диалог, диалогът в областта на секторните политики и техническата и финансовата помощ.

Всичко това изисква преосмисляне на начина, по който ЕС анализира проблемите и разработва програмите си, както и на методите за оценка на устойчивостта на интервенциите на ЕС. В отговор на това се предлагат четири основни градивни елемента за системно включване на подход за устойчивост във външната дейност на ЕС:

- подобряване и споделяне на анализа на риска на национално и регионално равнище, така че стратегията, политическият диалог и програмирането на помощта да бъдат по-точно оформени;
- установяване на по-динамично наблюдение на външния натиск и съвместна работа със Съвета с цел осигуряване на по-навременна политическа и дипломатическа реакция;
- интегриране на подхода за устойчивост в програмирането и финансирането от ЕС на външната дейност;
- разработване на международна политика и практика относно устойчивостта.

4.1 Подобряване на анализа на риска на национално и регионално равнище

ЕС разполага с достъп до внушителна по обем информация относно рисковете, натиска и уязвимостта към сътресения в държавите, които са негови партньори. Тези познания идват от дипломатическите и разузнавателните мрежи на ЕС, оперативното му присъствие на място, експертния опит в секторните политики, наличен в институциите и държавите членки, и механизмите за мониторинг на агенциите на ЕС. Съществуват многобройни припокриващи се процеси за оценка на риска, които отразяват различните перспективи на политиката: хуманитарна помощ, конфликти, околна среда и икономика. Съществуват обаче и значителни пропуски, например в способността ни да предвидим въздействието на изменението на климата, околната среда и други фактори върху миграционните движения. Освен това в анализа често не се набляга достатъчно на местния капацитет за устойчивост и положителната динамика, която той може да генерира. Също така процесите за оценка на риска не винаги успяват да обхванат изцяло евентуалното въздействие върху интересите на ЕС, били те политически, свързани със сигурността или икономически.

Различните мандати трябва да бъдат зачитани, но е необходимо отделните източници на информация да се обединяват по начин, който дава на лицата, вземащи решения, пълна представа за това как различните фактори могат да си взаимодействат и да засягат развитието и стабилността на дадена държава или регион или целите на дадена програма.

ЕС следва:

- *да подобри чувствителността по отношение на конфликтите и да преодолее пропуските в нашето разбиране за риска, например чрез разработването на подобри механизми за оценка на естеството и въздействието на бъдещите потоци на разселени лица и мигранти и на връзката между климатичния натиск, влошаването на състоянието на околната среда и ожесточените конфликти;*
- *да рационализира настоящите процеси за оценка, за да се гарантира наличието на една-единствена кратка оценка по държави, в която се идентифицират както факторите на риск, така и факторите на устойчивост, и която действа по отношение на политиката като ориентир за различните действащи лица на външната политика на ЕС. Тази единствена оценка по държави ще интегрира по-систематично и динамично информацията от дипломатическата мрежа на ЕС и от лицата, ангажирани с хуманитарна дейност, реагиране при кризи и развитие, както и специализираните познания за външната обстановка, притежавани от генералните дирекции и агенциите на ЕС, занимаващи се с вътрешна политика. Тя ще има определящо значение за политическия диалог и за разработването на програмите за подпомагане. Тя ще има аналитичен принос в подкрепа на установените процеси на вземане на*

решения, ръководещи разработването на стратегиите на ЕС за отделните държави, операциите по линия на ОПСО и планирането на външната помощ;

- *да насърчава съвместния анализ с многостранни партньорски организации, както и на двустранна основа с партньори в областта на развитието, споделящи същите възгледи, по отношение на различните аспекти на устойчивостта.*

4.2 По-динамично наблюдение на външния натиск, за да може отрано да се предприемат действия

ЕС трябва да е в състояние да наблюдава и да реагира на външния натиск, засягащ устойчивостта на държавите, които са негови партньори, и на Съюза както в средносрочен, така и в краткосрочен план.

ЕС следва:

- *да продължи да развива системата си за ранно предупреждение за конфликти, за да интегрира подходящи показатели за устойчивост, успоредно с факторите на риск, които се следят понастоящем. Системата за ранно предупреждение вече отчита редица по-широки показатели за риск и уязвимост, като например екологичния, климатичния и демографския натиск¹⁴, както и показатели за управление и институционален капацитет за справяне с такива видове натиск. Следенето на показателите за устойчивост може да спомогне за разпознаване на повратната точка, при която натискът надделява над механизмите за справяне с него;*
- *да отчита стратегическото значение на устойчивостта при разработването на интегрирания подход на ЕС към външните конфликти и кризи. Интегрираният подход, предвиден в Глобалната стратегия на ЕС, разширява приложното поле и целите на всеобхватния подход и следва да го наследи след приключване на плана за действие за периода 2016—2017 г. в областта на всеобхватния подход.*

Основното предназначение на системата за ранно предупреждение за конфликти е установяването на потенциални фактори, водещи до ожесточени конфликти в трети държави, в четиригодишна перспектива. Сега се предлага това да бъде допълнено с механизми, които са насочени към установяването на външен натиск и на последиците

¹⁴ При набелязването на тези показатели ЕС ще се опре на научни изследвания, проведени от Съвместния изследователски център на Европейската комисия, както и на изследвания, финансирани по линия на „Хоризонт 2020“.

от него в краткосрочна перспектива и водят до съответно засилена и своевременна политическа реакция от страна на ЕС.

ЕС следва:

- *да създаде опростен механизъм за краткосрочно „сканиране на хоризонта“ с цел определяне на въздействието върху интересите на ЕС на външен натиск, установен в тримесечна до шестмесечна перспектива. Така акцентът ще се постави върху установяването на външен натиск, който би могъл да доведе до съществено дестабилизиране на процеса на развитие или сигурността на дадена държава партньор или да има значителни последици за устойчивостта на Съюза. Доколкото има налични данни, този механизъм също така би дал първоначална представа за последствията за по-широките интереси на Съюза, като например външни смущения в сигурността на енергийните доставки и на критичните вериги на доставки, извънредни ситуации в областта на общественото здраве, въздействие на кризите върху гражданите на ЕС в чужбина и големи миграционни движения¹⁵;*
- *да подпомага усилията, по-специално в рамките на ООН, за ранното откриване и предотвратяване на зверствата, включително чрез създаване на инструментариум за предотвратяване на зверствата.*

И двете системи ще бъдат структурирани по начин, който да подкрепя ефективността на процесите на вземане на решения преди възникването на криза. Както Съветът, така и Комисията имат изключително важна роля в това отношение.

С оглед на това:

- *Комитетът по политика и сигурност (КПС) ще бъде приканен да разглежда редовно резултатите от механизма за „сканиране на хоризонта“ с цел да се гарантират своевременни политически насоки за действия отрано;*
- *председателството ще бъде приканено да прецени доколко информацията от механизмите за „сканиране на хоризонта“ е полезна за други имащи отношение състави на Съвета, като например Постоянния комитет за оперативно сътрудничество в областта на вътрешната сигурност (COSI);*

¹⁵ Би могло да става въпрос за данни във връзка с миграционния натиск от страна на агенциите в областта на правосъдието и вътрешните работи, като например Европейската агенция за гранична и брегова охрана и системата за предварителна информация за товарите и управление на риска в областта на митниците, чрез която се установяват някои заплахи за сигурността и целостта на международните вериги на доставки и за критична инфраструктура като пристанищните съоръжения, летищата и сухопътните граници.

- *ЕС следва да продължи да разработва механизми, които интегрират гъвкавостта в програмите за подпомагане, за да може, когато бъде установено наличието на рискове, отрано да се предприемат подходящи действия.*

4.3 Интегриране на подхода за устойчивост в програмирането и финансирането, предприемани от ЕС

ЕС ще се опре на съществуващата практика, за да превърне оценката на риска и на факторите на устойчивост в стандартен елемент от процесите на планиране и от разработването на проекти в областта на хуманитарната дейност, реагирането при кризи и помощта за развитие, включително доверителните фондове на ЕС. Основните поуки от подхода за устойчивост са необходимостта от способност за работа на множество равнища (включително инициативи, предприети на равнище общности), необходимостта от по-дългосрочни цикли на планиране (включително при планирането на хуманитарната помощ) в съчетание с гъвкавост в краткосрочен план и необходимостта от механизми за финансиране при непредвидени ситуации с цел справяне с потенциално дестабилизиращи сътресения и натиск, които иначе биха могли да осуетят постигането на дългосрочните стратегически цели. Това следва да бъде взето предвид в процесите на съвместно планиране с държавите членки, които ще продължат да бъдат насърчавани.

ЕС следва:

- *да актуализира при необходимост насоките за планиране въз основа на опита на ЕС и методическата работа на други многостранни партньори по въпросите на устойчивостта. Съюзът следва да набляга на това, че хуманитарната помощ и помощта за развитие в нестабилна среда трябва да бъдат съобразени с конфликтите, за да се избегне потенциалното отрицателно въздействие и да се подобри ефективността. Ще бъдат доразвити методиките за установяване на такива рискове и справяне с тях;*
- *при наблюдението и оценката на програмите да вземе предвид факта, че укрепването на устойчивостта изисква дългосрочни интервенции с висока степен на новаторство и гъвкавост при разработването им, определяне на подходящи показатели и справяне с предизвикателството да се събират качествени данни;*
- *да вземе предвид стратегическия подход към устойчивостта при настоящото и бъдещото финансиране на външната дейност на ЕС;*
- *да проучи ефективни от гледна точка на разходите, новаторски решения за финансиране на риска на регионално, национално и местно равнище (напр. кредити при извънредни ситуации, фондове и застраховане във връзка с бедствия).*

4.4 Разработване на международна политика и практика

ЕС работи в тясно сътрудничество с основни международни партньори, които са разработили свои собствени рамки на политиката в областта на устойчивостта, в това число Организацията на обединените нации, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейската банка за възстановяване и развитие. ЕС има интерес от постигане на общи разбиране и практика относно устойчивостта и когато е възможно, от сътрудничество на оперативно равнище.

ЕС следва:

- *да засили политическото и практическото сътрудничество с международни партньори с цел споделяне на резултатите от научните изследвания и методическите познания и когато е възможно, съгласуване на подходите за устойчивост и споделяне на наборите от данни и системите за предупреждение;*
- *да си сътрудничи по-тясно с регионални и подрегионални организации относно рамките за устойчивост, като споделя и обменя познания и опит.*

Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Европейската комисия приканват Европейския парламент и Съвета да одобрят и подкрепят изложения в настоящото съвместно съобщение подход.

Приложение — 10 водещи съображения за стратегически подход към устойчивостта

Въз основа на опита на ЕС след съобщението от 2012 г. и на поуките, извлечени от процеса на широки консултации при изготвянето на настоящото съобщение, с цел осигуряване на ефективен и стратегически подход към устойчивостта могат да бъдат посочени следните водещи съображения:

1. **Укрепването на устойчивостта е средство, а не цел.** Стратегическият подход на ЕС към устойчивостта се състои в това Съюзът да се опре на съществуващия институционален и обществен капацитет в държавите партньори, за да се постигнат дългосрочно устойчиво развитие или целите по отношение на сигурността. Целта на подхода е да се гарантира напредък в постигането на тези цели чрез преодоляване на уязвимостта и лежащите в основата структурни рискове. В него се признава, че развитието и напредъкът към демокрация, мир и сигурност не са праволинеен процес и че секторните подходи сами по себе си не винаги са достатъчни, за да гарантират устойчиви резултати.
2. **Разбирането на факторите на устойчивост в даден контекст може да ни помогне да планираме по-ефективно противодействието си на натиск и извънредни ситуации.** Това изисква правилно разбиране на връзките между различните части на сложните системи, които управляват и поддържат държавите, обществата и общностите, както и на тяхната реакция, когато са подложени на внезапни сътресения, повтарящ се или продължителен натиск.
3. **Устойчивостта зависи от контекста и изисква индивидуализиран подход.** Въпреки че устойчивите системи имат редица общи характеристики, специалистите и местните действащи лица трябва да разработят работни определения, съобразени със съответния контекст. Ролята на ЕС и на другите външни участници е да подпомагат този процес и да насърчават общества, които са в по-голяма степен в състояние да установяват и да решават собствените си проблеми. Това налага лицата, изготвящи политиките, и партньорите в областта на развитието да възприемат дългосрочен подход, притежаващ необходимата приспособимост, изисквана при изпитването и усъвършенстването на подходите.
4. **Установяването и оползотворяването на съществуващите фактори на устойчивост са не по-малко важни от установяването на уязвимост и преодоляването ѝ.** Такива фактори могат да се явят под формата на институционализирани или неформални демократични системи и системи на добро управление или правосъдни системи, недържавни институции и организации, вкоренени културни норми и практики или временни решения на равнище общности, които допълват държавния капацитет или компенсират неговото отсъствие. **Устойчивостта трябва да се разглежда на множество равнища — държавата, обществото и общността.** Местните власти и гражданското общество често са основата, върху която устойчивостта може да се захване и да се разраства на общностно равнище. Жените имат особена и изключително важна роля, която трябва да бъде призната и по която трябва да се действа, като същевременно се преодоляват структурните причини за неравенството между половете.
5. **Устойчивостта е свързана с трансформация, а не със запазване на съществуващото положение.** Въпреки че устойчивостта има за цел да

поддържа основната идентичност и капацитета на държавите, обществата и общностите в условията на дестабилизиращ натиск, тя има за цел също така да гарантира тяхната способност за приспособяване и преобразяване, за да се посрещнат новите нужди. Оползотворяването на преобразувателния аспект на устойчивостта е от ключово значение.

6. **Устойчивостта изисква политически подход.** Правителствата носят основната отговорност за задоволяване на потребностите на своето население, затова международната помощ не следва да бъде заместител на местната отговорност и политически действия. Всички държави са поели ангажимент за постигане на целите за устойчиво развитие, в които конкретно се споменава укрепването на устойчивостта. Следователно интегрирането на устойчивостта в националните и местните рамки на политиката е преди всичко отговорност на всяка държава. ЕС и неговите държави членки могат обаче да спомогнат за укрепването на устойчивостта чрез издигането на въпроса до това да стане неразделна част от водения политически диалог, включително на най-високо равнище.
7. **Устойчивостта изисква програмиране, основаващо се на познаването на рисковете.** Действията за справяне с различните причини в основата на нестабилността следва да бъдат придружени от мерки за управление на риска, за да се защити населението от сътресения и натиск, да се ограничи тяхното въздействие чрез ранна реакция и да се спомогне за бързото възстановяване.
8. Невинаги ще е възможно да се преодолее траен натиск при неговия източник или да се избегнат последиците от внезапна криза, но третирането на проблеми чак при настъпването на срыв е неимоверно скъпо. Затова е необходимо **гъвкавостта и приспособимостта към промени да залегнат в изготвянето на програмите от самото начало.** Това означава също така да се взема предвид възможният натиск, до който укрепването или отслабването на една част от система може да доведе в друга нейна част.
9. **Ранното предупреждение трябва да върви успоредно с предприемането на действия отрано.** Не е възможно да бъдат избегнати всички рискове, така че ефективният подход за устойчивост изисква лицата, вземащи решения, да могат да установяват и да оценяват наличието на натиск в дългосрочна, средносрочна и краткосрочна перспектива и да предприемат ефективни действия отрано. Това означава, че извършването на пълна оценка трябва да бъде придружено с подходящи процеси на вземане на решения. Не става въпрос само за сътресения (като в случай на природно бедствие, междудържавен конфликт или икономическа криза), а също така и за бавно протичащи кризи, повтарящ се натиск или натрупващ се, дългосрочен натиск, който може да достигне до повратна точка (демографски ръст, влошаване на състоянието на околната среда, изменение на климата, миграция и други видове хроничен натиск).
10. **Оперативната отправна точка е по-обширен анализ на силните страни, слабите места и видовете натиск.** Държавите и обществата се изграждат на основата на сложна взаимозависимост между действащите лица в областта на политиката и на сигурността, частния сектор, гражданското общество, общностите и отделните граждани. Чрез традиционните подходи на секторните политики не могат да се установят всички слаби места и тяхната взаимовръзка, нито да се предвиди как ще реагира една система като цяло, когато бъде подложена на натиск, в това число и възможните последици за други държави. Това означава, че по отношение на всеки евентуален резултат, рискът — и

способността за справянето с него — трябва да бъдат анализирани на множество равнища, по-специално там, където някои от факторите на устойчивост или определени действащи лица зависят от устойчивостта на други или където властовите отношения между различните равнища на обществото са от голямо значение. Обикновено това означава възприемането на подход, обхващащ всички рискове, за който е необходимо извършването на анализ на регионално, държавно, организационно, общностно и индивидуално равнище.