



COMISIA
EUROPEANĂ

ÎNALTUL REPREZENTANT AL
UNIUNII PENTRU AFACERI
EXTERNE ȘI POLITICA
DE SECURITATE

Bruxelles, 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

COMUNICARE COMUNĂ CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

O abordare strategică privind reziliența în cadrul acțiunii externe a UE

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

1. Introducere

UE și statele sale membre au instituit un cadru politic solid pentru orientarea acțiunii externe a Uniunii, care se bazează pe articolul 21 din tratat și pe Strategia globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene¹ („strategia globală a UE”) și este legat de angajamentele pe care și le-au asumat la nivel global și regional. Într-un context global tot mai conectat, mai contestat și mai complex, trebuie să facem acum față provocării de a susține progresele agendei de transformări pe care UE și-a stabilit-o. În Strategia globală a UE, consolidarea rezilienței statelor și societăților este identificată ca o parte a răspunsului la această provocare.

Obiectivul prezentei comunicări comune este de a identifica modul în care o abordare strategică a rezilienței poate spori impactul acțiunii externe a UE și sprijini progresele UE în ceea ce privește dezvoltarea, ajutorul umanitar și obiectivele de politică externă și de securitate, având în vedere contextul fluid de provocări și riscuri globale descris în strategia globală a UE. Comunicarea recunoaște necesitatea de a trece de la menținerea sub control a unei crize la o abordare mai structurală, pe termen lung și neliniară a vulnerabilităților, care să pună accentul pe anticipare, prevenire și pregătire.

Având în vedere contextul aflat în schimbare rapidă, se argumentează că este necesară o abordare politică, bazată pe mobilizarea coerentă a dialogului politic, a resurselor diplomatice ale Uniunii și ale statelor membre, a asistenței acordate de UE, precum și a dialogului politic sectorial și a inițiativelor bilaterale. Sunt propuse, de asemenea, principiile și metodele de lucru care trebuie instituite pentru a pune în aplicare abordarea respectivă. Acestea se bazează pe experiența acumulată în punerea în aplicare a comunicării Comisiei din 2012 privind reziliența², care continuă să ghideze activitățile relevante ale UE, precum și pe experiența dobândită prin promovarea de către UE a rezilienței atunci când abordează provocări complexe de politică internă.

Prezenta comunicare comună recunoaște, de asemenea, că UE nu este izolată de presiunile care îi afectează pe partenerii săi externi și că politica externă a UE poate contribui la consolidarea rezilienței în interiorul Uniunii. În acest sens, se propune că este necesar să se stabilească legături corespunzătoare între politica internă și cea externă, în special în ceea ce privește Agenda europeană privind securitatea.

¹ „Viziune comună, acțiuni comune: O Europă mai puternică. O strategie globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene”. Iunie 2016

² „Abordarea UE în materie de reziliență: să învățăm din crizele în domeniul securității alimentare” COM(2012) 586 final din 3 octombrie 2012.

2. O abordare strategică a rezilienței în cadrul acțiunii externe a UE

Un cadru de politică ambițios. UE a depus eforturi intense în ultimii ani pentru a-și remodela cadrul politicii sale externe ca răspuns la evoluția mediului mondial. Acest cadru nou cuprinde obiective multilaterale precum Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, Acordul de la Paris privind schimbările climatice și Cadrul de la Sendai pentru reducerea riscurilor de dezastre și angajamentele de a acționa asumate cu ocazia summitului mondial umanitar, precum și revizuirile majore efectuate chiar de către UE în ceea ce privește Politica europeană de vecinătate, relațiile sale cu țările din Africa, zona Caraibilor și Pacific, Consensul european privind dezvoltarea și stabilirea unui nou nivel de ambiție pentru politica de securitate și apărare a UE. Declarația de la Roma a reconfirmat angajamentul UE de a-și asuma un rol mai important pe scena mondială.

Un context mai fluid de provocări și riscuri mondiale. UE va pune în aplicare prezenta strategie în contextul unei lumi în care ritmul schimbărilor este din ce în ce mai rapid și presiunile asupra statelor, societăților, comunităților și indivizilor sunt din ce în ce mai perturbatoare. Presiunile, marcate de o accelerare fără precedent a ritmului globalizării, variază de la provocări legate de demografie, schimbări climatice, mediu sau migrație, cărora statele luate în mod individual nu sunt în măsură să le facă față, la șocuri economice, eroziunea coeziunii societale din cauza unor instituții slabe și a unei guvernante mediocre, conflicte, extremism violent și acțiuni ale puterilor externe menite să destabilizeze adversarii percepuți. Există o presiune constantă asupra respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și un mare număr de nevoi nesatisfăcute în materie de acțiune umanitară și dezvoltare.

Vulnerabilitatea și fragilitatea cronice ale țărilor din vecinătatea mai largă a Europei agravează impactul acestor presiuni. Ele împiedică dezvoltarea unor întregi regiuni și amenință să se extindă dincolo de frontierele lor.

Încurajarea rezilienței pentru a sprijini progresul. În Comunicarea din 2012 a Comisiei privind abordarea UE în ceea ce privește reziliența, aceasta este definită ca fiind „capacitatea unei persoane fizice, a unei gospodării, a unei comunități, a unei țări sau a unei regiuni de a rezista, de a se adapta și de a-și reveni rapid din situații de stres și de șoc”. Strategia globală a UE extinde definiția acestui concept. Reziliența este considerată ca fiind „un concept mai larg, cuprinzând toate persoanele și întreaga societate”, care se bazează pe „democrație, încredere în instituții și dezvoltare durabilă, precum și pe capacitatea de a se reforma”. Susținerea rezilienței la toate nivelurile este, de asemenea, o parte integrantă a noului Consens european privind dezvoltarea.

Abordarea strategică a UE în materie de reziliență vizează îndeplinirea în mod durabil a ansamblului de obiective ambițioase pentru acțiunea externă a UE descrisă mai sus, consolidând:

- adaptabilitatea statelor, a societăților, a comunităților și a indivizilor la presiunile politice, economice, de mediu, demografice sau societale, pentru a continua progresele în realizarea obiectivelor naționale de dezvoltare;

- capacitatea unui stat, confruntat cu presiuni semnificative de a construi, a menține sau a restabili funcțiile sale esențiale, precum și coeziunea socială și politică de bază, într-un mod care să asigure respectarea democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a drepturilor fundamentale și care să favorizeze securitatea și progresul pentru toți pe termen lung;
- capacitatea societăților, a comunităților și a indivizilor de a gestiona oportunitățile și riscurile într-un mod pașnic și stabil și de a constitui, a menține sau a restabili mijloacele de subzistență în fața unor presiuni majore.

Cele zece considerații principale din anexă identifică unele dintre cunoștințele metodologice majore care vor defini această activitate.

3. Punerea în aplicare a unei abordări strategice cu privire la reziliență

Activitățile se vor desfășura în conformitate cu următoarele trei axe interconectate:

- sporirea contribuției pe care o poate aduce acțiunea externă a UE la consolidarea rezilienței țărilor partenere și a cetățenilor lor, consolidând și îndeplinind angajamentele existente în materie de reziliență;
- îmbogățirea dialogului politic sectorial cu țările partenere prin recurgerea la experiența UE în ceea ce privește promovarea rezilienței în politica sa internă și la baza sa de cercetare;
- asigurarea faptului că politica externă a UE contribuie în mod eficace la reziliența din cadrul Uniunii.

Această activitate se va baza pe angajamentul UE în favoarea democrației și a drepturilor omului și a drepturilor fundamentale.

3.1 Sporirea contribuției pe care o poate aduce acțiunea externă a UE la consolidarea rezilienței țărilor partenere la nivelul statului, al societății și al comunităților

UE va continua să pună în aplicare planul de acțiune pentru reziliență 2013-2020, urmând orientările stabilite în concluziile Consiliului din 2013 referitoare la abordarea UE în materie de reziliență. Însă abordarea UE în materie de reziliență se va extinde pentru a aborda reziliența statului, a societății și a comunităților, ținând seama de noul Consens european privind dezvoltarea. Ea va pune un mai mare accent pe soluționarea crizelor prelungite, abordarea riscurilor de conflict violent și pe alte presiuni structurale, inclusiv degradarea mediului, schimbările climatice, migrația și strămutarea forțată.

Această abordare va fi conformă cu angajamentele asumate de UE în cadrul Agendei 2030, în special acela de „a nu lăsa pe nimeni în urmă” și cu angajamentul din cadrul obiectivului de dezvoltare durabilă nr. 16 de a promova „societăți pașnice și favorabile incluziunii pentru o

dezvoltare durabilă, asigurarea accesului la justiție și crearea unor instituții eficiente, responsabile și favorabile incluziunii”.

Reziliența și societățile favorabile incluziunii și participative

Numeroase elemente atestă existența unei legături între societățile favorabile incluziunii și participative, care dispun de instituții responsabile, transparente și democratice și dezvoltarea durabilă și prevenirea conflictelor violente. Invers, deficiențele în ceea ce privește guvernanta, democrația, drepturile omului și statul de drept, egalitatea de gen, corupția sau reducerea spațiului pentru participarea publică și societatea civilă reprezintă o provocare fundamentală pentru eficacitatea eforturilor de dezvoltare ale oricărei societăți. Calitatea guvernantei și a administrației publice determină performanța unei țări în toate domeniile de politici publice, configurând prosperitatea economică, coeziunea socială și teritorială și creșterea economică durabilă. Societățile reziliente se sprijină pe o dezvoltare socioeconomică durabilă și echilibrată, care anticipează și abordează inegalitățile și vulnerabilitățile socioeconomice, precum și cauzele lor profunde. Această interpretare se află în centrul abordării UE privind reziliența statului și a societăților.

UE ar trebui:

- *să sprijine în continuare eforturile naționale, adaptate la nevoile și contextul fiecărei societăți, pentru a construi state democratice durabile, precum și instituții responsabile și transparente, a reforma sectorul de securitate, a consolida statul de drept, creșterea economică și ocuparea forței de muncă cuprinzătoare și favorabile incluziunii, un proces decizional participativ și accesul public la informații. O atenție deosebită se va acorda participării guvernelor locale, a comunităților și a părților interesate din societatea civilă.*

Reziliența în practică - consolidarea rezilienței într-o situație post-conflict: cazul Nigeriei

Abordarea vulnerabilității și a fragilității în Africa este o prioritate globală, care necesită o acțiune colectivă din partea tuturor părților interesate pentru a aborda provocările interconectate reprezentate de sărăcie, inegalitate, conflict, extremismul violent și amenințările climatice. Crizele prelungite din regiune au, de asemenea, consecințe importante pentru UE.

Răspunsul UE la criza din nordul Nigeriei este un exemplu de abordare comună în materie de reziliență, bazată pe o analiză în comun (efectuată împreună cu Banca Mondială și ONU) și pe o planificare strategică comună. Un pachet substanțial de măsuri de sprijin va avea ca scop consolidarea rezilienței persoanelor afectate de conflicte și începerea reconstrucției în nord-estul Nigeriei. Pe baza răspunsului în situații de urgență existent, acest ansamblu de măsuri vizează trecerea progresivă la operațiuni de redresare și reabilitare, utilizând atât fonduri umanitare, cât și fonduri pentru dezvoltare.

Reziliența în practică – reziliența și sprijinul față de partenerii noștri în cadrul celor cinci principii directoare ale UE față de Rusia

Reziliența internă a Uniunii reprezintă o parte integrantă a politicii noastre externe față de Rusia. Cele cinci principii directoare convenite de Consiliul Afaceri Externe în martie 2016 recunosc necesitatea de a consolida angajamentul față de o vecinătate care se extinde până în Asia Centrală. Ele identifică, de asemenea, necesitatea de a consolida reziliența UE, în special în ceea ce privește securitatea energetică, amenințările hibride și comunicarea strategică. Obiectivul lor este de a asigura faptul că atât Uniunea, cât și țările partenere învecinate își păstrează libertatea de a face propriile alegeri politice, diplomatice și economice, reducând posibilitățile de presiuni sau de constrângeri externe.

Reziliența economică

Reziliența economică este un factor-cheie al rezilienței globale a unei țări și este strâns corelată cu alte aspecte ale rezilienței. Consolidarea rezilienței economice include politici macroeconomice solide. De asemenea, ea impune acordarea de atenție altor factori, precum asigurarea unei finanțări adecvate a infrastructurii necesare pentru a oferi servicii publice de bază, asigurarea unei economii mai diversificate, cu o aprovizionare cu energie eficientă și sigură și a măsurilor financiare de urgență necesare, precum și măsuri pentru a asigura continuitatea operațională și protecția serviciilor vitale și a instalațiilor esențiale în fața șocurilor.

Deși stabilitatea macroeconomică este esențială pentru dezvoltarea socială, politicile de stabilizare și de ajustare la nivel macro pot genera costuri. Astfel de presiuni pot exacerba inegalitățile și tensiunile sociale existente, în special atunci când îi afectează pe cei mai vulnerabili. Este necesară conceperea unor politici pentru a atenua aceste consecințe. Modernizarea capacităților statistice și de previziune este o condiție pentru a îmbunătăți procesul de elaborare a politicilor și monitorizarea.

Reziliența economică necesită, de asemenea, oferirea condițiilor pentru creștere, investiții și finanțare durabile și favorabile incluziunii. În acest sens, este necesară existența unei economii diversificate, care nu este prea dependentă de un singur sector sau de o singură întreprindere și care oferă un mediu favorabil dezvoltării de noi întreprinderi și dezvoltării IMM-urilor. Promovarea economiei circulare, care reduce dependența de resurse, poate contribui de asemenea la acest obiectiv. În plus, faptul de a oferi lucrătorilor competențele necesare și acces la formare îi va ajuta să se adapteze la schimbările structurale.

Investițiile efectuate de societățile străine pot ajuta țările să își modernizeze economiile, însă acestea trebuie însoțite de stimulente destinate întreprinderilor multinaționale pentru a asigura respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor lucrătorilor.

UE ar trebui:

- să sprijine țările partenere în dezvoltarea rezilienței economice, bazată pe stabilitate macroeconomică și însoțită de măsuri ce vizează promovarea creșterii favorabile incluziunii și atenuarea eventualelor efecte tranzitorii negative asupra anumitor grupuri din societate; ar trebui acordată o atenție deosebită dezvoltării competențelor, creării de locuri de muncă decente, protecției sociale și emancipării economice a grupurilor dezavantajate în acest context;
- să colaboreze cu Banca Europeană de Investiții, cu alte instituții financiare internaționale (IFI), cu organizații comerciale și cu partenerii sociali pentru a consolida cadrele de investiții pentru reziliența economică și socială, sprijinite de dezvoltarea economică favorabilă incluziunii, crearea de locuri de muncă, promovarea întreprinderilor și accesul la finanțare; ar trebui exploatat pe deplin planul de investiții externe propus, pentru a pune în aplicare această strategie.

Acordarea unei mai mari atenții nevoilor care decurg din crizele prelungite

Nivelul nevoilor umanitare legate de strămutările care rezultă în urma conflictelor violente nu a fost niciodată atât de ridicat. Regiuni întregi sunt blocate într-o stare de criză și fragilitate prelungite, în care impactul dezastrelor naturale cronice, al degradării mediului și al conflictelor se intersectează și se amplifică reciproc. În prezent, 22% din populația mondială, respectiv 1,6 miliarde de persoane³, trăiește în situații de fragilitate și se preconizează că această cifră va crește în continuare până în 2030⁴. Pe lângă faptul că numărul de persoane care au nevoie de ajutor umanitar este tot mai mare, acestea se găsesc în astfel de situații pentru perioade mai lungi de timp. Durata medie a strămutării populației este în prezent de 17 ani. Două treimi din asistența umanitară internațională sunt consacrate în prezent beneficiarilor pe termen lung, ca urmare a crizelor prelungite sau a dezastrelor recurente în aceeași regiune.

Diviziunea liniară a muncii între ajutorul umanitar și cooperarea pentru dezvoltare s-a schimbat în fața acestei noi realități. Trebuie să combatem mai eficient fragilitatea structurală, care are consecințe socioeconomice și politice atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, pentru a pune capăt ciclurilor recurente de urgențe. Modelul actual al UE de abordare a crizelor trebuie să devină mai bine adaptat la o situație în care sărăcia, creșterea populației, schimbările climatice, urbanizarea rapidă, concurența pentru resurse limitate, conflictele și extremismul violent destabilizează regiuni întregi.

³ OCDE(2016), States of Fragility 2016: Understanding violence („Stări de fragilitate 2016: înțelegerea violenței”)

⁴ One Humanity: Shared Responsibility („O singură umanitate: responsabilități partajate”) - raport al Secretarului General Ban Ki Moon, cu ocazia Summitului mondial umanitar, 2016

UE ar trebui:

- să acorde prioritate și să consolideze cooperarea strânsă între actorii UE politici, umanitari și din domeniul dezvoltării în materie de crize și de strămutări prelungite, respectând în același timp diferitele mandate instituite prin tratate și principiile umanitare;
- să încurajeze guvernele, prin intermediul dialogului politic și cu sprijinul partenerilor pentru dezvoltare, să își asume mai multe responsabilități pentru vulnerabilitățile cronice, să consolideze capacitățile locale în materie de gestionare a riscului și să reacționeze mai rapid la nivel local;
- să își mobilizeze capacitatea de angajament diplomatic, de dialog politic sectorial și de programare a asistenței în mod coerent în scopul unei mai bune analize comune a tuturor factorilor - inclusiv riscurile socioeconomice, politice și de mediu, care reprezintă surse de vulnerabilitate în fața pericolelor existente.

Reziliența în practică - înțelegerea dimensiunii de gen, un exemplu care reiese dintr-o situație de conflict și de dezastru

Studiile de caz arată că schimbările climatice, dezastrele și conflictele violente pot afecta bărbații și femeile în moduri diferite. Acești factori trebuie să fie corect înțeleși și abordați în cadrul oricărei analize privind reziliența.

În unele cazuri, dezastrele și conflictele pot consolida normele sociale care limitează în mod disproporționat egalitatea de acces a femeilor și a fetelor la drepturi și resurse și pot redefini, de asemenea, rolul bărbaților și al femeilor și normele aferente.

Femeile și fetele pot avea, de asemenea, un rol activ și important, contribuind la reziliența societății, care poate favoriza pacea. Asigurarea faptului că femeile și fetele sunt bine informate și că participă activ la eforturile de consolidare a păcii și de redresare asigură nu doar că nevoile și capacitățile lor specifice sunt luate în considerare, ci poate crea și oportunitatea unei schimbări sociale, reprezentând o provocare la adresa rolurilor tradiționale asumate de bărbați și de femei și a discriminării de gen. Este vorba despre un factor suplimentar al rezilienței sociale, care poate asigura rezultate mai adecvate și durabile pentru activitățile sprijinite de UE.

Contribuția specifică a femeilor la consolidarea rezilienței la conflictele violente în cadrul societăților trebuie, de asemenea, să fie pe deplin recunoscută, precum și rolul acestora în participarea comunității lor la prevenirea și soluționarea conflictelor și la combaterea extremismului violent.

Reziliența și prevenirea conflictelor violente

O abordare privind reziliența vizând prevenirea conflictelor violente are drept scop îmbunătățirea intervențiilor, printr-o mai bună înțelegere a factorilor care conduc la conflicte

violente și prin identificarea capacităților endogene din cadrul unei societăți care pot permite anumitor comunități să reziste în fața unei derive către violență. Ea poate stimula inițiativele în favoarea păcii și poate susține mecanismele locale de soluționare a conflictelor, în special în țări în care statul poate avea un rol ambiguu, atât ca sursă de autoritate politică, cât și ca sursă de violență sau constrângere.

O astfel de abordare presupune, de asemenea, extinderea gamei de răspunsuri avute în vedere, de exemplu acordând o importanță mai mare contribuției ocupării forței de muncă și politicii sociale la reziliența societății în programele de redresare națională, depunând eforturi pentru a asigura incluziunea socială în modalitățile de guvernare pentru accesul la resursele naturale și consolidând dimensiunea de gen (a se vedea caseta de mai sus).

Contribuția parteneriatelor UE în cadrul politicii de securitate și apărare comună (PSAC) la consolidarea rezilienței poate fi, de asemenea, ameliorată, în conformitate cu concluziile Consiliului privind securitatea și apărarea din mai 2017. Aceasta ar putea include formarea și consolidarea capacităților, precum și activitatea din cadrul inițiativei „Consolidarea capacităților ca sprijin pentru securitate și dezvoltare”.

Toate acestea trebuie să fie susținute de o activitate politică și diplomatică coordonată desfășurată de către UE și statele sale membre.

UE ar trebui:

- *să își consolideze activitatea de prevenire a conflictelor și de consolidare a păcii prin introducerea unei dimensiuni de reziliență care pune un accent mai puternic pe o analiză comună și un angajament mai complete la nivelul comunităților și al statului și prevăzând, dacă este cazul, introducerea unei abordări integrate în materie de conflicte și crize, stabilită în cadrul strategiei globale a UE;*
- *să acorde o mai mare importanță, în metodologia sa de evaluare a conflictelor, capacităților locale de a face față riscurilor, precum și factorilor pozitivi de reziliență în cadrul unei comunități, analizând în același timp rapoartele de forță și presiunile externe care pot duce la o dezmembrare a societății; să țină seama, de asemenea, într-o mai mare măsură de legătura dintre fragilitatea mediului și riscul de conflicte violente și să includă în mod sistematic indicatorii climatici și de mediu în sistemele de alertă timpurie în materie de conflicte;*
- *să utilizeze această analiză consolidată pentru a alimenta și a intensifica eforturile politice depuse de UE și de statele sale membre pentru prevenirea conflictelor, prin dialogul politic, un răspuns diplomatic colectiv și angajamentul asumat față de parteneri precum ONU.*

Reziliența, schimbările climatice și degradarea mediului

Schimbările climatice, catastrofele naturale și degradarea mediului sunt interconectate și au un impact considerabil asupra rezilienței comunităților și a sistemelor de sprijin ecologic de care depinde viața. Ele sunt cauza a numeroase conflicte la nivel mondial sau contribuie la acestea.

UE ar trebui:

- *să își extindă abordarea față de aceste provocări și să pună un accent mai puternic pe conservarea, restaurarea și gestionarea durabilă a resurselor naturale și a ecosistemelor, precum și pe menținerea serviciilor pe care le furnizează acestea, continuând, în același timp, activitățile în curs privind consolidarea rezilienței referitoare la evenimente extreme precum seceta, foametea și inundațiile⁵;*
- *când evaluează vulnerabilitatea, să țină seama nu doar de intensitatea evenimentelor, ci și de frecvența și probabilitatea lor; pentru a evalua situația și a răspunde la aceasta, să ia în considerare presiunile pe termen lung asupra mediului, cum ar fi defrișările și cererea tot mai mare de apă, precum și necesitatea de a anticipa consecințele catastrofelor naturale și a fenomenelor cu declanșare lentă, cum ar fi degradarea solului, acidificarea oceanelor, creșterea nivelului mării și topirea ghețarilor;*
- *să solicite mai sistematic evaluări ale riscurilor de mediu, ale riscurilor legate de schimbările climatice și ale riscurilor de catastrofe și să le integreze în sistemele de alertă timpurie pentru a identifica impactul potențial al riscurilor de catastrofe cu declanșare bruscă sau cu declanșare lentă, precum și să identifice și să acorde prioritate măsurilor de prevenire și/sau de adaptare în ceea ce privește investițiile bazate pe analiza riscurilor, dezvoltarea și planificarea teritorială și urbană.*

De asemenea, UE și-a asumat angajamentul de a colabora cu autoritățile locale pentru a stimula reziliența în zonele urbane cu o creștere rapidă, unde lipsa de planificare sau de investiții în măsuri care vizează atenuarea riscurilor legate de schimbările climatice și a riscurilor geofizice pot expune populațiile la importante prejudicii umane și economice în caz de șocuri și de crize. Combaterea factorilor de risc subiacenți prin investiții publice și private bazate pe cunoașterea riscurilor se dovedește mai eficientă din punctul de vedere al costurilor decât reacția în urma dezastrelor. În acest context, UE va continua de asemenea să se bazeze pe dialogul sectorial în curs privind urbanizarea durabilă cu principalii parteneri și principalele instituții, inclusiv autoritățile locale și regionale, pentru a consolida reziliența și capacitatea lor de inovare, în conformitate cu obiectivele Noii agende urbane.

⁵ Rolul crucial al ecosistemelor eficace și serviciile pe care le furnizează acestea sunt recunoscute în planul de acțiune al UE privind natura.

UE ar trebui:

- *să promoveze utilizarea abordărilor bazate pe ecosisteme în materie de reducere a riscului de dezastre;*
- *să promoveze transferul riscurilor prin mecanisme de finanțare de risc, cum ar fi asigurarea și creditul de urgență;*
- *să colaboreze cu autoritățile locale pentru a dezvolta sisteme de guvernare care promovează reziliența în fața schimbărilor climatice, precum și gestionarea durabilă a resurselor naturale.*

Această activitate va fi însoțită de un dialog politic consolidat al UE, în special prin intermediul Rețelei de diplomație ecologică, al grupurilor de lucru ale G7 privind schimbările climatice și fragilitatea, al parteneriatului InsuResilience al G7 și al Convenției-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice. De asemenea, UE ar trebui să întreprindă acțiuni prin intermediul altor foruri relevante, inclusiv ONU și al acordurilor multilaterale relevante privind mediul, pentru a sensibiliza partenerii săi cu privire la efectele mediului asupra stabilității și a securității.

Reziliența, migrația și strămutarea forțată

Agenda 2030 recunoaște contribuția pozitivă a migranților la creșterea favorabilă incluziunii și la dezvoltarea durabilă. De asemenea, aceasta ia în considerare vulnerabilitățile și nevoile persoanelor strămutate forțat. Politicile privind migrația bine concepute pot consolida reziliența economică, atât în țările gazdă, cât și în comunitățile de origine. În plus, la un nivel individual, migrația și exodul pot reprezenta o strategie legitimă de adaptare la presiuni externe grave. Cu toate acestea, presiunile neașteptate, susținute sau la scară largă exercitate de migrație, inclusiv presiunile rezultate din strămutarea forțată, sunt cele mai puternice în unele dintre cele mai sărace părți ale lumii, punând la încercare mecanismele de adaptare fragile. Africa Subsahariană este afectată în mod deosebit de această situație. De asemenea, este de așteptat ca Europa să rămână o destinație pentru un mare număr de migranți, ceea ce va avea consecințe nu doar pentru UE, ci și pentru țările de tranzit aflate la periferia sa geografică.

O abordare a migrației axată pe reziliență presupune conceperea unei politici pentru a reflecta modul în care tiparele de migrație răspund la interacțiunea complexă între demografie, deficiențele instituționale și democratice, dezechilibrele economice și sociale, conflictele violente, degradarea mediului și schimbările climatice. Ea presupune continuarea investițiilor într-o bază de date factuale solidă pentru elaborarea de politici și efectuarea de investiții rapide ca răspuns la aceasta.

UE ar trebui să depună eforturi pentru a dezvolta în continuare următoarele dimensiuni esențiale ale unei abordări privind migrația și strămutarea forțată axată pe reziliență:

- *asigurarea faptului că activitatea privind migrația este integrată pe deplin în relațiile noastre politice globale cu țările partenere și că se bazează pe principiile aproprierii, responsabilității partajate și respectării depline a dreptului umanitar și a dreptului privind refugiații, precum și a obligațiilor în materie de drepturi ale omului, inclusiv dreptul la protecție;*
- *combaterea cauzelor profunde ale migrației neregulamentare, dintre care unele sunt solid înrădăcinate, inclusiv sărăcia, inegalitatea, creșterea demografică, lipsa de ocupare a forței de muncă, de educație și de oportunități economice, instabilitatea, conflictele, schimbările climatice și degradarea mediului, precum și consecințele pe termen lung ale strămutării forțate;*
- *favorizarea autonomiei, permițându-le persoanelor strămutate să trăiască cu demnitate, inclusiv aducându-și contribuția în cadrul comunităților-gazdă⁶. În acest scop, este necesară adoptarea unei noi abordări față de persoanele strămutate forțat și față de comunitățile lor gazdă, axată pe persoane și pe dezvoltare, care favorizează accesul la educație, la cazare, la un loc de muncă decent, la mijloace de subsistență și la servicii și vizează încetarea dependenței de asistență umanitară;*
- *lupta împotriva rețelelor de trafic de persoane și a rețelelor de criminalitate organizată care exploatează migranții și refugiații și adoptarea unei abordări care integrează dimensiunea de gen cu privire la formele specifice de violență care îi afectează pe aceștia;*
- *sprijinirea comunităților-gazdă. UE ar trebui să sprijine în continuare inițiative specifice având drept scop îmbunătățirea competențelor lingvistice și profesionale, a accesului la servicii și la piața forței de muncă, favorizarea unei educații favorabile incluziunii și a schimburilor interculturale și promovarea campaniilor de sensibilizare adresate atât comunităților-gazdă, cât și migranților;*
- *consolidarea bazei de date factuale pentru intervenții, inclusiv prin acordarea unei atenții deosebite strămutării forțate, cauzelor migrației și cooperării cu țările terțe în temeiul programului-cadru al UE pentru cercetare și inovare.*

⁶ Comunicarea Comisiei intitulată „Viați demne: de la dependența de ajutor la autonomie, Strămutarea forțată și dezvoltarea” [COM(2016) 234 final].

Reziliența în practică – înțelegerea factorilor și a legăturilor între presiuni. Un exemplu în materie de migrație, mediu și schimbări climatice

Se consideră că migrația către UE este puternic influențată de schimbările de mediu și de schimbările climatice, deși acest factor este dificil de separat de factorii economici, demografici și de alți factori și nu este adesea menționat. Mulți migranți din Africa de Vest sau Africa de Est au fost mai întâi alungați din casele lor ca urmare a deșertificării și a degradării solului, contribuind astfel la exodul rural în Africa, cauzat în mare parte de perturbările sistemelor agricole legate de mediu.

Efectele dezastrelor naturale sunt amplificate de evoluția economică și demografică și de urbanizarea rapidă. Prin urmare, orașele africane sunt deseori copleșite în fața unei creșteri masive a populației și nu sunt în măsură să satisfacă necesitățile locuitorilor lor în materie de locuri de muncă, cazare și servicii de bază. Studii recente au arătat că migranții se adună în general în așezări improvizate aflate la periferia marilor orașe africane, ca de exemplu în cazul orașului Accra, unde peste 90 % dintre gospodăriile migranților se confruntă cu privațiuni grave, într-o zonă fără acces la apă curentă.

3.2 Consolidarea rezilienței prin intermediul dialogului politic și al inițiativelor bilaterale

UE utilizează tot mai mult o abordare axată pe reziliență pentru a elimina fragmentările atunci când se confruntă cu provocări complexe de politică internă, de la politica economică la adaptarea la schimbările climatice și la securitatea aprovizionării cu energie. De asemenea, Uniunea a efectuat investiții semnificative în cercetare pentru a asigura o bază solidă de date factuale pentru această abordare și a dezvoltat o serie de instrumente analitice pentru sprijinirea punerii în aplicare a politicilor. Pentru multe dintre aceste provocări, dimensiunea internă și cea internațională a răspunsului sunt strâns legate între ele (a se vedea caseta de mai jos), ceea ce ne permite îmbogățirea dialogului politic cu țările partenere prin utilizarea învățămintelor desprinse din experiența UE în materie de politică internă. Dialogul politic este un proces reciproc, iar UE are multe de învățat de la partenerii săi în acest mod.

UE ar trebui:

- *să se sprijine pe experiența sa tehnică în materie de consolidare a rezilienței în cadrul politicilor sale interne pentru a consolida dialogul politic sectorial și inițiativele la nivel bilateral și să încerce să extindă contribuția agențiilor specializate ale UE la aceste acțiuni;*
- *să asigure faptul că cele mai bune practici și standarde ale UE sunt integrate în instrumentele multilaterale și în cadrele de politică relevante, inclusiv OIM, OMS și G20;*

- *să favorizeze instituirea unei baze de cunoștințe internaționale partajate privind reziliența implicând țări terțe în cercetarea și inovarea legate de reziliență în temeiul programului Orizont 2020 și să împărtășească și să pună în aplicare rezultatele în cadrul cooperării noastre internaționale.*

Reziliența în practică - corelarea acțiunilor desfășurate de UE în cadrul politicilor sale interne și externe

Protecția infrastructurilor critice – Noțiunea de reziliență a fost integrată în Programul european privind protecția infrastructurilor critice începând cu 2013. Acest fapt a avut ca rezultat dezvoltarea unor metodologii de evaluare a riscurilor și a unor activități de cercetare care stau deja la baza cooperării cu un număr de țări terțe, inclusiv Ucraina. Noțiunea a fost dezvoltată în continuare în Propunerea de regulament privind securitatea aprovizionării cu gaze naturale, care include dispoziții referitoare la riscurile legate de țările terțe, inclusiv măsuri transfrontaliere eficiente în cadrul planurilor de urgență și de acțiune preventivă la nivel național. O abordare similară este adoptată în sectorul energiei electrice.

Securitatea energetică – Politica UE privind securitatea aprovizionării cu energie corelează noțiunea de uniune energetică rezilientă cu securitatea energetică globală și cu politica UE privind schimbările climatice⁷, inclusiv creșterea securității energetice a țărilor partenere prin accelerarea tranziției energetice mondiale către economiile și societățile neutre din punct de vedere al emisiilor de dioxid de carbon și creșterea eficienței energetice. Diplomația UE în domeniul energiei și climei vizează promovarea acestei abordări.

Adaptarea la schimbările climatice – Strategia din 2013 pentru adaptarea la schimbările climatice a promovat reziliența prin intermediul unor strategii de adaptare cuprinzătoare la nivel național și local care abordează sectoarele vulnerabile, cum ar fi agricultura, pescuitul și infrastructurile critice. În prezent, strategia este în curs de evaluare, iar experiența dobândită în cadrul UE este împărtășită cu partenerii săi externi.

Protecția civilă – Mecanismul de protecție civilă al UE contribuie la reziliență prin îmbunătățirea eficienței în materie de prevenire, pregătire și răspuns la dezastrele naturale și provocate de om în UE, în țările vecine și în restul lumii. Acesta promovează elaborarea de evaluări ale riscurilor și finanțarea activităților de prevenire și pregătire, a formărilor și a exercițiilor.

Reziliența economică – UE contribuie la activitățile în curs de desfășurare în cadrul G20 axate pe consolidarea capacității pentru realizarea unei creșteri durabile ca răspuns la riscurile și presiunile legate de provocări structurale, precum și pe evitarea acumulării excesive de riscuri, dezechilibre și vulnerabilități în fața șocurilor. Deși nu prevăd dispoziții cu caracter juridic obligatoriu, activitățile au avut drept rezultat un cadru conceptual util pentru elaborarea de politici. În plus, în conformitate cu strategia sa globală, UE este în curs de a elabora o diplomație economică europeană mai integrată, având ca obiectiv stimularea creșterii

⁷ „O strategie-cadru pentru o uniune energetică rezilientă cu o politică prospectivă în domeniul schimbărilor climatice” COM (2015)80 din 25.2.2015.

economice și a ocupării forței de muncă atât în țările terțe, cât și în UE, prin încurajarea unei mai mari implicări și participări a sectorului privat din UE în țările noastre partenere.

Ocuparea forței de muncă – UE sprijină elaborarea unei recomandări privind ocuparea forței de muncă și munca decentă pentru pace și reziliență în cadrul Conferinței Internaționale a Muncii. Aceasta va oferi guvernelor orientări în materie de politici privind ocuparea forței de muncă și politici sociale specifice care corelează asistența umanitară cu dezvoltarea pe termen mai lung.

Riscurile pentru sănătate la nivel mondial – UE a recunoscut faptul că principalele amenințări la adresa sănătății umane și animale, cum ar fi Ebola, gripa aviară, rezistența la antimicrobiene și pesta porcină africană reprezintă o amenințare nu numai pentru reziliența sistemelor de sănătate, ci și pentru reziliența societăților și cea economică. Până în 2050, infecțiile rezistente la medicamente ar putea provoca pagube economice la nivel mondial similare celor cauzate de criza financiară din 2008⁸. Răspunsul UE a fost dezvoltarea de capacități naționale care să anticipeze și să răspundă unor focare severe și susținute, consolidând, în același timp, cooperarea internațională, inclusiv cu OMS. Aceasta a investit în proiecte de cercetare și inovare pentru a îmbunătăți depistarea timpurie și supravegherea, precum și pentru a elabora contramăsuri medicale adecvate. Lipsa accesului la apă și la instalații sanitare, precum și poluarea atmosferică, sunt recunoscute, de asemenea, ca reprezentând amenințări importante la adresa sănătății, acestea fiind abordate în mod activ de către UE.

Cercetarea – UE lucrează deja în cadrul programului Orizont 2020 pentru a dezvolta o bază solidă de date factuale care să vină în sprijinul acțiunilor noastre în vederea consolidării rezilienței. Aceasta finanțează activitățile în materie de reziliență legată de securitate, ideologii radicale, economie, științe sociale, securitatea alimentară și a aprovizionării cu apă, precum și provocările legate de migrația la scară largă și strămutarea forțată a populației. O mare parte a acestor activități se realizează în colaborare cu țările partenere⁹. Servicii specializate, precum Centrul de cunoaștere privind migrația și demografia din cadrul Comisiei Europene completează baza de date factuale, în timp ce o serie de indici de măsurare a riscurilor pe baza cercetărilor științifice, cum ar fi indicele riscului de conflict la nivel mondial și indicele de gestionare a riscurilor, vin în sprijinul deciziilor cu privire la prevenire, pregătire și răspuns.

⁸ Conform datelor Băncii Mondiale.

⁹ Printre exemple se numără Parteneriatul în domeniul cercetării și inovării în zona mediteraneeană 2018-2028 (PRIMA) care are ca scop dezvoltarea de soluții noi pentru gestionarea sustenabilă a apei și producția alimentară, precum și Parteneriatul UE-Africa în domeniul cercetării și inovării în materie de securitate alimentară și nutrițională și agricultură sustenabilă.

Reziliența în practică -

Promovarea unei abordări strategice în materie de reziliență în țările vecine ale UE

Strategia globală a UE acordă o atenție deosebită rezilienței în țările vecine ale Uniunii. Acest lucru se reflectă în angajamentele politice speciale asumate în cadrul procesului de aderare și al politicii de vecinătate a UE, integrarea strânsă a economiilor și a societăților noastre, interdependența dintre interesele noastre globale în materie de securitate și expunerea unora dintre țările noastre vecine la rivalități geopolitice.

Un proces de aderare credibil, bazat pe o condiționalitate strictă și echitabilă asigură fundația politică necesară pentru consolidarea rezilienței statelor și societăților în țările din Balcanii de Vest și Turcia. În centrul acestui proces se află principiul abordării cu prioritate a elementelor fundamentale, axat pe statul de drept, drepturile omului și drepturile fundamentale, instituțiile democratice, inclusiv reforma administrației publice, precum și reformele economice și competitivitatea.

Revizuirea din 2015 a politicii europene de vecinătate (PEV) a fost strâns coordonată cu activitățile privind strategia globală a UE, iar cele patru priorități¹⁰ ale acesteia reflectă deja o mare parte din observațiile în materie de reziliență din cadrul strategiei. Dezvoltarea în continuare a revizuirii va constitui, prin urmare, o parte importantă a eforturilor noastre de consolidare a rezilienței în regiune¹¹.

PEV are ca obiectiv transformarea socială, economică și politică pe termen lung care necesită consolidarea capacităților instituționale, colaborarea la diferite niveluri ale societății civile și cu autoritățile locale și regionale, precum și cu guvernul central, combaterea intereselor adânc înrădăcinate ale elitelor autoritare și a discursurilor sectare, precum și punerea în aplicare a reformei sectorului de securitate.

Colaborarea noastră privind politica de securitate se bazează pe dezvoltarea unei înțelegeri comune a intereselor și a riscurilor. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește activitatea noastră legată de prevenirea conflictelor violente, a radicalizării și a extremismului, precum și activitatea noastră de consolidare a securității cibernetice și a rezilienței împotriva amenințărilor hibride.

Un aspect important al abordării noastre privind reziliența este consolidarea legăturilor dintre intervențiile noastre în regiune și dincolo de aceasta. De exemplu, activitățile noastre privind energia, transporturile și conectivitatea creează legături între țările din vecinătatea estică și sudică, Iran și Asia Centrală; Fondul fiduciar al UE pentru Africa abordează cauzele profunde ale migrației neregulate pe întregul continent; Fondul fiduciar regional al Uniunii Europene ca răspuns la criza siriană sprijină refugiații sirieni și comunitățile gazdă în țările vecine și în Turcia.

¹⁰ Buna guvernare, democrația, statul de drept și drepturile omului; dezvoltarea economică; dimensiunea de securitate; migrația și mobilitatea.

¹¹ A se vedea Raportul privind punerea în aplicare a revizuirii politicii europene de vecinătate, JOIN (2017) 18 final, 18.5.2017.

O serie de instrumente esențiale stau la baza abordării noastre strategice pentru consolidarea rezilienței în regiune: angajarea partenerilor atât la nivel de stat, cât și la nivel de comunitate; o cooperare mai strânsă cu statele membre, cu țările partenere și cu părțile interesate naționale și internaționale pentru a spori gradul de asumare a responsabilității; o mai mare flexibilitate a finanțării; relații mai adaptate și diferențiate cu partenerii; și o mai bună diplomatie publică și comunicare. La baza acestui proces se află un demers politic întemeiat pe noile priorități ale parteneriatului, convenite în comun, sau pe programe de asociere revizuite, care se bazează pe o evaluare clară a priorităților comune, pe termen mediu, susținute de un angajament privind respectarea drepturilor omului și a drepturilor fundamentale.

3.3 Reziliența și securitatea UE

În cadrul strategiei globale a UE, pacea și securitatea sunt indisolubil legate de dezvoltarea durabilă și favorabilă incluziunii, precum și de respectarea normelor la nivel mondial și a sistemelor internaționale bazate pe norme. Promovarea acestui program continuă să se situeze în centrul acțiunii externe a UE. Însă strategia globală recunoaște, de asemenea, că UE și statele sale membre sunt supuse multora din presiunile structurale care pun la încercare reziliența și expun vulnerabilitățile țărilor noastre partenere. Acesta este motivul pentru care strategia identifică protecția UE drept o sarcină esențială pentru viitor. O mai mare reziliență a țărilor vecine face parte din răspunsul în acest sens. Politica externă a UE, inclusiv prin intermediul PSAC, are, de asemenea, un rol în contribuția directă la dezvoltarea rezilienței în interiorul frontierelor noastre, într-un moment în care Uniunea are o responsabilitate mai mare decât oricând de a contribui la securitatea cetățenilor săi. Aceasta necesită o mai bună detectare a presiunilor și amenințărilor externe, precum și a mecanismelor adecvate pentru asigurarea unui răspuns politic corespunzător.

Activitatea UE privind uniunea securității pune de asemenea reziliența în centrul acțiunii sale, abordând, în același timp, problema actorilor nestatali externi. În cadrul Agendei europene privind securitatea din aprilie 2015, Comisia s-a axat pe doi piloni principali: combaterea terorismului și a criminalității organizate și consolidarea mijloacelor de apărare ale Uniunii și a rezilienței.

În prezent, provocarea constă în integrarea dimensiunilor de securitate internă și externă a politicilor UE într-un mod care le consolidează reciproc, sporește în mod efectiv costurile acțiunilor coercitive ale părților externe și permite Uniunii să anticipeze și să adopte măsuri politice și operaționale timpurii ca răspuns la alte tipuri de presiuni.

UE va continua să urmărească șase direcții principale de acțiune concretă în acest sens:

- **Reziliența împotriva amenințărilor hibride.** Pornind de la Cadrul comun privind contracararea amenințărilor hibride, un obiectiv central al eforturilor UE va fi întărirea protecției infrastructurilor critice, totodată cu diversificarea surselor și a furnizorilor de energie și consolidarea capacităților de apărare. Se va acorda prioritate asigurării unei cooperări operaționale eficiente și unei comunicări sigure între statele membre,

precum și colaborării cu actorii din diferite sectoare, utilizând instrumente comune. Cooperarea cu țările terțe, în special cu cele din vecinătatea UE, va fi intensificată;

- **Securitate cibernetică.** Utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) în scopuri rău intenționate poate submina atât reziliența societăților, cât și pe cea economică. Amenințările cibernetice au implicații în materie de siguranță și securitate și pot cauza pagube majore economiei. Pentru a răspunde acestora, vor fi organizate programe de acțiune atât în plan normativ, cât și operațional. Vor continua activitățile în conformitate cu eforturile ONU de a obține un consens internațional privind respingerea utilizării în scopuri rău intenționate a TIC în sau cu privire la orice fel de servicii esențiale, indiferent de sursa, motivele, natura sau originea geografică a acesteia. În același timp, UE depune eforturi pentru a promova reziliența serviciilor esențiale atât la nivel intern¹², cât și la nivel internațional, și își va spori cooperarea transfrontalieră cu privire la aceste programe de acțiune¹³.

- **Comunicarea strategică.** UE și unele dintre țările sale partenere sunt vizate de activități de dezinformare externe care fac parte din strategii concertate de a discredita sistemele politice și sociale care stau la baza identității, securității și stabilității noastre. Pentru a răspunde acestora, vor fi dezvoltate în continuare măsuri de îmbunătățire a rezilienței cetățenilor la dezinformarea ostilă prin acțiuni de sensibilizare, prin promovarea unui nivel sporit de pluralism și profesionalism al mass-mediei și prin diseminarea unor discursuri pozitive și mesaje bazate pe fapte.

UE ar trebui să consolideze resursele grupului operativ East Stratcom și să-și intensifice cooperarea cu instituțiile UE, statele membre și partenerii care împărtășesc aceleași opinii. Abordarea și cooperarea strategică pe termen mai lung cu țările din cadrul Parteneriatului estic vor fi dezvoltate în continuare, concentrându-se pe schimburile interpersonale, precum și pe colaborarea cu rețelele existente în cadrul societății civile care reprezintă deja o sursă de reziliență la nivel local. O abordare similară va fi urmărită în Balcanii de Vest și în Turcia, cu ajutorul unei echipe consolidate care să se ocupe de comunicarea strategică în țările candidate și potențial candidate.

De asemenea, UE ar trebui să elaboreze o strategie de comunicare cu lumea arabă, care să abordeze propaganda teroristă și utilizarea internetului în scopul radicalizării, promovând drepturile omului și drepturile fundamentale;

- Activitatea de consolidare a rezilienței statelor și a societăților descrisă mai sus este un element central al abordării UE în materie de **combatere a terorismului și a**

¹² De exemplu, Directiva (UE) 2016/1148 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2016 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate a rețelilor și a sistemelor informatice în Uniune, COM(2016) 410 final și revizuirea Strategiei de securitate cibernetică a UE din 2013 planificată pentru luna septembrie 2017.

¹³ Inclusiv colaborarea cu principalii parteneri comerciali ai UE în ceea ce privește consolidarea securității cibernetice cu privire la obiectele conectate, astfel cum s-a anunțat în Evaluarea la jumătatea perioadei a punerii în aplicare a Strategiei privind piața unică digitală, COM (2017) 228 final din 10.5.2017.

extremismului violent. Prevenirea radicalizării necesită o strategie adaptată cu atenție care răspunde diversilor factori care stau la baza violenței. Este esențială, în acest sens, existența unor cadre juridice îmbunătățite și a unor instituții eficiente în scopul detectării, prevenirii și eliminării organizațiilor teroriste și surselor de finanțare ale acestora. Însă, pentru a avea impactul dorit, această activitate va trebui să fie însoțită de asigurarea protecției drepturilor și a spațiului civic care contribuie la crearea unor societăți pașnice și stabile, care sunt mai puțin receptive la mesajul extremismului violent. În cadrul dialogului său privind combaterea terorismului, UE va încuraja țările partenere să abordeze această chestiune în toate politicile relevante, nu numai ca răspuns în materie de securitate. Acest lucru include garantarea faptului că practicienii de la nivel local pot identifica și aborda semnele incipiente ale radicalizării, inclusiv radicalizarea online;

- **Consolidarea securității infrastructurilor de transport critice.** O securitate sporită a infrastructurilor de transport critice reprezintă un element important al mobilității cooperative, conectate și automate care stă la baza economiei globale interconectate. UE ar trebui să își intensifice angajamentul cu țările terțe pentru a atenua amenințările la adresa infrastructurii și serviciilor de transport. Aceasta ar trebui să consolideze accesul la acțiunile de cooperare la nivel de experți, pentru a sprijini consolidarea capacităților, strategiile de sensibilizare, instrumentele și rețele de informații, precum și îmbunătățirea rolului poliției și al sistemelor judiciare;
- **Dezvoltarea în continuare a cooperării cu NATO și OSCE.** UE și NATO au convenit asupra unei serii de măsuri de sporire a rezilienței în cadrul activității lor privind contracararea amenințărilor hibride. Printre acestea se numără intensificarea contactelor la nivel de personal privind cerințele în materie de reziliență, promovarea unei corelări sporite a planului UE de dezvoltare a capacităților și a Procesului de planificare a apărării al NATO și adoptarea unor măsuri care să permită trimiterea de experți la cerere pentru a sprijini statele membre ale UE și aliații NATO în ceea ce privește consolidarea rezilienței acestora, fie în etapa anterioară crizei, fie ca răspuns la o situație de criză.

Aceste activități au evidențiat interdependențele dintre autoritățile civile, forțele militare și sectorul privat cu privire la consolidarea rezilienței statelor membre față de actele ostile din partea unor actori statali și nestatali. Aceste interdependențe variază de la dependența forțelor militare de capacitățile logistice și de telecomunicații civile, la dependența autorităților civile de capacitățile militare pentru gestionarea evenimentelor perturbatoare care afectează un număr mare de cetățeni. Interdependențele menționate vor fi explorate în vederea prezentării de propuneri Consiliului privind alte posibile direcții de lucru viitoare în coordonare cu NATO.

Există posibilități numeroase privind activitățile de colaborare în materie de reziliență cu OSCE, având în vedere abordarea cuprinzătoare a OSCE în materie de securitate care include dimensiunile militară, economică, de mediu și umană.

4. Calea de urmat - patru componente importante pentru integrarea unei abordări strategice privind reziliența în cadrul acțiunilor externe ale UE

Atenția acordată rezilienței în cadrul strategiei globale a UE subliniază o schimbare semnificativă a modului în care UE gestionează riscul și impactul șocurilor și presiunilor perturbatoare în politica sa externă. Strategia recunoaște că aceste presiuni și șocuri fac parte din contextul în care acționează UE și că ar trebui luate în considerare în modul în care lucrăm, mai degrabă decât să fie considerate ca excepții neașteptate. Acest lucru implică o deplasare progresivă a accentului de la măsuri de menținere sub control a crizelor, la măsuri luate în amonte, bazate pe strategii la nivel național și regional pe termen lung, însă flexibile, întemeiate în mai mare măsură pe cunoașterea riscurilor și mai puțin pe instrumentele disponibile. Aceasta presupune, de asemenea, o atenție sporită acordată factorilor de risc care afectează interesele UE. În cele din urmă, obiectivul va fi combinarea în mod eficient și în amonte de criză a dialogului politic, a dialogului privind politicile sectoriale, precum și a asistenței tehnice și financiare.

Toate acestea necesită o regândire a modalităților de analiză a problemelor și de concepere a programelor de către UE, precum și a metodelor de evaluare a sustenabilității intervențiilor UE. În consecință, sunt propuse patru componente importante pentru integrarea unei abordări privind reziliența, în mod sistematic, în cadrul acțiunilor externe ale UE:

- îmbunătățirea și partajarea analizei riscurilor la nivel național și regional, în vederea unei mai bune orientări a strategiei, dialogului politic și programării asistenței;
- instituirea unei monitorizări mai dinamice a presiunilor externe și colaborarea cu Consiliul în vederea asigurării unui răspuns politic și diplomatic mai rapid;
- integrarea abordării privind reziliența în programarea și finanțarea de către UE a acțiunilor externe;
- dezvoltarea unor politici și practici internaționale în materie de reziliență.

4.1 Îmbunătățirea analizei riscurilor la nivel național și regional

UE are acces la un volum semnificativ de informații cu privire la riscuri, presiuni și vulnerabilități la șocuri în țările sale partenere. Aceste informații provin de la rețelele diplomatice și de informații ale UE, structurile sale operaționale la fața locului, expertiza privind politicile sectoriale disponibilă în cadrul instituțiilor și statelor membre, precum și de la mecanismele de monitorizare ale agențiilor UE. Există o multitudine de procese de evaluare a riscurilor care se suprapun, reflectând perspective diferite în materie de politici: ajutor umanitar, conflicte, mediu și economie. Există, de asemenea, diferențe semnificative, de exemplu în capacitatea noastră de a anticipa impactul schimbărilor climatice, mediului și altor factori asupra mișcărilor migratorii. În plus, analizele acordă adesea prea puțină atenție capacităților locale de reziliență și dinamicii pozitive pe care acestea le pot genera, iar procesele de evaluare a riscurilor nu sunt întotdeauna în măsură să surprindă în întregime posibilul impact asupra intereselor politice, economice și de securitate ale UE.

Respectând diferitele mandate, este necesară reunirea diverselor surse de informare, într-un mod care să ofere factorilor de decizie o imagine completă a modului în care pot interacționa diferiți factori și repercusiunile acestora asupra dezvoltării și stabilității unei țări sau regiuni, sau asupra obiectivelor programului.

UE ar trebui:

- să își îmbunătățească gradul de adaptare la situațiile de conflict și să abordeze lacunele în ceea ce privește gradul de înțelegere a riscurilor, de exemplu prin dezvoltarea de mecanisme mai bune pentru a evalua natura și impactul fluxurilor viitoare de persoane strămutate și de migranți, precum și relația dintre presiunile climatice, degradarea mediului și conflictele violente;
- să raționalizeze actualele procese de evaluare pentru a se asigura că dispune de o evaluare unică succintă a unei țări care identifică atât factorii de risc, cât și cei de reziliență în vederea îndrumării diferiților actori din cadrul politicii externe a UE. Această evaluare unică a unei țări va integra într-un mod mai sistematic și mai dinamic informațiile provenind de la rețeaua diplomatică a UE, de la actorii din domeniile ajutorului umanitar, răspunsului în caz de criză și dezvoltării, precum și cunoștințele de specialitate cu privire la mediul extern deținute de direcțiile generale și agențiile UE responsabile cu politica internă. Evaluarea va contribui la dialogul politic și la elaborarea programelor de asistență, oferind totodată o contribuție analitică în sprijinul proceselor decizionale consacrate care reglementează dezvoltarea strategiilor de țară ale UE, operațiunile PSAC și programarea asistenței externe;
- să promoveze realizarea de analize comune cu organizațiile multilaterale partenere și, la nivel bilateral, cu partenerii din domeniul dezvoltării care împărtășesc aceeași viziune, abordând diversele dimensiuni ale rezilienței.

4.2 O monitorizare mai dinamică a presiunilor externe pentru a permite luarea de măsuri timpurii

UE trebuie să fie în măsură să monitorizeze și să răspundă presiunilor externe care afectează reziliența țărilor partenere și a UE, atât într-un interval de timp mediu, cât și scurt.

UE ar trebui:

- să dezvolte în continuare sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict în vederea integrării indicatorilor adecvați ai rezilienței împreună cu factorii de risc monitorizați în prezent. Sistemul de alertă timpurie ține deja seama de mai mulți indicatori mai largi de risc și vulnerabilitate, cum ar fi presiunile de mediu, climatice și

demografice¹⁴, precum și de indicatori ai guvernantei și capacității instituționale de a face față unor astfel de presiuni. Monitorizarea indicatorilor rezilienței ar putea ajuta la identificarea punctului critic în care mecanismele de adaptare nu mai fac față presiunilor;

- să țină seama de importanța strategică a rezilienței atunci când dezvoltă abordarea integrată a UE în materie de conflicte și crize externe. Abordarea integrată, astfel cum este prevăzută în strategia globală a UE, extinde domeniul de aplicare și ambiția abordării cuprinzătoare și ar trebui să succeadă acesteia după finalizarea planului de acțiune privind abordarea cuprinzătoare a UE pentru perioada 2016-2017.

Sistemul de alertă timpurie în caz de conflict are ca scop, înainte de toate, să identifice potențialii factori ai conflictelor violente în țările terțe, în cursul unei perioade de 4 ani. În prezent, se propune completarea sa cu mecanisme axate pe identificarea presiunilor externe și a consecințelor acestora în cursul unei perioade scurte, care să stea la baza unei reacții politice consolidate și în timp util a UE.

UE ar trebui:

- să instituie un mecanism de analiză prospectivă minimală pe termen scurt pentru a identifica impactul asupra intereselor UE al presiunilor externe identificate într-un interval de timp de trei până la șase luni. Acesta se va concentra pe identificarea presiunilor externe care ar putea prezenta un risc de perturbare în mod semnificativ a procesului de dezvoltare al țării partenere sau al securității acesteia, sau care ar putea avea consecințe semnificative asupra rezilienței Uniunii. În măsura în care datele sunt disponibile, mecanismul ar oferi, de asemenea, o primă indicare a consecințelor asupra intereselor mai largi ale Uniunii, cum ar fi perturbările externe ale securității aprovizionării cu energie și ale lanțurilor de aprovizionare esențiale, urgențele din domeniul sănătății publice, impacturile crizei asupra cetățenilor UE aflați în străinătate și mișcările migratorii importante¹⁵;

¹⁴ La identificarea acestor indicatori, UE se va baza pe cercetarea științifică desfășurată de Centrul Comun de Cercetare al Comisiei Europene, finanțată în cadrul programului Orizont 2020.

¹⁵ Acestea ar putea include date cu privire la presiunile exercitate de migrație furnizate de agențiile din domeniul justiției și afacerilor interne, cum ar fi Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, precum și date provenite de la sistemul vamal de informații prelabile privind transportul de marfă și sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal care identifică anumite amenințări pentru securitatea și integritatea lanțurilor internaționale de aprovizionare și a infrastructurilor critice, cum ar fi instalațiile portuare maritime, aeroporturile sau frontierele terestre.

- *să sprijine eforturile, inclusiv în cadrul ONU, pentru detectarea timpurie și prevenirea atrocităților, inclusiv prin dezvoltarea unui set de instrumente pentru prevenirea atrocităților.*

Cele două sisteme vor fi concepute pentru a sprijini eficacitatea proceselor decizionale în amonte de criză. Atât Consiliul, cât și Comisia au un rol central în acest sens.

În acest scop:

- *Comitetul politic și de securitate (COPS) va fi invitat să analizeze rezultatele mecanismului de analiză prospectivă în mod periodic pentru a asigura în timp util elaborarea unor orientări politice în vederea unei acțiuni timpurii;*
- *Președinția va fi invitată să analizeze relevanța informațiilor furnizate de mecanismul de analiză prospectivă pentru alte formațiuni relevante ale Consiliului, cum ar fi Comitetul permanent pentru cooperarea operațională în materie de securitate internă (COSI);*
- *UE ar trebui să dezvolte în continuare mecanisme care integrează flexibilitatea în cadrul programelor de asistență, care să permită luarea unor măsuri adecvate rapide atunci când se identifică riscuri.*

4.3 Integrarea abordării privind reziliența în programarea și finanțarea de către UE

UE se va baza pe practica existentă pentru a integra în mod sistematic evaluarea factorilor de risc și de reziliență în procesul de programare și de concepere a proiectelor în domeniile ajutorului umanitar, răspunsului în caz de criză și ajutorului pentru dezvoltare acordate de UE, inclusiv în cazul utilizării fondurilor fiduciare ale UE. Principalele învățăminte din abordarea în materie de reziliență includ necesitatea de a putea lucra la niveluri multiple, inclusiv inițiativele luate la nivelul comunităților, necesitatea unor cicluri de programare pe termen mai lung (inclusiv planificarea ajutorului umanitar), combinate cu flexibilitatea pe termen scurt și necesitatea unor mecanisme de finanțare de urgență pentru a face față eventualelor șocuri și presiuni perturbatoare care, în caz contrar, ar perturba realizarea obiectivelor strategice pe termen mai lung. Acest lucru ar trebui luat în considerare în procesele de programare în comun cu statele membre, care vor fi încurajate în continuare.

UE ar trebui:

- să actualizeze orientările de programare în cazul în care este necesar, pe baza experienței UE și a lucrărilor metodologice ale altor parteneri multilaterali privind reziliența. Aceasta ar trebui să sublinieze faptul că asistența umanitară și asistența pentru dezvoltare în mediile fragile ar trebui să fie adaptate la situațiile de conflict pentru a evita potențialul impact negativ și pentru îmbunătățirea eficacității. Metodologiile pentru identificarea și abordarea acestor riscuri vor fi dezvoltate în continuare;
- să ia în considerare în cadrele de monitorizare și evaluare a programelor faptul că pentru consolidarea rezilienței sunt necesare intervenții pe termen lung, a căror concepere dă dovadă de un grad înalt de inovare și flexibilitate, identificarea indicatorilor adecvați și posibilitatea de a răspunde provocării privind colectarea de date calitative.
- să ia în considerare abordarea strategică în materie de reziliență în cadrul finanțării actuale și viitoare a acțiunii externe a UE;
- să exploreze soluții inovatoare și eficiente din punctul de vedere al costurilor privind finanțarea de risc la nivel regional, național și local (de exemplu, credite contingente, fonduri în caz de catastrofe și asigurări).

4.4 Dezvoltarea unor politici și practici internaționale

UE colaborează strâns cu principalii parteneri internaționali care și-au dezvoltat propriile cadre de politică în materie de reziliență, inclusiv Organizația Națiunilor Unite, Banca Mondială, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare. Uniunea este interesată de dezvoltarea unei înțelegeri și a unor practici comune privind reziliența, precum și de cooperarea la nivel operațional, acolo unde este posibil.

UE ar trebui:

- *să își intensifice cooperarea în materie de politici și practică cu partenerii internaționali în scopul schimbului de rezultate ale cercetărilor și cunoștințe metodologice și, dacă este posibil, al alinierii abordărilor privind reziliența, precum și al schimbului de seturi de date și sisteme de avertizare;*
- *să coopereze mai îndeaproape cu organizațiile regionale și subregionale cu privire la cadrele de reziliență, prin partajarea și schimbul de probe și experiență.*

Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și Comisia Europeană invită Parlamentul European și Consiliul să aprobe și să sprijine abordarea expusă în prezenta comunicare comună.

Anexă - 10 considerații principale pentru o abordare strategică a rezilienței

Pe baza experienței UE în urma comunicării din 2012 și a informațiilor obținute din procesul de consultare cuprinzător desfășurat în scopul elaborării prezentei comunicări, pot fi identificate următoarele considerații principale pentru o abordare eficientă și strategică a rezilienței:

1. **Consolidarea rezilienței este un mijloc, nu un scop.** Abordarea strategică a UE în materie de reziliență vizează valorificarea punctelor forte ale instituțiilor și societăților din țările partenere în vederea realizării obiectivelor pe termen lung în materie de dezvoltare durabilă sau de securitate. Este vorba de înregistrarea de progrese în realizarea acestor obiective prin abordarea vulnerabilităților și riscurilor structurale subiacente. Aceasta recunoaște că dezvoltarea și progresul către democrație, pace și securitate nu constituie un proces liniar și că abordările sectoriale, pe cont propriu, nu sunt întotdeauna suficiente pentru a se asigura obținerea de rezultate durabile.
2. **Înțelegerea factorilor de reziliență într-un anumit context ne poate ajuta să ne planificăm mai bine reacția față de presiunile și situațiile neprevăzute.** Acest lucru necesită o bună înțelegere a legăturilor dintre diferitele părți ale sistemelor complexe care reglementează și susțin statele, societățile și comunitățile, precum și a modului în care acestea reacționează atunci când se confruntă cu șocuri neașteptate sau cu presiuni recurente sau pe termen lung.
3. **Reziliența depinde de context și necesită abordări adaptate.** Deși există o serie de caracteristici comune ale sistemelor reziliente, va fi necesar ca practicienii și actorii locali să elaboreze definiții de lucru specifice contextului. Rolul UE și al altor actori externi este de a sprijini acest proces și de a încuraja societățile să fie în mai mare măsură capabile să își identifice și soluționeze propriile probleme. Aceasta impune necesitatea ca factorii de decizie și partenerii pentru dezvoltare să adopte o abordare pe termen lung care să dea dovadă de capacitatea de adaptare necesară pe măsură ce abordările sunt testate și îmbunătățite.
4. **Identificarea și valorificarea surselor pozitive de reziliență existente este la fel de importantă ca și reperarea vulnerabilităților și răspunsul la acestea.** Astfel de factori pot lua forma sistemelor democratice, judiciare sau de bună guvernare, instituționalizate sau informale, a instituțiilor și organizațiilor nestatale, a normelor și a practicilor culturale bine înrădăcinate sau a soluțiilor ad hoc la nivelul comunităților care completează capacitățile statului sau compensează absența acestora. **Reziliența ar trebui abordată la mai multe niveluri - al statului, al societății și al comunității.** Autoritățile locale și societatea civilă reprezintă de multe ori baza în cadrul căreia reziliența poate lua naștere și crește la nivel de comunitate. Femeile au un rol esențial și specific care trebuie recunoscut și valorificat, împreună cu abordarea cauzelor structurale ale inegalității de gen.
5. **Reziliența implică o transformare, nu o menținere a statu-quo-ului.** Reziliența are ca scop susținerea identității și a capacităților fundamentale ale statelor, societăților și comunităților în fața presiunilor perturbatoare și, de asemenea, asigurarea capacității lor de adaptare și de reformă pentru a răspunde noilor nevoi. Exploatarea dimensiunii transformatoare a rezilienței reprezintă un element esențial.
6. **Reziliența necesită o abordare politică.** Guvernele au responsabilitatea principală de a răspunde nevoilor populațiilor lor, iar asistența internațională nu ar trebui să se substituie responsabilității locale și acțiunilor politice. Toate țările s-au angajat să pună

în aplicare obiectivele de dezvoltare durabilă, care includ trimiteri specifice la consolidarea rezilienței. Astfel, responsabilitatea principală pentru integrarea rezilienței în cadrele de politică naționale și locale revine fiecărei țări. Cu toate acestea, UE și statele sale membre pot sprijini consolidarea rezilienței prin abordarea chestiunii ca parte integrantă a dialogului politic, inclusiv la cel mai înalt nivel.

7. **Reziliența necesită o programare bazată pe cunoașterea riscurilor.** Acțiunile întreprinse pentru a aborda diferitele cauze ale fragilității ar trebui să fie însoțite de măsuri de gestionare a riscurilor pentru a proteja populațiile împotriva șocurilor și presiunilor, pentru a limita impactul acestora prin reacții rapide și pentru a oferi asistență în vederea unei redresări rapide.
8. Nu va fi întotdeauna posibil să se abordeze presiunile susținute la punctul de origine sau să se evite consecințele unei crize neașteptate. Însă abordarea problemelor atunci când acestea ating punctul critic generează costuri disproporționate. Prin urmare, **trebuie ca flexibilitatea și capacitatea de adaptare la schimbare să fie integrate în modul de concepere a programului încă de la început.** Trebuie, de asemenea, analizate eventualele presiuni pe care consolidarea sau slăbirea unei părți a unui sistem le poate crea asupra altor părți ale acestuia.
9. **Alerta timpurie trebuie corelată cu acțiunea rapidă.** Chiar dacă nu este posibilă evitarea tuturor riscurilor, o abordare eficientă a rezilienței necesită ca factorii de decizie să fie în măsură să identifice și să evalueze presiunile pe termen lung, mediu și scurt, și să adopte rapid măsuri eficace. Acest lucru înseamnă că o evaluare completă trebuie corelată cu procese decizionale corespunzătoare. Nu este vorba doar de răspunsul la șocuri (cum este cazul catastrofelor naturale, conflictelor interstatuale sau crizei economice), ci și la crizele cu debut lent, la presiunile recurente sau la presiunile cumulate pe termen lung care pot atinge un punct critic (presiuni de ordin demografic, legate de degradarea mediului, de schimbările climatice, de migrație și alte presiuni cronice).
10. **Punctul de plecare din punct de vedere operațional este o analiză cuprinzătoare a punctelor forte, a vulnerabilităților și a presiunilor.** Statele și societățile sunt construite în jurul unor interdependențe complexe între actori politici și de securitate, sectorul privat, societatea civilă, comunitățile locale și indivizi. Abordările tradiționale bazate pe politicile sectoriale nu pot identifica toate vulnerabilitățile sau interconexiunile acestora, sau anticipa modul de reacție al sistemului în ansamblul său atunci când este pus sub presiune, inclusiv posibilele consecințe pentru alte state. Acest lucru înseamnă că, indiferent de rezultatul urmărit, riscurile și capacitatea de a le face față trebuie analizate la niveluri multiple, în special în cazul în care un factor de reziliență sau un grup de actori depind de reziliența altora, sau în cazul în care relațiile de putere între diferitele niveluri ale societății joacă un rol important. De obicei, aceasta va însemna o abordare „care ține seama de toate pericolele”, pentru care trebuie efectuate analize la nivel regional, național și organizațional, precum și la nivel de comunități și indivizi.