



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΥΠΑΤΗ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ ΤΗΣ  
ΕΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΘΕΜΑΤΑ  
ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

Βρυξέλλες, 7.6.2017  
JOIN(2017) 21 final

**ΚΟΙΝΗ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ  
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Μια στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της  
ΕΕ**

{SWD(2017) 226 final}

{SWD(2017) 227 final}

## 1. Εισαγωγή

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έχουν διαμορφώσει ένα άρτιο πλαίσιο πολιτικής για την καθοδήγηση της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, το οποίο εδράζεται στο άρθρο 21 της Συνθήκης και στη συνολική στρατηγική για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>1</sup> («συνολική στρατηγική της ΕΕ»), και συνδέεται με τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η ΕΕ σε παγκόσμιο και περιφερειακό επίπεδο. Η πρόκληση σήμερα έγκειται στον τρόπο με τον οποίο μπορεί να διατηρηθεί η πρόοδος στο πλαίσιο του θεματολογίου μετασχηματισμού που έχει καταρτίσει η ίδια η ΕΕ, σε ένα παγκόσμιο περιβάλλον περισσότερο συνδεδεμένο, αμφισβητούμενο και περίπλοκο. Στη συνολική στρατηγική της ΕΕ η ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κρατών και των κοινωνιών αναγνωρίζεται ως μέρος της απάντησης στην πρόκληση αυτή.

Σκοπός της παρούσας κοινής ανακοίνωσης είναι να προσδιοριστεί ο τρόπος με τον οποίο μια στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα μπορεί να αυξήσει τον αντίκτυπο της εξωτερικής δράσης της ΕΕ και να συμβάλει στη διατήρηση της προόδου ως προς την επίτευξη των στόχων της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης, της ανθρωπιστικής βοήθειας και της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας, λαμβανομένου υπόψη του ρευστότερου τοπίου των παγκόσμιων προκλήσεων και κινδύνων που περιγράφεται στη συνολική στρατηγική της ΕΕ. Αναγνωρίζεται η ανάγκη μετατόπισης από μια προσέγγιση περιορισμού των κρίσεων σε μια περισσότερο διαρθρωτική, μακροπρόθεσμη, μη γραμμική προσέγγιση όσον αφορά τα τρωτά σημεία, με έμφαση στην πρόβλεψη, την πρόληψη και την ετοιμότητα.

Υποστηρίζεται ότι, δεδομένου του ταχέως μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος, απαιτείται μια πολιτική προσέγγιση η οποία θα στηρίζεται στη συνεπή κινητοποίηση του πολιτικού διαλόγου, των διπλωματικών πόρων της Ένωσης και των κρατών μελών της, της βοήθειας της ΕΕ, καθώς και του τομεακού πολιτικού διαλόγου και των διμερών πρωτοβουλιών. Παράλληλα, προτείνονται οι αρχές και οι μέθοδοι εργασίας που πρέπει να εφαρμοστούν για την επίτευξη αυτού του στόχου. Η παρούσα κοινή ανακοίνωση βασίζεται στην πείρα από την εφαρμογή της ανακοίνωσης που εξέδωσε η Επιτροπή το 2012 σχετικά με την ανθεκτικότητα<sup>2</sup>, η οποία εξακολουθεί να καθοδηγεί τις σχετικές εργασίες της ΕΕ, καθώς και στην πείρα που έχει αντληθεί από την προώθηση της ανθεκτικότητας από την ΕΕ στο πλαίσιο της αντιμετώπισης σύνθετων προκλήσεων εσωτερικής πολιτικής.

Η παρούσα κοινή ανακοίνωση αναγνωρίζει επίσης ότι η ΕΕ δεν είναι προστατευμένη από τις πιέσεις που επηρεάζουν τους εξωτερικούς της εταίρους και ότι η εξωτερική πολιτική της ΕΕ μπορεί να συμβάλει στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας εντός της ίδιας της Ένωσης. Στο πνεύμα αυτό, προτείνει τη δημιουργία κατάλληλων διασυνδέσεων μεταξύ της εσωτερικής και

---

<sup>1</sup> «Κοινό όραμα, κοινή δράση: Μια ισχυρότερη Ευρώπη. Μια συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας». Ιούνιος 2016

<sup>2</sup> «Η προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα: διδάγματα από επισιτιστικές κρίσεις». COM (2012) 586 final, 3 Οκτωβρίου 2012

της εξωτερικής πολιτικής, ειδικότερα σε σχέση με το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την ασφάλεια.

## **2. Μια στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της ΕΕ**

**Ένα φιλόδοξο πλαίσιο πολιτικής.** Τα τελευταία έτη η ΕΕ καταβάλλει έντονες προσπάθειες για την αναδιαμόρφωση του πλαισίου εξωτερικής πολιτικής της, ανταποκρινόμενη στο μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον. Το νέο αυτό πλαίσιο περιλαμβάνει πολυμερείς στόχους, όπως το θεματολόγιο για τη βιώσιμη ανάπτυξη με ορίζοντα το 2030, η συμφωνία του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή, το πλαίσιο Σεντάι για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών και τις δεσμεύσεις για δράση που ανελήφθησαν κατά την Παγκόσμια Ανθρωπιστική Διάσκεψη Κορυφής, καθώς και οι σημαντικές επανεξετάσεις στις οποίες προέβη η ίδια η ΕΕ όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, τις σχέσεις της με τις χώρες της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, την ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη και τη διαμόρφωση ενός νέου επιπέδου φιλοδοξίας για την πολιτική ασφάλειας και άμυνας της ΕΕ. Με τη διακήρυξη της Ρώμης επιβεβαιώθηκε η δέσμευση της ΕΕ να διαδραματίσει ισχυρότερο ρόλο στην παγκόσμια σκηνή.

**Ένα ρευστότερο τοπίο παγκόσμιων προκλήσεων και κινδύνων.** Η ΕΕ θα προωθήσει το παρόν θεματολόγιο σε έναν κόσμο όπου ο ρυθμός των αλλαγών γίνεται ολοένα και ταχύτερος και οι πιέσεις που ασκούνται στα κράτη, στις κοινωνίες, στις κοινότητες και στα άτομα δημιουργούν όλο και μεγαλύτερες διαταραχές. Οι πιέσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται από τον πρωτοφανή ρυθμό της παγκοσμιοποίησης, κυμαίνονται από τις δημογραφικές, περιβαλλοντικές, μεταναστευτικές προκλήσεις ή τις προκλήσεις που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή, τις οποίες τα μεμονωμένα κράτη δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν μόνα τους, μέχρι τους οικονομικούς κλυδωνισμούς, τη διάβρωση της κοινωνικής συνοχής λόγω αδύναμων θεσμών και κακής διακυβέρνησης, τις συγκρούσεις και τον βίαιο εξτρεισμό, καθώς και τη δράση εξωτερικών δυνάμεων που αποσκοπούν στην αποσταθεροποίηση των εικαζόμενων αντιπάλων. Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών αποτελεί αντικείμενο διαρκών πιέσεων, ενώ παράλληλα μένουν ανεκπλήρωτες πολλές ανθρωπιστικές και αναπτυξιακές ανάγκες.

Η χρόνια τρωτότητα και αστάθεια που παρατηρείται στην ευρύτερη γειτονία της Ευρώπης επιδεινώνει τις επιπτώσεις των πιέσεων αυτών. Παρεμποδίζει την ανάπτυξη ολόκληρων περιφερειών με δυνητικές δευτερογενείς επιπτώσεις και πέραν των συνόρων τους.

**Πρωώθηση της ανθεκτικότητας για τη διατήρηση της προόδου.** Στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2012 σχετικά με την προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα, η ανθεκτικότητα ορίζεται ως «η ικανότητα ατόμου, νοικοκυριού, κοινότητας, χώρας ή περιοχής να αντέχει σε πιέσεις και κλυδωνισμούς, να προσαρμόζεται σε αυτά και να ανακάμπτει γρήγορα». Στη συνολική στρατηγική της ΕΕ αναπτύσσεται περισσότερο η έννοια αυτή. Η ανθεκτικότητα αναφέρεται ως «ευρεία έννοια που περιλαμβάνει όλα τα άτομα και την κοινωνία στο σύνολό της» και διέπεται από «τις αρχές της δημοκρατίας, της εμπιστοσύνης στους θεσμούς και της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και την ικανότητα (των κρατών και των

κοινωνιών) να αναμορφώνονται». Η στήριξη της ανθεκτικότητας σε όλα τα επίπεδα αποτελεί επίσης αναπόσπαστο μέρος της νέας ευρωπαϊκής κοινής αντίληψης για την ανάπτυξη.

Η στρατηγική προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα αποσκοπεί στην επίτευξη και τη διατήρηση της φιλόδοξης δέσμης στόχων για την εξωτερική δράση της ΕΕ που περιγράφονται ανωτέρω, μέσω της ενίσχυσης:

- της ικανότητας προσαρμογής των κρατών, των κοινωνιών, των κοινοτήτων και των ατόμων σε πολιτικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές, δημογραφικές ή κοινωνικές πιέσεις, προκειμένου να διατηρηθεί η πρόοδος όσον αφορά την επίτευξη των εθνικών αναπτυξιακών στόχων·
- της ικανότητας ενός κράτους –το οποίο υφίσταται σημαντικές πιέσεις– να οικοδομεί, να διατηρεί ή να αποκαθιστά τις βασικές του λειτουργίες, καθώς και τη βασική κοινωνική και πολιτική συνοχή, κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται ο σεβασμός της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων και θεμελιωδών δικαιωμάτων και να προάγεται η μακροπρόθεσμη ασφάλεια και πρόοδος χωρίς αποκλεισμούς·
- της ικανότητας των κοινωνιών, των κοινοτήτων και των ατόμων να αξιοποιούν τις ευκαιρίες και να διαχειρίζονται τους κινδύνους με ειρηνικό και σταθερό τρόπο, και να οικοδομούν, να διατηρούν ή να αποκαθιστούν τα μέσα διαβίωσης στο πλαίσιο σημαντικών πιέσεων.

Οι δέκα καθοριστικές παράμετροι που παρατίθενται στο παράρτημα προσδιορίζουν ορισμένες από τις σημαντικότερες μεθοδολογικές προσεγγίσεις που θα διαμορφώσουν αυτές τις εργασίες.

### **3. Εφαρμογή μιας στρατηγικής προσέγγισης όσον αφορά την ανθεκτικότητα**

Οι εργασίες θα βασιστούν στις ακόλουθες τρεις διασυνδεδεμένες πτυχές:

- διεύρυνση της συμβολής που μπορεί να έχει η εξωτερική δράση της ΕΕ στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας των χωρών-εταίρων και των πολιτών τους με παράλληλη εδραίωση και υλοποίηση των υφιστάμενων δεσμεύσεων όσον αφορά την ανθεκτικότητα·
- εμπλουτισμός του τομεακού πολιτικού διαλόγου με τις χώρες-εταίρους με βάση την πείρα της ΕΕ στην προώθηση της ανθεκτικότητας στην εσωτερική της πολιτική, αφενός, και στην ερευνητική βάση, αφετέρου·
- εξασφάλιση της αποτελεσματικής συμβολής της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ στην ανθεκτικότητα στο εσωτερικό της Ένωσης.

Οι εργασίες αυτές θα βασιστούν στη δέσμευση της ΕΕ όσον αφορά τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα και θεμελιώδη δικαιώματα.

### **3.1 Διεύρυνση της συμβολής που μπορεί να έχει η εξωτερική δράση της ΕΕ στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας σε επίπεδο κρατών, κοινωνίας και κοινότητας στις χώρες-εταίρους**

Η ΕΕ θα συνεχίσει να εφαρμόζει το σχέδιο δράσης για την ανθεκτικότητα για την περίοδο 2013-2020, το οποίο βασίζεται στα συμπεράσματα του Συμβουλίου το 2013 σχετικά με την προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα. Ωστόσο, η προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα θα επεκταθεί ώστε να συμπεριληφθεί η ανθεκτικότητα σε επίπεδο κρατών, κοινωνίας και κοινότητας, με βάση τη νέα ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη. Θα δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην αντιμετώπιση των παρατεταμένων κρίσεων, των κινδύνων βίαιων συγκρούσεων και άλλων διαρθρωτικών πιέσεων, συμπεριλαμβανομένης της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, της κλιματικής αλλαγής, της μετανάστευσης και του αναγκαστικού εκτοπισμού.

Η προσέγγιση αυτή θα ευθυγραμμιστεί με τις δεσμεύσεις της ΕΕ όσον αφορά το θεματολόγιο με ορίζοντα το 2030, κυρίως με την αρχή «να μη μείνει κανείς στο περιθώριο» και με τη δέσμευση για επίτευξη του στόχου βιώσιμης ανάπτυξης 16 περί προώθησης «ειρηνικών και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνιών για την αειφόρο ανάπτυξη, παροχή πρόσβασης στη δικαιοσύνη και οικοδόμηση αποτελεσματικών, υπεύθυνων και χωρίς αποκλεισμούς θεσμών».

#### **Ανθεκτικότητα και συμμετοχικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς**

Υπάρχουν ισχυρά στοιχεία τα οποία καταδεικνύουν τη σύνδεση των συμμετοχικών κοινωνιών χωρίς αποκλεισμούς, οι οποίες διαθέτουν υπεύθυνους, διαφανείς και δημοκρατικούς θεσμούς, με τη βιώσιμη ανάπτυξη και την πρόληψη των βίαιων συγκρούσεων. Αντίθετα, οι ελλείψεις όσον αφορά τη διακυβέρνηση, τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου, και την ισότητα των φύλων, καθώς και η διαφθορά και η συρρίκνωση του χώρου για τη δημόσια συμμετοχή και την κοινωνία των πολιτών, συνιστούν θεμελιώδη πρόκληση για την αποτελεσματικότητα των αναπτυξιακών προσπαθειών κάθε κοινωνίας. Η ποιότητα της διακυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης καθορίζει τις επιδόσεις μιας χώρας σε όλους τους τομείς της δημόσιας πολιτικής και διαμορφώνει την οικονομική ευημερία, την κοινωνική συνοχή και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Οι ανθεκτικές κοινωνίες βασίζονται στη βιώσιμη και ισορροπημένη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη η οποία προβλέπει και αντιμετωπίζει τις κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, τα τρωτά σημεία και τα βαθύτερά τους αίτια. Η αντίληψη αυτή βρίσκεται στο επίκεντρο της προσέγγισης της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα των κρατών και των κοινωνιών.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να συνεχίσει να στηρίζει εθνικές προσπάθειες, προσαρμοσμένες στις ανάγκες και στο πλαίσιο κάθε κοινωνίας, για την οικοδόμηση βιώσιμων δημοκρατικών κρατών, καθώς και υπεύθυνων και διαφανών θεσμών, τη μεταρρύθμιση του τομέα της ασφάλειας, την ενίσχυση του κράτους δικαίου, την επίτευξη ανάπτυξης και απασχόλησης ευρείας κλίμακας χωρίς αποκλεισμούς, καθώς και συμμετοχικής λήψης αποφάσεων και

*πρόσβασης του κοινού σε πληροφορίες. Ιδιαίτερη προσοχή θα δοθεί στη συμμετοχή των τοπικών κυβερνήσεων, των κοινοτήτων και των φορέων της κοινωνίας των πολιτών.*

**Η ανθεκτικότητα στην πράξη – οικοδόμηση της ανθεκτικότητας σε μετασυγκρουσιακές συνθήκες: η περίπτωση της Νιγηρίας**

Η αντιμετώπιση της τρωτότητας και αστάθειας που παρατηρείται στην Αφρική αποτελεί παγκόσμια προτεραιότητα, στο πλαίσιο της οποίας απαιτείται ανάληψη συλλογικής δράσης από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη για την αντιμετώπιση των διασυνδεδεμένων προκλήσεων της φτώχειας, της ανισότητας, των συγκρούσεων, του βίαιου εξτρεμισμού και των κλιματικών απειλών. Η παρατεταμένη κρίση στην περιοχή έχει επίσης σημαντικές δευτερογενείς επιπτώσεις για την ΕΕ.

Η απόκριση της ΕΕ στην κρίση στη βόρεια Νιγηρία αποτελεί παράδειγμα κοινής προσέγγισης όσον αφορά την ανθεκτικότητα, βάσει κοινής ανάλυσης (η οποία διενεργήθηκε από κοινού με την Παγκόσμια Τράπεζα και τα Ηνωμένα Έθνη) και κοινού στρατηγικού σχεδιασμού. Μια σημαντική δέσμη μέτρων στήριξης θα έχει ως στόχο την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των πολιτών που έχουν πληγεί από τις συγκρούσεις και την έναρξη της ανασυγκρότησης στη βορειοανατολική Νιγηρία. Η δέσμη αυτή βασίζεται στην υφιστάμενη αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης με σκοπό τη σταδιακή έναρξη της ανάκαμψης και της αποκατάστασης, με τη χρησιμοποίηση ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών κονδυλίων.

**Η ανθεκτικότητα στην πράξη – ανθεκτικότητα και παροχή στήριξης στους εταίρους μας στο πλαίσιο των πέντε κατευθυντήριων αρχών της ΕΕ έναντι της Ρωσίας**

Η εσωτερική ανθεκτικότητα της Ένωσης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της εξωτερικής μας πολιτικής έναντι της Ρωσίας. Στις πέντε κατευθυντήριες αρχές που συμφωνήθηκαν από το Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων τον Μάρτιο του 2016 αναγνωρίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας μας με μια γειτονία που εκτείνεται έως την Κεντρική Ασία. Αναγνωρίζεται επίσης η ανάγκη να ενισχυθεί η ανθεκτικότητα της ΕΕ, όσον αφορά ειδικότερα την ενεργειακή ασφάλεια, τις υβριδικές απειλές και τη στρατηγική επικοινωνία. Στόχος είναι να εξασφαλιστεί ότι τόσο η Ένωση όσο και οι γειτονικές χώρες-εταίροι παραμένουν ελεύθερες να προβαίνουν στις δικές τους πολιτικές, διπλωματικές και οικονομικές επιλογές, μειώνοντας τα περιθώρια εξωτερικής επιρροής ή εξαναγκασμού.

**Οικονομική ανθεκτικότητα**

Η οικονομική ανθεκτικότητα αποτελεί βασικό παράγοντα της συνολικής ανθεκτικότητας μιας χώρας και συσχετίζεται στενά με άλλες πτυχές της ανθεκτικότητας. Η ενίσχυση της οικονομικής ανθεκτικότητας περιλαμβάνει τη χάραξη ορθών μακροοικονομικών πολιτικών. Πρέπει επίσης να δοθεί προσοχή και σε άλλους παράγοντες, όπως η διασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης των υποδομών που είναι απαραίτητες για την παροχή βασικών δημόσιων υπηρεσιών, η διασφάλιση ενός περισσότερο διαφοροποιημένου, αποδοτικού και ασφαλούς ενεργειακού εφοδιασμού και των απαραίτητων οικονομικών μέτρων έκτακτης ανάγκης, καθώς και η λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της συνέχειας των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και της προστασίας ζωτικών υπηρεσιών και βασικών υποδομών σε περίπτωση κλυδωνισμών.

Παρόλο που η μακροοικονομική σταθερότητα είναι ουσιώδης για την κοινωνική ανάπτυξη, η σταθεροποίηση σε μακροεπίπεδο και οι πολιτικές προσαρμογής μπορεί να συνεπάγονται δαπάνες. Οι πιέσεις αυτές ενδέχεται να επιδεινώσουν τις υφιστάμενες ανισότητες και τις κοινωνικές εντάσεις, ιδιαίτερα όταν πλήττουν τα πλέον ευάλωτα άτομα. Πρέπει να σχεδιαστούν πολιτικές για τον μετριασμό των συνεπειών αυτών. Η αναβάθμιση των στατιστικών ικανοτήτων και των ικανοτήτων πρόβλεψης αποτελεί προϋπόθεση για τη βελτίωση της χάραξης πολιτικής και της παρακολούθησης.

Η οικονομική ανθεκτικότητα προϋποθέτει επίσης τη διαμόρφωση κατάλληλων συνθηκών για τη βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, τις επενδύσεις και τη χρηματοδότηση. Για τον σκοπό αυτό απαιτείται κατ'αρχάς μια διαφοροποιημένη οικονομία που δεν θα εξαρτάται υπερβολικά από μεμονωμένους τομείς ή εταιρείες, και θα διαθέτει ένα υποστηρικτικό περιβάλλον για την ανάπτυξη νέων επιχειρήσεων και ΜΜΕ. Η προώθηση της κυκλικής οικονομίας, η οποία μειώνει την εξάρτηση από τους πόρους, μπορεί επίσης να συμβάλει στην επίτευξη αυτού του στόχου. Επιπλέον, η παροχή στους εργαζομένους των απαιτούμενων δεξιοτήτων και πρόσβασης στην κατάρτιση θα τους βοηθήσει να προσαρμοστούν στις διαρθρωτικές αλλαγές.

Οι επενδύσεις από ξένες εταιρείες μπορεί να βοηθήσουν τις χώρες να αναβαθμίσουν τις οικονομίες τους, αλλά αυτό πρέπει να συνδυάζεται με τη δημιουργία κινήτρων για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις, ώστε να διασφαλίζεται ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των εργασιακών δικαιωμάτων.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να στηρίζει τις χώρες-εταίρους στην ανάπτυξη οικονομικής ανθεκτικότητας η οποία θα βασίζεται στη μακροοικονομική σταθερότητα και θα συνοδεύεται από τη λήψη μέτρων που θα αποσκοπούν στην προώθηση της χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης και στον μετριασμό των δυνητικών αρνητικών επιπτώσεων της μετάβασης για ορισμένες κοινωνικές ομάδες· στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην ανάπτυξη ικανοτήτων, στη δημιουργία αξιοπρεπών θέσεων εργασίας, στην κοινωνική προστασία και στην οικονομική χειραφέτηση των μειονεκτουσών ομάδων·
- να συνεργαστεί με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, άλλους διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς, οργανώσεις του επιχειρηματικού τομέα και κοινωνικούς εταίρους με σκοπό την ενίσχυση των επενδυτικών πλαισίων για την οικονομική και κοινωνική ανθεκτικότητα, η οποία θα βασιστεί στη χωρίς αποκλεισμούς οικονομική ανάπτυξη, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την προώθηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και της πρόσβασης σε χρηματοδότηση· για την υλοποίηση του παρόντος θεματολογίου η ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιήσει πλήρως το προτεινόμενο εξωτερικό επενδυτικό σχέδιο.

## Μεγαλύτερη έμφαση στις ανάγκες που προκύπτουν λόγω των παρατεταμένων κρίσεων

Το επίπεδο των ανθρωπιστικών αναγκών που συνδέονται με τον εκτοπισμό λόγω βίαιων συγκρούσεων είναι το υψηλότερο που έχει καταγραφεί ποτέ. Ολόκληρες περιοχές είναι εγκλωβισμένες σε μια κατάσταση παρατεταμένης κρίσης και αστάθειας, στο πλαίσιο της οποίας οι επιπτώσεις των χρόνιων φυσικών καταστροφών, της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και των συγκρούσεων διασταυρώνονται και αλληλομεγεθύνονται. Επί του παρόντος, το 22% του παγκόσμιου πληθυσμού, ήτοι 1,6 δισεκ. άνθρωποι<sup>3</sup>, ζει σε επισφαλείς συνθήκες, ενώ το ποσοστό αυτό αναμένεται να αυξηθεί ακόμη περισσότερο έως το 2030<sup>4</sup>. Δεν αυξάνεται όμως μόνο ο αριθμός των ατόμων που βρίσκονται σε κατάσταση ανθρωπιστικής ανάγκης, αλλά και το χρονικό διάστημα που διαρκεί αυτή η κατάσταση. Η μέση διάρκεια του εκτοπισμού είναι πλέον 17 έτη. Τα δύο τρίτα της διεθνούς ανθρωπιστικής βοήθειας κατευθύνονται πλέον σε μακροχρόνιους αποδέκτες, λόγω των παρατεταμένων κρίσεων ή επαναλαμβανόμενων καταστροφών στην ίδια περιοχή.

Ο παραδοσιακός γραμμικός καταμερισμός των εργασιών μεταξύ ανθρωπιστικής βοήθειας και αναπτυξιακής συνεργασίας μεταβάλλεται στο πλαίσιο της νέας αυτής πραγματικότητας. Η διαρθρωτική αστάθεια, η οποία έχει τόσο βραχυπρόθεσμες όσο και μακροπρόθεσμες κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές επιπτώσεις, πρέπει να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα ώστε να σπάσουν οι επαναλαμβανόμενοι κύκλοι καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Το υφιστάμενο μοντέλο της ΕΕ για την αντιμετώπιση των κρίσεων πρέπει να προσαρμοστεί καλύτερα σε μια κατάσταση όπου η φτώχεια, η αύξηση του πληθυσμού, η κλιματική αλλαγή, η ταχεία αστικοποίηση, ο ανταγωνισμός για περιορισμένους πόρους, οι συγκρούσεις και ο βίαιος εξτρεμισμός δημιουργούν ολόκληρες περιοχές αστάθειας.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να θέσει ως προτεραιότητα και να ενισχύσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των πολιτικών, ανθρωπιστικών και αναπτυξιακών φορέων της ΕΕ όσον αφορά τις παρατεταμένες κρίσεις και τον παρατεταμένο εκτοπισμό, με παράλληλη τήρηση των διακριτών εντολών που καθορίζονται στη Συνθήκη και των ανθρωπιστικών αρχών·
- να ενθαρρύνει τις κυβερνήσεις, μέσω του πολιτικού διαλόγου, με τη στήριξη των αναπτυξιακών εταίρων, να αναλάβουν μεγαλύτερη ευθύνη όσον αφορά τη χρόνια τρωτότητα και να ενισχύσουν τις τοπικές ικανότητες για τη διαχείριση κινδύνων και την πιο έγκαιρη απόκριση σε τοπικό επίπεδο·
- να κινητοποιήσει την ικανότητά της όσον αφορά τη διπλωματική συνεργασία, τον τομεακό πολιτικό διάλογο και τον προγραμματισμό της βοήθειας με συνεκτικό τρόπο στο πλαίσιο μιας βελτιωμένης κοινής ανάλυσης όλων των παραγόντων –

<sup>3</sup> ΟΟΣΑ(2016), States of Fragility 2016: Understanding violence (Καταστάσεις αστάθειας 2016: κατανοώντας τη βία)

<sup>4</sup> One Humanity: Shared Responsibility (Μία ανθρωπότητα, κοινή ευθύνη) - Έκθεση του Γενικού Γραμματέα Ban Ki Moon στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Ανθρωπιστικής Διάσκεψης Κορυφής, 2016.

*συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικοοικονομικών, πολιτικών και περιβαλλοντικών κινδύνων— που επιδεινώνουν την τρωτότητα επιπλέον των υφιστάμενων κινδύνων.*

**Η ανθεκτικότητα στην πράξη – κατανόηση της διάστασης του φύλου, ένα παράδειγμα από την πολιτική σε θέματα συγκρούσεων και καταστροφών**

Μελέτες περιπτώσεων δείχνουν ότι η κλιματική αλλαγή, οι καταστροφές και οι βίαιες συγκρούσεις μπορούν να επηρεάσουν με διαφορετικούς τρόπους τις ομάδες φύλου. Οι παράγοντες αυτοί πρέπει να γίνουν δεόντως κατανοητοί και να εξετάζονται σε κάθε ανάλυση της ανθεκτικότητας.

Σε ορισμένες περιπτώσεις οι καταστροφές και οι συγκρούσεις μπορεί να τονίσουν τα πατριαρχικά κοινωνικά πρότυπα που περιορίζουν δυσανάλογα την ισότιμη πρόσβαση γυναικών και κοριτσιών σε δικαιώματα και πόρους, και επίσης να προκαλέσουν παράλληλα αλλαγή των ρόλων και των προτύπων των φύλων.

Οι γυναίκες και τα κορίτσια μπορούν επίσης να διαδραματίσουν ενεργό και σημαντικό ρόλο όσον αφορά τη συμβολή τους στην ανθεκτικότητα της κοινωνίας, με αποτέλεσμα τη στήριξη της ειρήνης. Με τη διασφάλιση της κατάλληλης ενημέρωσης των γυναικών και των κοριτσιών και της ενεργού συμμετοχής τους στις προσπάθειες για οικοδόμηση της ειρήνης και ανάκαμψη δεν εξασφαλίζεται απλώς η συνεκτίμηση των ιδιαίτερων αναγκών και ικανοτήτων τους, αλλά μπορεί επίσης να δημιουργηθεί η ευκαιρία για κοινωνική αλλαγή, μέσω της αμφισβήτησης των παραδοσιακών ρόλων των φύλων και των διακρίσεων λόγω φύλου. Πρόκειται για έναν επιπλέον παράγοντα ανθεκτικότητας της κοινωνίας ο οποίος μπορεί να διασφαλίσει πιο πρόσφορα και βιώσιμα αποτελέσματα για τις εργασίες που υποστηρίζονται από την ΕΕ.

Πρέπει επίσης να αναγνωριστεί η ιδιαίτερη συμβολή των γυναικών στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας στις βίαιες συγκρούσεις εντός των κοινωνιών, όπως και ο ρόλος που διαδραματίζουν στη συμμετοχή των κοινοτήτων στην πρόληψη και επίλυση των συγκρούσεων και στην καταπολέμηση του βίαιου εξτρεμισμού.

**Ανθεκτικότητα και πρόληψη των βίαιων συγκρούσεων**

Μια προσέγγιση με βάση την ανθεκτικότητα όσον αφορά την πρόληψη των βίαιων συγκρούσεων αποσκοπεί στη βελτίωση των παρεμβάσεων, μέσω της καλύτερης κατανόησης των παραγόντων που οδηγούν σε βίαιες συγκρούσεις και του προσδιορισμού των ενδογενών ικανοτήτων μιας κοινωνίας, οι οποίες παρέχουν σε ορισμένες κοινότητες τη δυνατότητα να μην υποκύψουν στη βία. Μπορεί να δώσει ώθηση στις ειρηνευτικές πρωτοβουλίες και να στηρίξει τους τοπικούς μηχανισμούς επίλυσης συγκρούσεων, ιδίως σε ευάλωτες χώρες στις οποίες το κράτος ενδέχεται να διαδραματίζει αμφίσημο ρόλο, αφενός ως πηγή πολιτικής εξουσίας και αφετέρου ως πηγή βίας ή εξαναγκασμού.

Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής πρέπει επίσης να διευρυνθεί το φάσμα των αποκρίσεων που εξετάζονται, για παράδειγμα προσδίδοντας μεγαλύτερη βαρύτητα στη συμβολή της πολιτικής για την απασχόληση και της κοινωνικής πολιτικής στην ανθεκτικότητα της κοινωνίας στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων ανάκαμψης, να καταβληθούν

προσπάθειες για τη συνεκτίμηση της κοινωνικής διάστασης στις ρυθμίσεις διακυβέρνησης σχετικά με την πρόσβαση στους φυσικούς πόρους και να ενισχυθεί η διάσταση του φύλου (βλ. πλαίσιο ανωτέρω).

Υπάρχουν επίσης περιθώρια να αυξηθεί η συμβολή των εταιρικών σχέσεων της ΕΕ στον τομέα της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ) στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Μαΐου 2017 σχετικά με την ασφάλεια και την άμυνα. Θα μπορούσαν εν προκειμένω να περιληφθούν η κατάρτιση και η ανάπτυξη ικανοτήτων, καθώς και η ανάληψη εργασιών στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την ανάπτυξη ικανοτήτων για τη στήριξη της ασφάλειας και της ανάπτυξης.

Όλα τα ανωτέρω πρέπει να υποστηριχθούν από κοινές εργασίες της ΕΕ και των κρατών μελών της σε πολιτικό και διπλωματικό επίπεδο.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να εντείνει τις εργασίες της για την πρόληψη των συγκρούσεων και την οικοδόμηση της ειρήνης μέσω της εισαγωγής μιας διάστασης ανθεκτικότητας η οποία δίνει μεγαλύτερη έμφαση σε μια περισσότερο ολοκληρωμένη, κοινή ανάλυση, στη συμμετοχή σε επίπεδο κοινότητας και κράτους και, κατά περίπτωση, στην ανάπτυξη της ολοκληρωμένης προσέγγισης όσον αφορά τις συγκρούσεις και τις κρίσεις η οποία παρουσιάζεται στη συνολική στρατηγική της ΕΕ·
- να προσδώσει μεγαλύτερη βαρύτητα, στη μεθοδολογία της για την αξιολόγηση των συγκρούσεων, στις τοπικές ικανότητες αντιμετώπισης των κινδύνων και στους θετικούς παράγοντες ανθεκτικότητας στο εσωτερικό μιας κοινότητας, σε συνδυασμό με ανάλυση των σχέσεων εξουσίας και των εξωτερικών πιέσεων που μπορούν να οδηγήσουν σε κοινωνική κατάρρευση· επίσης, θα πρέπει να λάβει περισσότερο υπόψη τη σύνδεση μεταξύ της περιβαλλοντικής ευπάθειας και του κινδύνου βίαιων συγκρούσεων, και να περιλαμβάνει συστηματικά τους κλιματικούς και περιβαλλοντικούς δείκτες στα συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης συγκρούσεων·
- να χρησιμοποιήσει την ενισχυμένη αυτή ανάλυση για τη διαμόρφωση και την ενίσχυση των πολιτικών προσπαθειών που καταβάλλονται από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της για την πρόληψη των συγκρούσεων, μέσω του πολιτικού διαλόγου, της συλλογικής διπλωματικής απάντησης και της συνεργασίας με εταίρους όπως τα Ηνωμένα Έθνη.

### **Ανθεκτικότητα, κλιματική αλλαγή και υποβάθμιση του περιβάλλοντος**

Η κλιματική αλλαγή, οι φυσικές καταστροφές και η υποβάθμιση του περιβάλλοντος είναι αλληλένδετες και έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην ανθεκτικότητα των κοινοτήτων και στα συστήματα οικολογικής στήριξης από τα οποία εξαρτάται η ζωή. Αποτελούν αιτίες ή παράγοντες που συντελούν σε πολλές συγκρούσεις παγκοσμίως.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να διευρύνει την προσέγγισή της ως προς τις προκλήσεις αυτές και να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στη διαφύλαξη, την αποκατάσταση και τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και των οικοσυστημάτων, καθώς και στη διατήρηση των υπηρεσιών που παρέχουν. Αυτό θα πρέπει να συνδυαστεί με τις τρέχουσες εργασίες για την οικοδόμηση ανθεκτικότητας σε σχέση με ακραία φαινόμενα όπως η ξηρασία, ο λιμός και οι πλημμύρες<sup>5</sup>.
- κατά την αξιολόγηση της τρωτότητας, θα πρέπει να μην εξετάζει μόνο την ένταση των συμβάντων, αλλά και τη συχνότητά τους και την πιθανότητα εμφάνισής τους· να συνυπολογίζει τις μακροπρόθεσμες περιβαλλοντικές πιέσεις κατά την εκτίμηση και απόκριση, όπως η αποψίλωση των δασών και η αυξανόμενη ζήτηση νερού, καθώς και την ανάγκη πρόβλεψης των συνεπειών των φυσικών καταστροφών και των γεγονότων που εξελίσσονται με αργό ρυθμό, όπως η υποβάθμιση του εδάφους, η οξίνιση των ωκεανών, η άνοδος της στάθμης της θάλασσας και η τήξη των παγετώνων·
- να απαιτεί τη συστηματικότερη διενέργεια εκτιμήσεων κινδύνου όσον αφορά το περιβάλλον, το κλίμα και τις καταστροφές, να ενσωματώνει τις εκτιμήσεις αυτές σε συστήματα έγκαιρης προειδοποίησης ώστε να προσδιορίζονται οι δυνητικές επιπτώσεις καταστροφικών ξαφνικών κινδύνων ή κινδύνων που εξελίσσονται με αργό ρυθμό, και επίσης να προσδιορίζει και να θέτει ως προτεραιότητα προληπτικά μέτρα και/ή μέτρα προσαρμογής για επενδύσεις και αναπτυξιακό, εδαφικό και πολεοδομικό σχεδιασμό με επίγνωση των κινδύνων.

Η ΕΕ έχει δεσμευτεί επίσης να συνεργαστεί με τις τοπικές αρχές για την τόνωση της ανθεκτικότητας σε ταχέως αναπτυσσόμενες αστικές περιοχές, όπου η έλλειψη σχεδιασμού ή επενδύσεων σε μέτρα για τον μετριασμό των κλιματικών και γεωφυσικών κινδύνων μπορεί να εκθέσει τον πληθυσμό σε σημαντική ανθρώπινη και οικονομική βλάβη σε περίπτωση κλυδωνισμών και εντάσεων. Η αντιμετώπιση των υποκείμενων παραγόντων κινδύνου μέσω της πραγματοποίησης δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων με επίγνωση των κινδύνων αποδεικνύεται οικονομικά αποδοτικότερη απ' ό,τι η αντίδραση μετά την καταστροφή. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ θα συνεχίσει επίσης να βασίζεται στον παγιωμένο τομεακό διάλογο σχετικά με τη βιώσιμη αστικοποίηση με τους σημαντικότερους εταίρους και οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών και τοπικών αρχών, ώστε να ενισχυθεί η ανθεκτικότητά τους και η ικανότητά τους για καινοτομία, σύμφωνα με τους στόχους του νέου αστικού θεματολογίου.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να προωθήσει τη χρήση προσεγγίσεων που βασίζονται στο οικοσύστημα για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών·

---

<sup>5</sup> Ο ζωτικός ρόλος της εύρυθμης λειτουργίας των οικοσυστημάτων και των υπηρεσιών που παρέχουν αναγνωρίζεται στο σχέδιο δράσης της ΕΕ για τη φύση.

- να προωθήσει τη μεταβίβαση κινδύνων μέσω μηχανισμών χρηματοδότησης κινδύνων όπως οι ασφαλίσεις και οι πιστώσεις έκτακτης ανάγκης·
- να συνεργαστεί με τις τοπικές αρχές για την ανάπτυξη συστημάτων διακυβέρνησης τα οποία προωθούν την ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων.

Οι εργασίες αυτές θα συνοδεύονται από ενισχυμένη πολιτική παρέμβαση της ΕΕ, κυρίως μέσω του δικτύου πράσινης διπλωματίας, των ομάδων εργασίας της ομάδας G7 για το κλίμα και την ευπάθεια, της εταιρικής σχέσης InsuResilience της ομάδας G7 και της σύμβασης-πλασίου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή. Επιπλέον, η ΕΕ θα πρέπει να εργαστεί, στο πλαίσιο άλλων σχετικών φόρουμ, μεταξύ των οποίων οι πολυμερείς περιβαλλοντικές συμφωνίες των Ηνωμένων Εθνών και άλλες σχετικές συμφωνίες, για την αύξηση της ευαισθητοποίησης μεταξύ των εταίρων όσον αφορά την περιβαλλοντική συμβολή στη σταθερότητα και την ασφάλεια.

### **Ανθεκτικότητα, μετανάστευση και αναγκαστικός εκτοπισμός**

Το θεματολόγιο με ορίζοντα το 2030 αναγνωρίζει τη θετική συμβολή των μεταναστών στη χωρίς αποκλεισμούς και βιώσιμη ανάπτυξη. Λαμβάνει επίσης υπόψη την ευάλωτη θέση και τις ανάγκες των βιαιώς εκτοπισμένων ατόμων. Οι ορθά σχεδιασμένες μεταναστευτικές πολιτικές μπορούν να ενισχύσουν την οικονομική ανθεκτικότητα τόσο στις χώρες υποδοχής όσο και στις κοινότητες καταγωγής. Επιπλέον, σε ατομικό επίπεδο, η μετανάστευση και η φυγή μπορούν να αποτελέσουν θεμιτή στρατηγική προσαρμογής σε σοβαρές εξωτερικές πιέσεις. Ωστόσο, οι ξαφνικές, διαρκείς και μεγάλης κλίμακας μεταναστευτικές πιέσεις, συμπεριλαμβανομένων των πιέσεων που οφείλονται στον αναγκαστικό εκτοπισμό, πλήττουν συχνά σε μεγαλύτερο βαθμό ορισμένες από τις φτωχότερες περιοχές του κόσμου, καταπονώντας ακόμη περισσότερο τους εύθραυστους μηχανισμούς αντιμετώπισης. Μεταξύ των περιοχών που πλήττονται ιδιαίτερα είναι η υποσαχάρια Αφρική. Και η Ευρώπη όμως αναμένεται να εξακολουθήσει να αποτελεί προορισμό για πολλούς, γεγονός που, πέραν των συνεπειών που θα έχει για την ΕΕ, έχει επίσης επιπτώσεις για τις χώρες διέλευσης που βρίσκονται στη γεωγραφική της περιφέρεια.

Η προσέγγιση της μετανάστευσης με βάση την ανθεκτικότητα προϋποθέτει τον σχεδιασμό πολιτικών οι οποίες θα αποτυπώνουν τον τρόπο με τον οποίο τα μεταναστευτικά πρότυπα ανταποκρίνονται στη σύνθετη αλληλεπίδραση μεταξύ της δημογραφίας, των θεσμικών και δημοκρατικών αδυναμιών, των οικονομικών και κοινωνικών ανισορροπιών, των βιαιών συγκρούσεων, της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής. Προϋποθέτει τη συνέχιση της επένδυσης σε μια άρτια βάση τεκμηρίωσης για τη χάραξη πολιτικής και την πραγματοποίηση έγκαιρων επενδύσεων σε μηχανισμούς αντίδρασης.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει να επιδιώξει την περαιτέρω ανάπτυξη των παρακάτω βασικών διαστάσεων της προσέγγισής μας όσον αφορά τη μετανάστευση και τον αναγκαστικό εκτοπισμό με γνώμονα την ανθεκτικότητα:*

- διασφάλιση της πλήρους ενσωμάτωσης των εργασιών για τη μετανάστευση στη συνολική πολιτική μας σχέση με τις χώρες-εταίρους και της θεμελίωσης των εργασιών αυτών στις αρχές της ανάληψης ιδίας ευθύνης, της επιμερισμένης ευθύνης και του πλήρους σεβασμού του ανθρωπιστικού και μεταναστευτικού δικαίου, καθώς και των υποχρεώσεων περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος στην προστασία·
- αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράνομης μετανάστευσης, ορισμένα από τα οποία είναι βαθιά ριζωμένα, συμπεριλαμβανομένης της φτώχειας, της ανισότητας, της δημογραφικής ανάπτυξης, της έλλειψης απασχόλησης, της εκπαίδευσης και των οικονομικών ευκαιριών, της αστάθειας, των συγκρούσεων, της κλιματικής αλλαγής και των μακροπρόθεσμων συνεπειών του αναγκαστικού εκτοπισμού·
- προώθηση της αυτονομίας και της παροχής στα εκτοπισμένα άτομα της δυνατότητας να ζουν με αξιοπρέπεια, μεταξύ άλλων συνεισφέροντας στις κοινωνίες υποδοχής<sup>6</sup>. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται μια νέα ανθρωποκεντρική προσέγγιση προσανατολισμένη στην ανάπτυξη όσον αφορά τους αναγκαστικά εκτοπισθέντες και τις κοινότητες υποδοχής, η οποία θα στηρίζει την πρόσβαση σε εκπαίδευση, στέγαση, αξιοπρεπή εργασία, μέσα διαβίωσης και υπηρεσίες, και θα έχει ως στόχο την εξάλειψη της εξάρτησης από την ανθρωπιστική βοήθεια·
- εξάρθρωση των δικτύων εμπορίας ανθρώπων και οργανωμένου εγκλήματος, τα οποία εκμεταλλεύονται τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, και εφαρμογή μιας προσέγγισης που λαμβάνει υπόψη τη διάσταση του φύλου όσον αφορά τις ειδικές μορφές βίας που τους πλήττουν·
- παροχή στήριξης στις κοινότητες υποδοχής. Η ΕΕ θα πρέπει να στηρίζει περαιτέρω την ανάληψη στοχευμένων πρωτοβουλιών για τη βελτίωση των γλωσσικών και επαγγελματικών δεξιοτήτων, της πρόσβασης σε υπηρεσίες, στην αγορά εργασίας και στην εκπαίδευση χωρίς αποκλεισμούς, για την ενθάρρυνση των διαπολιτισμικών ανταλλαγών και για την προώθηση εκστρατειών ευαισθητοποίησης που απευθύνονται τόσο στις κοινότητες υποδοχής όσο και στους μετανάστες·
- ενίσχυση της βάσης τεκμηρίωσης για παρεμβάσεις, μεταξύ άλλων δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στην αναγκαστική εκτόπιση, στους παράγοντες της μετανάστευσης και στη συνεργασία με τρίτες χώρες στο πλαίσιο του προγράμματος-πλαισίου της ΕΕ για την έρευνα και την καινοτομία.

**Η ανθεκτικότητα στην πράξη – κατανόηση των αιτίων και των διασυνδέσεων μεταξύ των πιέσεων. Ένα παράδειγμα που αφορά τη μετανάστευση, το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή**

Η μετανάστευση προς την ΕΕ θεωρείται ότι επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις περιβαλλοντικές και κλιματικές αλλαγές· ωστόσο, είναι δύσκολο να διαχωριστεί ο

<sup>6</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ζώντας με αξιοπρέπεια: από την εξάρτηση στην αυτονομία – Αναγκαστικές εκτοπίσεις και ανάπτυξη», (COM(2016) 234 final).

παράγοντας αυτός από τους οικονομικούς, τους δημογραφικούς και άλλους παράγοντες, και συχνά δεν αναφέρεται. Πολλοί μετανάστες από τη Δυτική ή την Ανατολική Αφρική έχουν εγκαταλείψει τις εστίες τους πρωτίστως λόγω της ερημοποίησης και της υποβάθμισης του εδάφους, στοιχείων που συμβάλλουν στη συστηματική εγκατάλειψη της υπαίθρου στην Αφρική, η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις περιβαλλοντικές διαταραχές που παρατηρούνται στα γεωργικά συστήματα.

Οι επιπτώσεις των φυσικών καταστροφών επιδεινώνονται από τις οικονομικές και δημογραφικές τάσεις και την ταχεία αστικοποίηση. Ως αποτέλεσμα, οι πόλεις της Αφρικής βρίσκονται συχνά αντιμέτωπες με μεγάλη διόγκωση του πληθυσμού και δεν είναι σε θέση να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των κατοίκων τους στους τομείς της απασχόλησης, της στέγασης ή των βασικών υπηρεσιών. Πρόσφατες μελέτες έδειξαν ότι οι μετανάστες συγκεντρώνονται σε μεγάλο βαθμό σε άτυπους οικισμούς στα περίχωρα μεγάλων αφρικανικών πόλεων, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Άκρα, όπου σε ποσοστό άνω του 90% των νοικοκυριών οι μετανάστες ζουν σε μια άκρως υποβαθμισμένη περιοχή χωρίς πρόσβαση σε τρεχούμενο νερό.

### **3.2 Ενίσχυση της ανθεκτικότητας μέσω πολιτικού διαλόγου και διμερών πρωτοβουλιών**

Η ΕΕ χρησιμοποιεί όλο και περισσότερο μια προσέγγιση με βάση την ανθεκτικότητα για την εξάλειψη των στεγανών στο πλαίσιο της αντιμετώπισης σύνθετων προκλήσεων εσωτερικής πολιτικής οι οποίες εκτείνονται από την οικονομική πολιτική μέχρι την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Επιπλέον, έχει πραγματοποιήσει σημαντικές επενδύσεις στην έρευνα ώστε να εξασφαλιστεί μια άρτια βάση τεκμηρίωσης για την προσέγγιση αυτή και έχει αναπτύξει σειρά αναλυτικών εργαλείων για τη στήριξη της εφαρμογής της πολιτικής. Όσον αφορά πολλές από τις προκλήσεις αυτές, η εσωτερική και η διεθνής διάσταση της απόκρισης είναι αλληλένδετες (βλ. πλαίσιο κατωτέρω). Αυτό μας επιτρέπει να εμπλουτίσουμε τον πολιτικό διάλογο με τις χώρες-εταίρους θέτοντας επί τάπητος διδάγματα από την πείρα της ΕΕ στον τομέα της εσωτερικής πολιτικής. Ο πολιτικός διάλογος είναι μια αμφίδρομη διαδικασία και με τον τρόπο αυτό η ΕΕ θα διδαχθεί και αυτή πολλά από τους εταίρους της.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να βασιστεί στη τεχνική πείρα της όσον αφορά την οικοδόμηση ανθεκτικότητας στις εσωτερικές της πολιτικές για την ενίσχυση του διμερούς τομεακού πολιτικού διαλόγου και των διμερών πρωτοβουλιών· θα πρέπει να επιδιώξει να διευρύνει τη συνεισφορά εξειδικευμένων οργανισμών της ΕΕ στις εργασίες αυτές·
- να προσπαθήσει να διασφαλίσει ότι οι βέλτιστες πρακτικές και τα πρότυπα της ΕΕ αποτυπώνονται στα σχετικά πολυμερή μέσα και πλαίσια πολιτικής, μεταξύ άλλων στο πλαίσιο της ΔΟΕ, του ΠΟΥ και της ομάδας G20·

- να προωθήσει μια κοινή διεθνή γνωστική βάση για την ανθεκτικότητα εξασφαλίζοντας τη συμμετοχή τρίτων χωρών στην έρευνα και καινοτομία που σχετίζονται με την ανθεκτικότητα στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και να ανταλλάσσει και να θέτει σε εφαρμογή τα αποτελέσματα στο πλαίσιο της διεθνούς μας συνεργασίας.

#### **Η ανθεκτικότητα στην πράξη – σύνδεση των εργασιών της ΕΕ στον τομέα της εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής**

**Προστασία υποδομών ζωτικής σημασίας** – Η έννοια της ανθεκτικότητας έχει ενσωματωθεί στο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Προστασίας της Υποδομής Ζωτικής Σημασίας από το 2013. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη μεθοδολογιών εκτίμησης κινδύνων και έρευνας η οποία χρησιμεύει ήδη ως βάση για τη συνεργασία με διάφορες τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένης της Ουκρανίας. Η έννοια έχει αναπτυχθεί περαιτέρω στον προτεινόμενο κανονισμό για την ασφάλεια του εφοδιασμού με φυσικό αέριο, ο οποίος περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τους κινδύνους που προκύπτουν από τρίτες χώρες με τη συμπερίληψη αποτελεσματικών διασυννοριακών μέτρων στα εθνικά σχέδια έκτακτης ανάγκης και προληπτικής δράσης. Παρόμοια προσέγγιση ακολουθείται στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας.

**Ενεργειακή ασφάλεια** – Η πολιτική της ΕΕ για την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού συνδέει την έννοια μιας ανθεκτικής Ενεργειακής Ένωσης με την παγκόσμια ενεργειακή ασφάλεια και την πολιτική της ΕΕ για την κλιματική αλλαγή<sup>7</sup>, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης της ενεργειακής ασφάλειας των χωρών-εταίρων μέσω της επιτάχυνσης της παγκόσμιας ενεργειακής μετάβασης προς οικονομίες και κοινωνίες με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα και της αύξησης της ενεργειακής απόδοσης. Στόχος της διπλωματίας της ΕΕ στον τομέα της ενέργειας και του κλίματος είναι η προώθηση αυτής της προσέγγισης.

**Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή** – Η στρατηγική του 2013 για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή έχει προωθήσει την ανθεκτικότητα μέσω συνολικών στρατηγικών προσαρμογής σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, καλύπτοντας ευάλωτους τομείς όπως η γεωργία, η αλιεία και οι υποδομές ζωτικής σημασίας. Η στρατηγική τελεί επί του παρόντος υπό αξιολόγηση και πραγματοποιείται ανταλλαγή της πείρας που έχει αποκτηθεί στο εσωτερικό της ΕΕ με τους εξωτερικούς εταίρους της.

**Πολιτική προστασία** – Ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας της ΕΕ συμβάλλει στην ανθεκτικότητα βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα της πρόληψης, της ετοιμότητας και της αντιμετώπισης φυσικών και ανθρωπογενών καταστροφών στην ΕΕ, στις γειτονικές χώρες και πέραν αυτών. Προωθεί τη διενέργεια εκτιμήσεων κινδύνου και τη χρηματοδότηση της πρόληψης και ετοιμότητας, της κατάρτισης και της πραγματοποίησης ασκήσεων.

**Οικονομική ανθεκτικότητα** – Η ΕΕ συμβάλλει στις εργασίες που βρίσκονται σε εξέλιξη στο πλαίσιο της ομάδας G20 και επικεντρώνονται στην ανάπτυξη ικανοτήτων για την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης απέναντι στους κινδύνους και τις πιέσεις που συνδέονται με διαρθρωτικές αλλαγές, καθώς και στην αποτροπή της υπερβολικής συσσώρευσης κινδύνων, ανισορροπιών και τρωτών σημείων έναντι των κλυδωνισμών. Παρότι δεν επιβάλλονται δεσμευτικές υποχρεώσεις, οι εργασίες αυτές έχουν οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός χρήσιμου εννοιολογικού πλαισίου το οποίο μπορεί να αποτελέσει τη βάση για τη χάραξη πολιτικής.

<sup>7</sup> «Στρατηγική-πλαίσιο για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση με μακρόπνοη πολιτική για την κλιματική αλλαγή», COM(2015) 80 της 25.2.2015.

Επιπλέον, σύμφωνα με τη συνολική στρατηγική της ΕΕ, η ΕΕ αναπτύσσει μια περισσότερο ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή οικονομική διπλωματία, με στόχο την προώθηση της ανάπτυξης και της απασχόλησης τόσο σε τρίτες χώρες όσο και στο εσωτερικό της, ενθαρρύνοντας την αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα της ΕΕ στις χώρες εταίρους.

**Απασχόληση** – Η ΕΕ τάσσεται υπέρ της διατύπωσης σύστασης για την απασχόληση και την αξιοπρεπή εργασία με σκοπό την ειρήνη και την ανθεκτικότητα στο πλαίσιο της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας. Η σύσταση αυτή θα παράσχει καθοδήγηση στις κυβερνήσεις για τη χάραξη στοχευμένων πολιτικών απασχόλησης και κοινωνικών πολιτικών οι οποίες θα συνδέουν την ανθρωπιστική βοήθεια με τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη.

**Παγκόσμιοι κίνδυνοι για την υγεία** – Η ΕΕ έχει αναγνωρίσει ότι οι μείζονες απειλές για την υγεία των ανθρώπων και των ζώων, όπως ο ιός Έμπολα, η γρίπη των πτηνών, η μικροβιακή αντοχή και η αφρικανική πανώλη των χοίρων, συνιστούν σημαντική απειλή όχι μόνο για την ανθεκτικότητα των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης, αλλά και για την ανθεκτικότητα της κοινωνίας και της οικονομίας. Οι ανθεκτικές στα φάρμακα λοιμώξεις θα μπορούσαν έως το 2050 να προκαλέσουν οικονομική ζημία σε παγκόσμιο επίπεδο παρόμοια με τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008<sup>8</sup>. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος, η ΕΕ ανέπτυξε εσωτερικές ικανότητες πρόβλεψης και αντιμετώπισης σοβαρών και διαρκών εστιών επιδημιών, ενισχύοντας παράλληλα τη διεθνή συνεργασία, μεταξύ άλλων και με τον ΠΟΥ. Έχει επενδύσει σε έργα έρευνας και καινοτομίας για τη βελτίωση της έγκαιρης ανίχνευσης και επιτήρησης και την ανάπτυξη επαρκών ιατρικών αντιμέτρων. Η έλλειψη πρόσβασης σε νερό και εγκαταστάσεις υγιεινής, και η ατμοσφαιρική ρύπανση, αναγνωρίζονται επίσης ως σημαντικές απειλές για την υγεία με τις οποίες ασχολείται ενεργά η ΕΕ.

**Έρευνα** – Η ΕΕ εργάζεται ήδη στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» για τη δημιουργία μιας άρτιας βάσης τεκμηρίωσης στην οποία θα στηρίζεται η δράση μας για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας. Χρηματοδοτεί τις εργασίες για την ανθεκτικότητα σε σχέση με την ασφάλεια, τις ριζοσπαστικές ιδεολογίες, την οικονομία, τις κοινωνικές επιστήμες, την ασφάλεια των υδάτων και την επισιτιστική ασφάλεια, καθώς και τις προκλήσεις της μετανάστευσης μεγάλης κλίμακας και του αναγκαστικού εκτοπισμού. Πολλές από τις εργασίες αυτές πραγματοποιούνται σε συνεργασία με τις χώρες-εταίρους<sup>9</sup>. Εξειδικευμένες υπηρεσίες, όπως το κέντρο γνώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για θέματα μετανάστευσης και δημογραφίας, αναπτύσσουν περαιτέρω τη βάση τεκμηρίωσης, ενώ δείκτες κινδύνου που βασίζονται στην έρευνα, όπως ο παγκόσμιος δείκτης κινδύνων συγκρούσεων και ο δείκτης για την αντιμετώπιση κινδύνων, στηρίζουν τις αποφάσεις σχετικά με την πρόληψη, την ετοιμότητα και την αντιμετώπιση.

<sup>8</sup> Στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας.

<sup>9</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται η εταιρική σχέση στους τομείς της έρευνας και της καινοτομίας στην περιοχή της Μεσογείου (PRIMA 2018-2028) που αποσκοπεί στην ανάπτυξη νέων λύσεων για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων και την παραγωγή τροφίμων, και η εταιρική σχέση έρευνας και καινοτομίας ΕΕ-Αφρικής στον τομέα της επισιτιστικής και διατροφικής ασφάλειας και της βιώσιμης γεωργίας.

**Η ανθεκτικότητα στην πράξη –  
Προώθηση μιας στρατηγικής προσέγγισης όσον αφορά την ανθεκτικότητα στις  
γειτονικές χώρες της ΕΕ**

Η συνολική στρατηγική της ΕΕ δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανθεκτικότητα στις γειτονικές χώρες της ΕΕ. Αυτό αντικατοπτρίζει τις ειδικές πολιτικές δεσμεύσεις όσον αφορά τη διαδικασία προσχώρησης και την πολιτική γειτονίας της ΕΕ· τη στενή ολοκλήρωση των οικονομιών και των κοινωνιών μας· την αλληλεξάρτηση μεταξύ των ευρύτερων συμφερόντων μας στον τομέα της ασφάλειας· και την έκθεση ορισμένων από τις γειτονικές μας χώρες σε γεωπολιτικές αντιπαλότητες.

Μια αξιόπιστη διαδικασία προσχώρησης, η οποία βασίζεται στην εκπλήρωση αυστηρών και δίκαιων προϋποθέσεων, παρέχει πολιτικό έρεισμα για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας σε επίπεδο κράτους και κοινωνίας των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων και της Τουρκίας. Στον πυρήνα της διαδικασίας αυτής βρίσκεται η προσέγγιση της «προτεραιότητας στις θεμελιώδεις αρχές», η οποία εστιάζει στο κράτος δικαίου, στα ανθρώπινα και θεμελιώδη δικαιώματα, στους δημοκρατικούς θεσμούς, συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στις οικονομικές μεταρρυθμίσεις και στην ανταγωνιστικότητα.

Η αναθεώρηση της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας (ΕΠΓ) του 2015 συντονίστηκε στενά με τις εργασίες για τη συνολική στρατηγική της ΕΕ, οι δε τέσσερις προτεραιότητές της<sup>10</sup> αντανakλούν ήδη σε μεγάλο βαθμό το σκεπτικό της στρατηγικής σχετικά με την ανθεκτικότητα. Ως εκ τούτου, η προώθηση της αναθεώρησης θα αποτελέσει σημαντικό μέρος των εργασιών μας για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας στην περιοχή<sup>11</sup>.

Στόχος της ΕΠΓ είναι ο μακροπρόθεσμος κοινωνικός, οικονομικός και πολιτικός μετασχηματισμός ο οποίος προϋποθέτει την ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων, τη δραστηριοποίηση σε διάφορα επίπεδα της κοινωνίας των πολιτών και τη συνεργασία με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, καθώς και με την κεντρική κυβέρνηση, την αντιμετώπιση των κατεστημένων συμφερόντων των αυταρχικών ελίτ και της θρησκευτικής ρητορικής, και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης του τομέα της ασφάλειας.

Η συνεργασία μας στον τομέα της πολιτικής ασφάλειας βασίζεται στην ανάπτυξη κοινής αντίληψης των συμφερόντων και των κινδύνων. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όσον αφορά τις εργασίες μας για την πρόληψη των βίαιων συγκρούσεων, της ριζοσπαστικοποίησης και του εξτρεισμού, καθώς και τις εργασίες για την ενίσχυση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο και της ανθεκτικότητας έναντι των υβριδικών απειλών.

Σημαντική διάσταση της προσέγγισής μας όσον αφορά την ανθεκτικότητα αποτελεί η ενίσχυση των διασυνδέσεων μεταξύ των παρεμβάσεών μας στην περιοχή και πέραν αυτής. Για παράδειγμα, οι εργασίες μας στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και της συνδεσιμότητας συνδέουν τις χώρες της ανατολικής και νότιας γειτονίας, το Ιράν και την Κεντρική Ασία· το καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την Αφρική αντιμετωπίζει τα βαθύτερα αίτια της παράνομης μετανάστευσης σε ολόκληρη την ήπειρο· το περιφερειακό

<sup>10</sup> Χρηστή διακυβέρνηση, δημοκρατία, κράτος δικαίου και ανθρώπινα δικαιώματα· οικονομική ανάπτυξη· η διάσταση της ασφάλειας· μετανάστευση και κινητικότητα.

<sup>11</sup> Βλ. κοινή έκθεση για την εφαρμογή της «Αναθεώρηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας», JOIN (2017) 18 final της 18.5.2017

καταπιστευματικό ταμείο της ΕΕ για την αντιμετώπιση της συριακής κρίσης στηρίζει τους Σύρους πρόσφυγες και τις κοινότητες υποδοχής στη γειτονία και στην Τουρκία.

Διάφορα βασικά εργαλεία στηρίζουν τη στρατηγική μας προσέγγιση για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας στην περιοχή: συμμετοχή των εταίρων τόσο σε επίπεδο κράτους όσο και σε επίπεδο κοινότητας· αυξημένη συνεργασία με τα κράτη μέλη, τις χώρες-εταίρους και τους εθνικούς και διεθνείς ενδιαφερόμενους φορείς για την ενίσχυση της ανάληψης ίδιας ευθύνης· μεγαλύτερη ευελιξία της χρηματοδότησης· περισσότερο εξατομικευμένες και διαφοροποιημένες σχέσεις με τους εταίρους· και βελτιωμένη δημόσια διπλωματία και επικοινωνία. Στον πυρήνα βρίσκεται μια πολιτική προσέγγιση η οποία βασίζεται σε νέες, από κοινού συμφωνημένες προτεραιότητες εταιρικής σχέσης ή σε αναθεωρημένα θεματολόγια σύνδεσης, με βάση μια σαφή αξιολόγηση των κοινών, μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων, υποστηριζόμενη από δέσμευση για τον σεβασμό των ανθρωπίνων και θεμελιωδών δικαιωμάτων.

### **3.3 Ανθεκτικότητα και ασφάλεια της ΕΕ**

Στο πλαίσιο της συνολικής στρατηγικής της ΕΕ, η ειρήνη και η ασφάλεια είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τη βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και την τήρηση των διεθνών προτύπων και των διεθνών συστημάτων που βασίζονται σε κανόνες. Η προώθηση του θεματολογίου παραμένει στο επίκεντρο της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Ωστόσο, στη συνολική στρατηγική αναγνωρίζεται επίσης ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη της υπόκεινται σε πολλές από τις διαρθρωτικές πιέσεις που θέτουν σε δοκιμασία την ανθεκτικότητα και εκθέτουν τα τρωτά σημεία των χωρών-εταίρων μας. Για τον λόγο αυτό, η προστασία της ΕΕ χαρακτηρίζεται ως βασικό μελλοντικό καθήκον. Η δημιουργία περισσότερου ανθεκτικών γειτόνων αποτελεί μέρος της αντιμετώπισης. Ωστόσο, η εξωτερική δράση της ΕΕ, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ, διαδραματίζει επίσης ρόλο στην άμεση συμβολή στην ανθεκτικότητα εντός των συνόρων μας, σε μια περίοδο κατά την οποία η Ένωση φέρει όσο ποτέ άλλοτε την ευθύνη να συμβάλει στην ασφάλεια των πολιτών της. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται βελτίωση του εντοπισμού των εξωτερικών πιέσεων και απειλών, σε συνδυασμό με επαρκείς μηχανισμούς για τη διασφάλιση κατάλληλης πολιτικής απόκρισης.

Οι εργασίες της ΕΕ για την Ένωση Ασφάλειας τοποθετούν επίσης την ανθεκτικότητα στο επίκεντρο της προσέγγισής τους, εξετάζοντας παράλληλα το ζήτημα των εξωτερικών μη κρατικών φορέων. Στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού θεματολογίου για την ασφάλεια, το οποίο εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2015, η Επιτροπή έχει εστιάσει την προσοχή της σε δύο ευρείς πυλώνες: στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, και στην ενίσχυση της άμυνας της Ένωσης και την οικοδόμηση ανθεκτικότητας.

Η πρόκληση τώρα είναι να συνδυαστούν οι διαστάσεις εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας της πολιτικής της ΕΕ κατά τρόπο ώστε να ενισχυθούν αμοιβαία, να αυξηθεί πραγματικά το κόστος μέτρων εξαναγκασμού από τρίτους και να δοθεί στην Ένωση η δυνατότητα να προβλέπει και να αναλαμβάνει έγκαιρη πολιτική και επιχειρησιακή δράση για την αντιμετώπιση άλλων μορφών πιέσεων.

Εν προκειμένω, η ΕΕ θα συνεχίσει να επικεντρώνεται σε έξι βασικά πεδία συγκεκριμένων εργασιών:

- **Ανθεκτικότητα έναντι των υβριδικών απειλών.** Με βάση το κοινό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των υβριδικών απειλών, κεντρικός στόχος των προσπαθειών της ΕΕ θα είναι η ενίσχυση της προστασίας των υποδομών ζωτικής σημασίας, με παράλληλη διαφοροποίηση των ενεργειακών πηγών και προμηθευτών και ενίσχυση των αμυντικών ικανοτήτων. Προτεραιότητα θα δοθεί στη διασφάλιση αποτελεσματικής επιχειρησιακής συνεργασίας και ασφαλούς επικοινωνίας μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και στη συνεργασία με φορείς σε διάφορους τομείς, με χρήση κοινών εργαλείων. Η συνεργασία με τρίτες χώρες, ιδίως με χώρες στη γειτονία της ΕΕ, θα ενισχυθεί.
- **Ασφάλεια στον κυβερνοχώρο.** Η κακόβουλη χρήση των τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών μπορεί να υπονομεύσει την ανθεκτικότητα τόσο της κοινωνίας όσο και της οικονομίας. Οι απειλές στον κυβερνοχώρο έχουν επιπτώσεις στην ασφάλεια και την προστασία και μπορούν να προκαλέσουν σημαντική ζημία στην οικονομία. Για την αντιμετώπισή τους θα καταρτιστούν ένα κανονιστικό και ένα επιχειρησιακό θεματολόγιο. Οι εργασίες θα συνεχιστούν σε σύμπλευση με τις προσπάθειες που καταβάλλονται από τα Ηνωμένα Έθνη για την επίτευξη διεθνούς συναίνεσης όσον αφορά την απόρριψη της κακόβουλης χρήσης των ΤΠΕ στο πλαίσιο ή έναντι βασικών υπηρεσιών οποιουδήποτε είδους, ανεξαρτήτως πηγής, κινήτρου, φύσης ή γεωγραφικής προέλευσης. Παράλληλα, η ΕΕ εργάζεται για την προώθηση της ανθεκτικότητας των βασικών υπηρεσιών τόσο στο εσωτερικό της<sup>12</sup> όσο και σε διεθνές επίπεδο, και θα ενισχύσει τη διασυννοριακή της συνεργασία επί του συγκεκριμένου θεματολογίου<sup>13</sup>.
- **Στρατηγική επικοινωνία.** Η ΕΕ και ορισμένες από τις χώρες-εταίρους της αποτελούν στόχο εξωτερικών ενεργειών παραπληροφόρησης οι οποίες αποτελούν μέρος συντονισμένων στρατηγικών δυσφήμισης των πολιτικών και κοινωνικών συστημάτων που βρίσκονται στον πυρήνα της ταυτότητας, της ασφάλειας και της σταθερότητάς μας. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής, θα αναπτυχθούν περαιτέρω μέτρα για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των πολιτών στην εχθρική παραπληροφόρηση, μέσω της αύξησης της ευαισθητοποίησης, της στήριξης της ενίσχυσης της πολυφωνίας και του επαγγελματισμού των μέσων ενημέρωσης, καθώς και μέσω της μετάδοσης θετικών ρητορικών και μηνυμάτων που βασίζονται σε γεγονότα.

Η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει τους πόρους της ειδικής ομάδας «East Stratcom» και να εντείνει τη συνεργασία της με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη και τους

<sup>12</sup> Για παράδειγμα, οδηγία (ΕΕ) 2016/1148 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Ιουλίου 2016, σχετικά με μέτρα για υψηλό κοινό επίπεδο ασφάλειας συστημάτων δικτύου και πληροφοριών σε ολόκληρη την Ένωση, COM(2016) 410 final και επανεξέταση της στρατηγικής της ΕΕ του 2013 για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, η οποία έχει προγραμματιστεί για τον Σεπτέμβριο του 2017.

<sup>13</sup> Συμπεριλαμβανομένης της εργασίας από κοινού με τους κύριους εμπορικούς εταίρους της ΕΕ με σκοπό την ενίσχυση της ασφάλειας στον κυβερνοχώρο για τα συνδεδεμένα αντικείμενα, όπως ανακοινώθηκε στην ενδιάμεση επανεξέταση της στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά, COM(2017) 228 final της 10.5.2017.

ομοϊδεάτες εταίρους. Θα αναπτυχθεί περαιτέρω μια περισσότερο μακροπρόθεσμη στρατηγική προσέγγιση και ευαισθητοποίηση των χωρών της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, με έμφαση στις διαπροσωπικές ανταλλαγές και στη συνεργασία με τα υφιστάμενα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, τα οποία αποτελούν ήδη πηγή ανθεκτικότητας σε επίπεδο κοινότητας. Παρόμοια προσέγγιση θα ακολουθηθεί στα Δυτικά Βαλκάνια και στην Τουρκία, ενώ παράλληλα θα δημιουργηθεί ενισχυμένη ομάδα η οποία θα ασχολείται με τη στρατηγική επικοινωνία σε υποψήφιες και εν δυνάμει υποψήφιες χώρες.

Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να αναπτύξει μια στρατηγική προσέγγισης του αραβικού κόσμου η οποία θα αντιμετωπίζει την τρομοκρατική προπαγάνδα και τη χρήση του διαδικτύου για σκοπούς ριζοσπαστικοποίησης, και θα προωθεί τα ανθρώπινα και θεμελιώδη δικαιώματα.

- Οι εργασίες για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας του κράτους και της κοινωνίας που περιγράφονται ανωτέρω κατέχουν κεντρική θέση στην προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την **καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του βίαιου εξτρεμισμού**. Για την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης απαιτείται μια προσεκτικά προσαρμοσμένη στρατηγική η οποία θα αντιμετωπίζει τις διάφορες πηγές βίας. Είναι απαραίτητο να βελτιωθούν τα νομικά πλαίσια και να συγκροτηθούν αποτελεσματικά όργανα για τον εντοπισμό, την πρόληψη και την εξάρθρωση τρομοκρατικών οργανώσεων, καθώς και τη διακοπή των πηγών χρηματοδότησής τους. Ωστόσο, για να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα, οι εργασίες αυτές θα πρέπει να συνδυαστούν με τη διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων και του πολιτικού χώρου που συμβάλλει στη δημιουργία ειρηνικών και σταθερών κοινωνιών οι οποίες είναι λιγότερο επιρρεπείς στο μήνυμα του βίαιου εξτρεμισμού. Η ΕΕ θα ενθαρρύνει τις χώρες-εταίρους στο πλαίσιο του διαλόγου της για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας να εξετάσουν το ζήτημα σε όλες τις σχετικές πολιτικές και όχι μόνο ως αντίδραση σε απειλές για την ασφάλεια. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι εμπλεκόμενοι σε τοπικό επίπεδο είναι σε θέση να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν τις πρώιμες προειδοποιητικές ενδείξεις ριζοσπαστικοποίησης.
- **Βελτίωση της ασφάλειας υποδομών ζωτικής σημασίας.** Η αυξημένη ασφάλεια των μεταφορών ζωτικής σημασίας αποτελεί σημαντικό στοιχείο της συνεργατικής, συνδεδεμένης και αυτοματοποιημένης κινητικότητας η οποία στηρίζει μια παγκόσμια διασυνδεδεμένη οικονομία. Η ΕΕ θα πρέπει να εντείνει τη συνεργασία της με τρίτες χώρες για τον μετριασμό των απειλών για τις υποδομές και τις υπηρεσίες μεταφορών. Θα πρέπει να ενισχύσει την πρόσβαση στη συνεργασία σε επίπεδο εμπειρογνομόνων, προς στήριξη της ανάπτυξης ικανοτήτων, των στρατηγικών ευαισθητοποίησης, των εργαλείων και των δικτύων πληροφόρησης, καθώς και της βελτίωσης του ρόλου των αστυνομικών και δικαστικών συστημάτων.
- **Περαιτέρω ανάπτυξη της συνεργασίας με το NATO και τον ΟΑΣΕ.** Η ΕΕ και το NATO έχουν συμφωνήσει στη λήψη διαφόρων μέτρων για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας στο πλαίσιο των εργασιών τους για την αντιμετώπιση των υβριδικών

απειλών. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνονται η εντατικοποίηση των επαφών του προσωπικού σχετικά με τις απαιτήσεις ανθεκτικότητας, η προώθηση μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ του σχεδίου ανάπτυξης ικανοτήτων της ΕΕ και της διαδικασίας αμυντικού σχεδιασμού του ΝΑΤΟ, και η ετοιμότητα για την αποστολή εμπειρογνομόνων, οι οποίοι θα υποστηρίζουν τα κράτη μέλη της ΕΕ ή τους συμμάχους του ΝΑΤΟ, κατόπιν αιτήματός τους, για την ενίσχυση της ανθεκτικότητάς τους, είτε στο προ κρίσεως στάδιο είτε ως ανταπόκριση σε δεδομένη κρίση.

Στο πλαίσιο των εργασιών αυτών έχουν τονιστεί οι αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των στρατιωτικών αρχών, των μη στρατιωτικών αρχών και του ιδιωτικού τομέα όσον αφορά την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των κρατών μελών σε εχθρικές πράξεις κρατικών και μη κρατικών φορέων. Οι εν λόγω αλληλεξαρτήσεις κυμαίνονται από την εξάρτηση των στρατιωτικών αρχών από τις μη στρατιωτικές ικανότητες υλικοτεχνικής υποστήριξης και τηλεπικοινωνιών μέχρι την εξάρτηση των μη στρατιωτικών αρχών από τις στρατιωτικές ικανότητες για τη διαχείριση γεγονότων που επιφέρουν διαταραχές και τα οποία πλήττουν μεγάλο αριθμό πολιτών. Οι αλληλεξαρτήσεις αυτές θα διερευνηθούν με σκοπό την υποβολή προτάσεων στο Συμβούλιο σχετικά με ενδεχόμενη διαμόρφωση περαιτέρω μελλοντικών συντονισμένων αξόνων δράσης με το ΝΑΤΟ.

Υπάρχουν σημαντικά περιθώρια να διερευνηθούν οι δυνατότητες συνεργασίας με τον ΟΑΣΕ στον τομέα της ανθεκτικότητας, αφού ληφθεί υπόψη η ολοκληρωμένη προσέγγιση του ΟΑΣΕ όσον αφορά την ασφάλεια, η οποία περιλαμβάνει τη στρατιωτική, την οικονομική, την περιβαλλοντική καθώς και την ανθρώπινη διάσταση.

#### **4. Μελλοντική πορεία – τέσσερα δομικά στοιχεία για την ενσωμάτωση μιας στρατηγικής προσέγγισης όσον αφορά την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της ΕΕ**

Η έμφαση που δίνει η συνολική στρατηγική της ΕΕ στην ανθεκτικότητα καταδεικνύει σημαντική μεταβολή στον τρόπο με τον οποίο η ΕΕ διαχειρίζεται τον κίνδυνο και τις επιπτώσεις που συνεπάγονται για την εξωτερική της πολιτική οι κλυδωνισμοί και οι πιέσεις που προκαλούν διαταραχές. Αναγνωρίζει ότι οι πιέσεις και οι κλυδωνισμοί αυτοί αποτελούν μέρος του πλαισίου εντός του οποίου λειτουργεί η ΕΕ και θα πρέπει να συνεκτιμώνται στον τρόπο εργασίας μας, και να μη θεωρούνται απροσδόκητη εξαίρεση. Αυτό συνεπάγεται σταδιακή μετατόπιση του σημείου εστίασης από τον περιορισμό των κρίσεων στη λήψη, εκ των προτέρων, μέτρων τα οποία βασίζονται σε μακροπρόθεσμες, αλλά ευέλικτες, στρατηγικές ανά χώρα και περιφέρεια οι οποίες λαμβάνουν περισσότερο υπόψη τους κινδύνους και καθοδηγούνται λιγότερο από νομικές πράξεις. Συνεπάγεται επίσης μεγαλύτερη προσοχή στους παράγοντες κινδύνου που επηρεάζουν τα συμφέροντα της ΕΕ. Απώτερος στόχος θα είναι ο αποτελεσματικός συνδυασμός του πολιτικού διαλόγου, του τομεακού πολιτικού διαλόγου και της τεχνικής και χρηματοδοτικής βοήθειας πριν από την εκδήλωση μιας κρίσης.

Για όλα τα ανωτέρω απαιτείται επανεξέταση της ανάλυσης προβλημάτων και του σχεδιασμού προγραμμάτων που εφαρμόζει η ΕΕ, καθώς και των μεθόδων αξιολόγησης της βιωσιμότητας των παρεμβάσεων της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνονται τέσσερα βασικά δομικά στοιχεία για τη συστηματική ενσωμάτωση μιας προσέγγισης με βάση την ανθεκτικότητα στην εξωτερική δράση της ΕΕ:

- βελτίωση και ανταλλαγή της ανάλυσης κινδύνων σε επίπεδο χωρών και περιφερειών ώστε να υποστηρίζονται καλύτερα η χάραξη στρατηγικής, ο πολιτικός διάλογος και ο προγραμματισμός της βοήθειας·
- καθιέρωση δυναμικότερης παρακολούθησης των εξωτερικών πιέσεων και συνεργασία με το Συμβούλιο ώστε να διασφαλίζεται πιο έγκαιρη πολιτική και διπλωματική απόκριση·
- ενσωμάτωση της προσέγγισης της ανθεκτικότητας στον προγραμματισμό και τη χρηματοδότηση της εξωτερικής δράσης της ΕΕ·
- ανάπτυξη διεθνών πολιτικών και πρακτικών στον τομέα της ανθεκτικότητας.

#### **4.1 Βελτίωση της ανάλυσης κινδύνων σε επίπεδο χωρών και περιφερειών**

Η ΕΕ διαθέτει πρόσβαση σε ευρύ όγκο πληροφοριών σχετικά με τους κινδύνους, τις πιέσεις και την ευπάθεια σε κλυδωνισμούς των χωρών-εταίρων της. Οι γνώσεις αυτές προέρχονται από τα διπλωματικά δίκτυα και τα δίκτυα πληροφοριών της ΕΕ, την επιχειρησιακή επιτόπια παρουσία της, την εμπειρογνωσία των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών σε επίπεδο τομεακής πολιτικής και τους μηχανισμούς παρακολούθησης των οργανισμών της ΕΕ. Ωστόσο, υπάρχουν πολυάριθμες αλληλοεπικαλυπτόμενες διαδικασίες εκτίμησης κινδύνων οι οποίες αντικατοπτρίζουν διαφορετικές αντιλήψεις σε επίπεδο πολιτικής: ανθρωπιστική, συγκρουσιακή, περιβαλλοντική και οικονομική. Υπάρχουν επίσης σημαντικά κενά, για παράδειγμα στην ικανότητά μας να προβλέπουμε τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και των περιβαλλοντικών και άλλων παραγόντων στις μεταναστευτικές ροές. Επιπλέον, στις αναλύσεις δίνεται συχνά πολύ περιορισμένη έμφαση στις τοπικές ικανότητες ανθεκτικότητας και στη θετική δυναμική που μπορούν να δημιουργήσουν. Εξάλλου, οι διαδικασίες εκτίμησης κινδύνου δεν είναι πάντοτε σε θέση να αποτυπώσουν πλήρως τις πιθανές επιπτώσεις στα συμφέροντα της ΕΕ: πολιτικά, οικονομικά και στον τομέα της ασφάλειας.

Με σεβασμό στις διαφορετικές εντολές, οι διάφορες πηγές πληροφόρησης θα πρέπει να συνδυαστούν κατά τρόπο ώστε να παρέχεται στους φορείς λήψης αποφάσεων πλήρης εικόνα του τρόπου με τον οποίο ενδέχεται να αλληλεπιδρούν διάφοροι παράγοντες επηρεάζοντας την ανάπτυξη και τη σταθερότητα μιας χώρας ή περιοχής, ή τους στόχους ενός προγράμματος.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να βελτιώσει την ευαισθησία στο θέμα των συγκρούσεων και να καλύψει τα κενά στην κατανόηση των κινδύνων, για παράδειγμα με την ανάπτυξη αρτιότερων μηχανισμών αξιολόγησης της φύσης και των επιπτώσεων των μελλοντικών ροών εκτοπισμένων ατόμων και μεταναστών, καθώς και της σχέσης μεταξύ των κλιματικών πιέσεων, της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και των βίαιων συγκρούσεων·

- να εναρμονίσει τις υφιστάμενες διαδικασίες αξιολόγησης ώστε να εξασφαλιστεί ότι θα διατίθεται ενιαία λεπτομερής ανά χώρα αξιολόγηση, στην οποία θα προσδιορίζονται τόσο οι παράγοντες κινδύνου όσο και οι παράγοντες ανθεκτικότητας, για την καθοδήγηση της χάραξης πολιτικής από τους διάφορους φορείς εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Στην ενιαία αυτή ανά χώρα αξιολόγηση θα ενσωματώνονται με πιο συστηματικό και δυναμικό τρόπο πληροφορίες που προέρχονται από το διπλωματικό δίκτυο της ΕΕ, τους ανθρωπιστικούς φορείς, τους φορείς αντιμετώπισης κρίσεων και τους αναπτυξιακούς φορείς, καθώς και οι εξειδικευμένες γνώσεις σχετικά με το εξωτερικό περιβάλλον τις οποίες διαθέτουν οι γενικές διευθύνσεις και οι οργανισμοί της ΕΕ με αρμοδιότητα στην εσωτερική πολιτική. Η εν λόγω αξιολόγηση θα αποτελέσει τη βάση για τον πολιτικό διάλογο και τον σχεδιασμό των προγραμμάτων βοήθειας. Θα παρέχει αναλυτική συνεισφορά για τη στήριξη των καθιερωμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων που διέπουν την ανάπτυξη των ανά χώρα στρατηγικών της ΕΕ, τις επιχειρήσεις ΚΠΑΑ και τον προγραμματισμό της εξωτερικής βοήθειας.
- να προωθήσει την από κοινού ανάλυση με πολυμερείς οργανισμούς-εταίρους και με ομοϊδέατες αναπτυξιακούς εταίρους σε διμερές επίπεδο, στο πλαίσιο της οποίας θα εξετάζονται οι διάφορες διαστάσεις της ανθεκτικότητας.

#### **4.2 Δυναμικότερη παρακολούθηση των εξωτερικών πιέσεων ώστε να καθίσταται δυνατή η ανάληψη έγκαιρης δράσης**

Η ΕΕ πρέπει να είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ανταποκρίνεται σε εξωτερικές πιέσεις που επηρεάζουν την ανθεκτικότητα των χωρών-εταίρων της και της ΕΕ τόσο σε μεσοπρόθεσμο όσο και σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να αναπτύξει περαιτέρω το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης της ΕΕ για τις συγκρούσεις, ούτως ώστε να ενσωματωθούν οι κατάλληλοι δείκτες ανθεκτικότητας παράλληλα με τους παράγοντες κινδύνου που παρακολουθούνται επί του παρόντος. Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης εξετάζει ήδη πολλούς ευρύτερους δείκτες κινδύνου και ευπάθειας, όπως οι περιβαλλοντικές, οι κλιματικές και οι δημογραφικές πιέσεις<sup>14</sup>, καθώς και δείκτες διακυβέρνησης και τη θεσμική ικανότητα αντιμετώπισης των εν λόγω πιέσεων. Η παρακολούθηση των δεικτών ανθεκτικότητας θα μπορούσε να συμβάλει στον εντοπισμό του σημείου καμπής στο οποίο οι μηχανισμοί αντιμετώπισης δεν μπορούν πλέον να αντεπεξέλθουν στις πιέσεις.
- να αποτυπώσει τη στρατηγική σημασία της ανθεκτικότητας κατά την ανάπτυξη της ολοκληρωμένης προσέγγισης της ΕΕ όσον αφορά τις εξωτερικές συγκρούσεις και τις κρίσεις. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση, όπως προβλέπεται στη συνολική στρατηγική της

<sup>14</sup> Για τον προσδιορισμό των δεικτών αυτών θα βασιστούμε στην επιστημονική έρευνα που διεξάγεται από το κοινό κέντρο ερευνών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και στην έρευνα που χρηματοδοτείται στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020».

*ΕΕ, διευρύνει το πεδίο εφαρμογής και τη φιλοδοξία της σφαιρικής προσέγγισης και αναμένεται να τη διαδεχθεί μετά την ολοκλήρωση του σχεδίου δράσης για σφαιρική προσέγγιση για την περίοδο 2016-2017.*

Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για τις συγκρούσεις έχει σχεδιαστεί με πρωταρχικό σκοπό τον εντοπισμό δυνητικών παραγόντων βίαιων συγκρούσεων σε τρίτες χώρες με ορίζοντα τετραετίας. Προτείνεται η συμπλήρωση του συστήματος αυτού με μηχανισμούς εστιασμένους στον εντοπισμό εξωτερικών πιέσεων και των συνεπειών τους σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, με σκοπό τη στήριξη μιας ενισχυμένης και έγκαιρης πολιτικής απόκρισης της ΕΕ.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να δημιουργήσει έναν απλό μηχανισμό βραχυπρόθεσμης πρόβλεψης μελλοντικών εξελίξεων με σκοπό τον προσδιορισμό των επιπτώσεων που έχουν στα συμφέροντα της ΕΕ οι εξωτερικές πιέσεις που εντοπίζονται σε χρονικό διάστημα τριών έως έξι μηνών. Ο μηχανισμός αυτός θα επικεντρωθεί στον εντοπισμό εξωτερικών πιέσεων που θα μπορούσαν να προκαλέσουν κίνδυνο σοβαρού εκτροχιασμού της αναπτυξιακής διαδικασίας ή υπονόμευσης της ασφάλειας μιας χώρας-εταίρου, ή να έχουν σοβαρές συνέπειες για την ανθεκτικότητα της Ένωσης. Στον βαθμό που διατίθενται δεδομένα, ο μηχανισμός μπορεί επίσης να παρέχει αρχική μέτρηση των συνεπειών για τα ευρύτερα συμφέροντα της Ένωσης, όπως οι εξωτερικές διαταραχές στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και στις καίριες αλυσίδες εφοδιασμού, οι καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας, ο αντίκτυπος των κρίσεων στους πολίτες της ΕΕ στο εξωτερικό και οι σημαντικές μεταναστευτικές ροές<sup>15</sup>.
- να στηρίζει τις προσπάθειες, μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, για τον έγκαιρο εντοπισμό και πρόληψη φρικαλεοτήτων, μεταξύ άλλων μέσω της ανάπτυξης δέσμης εργαλείων για την πρόληψη φρικαλεοτήτων.

Και τα δύο συστήματα θα σχεδιαστούν με σκοπό τη στήριξη αποτελεσματικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων πριν από την εκδήλωση κρίσης. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή καλούνται να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στο πλαίσιο αυτό.

---

*Με βάση τα ανωτέρω:*

---

<sup>15</sup> Μπορούν να συμπεριληφθούν δεδομένα από τους οργανισμούς στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, όπως ο οργανισμός ευρωπαϊκής συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής όσον αφορά τις μεταναστευτικές πιέσεις, και από το σύστημα εκ των προτέρων πληροφοριών για τα φορτία και διαχείρισης τελωνειακών κινδύνων, το οποίο εντοπίζει ορισμένες απειλές για την ασφάλεια και ακεραιότητα των διεθνών αλυσίδων εφοδιασμού και για τις υποδομές ζωτικής σημασίας όπως οι λιμενικές εγκαταστάσεις, οι αερολιμένες και τα χερσαία σύνορα.

- η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) θα κληθεί να εξετάζει τα αποτελέσματα του μηχανισμού πρόβλεψης μελλοντικών εξελίξεων σε τακτική βάση προκειμένου να διασφαλίζεται η έγκαιρη παροχή πολιτικής καθοδήγησης για την ανάληψη έγκαιρης δράσης·
- η Προεδρία θα κληθεί να εξετάζει το ενδιαφέρον που παρουσιάζουν οι πληροφορίες από τους μηχανισμούς πρόβλεψης μελλοντικών εξελίξεων για άλλες σχετικές συνθέσεις του Συμβουλίου, όπως η Μόνιμη Επιτροπή Επιχειρησιακής Συνεργασίας σε θέματα Εσωτερικής Ασφάλειας (COSI)·
- η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει να αναπτύσσει μηχανισμούς που ενσωματώνουν την ευελιξία σε προγράμματα βοήθειας, ώστε να είναι δυνατή η ανάληψη έγκαιρης κατάλληλης δράσης κατά τον εντοπισμό κινδύνων.

#### **4.3 Ενσωμάτωση της προσέγγισης της ανθεκτικότητας στον προγραμματισμό και τη χρηματοδότηση της ΕΕ**

Η ΕΕ θα βασιστεί στην υφιστάμενη πρακτική ώστε να αναδείξει την αξιολόγηση των παραγόντων κινδύνου και ανθεκτικότητας σε αναπόσπαστο στοιχείο των διαδικασιών προγραμματισμού και του σχεδιασμού έργων σε όλο το φάσμα της ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας και της βοήθειας για την αντιμετώπιση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων των καταπιστευματικών ταμείων της ΕΕ. Μεταξύ των βασικών διδαγμάτων που αντλούνται από την προσέγγιση της ανθεκτικότητας περιλαμβάνεται η ανάγκη δραστηριοποίησης σε πολλαπλά επίπεδα, συμπεριλαμβανομένων των παρεμβάσεων σε επίπεδο κοινοτήτων, η ανάγκη για πιο μακροπρόθεσμους κύκλους προγραμματισμού (συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού της ανθρωπιστικής βοήθειας) σε συνδυασμό με βραχυπρόθεσμη ευελιξία, και η ανάγκη για ρυθμίσεις χρηματοδότησης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης με σκοπό την αντιμετώπιση δυνητικών πιέσεων και κλυδωνισμών που προκαλούν διαταραχές και θα μπορούσαν σε διαφορετική περίπτωση να θέσουν εκτός πορείας την επίτευξη περισσότερο μακροπρόθεσμων στρατηγικών στόχων. Τα ανωτέρω θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στις διαδικασίες κοινού προγραμματισμού με τα κράτη μέλη, οι οποίες θα ενθαρρυνθούν περαιτέρω.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- να επικαιροποιήσει την καθοδήγηση προγραμματισμού όπου αυτό είναι απαραίτητο, βασιζόμενη στην πείρα της ΕΕ και στο μεθοδολογικό έργο άλλων πολυμερών εταίρων στον τομέα της ανθεκτικότητας. Θα πρέπει να τονίσει ότι η ανθρωπιστική και αναπτυξιακή βοήθεια σε εύθραυστα περιβάλλοντα θα πρέπει να συνυπολογίζει τις συγκρούσεις ώστε να αποφεύγεται το ενδεχόμενο αρνητικών επιπτώσεων και να βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα. Θα αναπτυχθούν περαιτέρω μεθοδολογίες για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση τέτοιων κινδύνων·
- να λαμβάνει υπόψη στα πλαίσια παρακολούθησης και αξιολόγησης προγραμμάτων το γεγονός ότι για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας απαιτούνται μακροπρόθεσμες

*παρεμβάσεις με υψηλό επίπεδο καινοτομίας και ευελιξίας ως προς τον σχεδιασμό τους, προσδιορισμός κατάλληλων δεικτών και αναγνώριση της πρόκλησης που συνιστά η συλλογή ποιοτικών δεδομένων·*

- *να λάβει υπόψη τη στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα στο πλαίσιο της τρέχουσας και μελλοντικής χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της ΕΕ·*
- *να διερευνήσει οικονομικά αποδοτικές καινοτόμες λύσεις χρηματοδότησης κινδύνων σε περιφερειακό, εθνικό και τοπικό επίπεδο (π.χ. πιστώσεις έκτακτης ανάγκης, ταμεία καταστροφών και ασφαλίσεις).*

#### **4.4 Ανάπτυξη διεθνών πολιτικών και πρακτικών**

Η ΕΕ συνεργάζεται στενά με σημαντικούς διεθνείς εταίρους που έχουν αναπτύξει δικά τους πλαίσια πολιτικής όσον αφορά την ανθεκτικότητα, συμπεριλαμβανομένων των Ηνωμένων Εθνών, της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης. Είναι προς το συμφέρον της ΕΕ η διαμόρφωση κοινής αντίληψης και πρακτικής όσον αφορά την ανθεκτικότητα, καθώς και η συνεργασία σε επιχειρησιακό επίπεδο όπου αυτό είναι δυνατό.

---

*Η ΕΕ θα πρέπει:*

- *να εντείνει την πολιτική και πρακτική συνεργασία με τους διεθνείς εταίρους με σκοπό την ανταλλαγή ερευνητικών πορισμάτων και μεθοδολογικών γνώσεων και, κατά περίπτωση, την εναρμόνιση των προσεγγίσεων όσον αφορά την ανθεκτικότητα και την από κοινού χρήση συνόλων δεδομένων και συστημάτων προειδοποίησης·*
- *να συνεργαστεί στενότερα με περιφερειακούς και υποπεριφερειακούς οργανισμούς όσον αφορά τα πλαίσια ανθεκτικότητας, ανταλλάσσοντας αποδεικτικά στοιχεία και πείρα.*

Η Ύπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να εγκρίνουν και να στηρίζουν την προσέγγιση που παρουσιάζεται στην παρούσα κοινή ανακοίνωση.

## **Παράρτημα – 10 καθοριστικές παράμετροι για μια στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα**

Με βάση την πείρα της ΕΕ μετά την ανακοίνωση του 2012 και τα στοιχεία που προέκυψαν από την ευρεία διαδικασία διαβούλευσης στο πλαίσιο της εκπόνησης της παρούσας ανακοίνωσης, μπορούν να προσδιοριστούν οι ακόλουθες καθοριστικές παράμετροι για μια αποτελεσματική και στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα:

1. **Η ενίσχυση της ανθεκτικότητας συνιστά μέσο και όχι σκοπό.** Η στρατηγική προσέγγιση της ΕΕ όσον αφορά την ανθεκτικότητα έγκειται στην αξιοποίηση των δυνατών σημείων των χωρών-εταίρων σε επίπεδο θεσμών και κοινωνίας με σκοπό την επίτευξη μακροπρόθεσμης βιώσιμης ανάπτυξης ή των στόχων που έχουν τεθεί στον τομέα της ασφάλειας. Αφορά την εξασφάλιση της προόδου στην επίτευξη των στόχων αυτών μέσω της αντιμετώπισης των τρωτών σημείων και των υποκείμενων διαρθρωτικών κινδύνων. Στη στρατηγική αναγνωρίζεται ότι η ανάπτυξη και η πρόοδος προς τη δημοκρατία, την ειρήνη και την ασφάλεια δεν αποτελούν γραμμική διαδικασία και ότι οι τομεακές προσεγγίσεις δεν αρκούν πάντοτε αφ' εαυτές για τη διασφάλιση βιώσιμων αποτελεσμάτων.
2. **Η κατανόηση των παραγόντων της ανθεκτικότητας σε ένα δεδομένο πλαίσιο μπορεί να συμβάλει στον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό για την αντιμετώπιση πιέσεων και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.** Για να επιτευχθεί αυτό πρέπει να γίνουν δεόντως κατανοητές οι διασυνδέσεις μεταξύ των διαφόρων τμημάτων των περίπλοκων συστημάτων που διέπουν και στηρίζουν τα κράτη, τις κοινωνίες και τις κοινότητες, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο ανταποκρίνονται όταν αντιμετωπίζουν ξαφνικούς κλυδωνισμούς και επαναλαμβανόμενες ή μακροπρόθεσμες πιέσεις.
3. **Η ανθεκτικότητα εξαρτάται από το εκάστοτε πλαίσιο και απαιτεί εξατομικευμένες προσεγγίσεις.** Παρότι τα ανθεκτικά συστήματα μοιράζονται διάφορα κοινά χαρακτηριστικά, εναπόκειται στους επαγγελματίες και στους τοπικούς φορείς να αναπτύξουν ορισμούς εργασίας για κάθε συγκεκριμένο πλαίσιο. Ο ρόλος της ΕΕ και άλλων εξωτερικών φορέων είναι να στηρίζουν τη διαδικασία αυτή και να προωθήσουν τη διαμόρφωση κοινωνιών που θα διαθέτουν μεγαλύτερη ικανότητα στον εντοπισμό και την επίλυση των προβλημάτων τους. Οι φορείς χάραξης πολιτικής και οι αναπτυξιακοί εταίροι πρέπει να υιοθετήσουν μια μακροπρόθεσμη προσέγγιση η οποία θα επιδεικνύει ανοχή ως προς την προσαρμοστικότητα που είναι απαραίτητη στο πλαίσιο της δοκιμής και βελτίωσης των προσεγγίσεων.
4. **Ο προσδιορισμός και η αξιοποίηση υφιστάμενων θετικών πηγών ανθεκτικότητας είναι εξίσου σημαντικά με τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των τρωτών σημείων.** Οι παράγοντες αυτοί μπορούν να λάβουν τη μορφή θεσμοθετημένης ή άτυπης δημοκρατικής και χρηστής διακυβέρνησης ή δικαστικών συστημάτων, μη κρατικών οργάνων και οργανισμών, ενσωματωμένων πολιτισμικών προτύπων και πρακτικών ή ad hoc λύσεων σε επίπεδο κοινότητας που συμπληρώνουν τις κρατικές ικανότητες ή αντισταθμίζουν την έλλειψή τους. **Η ανθεκτικότητα πρέπει να εξετάζεται σε πολλαπλά επίπεδα – κράτος, κοινωνία και κοινότητα.** Οι τοπικές κυβερνήσεις και η κοινωνία των πολιτών αποτελούν συχνά τη βάση επί της οποίας μπορεί η ανθεκτικότητα να εδραιωθεί και να αναπτυχθεί σε επίπεδο κοινότητας. Οι γυναίκες διαδραματίζουν ιδιαίτερο και ουσιαστικό ρόλο ο οποίος πρέπει να αναγνωριστεί και να αξιοποιηθεί, ενώ θα αντιμετωπιστούν παράλληλα τα δομικά αίτια της ανισότητας μεταξύ των φύλων.

5. **Ανθεκτικότητα σημαίνει μετασχηματισμός και όχι διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης.** Η ανθεκτικότητα δεν αφορά μόνο τη διατήρηση του πυρήνα της ταυτότητας και των ικανοτήτων των κρατών, των κοινωνιών και των κοινοτήτων έναντι των πιέσεων που προκαλούν διαταραχές, αλλά και τη διασφάλιση της ικανότητάς τους να προσαρμόζονται και να αναμορφώνονται για να καλύπτουν νέες ανάγκες. Η αξιοποίηση της μετασχηματιστικής διάστασης της ανθεκτικότητας έχει καίρια σημασία.
6. **Η ανθεκτικότητα απαιτεί πολιτική προσέγγιση.** Η κάλυψη των αναγκών του πληθυσμού αποτελεί πρωταρχική ευθύνη των κυβερνήσεων, και η διεθνής βοήθεια δεν θα πρέπει να υποκαθιστά την τοπική ευθύνη και την πολιτική δράση. Όλες οι χώρες έχουν εκφράσει την προσήλωσή τους στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίοι περιλαμβάνουν ειδικές αναφορές στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας. Ως εκ τούτου, η ενσωμάτωση της ανθεκτικότητας στα εθνικά και τοπικά πλαίσια πολιτικής αποτελεί πρωταρχική ευθύνη κάθε χώρας. Ωστόσο, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της μπορούν να στηρίξουν την ενίσχυση της ανθεκτικότητας με την ανάδειξη του ζητήματος αυτού ως αναπόσπαστου μέρους του πολιτικού διαλόγου της ΕΕ, μεταξύ άλλων και σε ανώτατο επίπεδο.
7. **Η ανθεκτικότητα απαιτεί προγραμματισμό με βάση τους κινδύνους.** Η δράση για την αντιμετώπιση των υποκείμενων διαφορών αιτίων της αστάθειας θα πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα διαχείρισης κινδύνων για την προστασία των πληθυσμών από κλυδωνισμούς και πιέσεις, τον περιορισμό των επιπτώσεών τους μέσω της έγκαιρης αντίδρασης και τη συνδρομή στην ταχεία ανάκαμψη.
8. Δεν θα είναι πάντοτε δυνατή η αντιμετώπιση των διαρκών πιέσεων στο σημείο προέλευσής τους ή η αποφυγή των συνεπειών μιας ξαφνικής κρίσης. Ωστόσο, η αντιμετώπιση των προβλημάτων στο σημείο καμπής είναι δυσανάλογα δαπανηρή. Αυτό σημαίνει ότι η **ευελιξία και η προσαρμοστικότητα στις μεταβολές πρέπει να ενσωματώνονται εξ αρχής στον σχεδιασμό των προγραμμάτων.** Σημαίνει επίσης ότι πρέπει να διερευνώνται οι πιθανές πιέσεις που η ενίσχυση ή η αποδυνάμωση ενός μέρους του συστήματος μπορεί να ασκήσει σε κάποιο άλλο.
9. **Η έγκαιρη προειδοποίηση πρέπει να συνδεθεί με την έγκαιρη δράση.** Δεν είναι δυνατό να αποφευχθούν όλοι οι κίνδυνοι· για τον λόγο αυτό, μια αποτελεσματική προσέγγιση όσον αφορά την ανθεκτικότητα απαιτεί από τους φορείς λήψης αποφάσεων να είναι σε θέση να εντοπίζουν και να αξιολογούν τις πιέσεις σε μακροπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, και να αναλαμβάνουν αποτελεσματική έγκαιρη δράση. Αυτό σημαίνει ότι η πλήρης αξιολόγηση πρέπει να συνδέεται με κατάλληλες διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τούτο δεν αφορά μόνο τους κλυδωνισμούς (όπως σε περίπτωση φυσικής καταστροφής, διακρατικής σύγκρουσης ή οικονομικής κρίσης), αλλά και τις κρίσεις που εξελίσσονται με αργό ρυθμό, τις επαναλαμβανόμενες πιέσεις ή τις σωρευτικές μακροπρόθεσμες πιέσεις που μπορούν να φτάσουν σε σημείο καμπής (δημογραφικές πιέσεις, υποβάθμιση του περιβάλλοντος, κλιματική αλλαγή, μεταναστευτικές και άλλες χρόνιες πιέσεις).
10. **Το επιχειρησιακό σημείο εκκίνησης είναι η ευρύτερη ανάλυση των δυνατών σημείων, των τρωτών σημείων και των πιέσεων.** Τα κράτη και οι κοινωνίες δομούνται σε σύνθετες αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των φορέων πολιτικής και ασφάλειας, του ιδιωτικού τομέα, της κοινωνίας των πολιτών, των κοινοτήτων και των ατόμων. Οι παραδοσιακές προσεγγίσεις τομεακής πολιτικής ενδέχεται να μην εντοπίζουν όλα τα τρωτά σημεία και τις διασυνδέσεις τους, ούτε να προβλέπουν τον τρόπο με τον οποίο θα ανταποκριθεί ένα σύστημα στο σύνολό του όταν βρεθεί υπό

πίεση, συμπεριλαμβανομένων των πιθανών συνεπειών για τα άλλα κράτη. Αυτό σημαίνει ότι για οποιοδήποτε αποτέλεσμα, ο κίνδυνος –και η ικανότητα αντιμετώπισής του– πρέπει να αναλύεται σε πολλαπλά επίπεδα, ιδίως στα σημεία όπου ένας παράγοντας ανθεκτικότητας, ή ένα σύνολο παραγόντων, εξαρτάται από την ανθεκτικότητα άλλων, ή όταν οι σχέσεις εξουσίας μεταξύ διαφόρων επιπέδων της κοινωνίας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Κατά κανόνα, αυτό συνεπάγεται την υιοθέτηση μιας προσέγγισης που περιλαμβάνει κάθε πιθανό κίνδυνο, στο πλαίσιο της οποίας διενεργείται ανάλυση σε περιφερειακό, κρατικό, επιχειρησιακό, κοινοτικό και ατομικό επίπεδο.