



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

En strategisk tilgang til resiliens i forbindelse med EU's indsats udadtil

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

DA

DA

1. Indledning

EU og dets medlemsstater har etableret en solid politisk ramme for EU's optræden udadtil, som er forankret i artikel 21 i traktaten og den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik¹ ("EU's globale strategi") og knyttet til forpligtelser, der er indgået på globalt og regionalt plan. Udfordringen er nu, hvordan man skal opretholde fremskridt i den dagsorden for forandring, som EU har opstillet, i en mere forbundet, urolig og kompleks global sammenhæng. I EU's globale strategi udgør en styrkelse af statens og samfundets resiliens en del af svaret på denne udfordring.

Formålet med denne fælles meddelelse er at finde ud af, hvordan en strategisk tilgang til resiliens kan øge virkningerne af EU's optræden udadtil og støtte fremskridt i retning af udvikling af EU, humanitære mål samt udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål, i lyset af de mere uafgrænsede globale udfordringer og risici, som beskrives i EU's globale strategi. Heri erkendes behovet for at bevæge sig væk fra kriseinddæmning og i retning af en mere strukturel, langsigtet og ikkelinear tilgang til sårbarheder, med særlig vægt på foregribelse, forebyggelse og beredskab.

Det gøres gældende, at der på grund af de hastige miljøforandringer er behov for en politisk strategi, og denne strategi skal understøttes af en sammenhængende mobilisering af politisk dialog, Unionens og dens medlemsstaters diplomatiske ressourcer, EU-bistand og sektorpolitisk dialog samt bilaterale initiativer. Meddelelsen indeholder ligeledes forslag til de principper og arbejdsmetoder, der er nødvendige for at gennemføre den. Den bygger på erfaringerne med gennemførelsen af Kommissionens meddelelse om resiliens fra 2012², der fortsat er retningsgivende for EU's arbejde, samt erfaringerne fra EU's fremme af resiliens i forbindelse med håndtering af komplekse interne politiske udfordringer.

I denne fælles meddelelse anerkendes det også, at EU ikke er isoleret fra det pres, der hviler på dets eksterne partnere, og at EU's eksterne politik kan yde et bidrag til styrkelse af resiliens inden for Unionen. I denne ånd foreslås det, at der etableres hensigtsmæssige forbindelser mellem interne og eksterne politikker, navnlig i forbindelse med den europæiske dagsorden om sikkerhed.

2. En strategisk tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil

En ambitiøs politisk ramme. EU har i løbet af de seneste få år gjort en stor indsats for at omforme sin udenrigspolitiske ramme som reaktion på de globale miljøforandringer. Denne nye ramme omfatter multilaterale mål såsom 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling,

¹ "Fælles vision, fælles handling: Et stærkere Europa – En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik", juni 2016.

² "EU's strategi til styrkelse af resiliens – anvendelse af erfaringer fra fødevarerikkerhedskriser", COM(2012) 586 final af 3. oktober 2012.

Parisaftalen om klimaforandringer og Sendairammen om begrænsning af katastroferisici og de forpligtelser til at handle, der blev indgået på det humanitære verdenstopmøde, samt EU's egne omfattende revisioner af den europæiske naboskabspolitik, forbindelserne med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet, den europæiske konsensus om udvikling og fastlæggelsen af et nyt ambitionsniveau for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. Romerklæringen har bekræftet EU's tilsagn om at spille en mere fremtrædende rolle på den globale scene.

Mere uafgrænsede globale udfordringer og risici. EU vil fremme denne dagsorden i en verden, hvor udviklingen går stadig hurtigere, og presset på stater, samfund, lokalsamfund og enkeltpersoner er stadig mere ødelæggende. Dette pres er kendetegnet ved et hidtil uset globaliseringstempo og omfatter alt fra demografisk udvikling, klimaforandringer, miljø- eller migrationsudfordringer, som de enkelte lande ikke kan håndtere alene, til økonomiske påvirkninger, nedbrydelse af sammenhængskraften i samfundet på grund af svage institutioner og dårlig regeringsførelse, konflikter, voldelig ekstremisme og eksterne magters handlinger for at destabilisere lande, der opfattes som modstandere. Respekten for menneskerettigheder og de grundlæggende frihedsrettigheder er under konstant pres. Der findes ligeledes store udækkede humanitære og udviklingsmæssige behov.

Kronisk sårbarhed og skrøbelighed i EU's nabolande i bred forstand forværrer konsekvenserne af dette pres. Det hæmmer udviklingen af hele regioner med potentielle afsmittende virkninger uden for deres grænser.

Fremme af resiliens for at støtte fremskridt. Kommissionens meddelelse af 2012 om EU's strategi til styrkelse af resiliens definerer resiliens som "den evne, man finder hos personer, en husholdning, et samfund, et land eller en region til at tilpasse sig og hurtigt komme på fode igen efter belastninger og voldsomme begivenheder". EU's globale strategi udvikler begrebet yderligere. Heri defineres resiliens som "et bredere begreb, der omfatter alle enkeltpersoner og hele samfundet" med "demokrati, tillid til institutionerne og bæredygtig udvikling samt kapacitet til at gennemføre reformer". Støtte til resiliens på alle planer er ligeledes en integrerende del af den nye europæiske konsensus om udvikling.

EU's strategi til styrkelse af resiliens tager sigte på at opnå og fastholde de ambitiøse mål for EU's optræden udadtil, der er beskrevet ovenfor, ved at styrke:

- stater, samfunds, lokalsamfunds og enkeltpersoners evne til at tilpasse sig politisk, økonomisk, miljømæssigt, demografisk eller samfundsmæssigt pres med henblik på at støtte fremskridt i retning af nationale udviklingsmål
- en stats kapacitet til i lyset af et betydeligt pres at etablere, opretholde eller genetablere sine kernefunktioner og den grundlæggende sociale og politiske samhørighed på en måde, der sikrer respekt for demokratiet, retsstatsprincippet, menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder og fremmer inklusiv sikkerhed og fremskridt på lang sigt

- samfunds, lokalsamfunds og enkeltpersoners kapacitet til at forvalte muligheder og risici på en fredelig og stabil måde og til at skabe, opretholde eller genskabe indkomstmuligheder, når de udsættes for stort pres.

De ti vejledende retningslinjer i bilaget identificerer nogle af de store metodologiske aspekter, der vil forme dette arbejde.

3. Gennemførelse af en strategisk tilgang til resiliens

Arbejdet vil blive videreført på grundlag af følgende tre indbyrdes forbundne hovedlinjer:

- forøgelse af det bidrag, som EU's optræden udadtil kan yde til styrkelse af resiliens i partnerlandene og blandt deres borgere, samtidig med at allerede eksisterende forpligtelser til resiliens konsolideres og realiseres
- fremme af den sektorpolitiske dialog med partnerlandene ved at trække på EU's erfaringer med at fremme resiliens i dets interne politik og dets forskningsgrundlag
- sikring af, at EU's eksterne politik effektivt bidrager til resiliens i Unionen.

Dette arbejde vil være baseret på EU's engagement i demokrati, menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder.

3.1 Forøgelse af det bidrag, som EU's optræden udadtil kan yde til styrkelse af statens, samfundets og lokalsamfundenes resiliens i partnerlandene

EU vil fortsat gennemføre handlingsplanen for resiliens 2013-2020 på grundlag af Rådets konklusioner fra 2013 om EU's strategi til styrkelse af resiliens. Men EU's strategi til styrkelse af resiliens vil blive udvidet til at omfatte statens, samfundets og lokalsamfundenes resiliens på baggrund af den nye europæiske konsensus om udvikling. Der vil blive lagt større vægt på håndtering af langvarige kriser, risikoen for voldelige konflikter og andre former for strukturelt pres, herunder miljøforringelse, klimaændringer, migration og tvangsfordrivelse.

Denne strategi vil være i overensstemmelse med EU's forpligtelser i 2030-dagsordenen, navnlig om at "ingen lades i stikken", og det tilsagn, der blev givet i mål 16 for bæredygtig udvikling om at "støtte fredelige og inkluderende samfund, give alle adgang til retssikkerhed og opbygge effektive, ansvarlige og inddragende institutioner".

Resiliens og inklusive og deltagelsesbaserede samfund

Der findes en stærk dokumentation for forbindelsen mellem inklusive og deltagelsesbaserede samfund med ansvarlige, gennemsigtige og demokratiske institutioner og bæredygtig udvikling og forebyggelse af voldelige konflikter. Omvendt udgør mangler inden for regeringsførelse, demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet, ligestilling, korruption eller indskrænkningen af befolkningens deltagelse og civilsamfundet en grundlæggende udfordring for udviklingsindsatsens effektivitet i et hvilket som helst

samfund. Kvaliteten af regeringsførelse og offentlig administration er afgørende for et lands resultater inden for alle offentlige politikområder og skaber økonomisk velstand, social og territorial samhørighed og bæredygtig vækst. Modstandsdygtige samfund understøttes af en bæredygtig og afbalanceret socioøkonomisk udvikling, der foregriber og tager hånd om socioøkonomiske uligheder, sårbarheder og de dybereliggende årsager hertil. Denne forståelse er kernen i EU's tilgang til statslig og samfundsmæssig resiliens.

EU bør:

- fortsætte med at støtte den nationale indsats, der er skræddersyet til behovene og forholdene i de enkelte samfund, opbygge bæredygtige demokratiske stater, ansvarlige og gennemsigtige institutioner, reformere sikkerhedssektoren, styrke retsstatsprincippet, omfattende, inklusiv vækst og beskæftigelse, bred deltagelse i beslutningsprocessen og offentlighedens adgang til information. Der vil blive lagt særlig vægt på inddragelse af lokale myndigheder, lokalsamfund og civilsamfundets aktører.

Resiliens i praksis – opbygning af resiliens i en postkonfliktsituation: Nigeria

Håndtering af sårbarhed og skrøbelighed i Afrika er en global prioritet, der kræver en kollektiv indsats fra alle berørte parter for at håndtere de indbyrdes forbundne udfordringer i tilknytning til fattigdom, ulighed, konflikter, voldelig ekstremisme og klimamæssige trusler. Den langvarige krise i regionen har også betydelige afsmittende virkninger på EU.

EU's reaktion på krisen i det nordlige Nigeria er et eksempel på en fælles strategi for resiliens baseret på en fælles analyse (foretaget i samarbejde med Verdensbanken og FN) og en fælles strategisk planlægning. En omfattende bistandspakke vil tage sigte på at øge konfliktramte personers resiliens og på at påbegynde genopbygningen i det nordøstlige Nigeria. Den bygger på det eksisterende beredskab og vil gradvis gå over til genoprettelse og rehabilitering ved hjælp af både humanitær bistand og udviklingsbistand.

Resiliens i praksis – resiliens og støtte til vores partnere i EU's fem hovedprincipper over for Rusland

EU's interne resiliens udgør en integreret del af vores eksterne politik over for Rusland. I de fem hovedprincipper, der blev vedtaget af Rådet for Udenrigsanliggender i marts 2016, anerkendes behovet for at styrke vores engagement i et naboskabsområde, der strækker sig helt til Centralasien. De peger også på behovet for at styrke EU's resiliens, navnlig i forbindelse med energisikkerhed, hybride trusler og strategisk kommunikation. De har til formål at sikre, at både EU og dets partnerlande fortsat frit kan træffe deres egne politiske, diplomatiske og økonomiske valg ved at nedbringe muligheden for ekstern indflydelse eller tvang.

Økonomisk resiliens

Økonomisk resiliens er en afgørende faktor for et lands overordnede resiliens og hænger tæt sammen med andre aspekter af resiliens. Øget økonomisk resiliens omfatter sunde makroøkonomiske politikker. Det kræver ligeledes, at der lægges vægt på andre faktorer som f.eks. sikring af passende finansiering af den infrastruktur, der er nødvendig for levering af vigtige offentlige tjenester, sikring af en mere diversificeret økonomi med en effektiv og sikker energiforsyning og de nødvendige finansielle beredskabsforanstaltninger samt foranstaltninger til opretholdelse af erhvervslivet og beskyttelse af livsvigtige tjenester og nøglefaciliteter i tilfælde af chok.

Makroøkonomisk stabilitet er afgørende for social udvikling, men stabiliserings- og tilpasningspolitikker på makroniveau kan medføre omkostninger. Et sådant pres kan forværre eksisterende uligheder og sociale spændinger, især når det berører de mest sårbare. Politikkerne skal udformes således, at de afbøder disse konsekvenser. En forudsætning for, at den politiske beslutningstagning og overvågning kan forbedres, er, at den statistiske kapacitet og kapaciteten til at udarbejde prognoser forbedres.

Økonomisk resiliens kræver også, at betingelserne for bæredygtig og inklusiv vækst, investeringer og finansiering er til stede. Dette begynder med en mangesidet økonomi, der ikke er alt for afhængig af enkelte sektorer eller virksomheder, og som har et gunstigt erhvervsklima, så nye virksomheder og SMV'er kan vokse. Fremme af den cirkulære økonomi, der nedbringer ressourceafhængigheden, kan også bidrage til dette mål. Når arbejdstagerne får de nødvendige kvalifikationer og adgang til uddannelse, er de endvidere bedre i stand til at tilpasse sig strukturelle ændringer.

Udenlandske virksomheders investeringer kan hjælpe landene til at opdatere deres økonomier, men dette skal ledsages af et incitament for de multinationale virksomheder til at sikre respekt for menneskerettighederne, herunder arbejdstagernes rettigheder.

EU bør:

- støtte partnerlandene i deres bestræbelser på at udvikle økonomisk resiliens, der understøttes af makroøkonomisk stabilitet og ledsages af foranstaltninger, der tager sigte på at fremme inklusiv vækst og afbøde potentielle forbigående negative virkninger på visse grupper i samfundet; der bør i denne forbindelse lægges særlig vægt på udvikling af færdigheder, skabelse af anstændige job, social beskyttelse og økonomisk inddragelse af dårligt stillede grupper
- samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank og andre internationale finansielle institutioner (IFI), erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter for at fremme investeringsrammer for økonomisk og social resiliens, der understøttes af inklusiv økonomisk udvikling, jobskabelse og fremme af virksomheder og adgang til finansiering. EU bør gøre fuld brug af den foreslåede eksterne investeringsplan ved gennemførelsen af denne dagsorden.

Større vægt på de behov, der opstår som følge af langvarige kriser

De humanitære behov i forbindelse med fordrivelse som følge af voldelige konflikter har aldrig været større. Hele regioner hænger fast i en tilstand af langvarige kriser og skrøbelighed, hvor virkningerne af kroniske naturkatastrofer, miljøforringelse og konflikter griber ind i og indbyrdes forværrer hinanden. I øjeblikket lever 22 % af verdens befolkning, eller 1,6 milliarder mennesker³, under skrøbelige forhold, og dette tal forventes at være endnu højere i 2030⁴. Antallet af personer med humanitære behov vokser, og derudover berøres befolkningerne i længere tid. Den gennemsnitlige varighed af fordrivelser er nu 17 år. To tredjedele af den internationale humanitære bistand går nu til langsigtede modtagere som følge af langvarige kriser eller tilbagevendende katastrofer i samme region.

Den traditionelle lineære arbejdsdeling mellem humanitær bistand og udviklingssamarbejde har ændret sig i lyset af denne nye virkelighed. Strukturel skrøbelighed, som har både kortsigtede og langsigtede socioøkonomiske og politiske konsekvenser, skal behandles mere effektivt for at bryde cyklusser med tilbagevendende katastrofer. EU's nuværende model for håndtering af kriser skal tilpasses bedre til en situation, hvor fattigdom, befolkningstilvækst, klimaforandringer, hurtig byudvikling, konkurrence om begrænsede ressourcer, konflikter og voldelig ekstremisme skaber hele regioner præget af ustabilitet.

EU bør:

- prioritere og styrke et tæt samarbejde mellem EU's politiske, humanitære og udviklingsmæssige aktører om langvarige kriser og langvarig fordrivelse, samtidig med at de mandater, der er fastlagt i traktaterne, og de humanitære principper overholdes
- gennem politisk dialog og med støtte fra udviklingspartnerne tilskynde regeringer til at tage mere ansvar for kronisk sårbarhed og styrke den lokale kapacitet til risikostyring og en hurtigere lokal reaktion
- mobilisere sin kapacitet til diplomatisk engagement, sektorpolitisk dialog og planlægning af bistand på en sammenhængende måde omkring en forbedret fælles analyse af alle aspekter, herunder socioøkonomiske, politiske og miljømæssige risici, der forstærker sårbarheden over for eksisterende risici.

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

⁴ One Humanity: Shared Responsibility (En menneskehed: et fælles ansvar) – rapport fra FN's generalsekretær Ban Ki Moon, til det humanitære verdenstopmøde, 2016

Resiliens i praksis – forstå kønsdimensionen, et eksempel fra konflikt- og katastrofepolitikken

Casestudier viser, at klimaændringer, naturkatastrofer og voldelige konflikter påvirker mænd og kvinder på forskellig vis. Det er nødvendigt at forstå disse faktorer korrekt og tage dem i betragtning i alle analyser af resiliens.

I nogle tilfælde kan katastrofer og konflikter understrege patriarkalske sociale normer, der begrænser kvinders og pigers lige adgang til rettigheder og ressourcer uforholdsmæssigt, og de kan også medføre ændringer af kønsrollemønstre og normer.

Kvinder og piger kan også spille en aktiv og vigtig rolle ved at bidrage til samfundets resiliens, der kan understøtte fred. Når kvinder og piger er velinformerede og deltager aktivt i fredsopbygning og genoprettelsesbestræbelser, sikrer det ikke alene, at deres specifikke behov og evner tages i betragtning, men det kan også skabe mulighed for social forandring ved at udfordre de traditionelle kønsroller og forskelsbehandling baseret på køn. Dette er en yderligere faktor i samfundets resiliens og kan sikre bedre og mere bæredygtige resultater af EU-støttet arbejde.

Det specifikke bidrag til styrkelse af kvinders resiliens over for voldelige konflikter i samfundet bør også anerkendes fuldt ud, og det samme gælder deres rolle, når samfundet inddrages i forebyggelse og løsning af konflikter og bekæmpelse af voldelig ekstremisme.

Resiliens og forebyggelse af voldelige konflikter

En resiliensstrategi for forebyggelse af voldelige konflikter tager sigte på at forbedre interventioner gennem bedre forståelse af de faktorer, der fører til voldelige konflikter, og påvisning af den interne kapacitet i et samfund, der kan give nogle lokalsamfund mulighed for at modstå en udvikling i retning af vold. Det kan give fremdrift til fredsinitiativer og støtte til lokale konfliktløsningsordninger, især i lande, hvor staten kan have en tvetydig rolle som kilde til politisk myndighed såvel som kilde til vold eller tvang.

En sådan fremgangsmåde kræver også en bredere vifte af tiltag, f.eks. ved at der lægges større vægt på beskæftigelsens og social- og arbejdsmarkedspolitikens bidrag til samfundets resiliens i nationale genopretningsprogrammer, idet man bør arbejde på at sikre social inklusion i forvaltningsordninger for adgang til naturressourcer, og ved at kønsaspektet styrkes (se boksen ovenfor).

Der er også mulighed for at øge bidraget fra EU's partnerskaber under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) til styrkelse af resiliens i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra maj 2017 om sikkerhed og forsvar. Dette kunne omfatte uddannelse og kapacitetsopbygning samt arbejde i forbindelse med kapacitetsopbygning til støtte for sikkerheds- og udviklingsinitiativet.

Alt dette skal understøttes af en fælles politisk og diplomatisk indsats fra EU's og dets medlemsstaters side.

EU bør:

- intensivere sin indsats for konfliktforebyggelse og fredsskabelse ved at indføre en resiliensdimension, der lægger større vægt på en mere fuldstændig fælles analyse, engagement på lokalt og nationalt plan og, hvor det er relevant, gennemførelsen af den integrerede tilgang til konflikter og kriser, der er omhandlet i EU's globale strategi
- i sin konfliktvurderingsmetode lægge større vægt på den lokale kapacitet til at håndtere risici og de positive aspekter af resiliens i et lokalsamfund og på en analyse af magtforholdene og udefra kommende pres, som kan føre til nedbrydelse af samfundsstrukturer; ligeledes i højere grad tage hensyn til forbindelsen mellem miljømæssig sårbarhed og risikoen for voldelige konflikter og systematisk integrere klima- og miljøindikatorer i tidlige konfliktvarslingssystemer
- anvende denne udvidede analyse til at underbygge og styrke EU's og dets medlemsstaters politiske indsats med henblik på at forebygge konflikter via politisk dialog, fælles diplomatiske reaktion og samarbejde med partnere som f.eks. FN.

Resiliens, klimaændringer og miljøforringelser

Klimaændringer, naturkatastrofer og miljøforringelser er indbyrdes forbundne og har en vidtrækkende indvirkning på lokalsamfundenes resiliens og økologiske støttesystemer, som livet afhænger af. De er årsag eller medvirkende faktorer til mange konflikter over hele verden.

EU bør:

- udvide sin tilgang til disse udfordringer og sætte mere fokus på bevarelse, genopretning og bæredygtig forvaltning af naturressourcer og økosystemer og opretholdelse af de tjenesteydelser, de leverer. Dette bør ske parallelt med det igangværende arbejde med at opbygge resiliens over for ekstreme klimaforhold, såsom tørke, hungersnød og oversvømmelser⁵
- ved vurderingen af sårbarhed ikke blot se på omfanget af hændelser, men også på deres hyppighed og sandsynlighed; langsigtede miljøbelastninger bør indgå i vurderingen og reaktionen, f.eks. skovrydning og stigende efterspørgsel efter vand, samt behovet for at foregribe følgerne af naturkatastrofer og langsomt opståede hændelser, såsom jordforringelse, forsuring af havene, stigende vandstand i havene og smeltende gletsjere

⁵ Den afgørende rolle, som velfungerende økosystemer spiller, og de tjenester, de leverer, anerkendes i EU's naturhandlingsplan.

- kræve mere systematiske miljø-, klima- og katastroferisikovurderinger, integrere dem i systemer for tidlig varsling for at identificere de potentielle følger af pludselige katastrofer og langsomt opståede risici, og identificere og prioritere forebyggende foranstaltninger og/eller tilpasningsforanstaltninger i forbindelse med risikovægtede investeringer, udvikling, territorial og bymæssig planlægning.

EU har også forpligtet sig til at samarbejde med lokale myndigheder om at styrke resiliens i hurtigt voksende byområder, hvor manglende planlægning eller investeringer i foranstaltninger til at afhjælpe klimaændringer og geofysiske risici kan udsætte befolkningerne for betydelige menneskelige og økonomiske skader, når chok og stress opstår. Håndtering af de underliggende risikofaktorer gennem risikovægtede offentlige og private investeringer har vist sig at være mere omkostningseffektivt end at basere sig på reaktioner efter katastrofer. EU vil i denne forbindelse fortsat bygge på en veletableret dialog på sektorplan om bæredygtig urbanisering med de vigtigste partnere og institutioner, herunder regionale og lokale myndigheder, med henblik på at øge deres resiliens og innovationskapacitet i overensstemmelse med målene i den nye dagsorden for byer.

EU bør:

- fremme brugen af økosystembaserede tilgange til begrænsning af katastroferisici
- fremme risikooverførsel gennem risikovillige finansieringsmekanismer såsom forsikring og kredit til forebyggelse
- samarbejde med lokale myndigheder om at udvikle forvaltningssystemer, der fremmer resiliens over for klimaforandringer, og bæredygtig forvaltning af naturressourcer.

Dette arbejde vil blive ledsaget af en styrkelse af EU's politiske dialog, navnlig via Netværk for Grønt Diplomati, G7's arbejdsgrupper om klima og skrøbelighed, G7's InsuResilience-partnerskab og De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer. EU bør også arbejde via andre relevante fora, herunder FN og de relevante multilaterale miljøaftaler, for at øge bevidstheden hos partnere om miljøets bidrag til stabilitet og sikkerhed.

Resiliens, migration og tvangsfordrivelse

2030-dagsordenen anerkender migranternes positive bidrag til inklusiv vækst og bæredygtig udvikling. Den tager også hensyn til tvangsfordrevnes sårbarhed og behov. Korrekt udformede migrationspolitikker kan styrke den økonomiske resiliens, både i modtagerlandene og i oprindelseslandene. Desuden kan migration og flugt på individuelt niveau være en legitim tilpasningsstrategi til alvorlige eksterne belastninger. Men et pludseligt, vedvarende eller stort migrationspres, herunder pres som følge af tvangsfordrivelse, rammer ofte nogle af de fattigste dele af verden og sætter skrøbelige mekanismer til håndtering af situationen under

yderligere pres. Afrika syd for Sahara er særlig hårdt ramt. Og Europa kan forvente at forblive en destination for mange, hvilket ud over den indvirkning, dette vil have på EU, har konsekvenser for transitlandene i dets geografiske periferi.

En strategi for resiliens betyder, at der udformes en politik, der afspejler, hvordan migrationsmønstrene reagerer på det komplekse samspil mellem demografi, institutionelle og demokratiske svagheder, økonomiske og sociale skævheder, voldelige konflikter, miljøforringelse og klimaændringer. Det betyder fortsat investering i et solidt evidensgrundlag for politikken og gennemførelse af rettidige investeringer som reaktion herpå.

EU bør arbejde for at videreudvikle følgende nøgleaspekter af en strategi for resiliens i forbindelse med migration og tvangsfordrivelse ved at:

- sikre, at arbejdet omkring migration integreres fuldt ud i de overordnede politiske forbindelser med partnerlandene, og at det baseres på principperne om ejerskab, fælles ansvar og fuld respekt for folkeretten og flygtningelovgivningen samt forpligtelser til overholdelse af menneskerettighederne, herunder retten til beskyttelse
- håndtere de grundlæggende årsager til irregulær migration, hvoraf nogle er dybt rodfastede, herunder fattigdom, ulighed, befolkningstilvækst, mangel på beskæftigelse, uddannelse og økonomiske muligheder, ustabilitet, konflikter, klimaændringer og miljøforringelser samt de langsigtede konsekvenser af tvangsfordrivelse
- fremme evnen til selvhjælp og gøre det muligt for de fordrevne at leve et værdigt liv, hvor de bidrager til deres værtssamfund⁶. Dette kræver en ny udviklingsorienteret tilgang for de tvangsfordrevne og deres værtssamfund, der sætter mennesket i centrum og støtter adgang til uddannelse, bolig, anstændigt arbejde, eksistensgrundlag og tjenester og har til formål at bringe afhængigheden af humanitær bistand til ophør
- bekæmpe menneskehandel og organiserede kriminelle netværk, der udnytter migranter og flygtninge, og anlægge en kønsbaseret tilgang til de specifikke former for vold, der udøves mod dem
- støtte værtssamfundene. EU bør endvidere støtte målrettede initiativer med henblik på at forbedre sprogkunderskaber og faglige kvalifikationer, adgang til tjenesteydelser og til arbejdsmarkedet og inklusiv uddannelse, fremme kontakt mellem forskellige kultursamfund og gennemføre oplysningskampagner rettet mod både migranter og værtssamfund
- styrke evidensgrundlaget for interventioner, herunder ved at fokusere på tvangsfordrivelse, drivkræfterne bag migration og samarbejde med tredjelande inden for EU's rammeprogram for forskning og innovation.

⁶ Kommissionens meddelelse om Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpethed – Tvangsfordrivelse og udvikling (COM(2016) 234 final).

Resiliens i praksis – forstå drivkræfterne bag og den indbyrdes sammenhæng mellem forskellige former for pres. Et eksempel på migration, miljø og klimaændringer

Migration til EU menes at være stærkt påvirket af miljø- og klimaændringer, selv om denne drivkraft er vanskelig at udskille fra økonomiske, demografiske og andre faktorer og ofte ikke registreres. Mange migranter fra Vestafrika eller Østafrika er først blevet drevet væk fra deres hjem som følge af ørkendannelse og jordforringelse, hvilket bidrager til afvandringen fra landområderne i Afrika, som hovedsagelig er drevet af miljømæssige forstyrrelser af landbrugssystemerne.

Følgerne af naturkatastrofer forværres af den økonomiske og demografiske udvikling og den hurtige urbanisering. Som følge heraf er de afrikanske byer ofte ved at segne under en stor forøgelse af befolkningen, og de er ude af stand til at opfylde deres indbyggers behov for beskæftigelse, boliger og basale ydelser. Nyere undersøgelser har vist, hvordan indvandrere i det store hele forsamles i uofficielle bosættelser i udkanten af store afrikanske byer som f.eks. Accra, hvor mere end 90 % af migranthusholdningerne bor i et meget dårligt stillet område uden adgang til rindende vand.

3.2 Styrkelse af resiliens gennem politisk dialog og bilaterale initiativer

EU anvender i stigende grad en strategi for resiliens til at nedbryde barrierer, når komplekse politiske udfordringer på nationalt plan, lige fra den økonomiske politik til tilpasning til klimaændringer og energiforsyningsikkerhed, behandles. Det har også foretaget betydelige investeringer i forskning for at sikre et solidt evidensgrundlag for denne tilgang og udviklet en række analytiske værktøjer til støtte for gennemførelsen af politikker. De nationale og internationale dimensioner af indsatsen er tæt forbundet med hinanden i forbindelse med mange af disse udfordringer (se boksen nedenfor). Dette giver os mulighed for at berige den politiske dialog med partnerlandene ved at fremlægge de erfaringer, som EU selv har indhøstet i forbindelse med dets interne politik. Den politiske dialog er en proces, der går begge veje, og EU har også meget at lære af sine partnere på denne måde.

EU bør:

- trække på EU's tekniske erfaring med opbygning af resiliens i sine interne politikker for at styrke den bilaterale sektorpolitiske dialog og bilaterale initiativer; det bør arbejde på at øge de specialiserede EU-agenturers bidrag til dette arbejde
- arbejde på at sikre, at EU's bedste praksis og standarder afspejles i relevante multilaterale instrumenter og politikker, herunder i ILO, WHO og G20

- fremme en fælles international videnbase om resiliens ved at inddrage tredjelande i forskning og innovation i relation til resiliens under Horisont 2020 samt udveksle og anvende resultaterne i dets internationale samarbejde.

Resiliens i praksis – knytte EU's interne og eksterne politiske arbejde sammen

Beskyttelse af kritisk infrastruktur – Begrebet resiliens har været en del af det europæiske program for beskyttelse af kritisk infrastruktur siden 2013. Dette har ført til udvikling af metoder til risikovurdering og forskning, som allerede bidrager til samarbejdet med en række andre lande, herunder også Ukraine. Begrebet blev udviklet yderligere i den foreslåede forordning om gasforsyningssikkerhed, som indeholder bestemmelser om risici, der stammer fra tredjelande, herunder effektive grænseoverskridende foranstaltninger i de nationale handlingsplaner for beredskab og forebyggelse. En lignende tilgang benyttes inden for elsektoren.

Energisikkerhed – EU's politik for energiforsyningssikkerhed knytter en modstandsdygtig energiunion sammen med global energiforsyningssikkerhed og EU's klimapolitik⁷, herunder gennem styrkelse af partnerlandenes energiforsyningssikkerhed ved at fremskynde en global omstilling til kulstofneutrale økonomier og samfund og ved at forbedre energieffektiviteten. EU's energi- og klimadiplomati tager sigte på at fremme denne tilgang.

Klimatilpasning – Klimatilpasningsstrategien fra 2013 har fremmet resiliens gennem omfattende tilpasningsstrategier på nationalt og lokalt plan og behandlet problemerne i sårbare sektorer såsom landbrug, fiskeri og kritisk infrastruktur. Strategien evalueres i øjeblikket, og de erfaringer, der er indhøstet i EU, deles med dets eksterne partnere.

Civilbeskyttelse – EU's civilbeskyttelsesordning bidrager til resiliens ved at forbedre effektiviteten af forebyggelse, beredskab og reaktion på naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer i EU, nabolandene og andre lande. Den fremmer udviklingen af risikovurderinger og finansieringen af forebyggelse og beredskab, uddannelse og øvelser.

Økonomisk resiliens – EU bidrager til det igangværende arbejde i G20, der fokuserer på opbygning af kapacitet til at opnå bæredygtig vækst i lyset af de risici og belastninger, der er knyttet til de strukturelle udfordringer. Det må undgås, at risici, ubalancer og sårbarheder koncentrerer sig i overdreven grad ved chokpåvirkninger. Selv om dette arbejde ikke fastsætter bindende forpligtelser, har det resulteret i en nyttig begrebsramme, som kan bidrage til politikken. I overensstemmelse med EU's globale strategi er EU ved at udvikle et mere integreret europæisk økonomisk diplomati med henblik på at fremme vækst og beskæftigelse både i tredjelande og i EU ved at tilskynde til større inddragelse og deltagelse af EU's private sektor i vores partnerlande.

Beskæftigelse – EU støtter udarbejdelsen af en henstilling om beskæftigelse og anstændigt arbejde for fred og resiliens i Den Internationale Arbejdskonference. En sådan henstilling fungerer som vejledning for regeringerne om målrettede beskæftigelsespolitikker og social- og arbejdsmarkedspolitikker, der knytter humanitær bistand og langsigtet udvikling sammen.

⁷ ”En rammestrategi for en modstandsdygtig energiunion med en fremadskuende klimapolitik” – COM(2015) 80 final af 25.2.2015.

Globale sundhedsrisici – EU har erkendt, at større trusler mod menneskers og dyrs sundhed som f.eks. ebola, aviær influenza, afrikansk svinepest og resistens over for antimikrobielle lægemidler udgør en trussel ikke blot mod sundhedssystemernes resiliens, men også mod den samfundsmæssige og økonomiske resiliens. Lægemiddelresistente infektioner vil i 2050 kunne forårsage globale økonomiske skader i samme størrelsesorden som finanskrisen i 2008⁸. EU's reaktion har været at udvikle intern kapacitet til at foregribe og reagere på alvorlige og vedvarende udbrud, samtidig med at det internationale samarbejde, herunder med WHO, styrkes. Det har investeret i forsknings- og innovationsprojekter med henblik på at forbedre tidlig påvisning og overvågning og udvikle passende medicinske modforanstaltninger. Manglende adgang til vand og sanitet samt luftforurening anerkendes ligeledes som vigtige sundhedsmæssige trusler, som EU beskæftiger sig aktivt med.

Forskning – EU arbejder allerede under Horisont 2020 på at udvikle et solidt evidensgrundlag, hvorpå indsatsen for at styrke resiliens kan baseres. Det finansierer arbejde omkring resiliens i tilknytning til sikkerhed, radikale ideologier, økonomi, samfundsvidenskab, vand og fødevarer sikkerhed samt udfordringerne i forbindelse med omfattende migration og tvangsfordrivelse. Meget af dette arbejde foregår i samarbejde med partnerlandene⁹. Specialiserede tjenester som f.eks. Kommissionens videntcenter om migration og demografi, forbedrer evidensgrundlaget, mens forskningsbaserede risikoindeks som Global Conflict Risk Index (konfliktrisikoindeks) og Index for Risk Management (risikostyringsindeks) understøtter beslutninger om forebyggelse, beredskab og indsats.

Resiliens i praksis – Fremme af en strategisk tilgang til resiliens i EU's nabolande

EU's globale strategi fokuserer især på resiliens i EU's nabolande. Dette afspejler de særlige politiske forpligtelser i tiltrædelsesprocessen og EU's naboskabspolitik, den tætte integration af vores økonomier og samfund, vores overordnede sikkerhedsmæssige interesser og indbyrdes afhængighed og nogle af vores nabolandes risiko for at blive indblandet i geopolitisk rivalisering.

En troværdig tiltrædelsesproces baseret på strenge og retfærdige betingelser udgør det politiske grundlag for at styrke statens og samfundets resiliens i landene på det vestlige Balkan og i Tyrkiet. Det centrale element i denne proces er "grundprincipperne først"-tilgangen, der fokuserer på retsstatsprincippet, menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder, demokratiske institutioner, herunder reform af den offentlige forvaltning, samt økonomiske reformer og konkurrenceevne.

⁸ Data fra Verdensbanken.

⁹ Eksempelvis kan nævnes partnerskab for forskning og innovation i Middelhavsområdet 2018-2028 (PRIMA), der sigter mod at udvikle nye løsninger på en bæredygtig vandforvaltning og fødevarerproduktion, og forsknings- og innovationspartnerskabet mellem EU og Afrika inden for fødevarer, fødevarer sikkerhed og bæredygtigt landbrug.

Revisionen af den europæiske naboskabspolitik (ENP) i 2015 blev nøje koordineret med arbejdet med EU's globale strategi, og dens fire prioriteter¹⁰ afspejler allerede meget af strategiens indhold vedrørende resiliens. En yderligere revision vil derfor udgøre en stor del af arbejdet med at styrke resiliens i regionen¹¹.

Den europæiske naboskabspolitik arbejder hen imod en langsigtet social, økonomisk og politisk udvikling, der kræver opbygning af institutionel kapacitet på forskellige niveauer i civilsamfundet, og dette skal ske i samarbejde med de lokale og regionale myndigheder og centralregeringen, idet den autoritære elites indgroede interesser og sekteriske fortællinger tages op, og reformen af sikkerhedssektoren gennemføres.

Vores sikkerhedspolitiske samarbejde er baseret på udvikling af en fælles forståelse af interesser og risici. Dette er især tilfældet i forbindelse med vores arbejde med forebyggelse af voldelige konflikter, radikalisering og ekstremisme og i forbindelse med vores arbejde med at forbedre cybersikkerheden og resiliens over for hybride trusler.

En vigtig dimension i vore strategi for resiliens går ud på at styrke forbindelserne mellem vores indsats i regionen og vores indsats andre steder i verden. For eksempel knytter vores arbejde vedrørende energi, transport og konnektivitet forbindelser mellem nabolande mod øst og mod syd, Iran og Centralasien. EU's trustfond for Afrika griber fat om de grundlæggende årsager til irregulær migration på tværs af hele kontinentet. EU's regionale trustfond oprettet som reaktion på den syriske krise støtter syriske flygtninge og værtssamfundene i nabolandene og Tyrkiet.

En række vigtige værktøjer understøtter vores strategiske tilgang til styrkelse af resiliens i regionen: inddragelse af partnere på både statsligt og lokalt plan, øget samarbejde med medlemsstaterne, partnerlandene og de nationale og internationale aktører med henblik på at øge ejerskabet, større fleksibilitet i støtten, bedre skræddersyede og differentierede relationer med partnere og bedre offentligt diplomati og offentlig kommunikation. Kernen i dette er en politisk tilgang baseret på nye, gensidigt aftalte partnerskabsprioriteter eller reviderede associeringsdagsordener baseret på en klar vurdering af fælles prioriteter på mellemlang sigt, der understøttes af en forpligtelse til at respektere menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder.

3.3 Resiliens og EU's sikkerhed

I henhold til EU's globale strategi kan fred og sikkerhed ikke adskilles fra bæredygtig og inklusiv udvikling, respekt for globale normer og regelbaserede internationale systemer. Fremme af denne dagsorden er fortsat et centralt element i EU's optræden udadtil. Men det erkendes også i den globale strategi, at EU og dets medlemsstater er udsat for mange af de strukturelle belastninger, der tester vores partnerlandes resiliens og afdækker deres

¹⁰ God regeringsførelse, demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettighederne, økonomisk udvikling, sikkerhedsdimensionen, migration og mobilitet.

¹¹ Jf. Fælles rapport om gennemførelsen af den reviderede europæiske naboskabspolitik, JOIN (2017) 18 final af 18.5.2017.

sårbarheder. Dette er grunden til, at den identificerer beskyttelse af EU som en central opgave i fremtiden. En del af svaret er at gøre vores naboer mere modstandsdygtige. Men EU's eksterne politik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, skal også spille en rolle, idet den skal bidrage direkte til at styrke resiliens inden for vores grænser på et tidspunkt, hvor EU har et større ansvar end nogensinde før for at bidrage til borgernes sikkerhed. Dette kræver bedre påvisning af udefra kommende pres og trusler kombineret med egnede mekanismer, der kan sikre en passende politisk reaktion.

Resiliens er også et centralt element i EU's arbejde for at udvikle en sikkerhedsunion, idet spørgsmålet om eksterne ikkestatslige aktører tages op. Kommissionen har i den europæiske dagsorden om sikkerhed fra april 2015 fokuseret på to brede søjler, nemlig bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet samt styrkelse af EU's forsvar og opbygning af resiliens.

Udfordringen ligger nu i at knytte de interne og eksterne dimensioner af EU's sikkerhed sammen på en måde, der gensidigt forstærker dem, effektivt øger omkostningerne i forbindelse med eksterne parters tvangsforanstaltninger og gør det muligt for Unionen at foregribe og på et tidligt tidspunkt gennemføre politiske og operationelle foranstaltninger som svar på andre former for pres.

EU vil fortsat forfølge seks vigtige arbejdsområder i denne forbindelse:

- **Resiliens over for hybride trusler.** På grundlag af den fælles ramme om bekæmpelse af hybride trusler, som er et centralt mål for EU, vil der blive gjort en indsats for at styrke beskyttelsen af kritiske infrastrukturer, samtidig med at energikilderne og -leverandørerne diversificeres, og forsvarskapaciteten øges. Sikring af et effektivt operationelt samarbejde og sikker kommunikation mellem medlemsstaterne vil blive prioriteret, og det samme vil samarbejdet med aktører på tværs af sektorer, idet der gøres brug af fælles værktøjer. Samarbejdet med lande uden for EU, især i EU's nabolande, vil blive intensiveret.
- **Cybersikkerhed.** Ondsindet brug af informations- og kommunikationsteknologi kan undergrave både den samfundsmæssige og den økonomiske resiliens. Internettrusler har sikkerhedsmæssige konsekvenser og kan forårsage store skader på økonomien. Som reaktion herpå vil man følge både en normativ og en operationel dagsorden. Arbejdet vil blive videreført i overensstemmelse med FN's bestræbelser på at skabe international konsensus om afvisningen af ondsindet brug af IKT i eller mod enhver form for væsentlige tjenester, uanset kilden til denne ondsindede brug, dens årsag, art eller geografiske oprindelse. Samtidig arbejder EU på at fremme

vigtige tjenesters resiliens både internt¹² og på internationalt plan, og det vil styrke det grænseoverskridende samarbejde om denne dagsorden¹³.

- **Strategisk kommunikation.** EU og nogle af dets partnerlande er mål for eksterne misinformationsaktiviteter, der udgør en del af samordnede strategier for at miskreditere de politiske og sociale systemer, der er centrale for vores identitet, sikkerhed og stabilitet. Som reaktion herpå vil der blive udviklet yderligere foranstaltninger med henblik på at øge borgernes resiliens over for fjendtlig misinformation ved at øge bevidstheden, støtte større mediepluralisme og professionalisme og levere positive fortællinger og faktabaserede meddelelser.

EU bør øge East StratCom-taskforcens ressourcer og intensivere sit samarbejde med EU-institutionerne, medlemsstaterne og ligesindede partnere. Den langsigtede strategiske tilgang og outreachaktiviteterne over for landene i det østlige partnerskab vil blive videreudviklet, idet der lægges vægt på mellemfolkelige udvekslinger og samarbejde med eksisterende netværk i civilsamfundet, som allerede udgør en kilde til lokal resiliens. En tilsvarende fremgangsmåde vil blive anvendt i de vestlige Balkanlande og Tyrkiet, idet en udvidet arbejdsgruppe skal beskæftige sig med strategisk kommunikation i kandidatlande og potentielle kandidatlande.

EU bør også udvikle en outreachstrategi over for den arabiske verden, der omhandler terrorpropaganda og brugen af internettet i forbindelse med radikaliserings og fremmer menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder.

- Ovennævnte indsats for at styrke statens og samfundets resiliens udgør en central del af EU's strategi for **terrorbekæmpelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme**. Forebyggelse af radikaliserings kræver en omhyggeligt tilpasset strategi, der tager højde for de forskellige drivkræfter bag vold. Forbedrede retlige rammer og effektive institutioner, der kan identificere, forebygge og bekæmpe terrororganisationer og deres finansieringskilder, er af afgørende betydning. For at dette arbejde kan få den ønskede virkning, skal det imidlertid kombineres med en sikring af beskyttelsen af rettigheder og borgerfora, der bidrager til at skabe fredelige og stabile samfund, som er mindre sårbare over for budskabet om voldelig ekstremisme. EU vil tilskynde partnerlandene i dialogen om terrorbekæmpelse til at tage hånd om problemet på tværs af alle relevante politikker og ikke kun som en del af sikkerhedsindsatsen. Dette omfatter sikring af, at lokale fagfolk kan identificere og imødegå de tidlige tegn på radikaliserings, herunder radikaliserings via internettet.

¹² F.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1148 af 6. juli 2016 om foranstaltninger, der skal sikre et højt fælles sikkerhedsniveau for net- og informationssystemer i hele Unionen, (COM(2016) 410 final) og den revision af EU-strategien for cybersikkerhed fra 2013, der er planlagt til september 2017.

¹³ Herunder samarbejde med EU's vigtigste handelspartnere i retning af større cybersikkerhed for netforbundne objekter, som meddelt i midtvejsevalueringen af strategien for det digitale indre marked, COM (2017) 228 final af 10.5.2017.

- **Forbedring af sikkerheden i forbindelse med kritisk transportinfrastruktur.** Øget sikkerhed i forbindelse med kritisk transport er et vigtigt element i en samarbejdsbaseret, forbundet og automatiseret mobilitet, der understøtter en global og forbundet økonomi. EU bør styrke sit samarbejde med tredjelande for at imødegå truslerne mod transportinfrastruktur og -tjenester. Det bør styrke adgangen til samarbejde på ekspertniveau til støtte for kapacitetsopbygning, bevidstgørelsesstrategier og -værktøjer og informationsnetværk samt styrke politiets og retssystemets rolle.
- **Fortsat udvikling af samarbejdet med NATO og OSCE.** EU og NATO har vedtaget en række foranstaltninger med henblik på at øge resiliens som led i deres arbejde med at bekæmpe hybride trusler. Disse foranstaltninger omfatter intensivning af kontakterne mellem ansatte om krav til resiliens, fremme af større sammenhæng mellem EU's kapacitetsudviklingsplan og NATO's forsvarsplanlægningsproces og sikring af, at der på anmodning kan udstationeres eksperter, som skal hjælpe EU's medlemsstater eller NATO's allierede med at øge deres resiliens, enten i førkrisefasen eller som reaktion på en krise.

Dette arbejde har understreget den indbyrdes afhængighed mellem civile og militære myndigheder og den private sektor i forbindelse med styrkelse af medlemsstaternes resiliens over for fjendtlige handlinger begået af statslige og ikkestatslige aktører. Denne indbyrdes afhængighed omfatter både militærets afhængighed af civil logistisk kapacitet og telekommunikationskapacitet og de civile myndigheders afhængighed af militærets kapacitet til at håndtere forstyrrende hændelser, som berører et stort antal borgere. Denne indbyrdes afhængighed vil blive undersøgt med henblik på at fremsætte forslag til Rådet om eventuelle fremtidige arbejdsgange, der samordnes med NATO.

Der er gode muligheder for at udforske et samarbejde om resiliens med **OSCE** i lyset af OSCE's omfattende strategi for sikkerhed, der omfatter den militære, økonomiske, miljømæssige og menneskelige dimension.

4. Vejen frem – fire byggesten med henblik på indarbejdelse af en strategisk tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil

Fokuseringen på resiliens i EU's globale strategi understreger en væsentlig ændring i den måde, hvorpå EU forvalter risikoen for og konsekvenserne af forstyrrende påvirkninger og belastninger i forbindelse med dets eksterne politik. EU erkender, at disse belastninger og chok er en del af den sammenhæng, hvori EU fungerer, og at de snarere bør indgå i den måde, hvorpå vi arbejder, end betragtes som en uventet undtagelse. Dette indebærer en gradvis ændring af fokus fra kriseinddæmning til forebyggende foranstaltninger, der tager udgangspunkt i langsigtede, men fleksible landestrategier og regionale strategier, der er mere risikobaserede og mindre instrumentdrevne. Dette indebærer også, at der lægges større vægt på de risikofaktorer, der berører EU's interesser. Målet er i sidste instans at kombinere den

politiske dialog, den sektorpolitiske dialog samt teknisk og finansiel bistand på en effektiv måde, inden en krise opstår.

Alt dette kræver en nytænkning af EU's problemanalyse og programudformning samt af metoderne til vurdering af bæredygtigheden af EU's interventioner. I denne forbindelse foreslås fire grundlæggende byggesten til systematisk indarbejdelse af en strategi for resiliens i EU's optræden udadtil:

- forbedring og udveksling af risikoanalyser på landeniveau og regionalt niveau, så de bedre kan bidrage til strategiudformning, politisk dialog og programmering af bistanden
- indførelse af en mere dynamisk overvågning af udefra kommende pres og samarbejde med Rådet for at sikre en hurtigere og mere rettidig politisk og diplomatisk indsats
- indarbejdelse af tilgangen til resiliens i EU's programmering og finansiering af dets optræden udadtil
- udvikling af den internationale politik og praksis vedrørende resiliens.

4.1 Forbedring af risikoanalysen på landeniveau og regionalt niveau

EU har adgang til en enorm mængde oplysninger om risici, belastninger og sårbarheder over for chok i dets partnerlande. Denne viden stammer fra EU's diplomatiske netværk og efterretningsnetværk, dets operationelle tilstedeværelse i felten, den sektorpolitiske ekspertise, der findes i medlemsstaternes institutioner, og EU-agenturernes overvågningsmekanismer. Der findes en lang række overlappende risikovurderingsprocesser, som afspejler forskellige politiske perspektiver: humanitære perspektiver, konflikter, miljømæssige og økonomiske perspektiver. Der er imidlertid også væsentlige huller, f.eks. i vores evne til at forudsige den indvirkning, som klimaændringer, miljøforringelser og andre faktorer vil have på migrationsstrømmene. Desuden lægges der i analyserne ofte for lidt vægt på lokal resiliens og på den positive dynamik, den kan skabe. Og risikovurderingsprocesser er ikke altid i stand til fuldt ud at opfange alle de mulige indvirkninger på EU's politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske interesser.

Samtidig med at de forskellige mandater overholdes, er der behov for at samle de forskellige informationskilder, så beslutningstagerne kan danne sig et fuldstændigt billede af, hvordan forskellige faktorer kan interagere og dermed påvirke udviklingen og stabiliteten i et land eller en region eller programmets målsætninger.

EU bør:

- styrke konfliktfølsomheden og afhjælpe manglerne i vores forståelse af risici, f.eks. ved at udvikle bedre mekanismer til at vurdere karakteren og virkningen af fremtidige strømme af fordrevne personer og migranter og sammenhængen mellem klimaændringer, miljøforringelse og voldelige konflikter
- ensrette de eksisterende vurderingsprocedurer for at sikre, at en enkelt kortfattet landevurdering, der påviser både risikofaktorer og faktorer i tilknytning til resiliens,

kan ligge til grund for den indsats, som de forskellige aktører i EU's eksterne politik yder. Denne samlede landevurdering skal på en mere systematisk og dynamisk måde integrere oplysninger fra EU's diplomatiske netværk, humanitære aktører, kriseresponsaktører og udviklingsaktører samt den mere specialiserede viden om eksterne forhold, som EU's generaldirektorater for interne politikker og agenturer er i besiddelse af. Den skal ligge til grund for den politiske dialog og udformningen af bistandsprogrammer. Den skal yde et analytisk bidrag til de etablerede beslutningsprocesser, som udviklingen af EU's landestrategier baseres på, samt til FSFP-operationer og programmering af bistand til tredjelande

- fremme multilaterale analyser i samarbejde med partnerorganisationer og bilaterale analyser i samarbejde med ligesindede udviklingspartnere for på denne måde at håndtere forskellige dimensioner af resiliens.

4.2 En mere dynamisk overvågning af udefra kommende pres for at muliggøre en tidlig indsats

EU skal være i stand til at overvåge og reagere på udefra kommende pres, der påvirker dets egen og dets partnerlandes resiliens på både mellemlang og kort sigt.

EU bør:

- yderligere udvikle sit system for tidlig varsling for at integrere passende indikatorer for resiliens foruden de risikofaktorer, der overvåges i øjeblikket. Systemet for tidlig varsling opfanger allerede mange mere generelle indikatorer for risiko og sårbarhed, som f.eks. miljømæssigt, klimamæssigt og demografisk pres¹⁴, samt indikatorer for regeringsførelse og institutionel kapacitet til at klare dette pres. Overvågning af indikatorerne for resiliens kan hjælpe til at identificere det vendepunkt, hvor presset får større betydning end mekanismerne til håndtering af situationen
- afspejle den strategiske betydning af resiliens i forbindelse med udviklingen af EU's integrerede tilgang til eksterne konflikter og kriser. Den integrerede tilgang, der indgår i EU's globale strategi, udvider den brede tilgangs anvendelsesområde og ambitionsniveau og skulle træde i kraft efter afslutningen af handlingsplanen under den brede tilgang 2016-2017.

Systemet for tidlig konfliktvarsling er først og fremmest udformet med henblik på at identificere potentielle drivkræfter bag voldelige konflikter i tredjelande inden for en periode på fire år. Det foreslås nu, at dette system suppleres med mekanismer, der fokuserer på

¹⁴ Ved fastlæggelsen af disse indikatorer vil EU trække på den videnskabelige forskning, som er udført af Europa-Kommissionens Fælles Forskningscenter, og på videnskabelig forskning finansieret under Horisont 2020.

påvisning af udefra kommende pres og de kortsigtede konsekvenser heraf, som grundlag for en styrket og rettidig politisk reaktion fra EU's side.

EU bør:

- indføre et følsomt overvågningssystem til påvisning af den indvirkning, som udefra kommende pres vil have på EU's interesser inden for en tidsramme på tre til seks måneder. Dette system skal fokusere på at påvise udefra kommende pres, der vil kunne udgøre en risiko for omfattende afsporing af et partnerlands udviklingsproces eller sikkerhed, eller som vil kunne få væsentlige konsekvenser for EU's resiliens. I det omfang der forefindes data, vil systemet også kunne give en indledende indikation af, hvilke konsekvenser dette vil kunne få for EU's mere generelle interesser som f.eks. eksterne forstyrrelser af energiforsynings sikkerheden og af kritiske forsyningskæder, trusler mod folkesundheden, krisers betydning for EU-borgere, der opholder sig i udlandet, og større migrationsstrømme¹⁵
- støtte bestræbelser, herunder i FN, for at sikre tidlig påvisning og forebyggelse af grusomheder, herunder gennem udvikling af en værktøjskasse til forebyggelse af grusomheder.

Begge systemer vil blive udformet med henblik på at støtte effektive beslutningstagningsprocesser, inden en krise opstår. Både Rådet og Kommissionen spiller en central rolle i denne forbindelse.

I lyset af ovenstående:

- vil Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC) blive opfordret til regelmæssigt at tage stilling til resultaterne af overvågningsmekanismen for at sikre rettidige politiske retningslinjer for en tidlig indsats
- vil formandskabet blive opfordret til at tage stilling til relevansen af oplysninger fra overvågningsmekanismen for andre organer under Rådet som f.eks. Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI)
- bør EU fortsat udvikle mekanismer, der integrerer fleksibilitet i bistandsprogrammerne, for at muliggøre passende tidlige foranstaltninger, når der påvises risici.

¹⁵ Dette kan omfatte data om migrationspres fra agenturer for retlige og indre anliggender såsom Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, systemet til forudgående fragtinformation og toldrisikoforvaltningssystemet, som påviser visse trusler mod internationale forsyningskæders sikkerhed og integritet og mod kritisk infrastruktur, såsom havnefaciliteter, lufthavne eller landgrænser.

4.3 Integrering af strategien for resiliens i EU's programmering og finansiering

EU vil bygge på eksisterende praksis og gøre risikovurdering og vurdering af faktorer i tilknytning til resiliens til en fast del af programmeringsprocessen og projektudformningen i forbindelse med EU's humanitære bistand, kriseresponsbistand og udviklingsbistand, herunder EU's trustfonde. Nogle af de centrale erfaringer, der er indhøstet i forbindelse med strategien for resiliens, omfatter behovet for at kunne arbejde på mange niveauer, herunder lokalt styrede interventioner, behovet for mere langsigtede programmeringscyklusser (herunder planlægning af humanitær bistand) kombineret med kortsigtet fleksibilitet og behovet for beredskabsmæssige finansieringsordninger til imødegåelse af et eventuelt forstyrrende pres og chok, der ellers vil kunne afspore realiseringen af mere langsigtede strategiske mål. Dette bør tages i betragtning i forbindelse med de programmeringsprocesser, der gennemføres i samarbejde med medlemsstaterne, og som vil blive fremmet yderligere.

EU bør:

- ajourføre programmeringsvejledningen, hvor det er nødvendigt, og i denne forbindelse trække på EU's erfaringer og andre multilaterale partners metodologiske arbejde i tilknytning til resiliens. Det bør understreges, at humanitær bistand og udviklingsbistand i skrøbelige miljøer bør være konfliktfølsomme for at undgå potentielle negative virkninger og for at forbedre effektiviteten. Metoderne til at identificere og håndtere sådanne risici skal udvikles yderligere
- ved programovervågningen og i evalueringsrammerne tage hensyn til den omstændighed, at en styrkelse af resiliens kræver en langsigtet indsats med en høj grad af innovation og fleksibilitet, idet der skal identificeres passende indikatorer, ligesom den udfordring, der består i at indsamle kvalitative oplysninger, tages i betragtning
- tage hensyn til den strategiske tilgang til resiliens i sin nuværende og fremtidige finansiering af EU's optræden udadtil
- udforske omkostningseffektive innovative løsninger på regionalt, nationalt og lokalt plan (f.eks. kredit til forebyggelse, katastrofefonde og forsikring).

4.4 Udvikling af international politik og praksis

EU arbejder tæt sammen med vigtige internationale partnere, der har udviklet deres egne politiske rammer for resiliens, herunder FN, Verdensbanken, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling. EU har en interesse i at udvikle en fælles forståelse og praksis omkring resiliens og i at samarbejde på operationelt plan, hvor det er muligt.

EU bør:

- intensivere det politiske og praktiske samarbejde med internationale partnere med henblik på at udveksle resultater og metodologisk viden og så vidt muligt tilpasse strategier for resiliens, udveksle datasæt og varslingsystemer
- arbejde tættere sammen med regionale og subregionale organisationer om rammer for resiliens gennem udveksling af beviser og erfaringer.

Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Europa-Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at godkende og bakke op om den tilgang, der er fastlagt i denne fælles meddelelse.

Bilag – 10 vejledende retningslinjer vedrørende en strategisk tilgang til resiliens

Følgende vejledende retningslinjer vedrørende en effektiv og strategisk tilgang til resiliens kan udledes af de erfaringer, som EU har indhøstet på baggrund af meddelelsen fra 2012, og den indsigt, den har opnået på grundlag af den omfattende høring, der er blevet gennemført forud for udarbejdelsen af denne meddelelse:

1. **Styrkelse af resiliens er et middel, ikke et mål.** EU's strategiske tilgang til resiliens handler om at bygge videre på de grundlæggende institutionelle og sociale styrker i partnerlandene med henblik på at opnå en langsigtet bæredygtig udvikling eller nå langsigtede sikkerhedsmæssige mål. Det handler om at sikre fremskridt hen imod en realisering af disse mål ved at håndtere sårbarheder og underliggende strukturelle risici. EU erkender, at udvikling og fremskridt i retning af demokrati, fred og sikkerhed ikke er en lineær proces, og at initiativer på sektorniveau alene ikke altid er tilstrækkelige til at sikre bæredygtige resultater.
2. **Forståelse af de faktorer, der indgår i resiliens i en given sammenhæng, kan hjælpe os til bedre at planlægge indsatsen mod pres og trusler.** I den forbindelse kræves der en korrekt forståelse af forbindelserne mellem forskellige dele af komplekse systemer, der regulerer og opretholder stater, samfund og lokalsamfund, og en forståelse af, hvordan de reagerer, når de står over for pludselige chok eller gentaget eller langvarigt pres.
3. **Resiliens afhænger af situationen og kræver skræddersyede strategier.** Selv om der findes en række kendetegn, der er fælles for modstandsdygtige systemer, påhviler det myndigheder og lokale aktører at udvikle arbejdsdefinitioner, der er specifikke for den særlige situation. EU's og andre eksterne aktørers rolle består i at støtte denne proces og fremme samfund, der er bedre i stand til at påvise og løse deres egne problemer. Dette kræver, at de politiske beslutningstagere og udviklingspartnere vedtager en langsigtet strategi, der er så fleksibel, at den kan tilpasses, efterhånden som forskellige tilgange afprøves og finjusteres.
4. **Det er lige så vigtigt at påvise og bygge videre på eksisterende positive kilder til resiliens som at spore og reagere på sårbarheder.** Sådanne faktorer kan tage form af institutionaliserede eller uformelle demokratiske principper og god regeringsførelse eller gode retssystemer, ikkestatslige institutioner og organisationer, indbyggede kulturelle normer og praksis eller ad hoc-løsninger styret af lokalsamfundet, der supplerer statens kapacitet eller kompenserer for fraværet heraf. **Resiliens kræver handling på flere niveauer – staten, samfundet og lokalsamfundet.** De lokale myndigheder og civilsamfundet udgør ofte det grundlag, hvorpå resiliens kan baseres og udvikles på lokalt plan. Kvinder har en specifik og vigtig rolle, som skal anerkendes og følges op, samtidig med at der tages hånd om de strukturelle årsager til ulighed mellem kønnene.
5. **Resiliens handler om omstilling og ikke om at bevare status quo.** Resiliens handler om at opretholde staters, samfunds og lokalsamfunds centrale identitet og kapacitet, når de står over for forstyrrende pres, men det handler også om at sikre deres evne til at tilpasse og ændre sig for at opfylde nye behov. Det er afgørende, at forandringspotentialet for resiliens udnyttes.
6. **Resiliens kræver en politisk tilgang.** Regeringerne har det primære ansvar for opfyldelse af befolkningernes behov, og international bistand bør ikke være en erstatning for lokal ansvarlighed og politisk handling. Alle lande har forpligtet sig til

at opfylde målene for bæredygtig udvikling, som indeholder specifikke henvisninger til styrkelse af resiliens. Det primære ansvar for at integrere resiliens i de national- og lokalpolitiske rammer ligger således hos det enkelte land. EU og dets medlemsstater kan imidlertid støtte styrkelsen af resiliens ved at rejse spørgsmålet som en integrerende del af dets politiske dialog, herunder på højeste plan.

7. **Resiliens kræver en risikovægtet programmering.** En indsats for at håndtere de forskelligartede underliggende årsager til skrøbelighed bør ledsages af foranstaltninger til risikostyring for at beskytte befolkningerne mod chok og pres, begrænse deres virkninger gennem en tidlig indsats og støtte en hurtig genopretning.
8. Det vil ikke altid være muligt at afhjælpe vedvarende pres der, hvor det opstår, eller at unddrage sig konsekvenserne af en pludselig opstået krise. En løsning af problemerne, når krisen er opstået, er imidlertid forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger. Dette indebærer, **at fleksibilitet og evne til at tilpasse sig forandringer skal indarbejdes i udformningen af programmer helt fra starten.** Det betyder også, at det skal overvejes, hvilket pres en styrkelse eller en svækkelse af en part i et system kan lægge på en anden part.
9. **Tidlig varsling skal være knyttet til en tidlig indsats.** Det er ikke muligt at undgå alle risici, så en effektiv strategi for resiliens kræver, at beslutningstagerne er i stand til at identificere og vurdere pres på lang, mellemlang og kort sigt og træffe effektive og tidlige foranstaltninger. Det betyder, at en fuldstændig vurdering skal knyttes sammen med passende beslutningsprocesser. Det handler ikke kun om chok (som i tilfælde af naturkatastrofer, mellemstatslige konflikter eller økonomisk krise), men det handler også om langsomt opståede kriser, gentaget pres eller kumulativt, langvarigt pres, som kan nå et vendepunkt (demografi, miljøforringelse, klimaændringer, migration og andre former for kronisk pres).
10. **Det operationelle udgangspunkt er en bredere analyse af styrker, svagheder og pres.** Stater og samfund er opbygget omkring kompleks gensidig afhængighed mellem politiske og sikkerhedsmæssige aktører, den private sektor, civilsamfundet, lokalsamfundene og enkeltpersoner. Traditionelle sektorpolitiske tiltag påviser måske ikke alle svagheder, den indbyrdes forbindelse mellem dem, eller foregriber måske ikke, hvordan et system som sådan vil reagere, når det sættes under pres, herunder de mulige konsekvenser for andre lande. Det betyder, at risikoen – og evnen til at håndtere den – skal analyseres på mange forskellige niveauer, især på de punkter, hvor en dimension af resiliens eller en gruppe af aktører er afhængige af andres resiliens, eller hvor magtforholdet mellem forskellige niveauer i samfundet spiller en vigtig rolle. Dette betyder normalt en tilgang omfattende "alle farer", der samler analyser foretaget på regionalt, nationalt, organisatorisk, lokalsamfundsmæssigt og individuelt plan.