



UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

En strategi för resiliens i EU:s yttre åtgärder

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

1. Inledning

EU och medlemsstaterna har inrättat en tydlig politisk ram för unionens yttre åtgärder med förankring i artikel 21 i fördraget och i den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik¹ (nedan kallad *EU:s globala strategi*) som är kopplad till de åtaganden som gjorts globalt och regionalt. Utmaningen består nu av att fortsätta göra framsteg enligt EU:s förändringsagenda i en mer sammankopplad, omtvistad och komplex global miljö. I EU:s globala strategi fastställs den statliga och samhällseliga resiliensen som en del av lösningen för att kunna bemöta den här utmaningen.

Syftet med detta gemensamma meddelande är att identifiera hur en strategi för resiliens kan förbättra effekten av EU:s yttre åtgärder och bibehålla framstegen som rör unionens utvecklingsmål och målen för humanitär politik samt utrikes- och säkerhetspolitik, mot bakgrund av de globala utmaningarna som blir allt mer gränsöverskridande och riskerna som beskrivs i EU:s globala strategi. Det finns ett behov av att flytta fokus från krishantering till en mer strukturerad, långsiktig och icke-linjär strategi för olika typer av sårbarhet, med inriktning på förutseende, förebyggande och beredskap.

I detta meddelande konstateras att vår omgivning förändras snabbt, vilket kräver en politisk strategi som grundar sig på samstämmig mobilisering av den politiska dialogen, unionens och medlemsstaternas diplomatiska resurser, EU-stöd och sektorspolitisk dialog samt bilaterala initiativ. För att kunna genomföra detta föreslås olika principer och arbetsmetoder. Dessa förslag bygger på erfarenheterna från genomförandet av kommissionens meddelande om resiliens 2012², som fortsätter att vara vägledande för relevantt arbete i unionen, samt erfarenheter från EU:s främjande av resiliens vid komplexa inrikespolitiska utmaningar.

I detta gemensamma meddelande anges även att EU berörs av de påfrestningar som externa parter utsätts för, och att EU:s utrikespolitik kan bidra till ökad resiliens inom själva unionen. Mot bakgrund av detta föreslås att man ska binda samman inrikes- och utrikespolitiken på ett lämpligt sätt, särskilt med hänsyn till den europeiska säkerhetsagendan.

2. En strategi för resiliens vid EU:s yttre åtgärder

Ett ambitiöst politiskt ramverk. Under de senaste åren har EU arbetat hårt med att omforma sin utrikespolitik så att den överensstämmer med den föränderliga globala miljön. Det nya ramverket består av multilaterala mål som Agenda 2030 för hållbar utveckling, Parisavtalet om klimatförändringar och Sendai-ramverket för katastrofriskreducering, samt åtaganden som fastställdes vid världstoppmötet om humanitära frågor. Dessutom ingår EU:s egna omfattande översyner av den europeiska grannskapspolitiken, förbindelserna med länder i Afrika,

¹ *Delade visioner, gemensamma åtgärder: Ett starkare Europa. En global strategi för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik.* Juni 2016

² *EU:s strategi för resiliens: lära av livsmedelsförsörjningskriser.* COM (2012) 586 final, 3.10.2011.

Karibien och vid Stilla havet, det europeiska samförståndet om utveckling och inrättandet av en ny ambitionsnivå för EU:s säkerhets- och försvarspolitik. I Romförklaringen bekräftas på nytt EU:s åtagande om att inta en förstärkt roll på den globala scenen.

De globala riskerna och utmaningarna blir mer gränsöverskridande. EU kommer att lyfta fram den här agendan i en tid när världen förändras allt snabbare och där påfrestningarna på stater, samhällen, grupper och individer får allt större negativ verkan. Påfrestningarna som uppstår på grund av den snabba globaliseringen består av allt från demografiska förändringar, klimatförändringar samt utmaningar inom miljö och migration av en omfattning som enskilda stater inte kan hantera på egen hand, till ekonomiska chocker, samhällets sönderfall på grund av svaga institutioner och bristande ledarskap, konflikter, våldsamt extremism och externa aktörers påverkan för att destabilisera dem som uppfattas som motståndare. Respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna utsätts hela tiden för påfrestningar. Behovet av humanitärt bistånd och utvecklingsstöd är enormt.

Den konstanta sårbarheten och svagheten i Europas utvidgade grannskap innebär att påfrestningarna blir ännu mer kännbara. Detta hämmar utvecklingen av hela regioner och kan även påverka närliggande gränsområden.

Främja resiliens för fortsatta framsteg. I kommissionens meddelande från 2012 om EU:s strategi för resiliens definieras resiliens som ”förmågan hos en enskild person, ett hushåll, en befolkningsgrupp, ett land eller en region att motstå, anpassa sig efter och snabbt återhämta sig från påfrestningar och chocker”. I EU:s globala strategi tas detta begrepp ett steg längre. Där definieras resiliens som ”ett brett begrepp som omfattar alla människor och samhället i dess helhet” som främjar ”demokrati, förtroende för institutioner och hållbar utveckling” samt möjlighet till reformer. Stöd till resiliens på alla nivåer är också en viktig del av den nya europeiska samförståndet för utveckling.

Syftet med EU:s strategi för resiliens är att uppnå och bibehålla de ambitiösa målen som fastställts för EU:s yttre åtgärder som beskrivs ovan genom att stärka följande:

- Möjligheterna för stater, samhällen, grupper och individer att anpassa sig till politiska, ekonomiska, demografiska eller samhälleliga påfrestningar, för att kunna fortsätta att göra framsteg sett till de nationella utvecklingsmålen.
- En stats förmåga att, inför betydande påfrestningar, kunna bygga upp, bibehålla eller återställa sina huvudsakliga funktioner och den grundläggande sociala och politiska sammanhållningen på ett sätt som säkerställer respekten för demokratin, rättsstaten, mänskliga och grundläggande rättigheter samtidigt som man främjar inkluderande säkerhet och framsteg på lång sikt.
- Kapaciteten hos samhällen, grupper och individer att hantera möjligheter och risker på ett fredligt och stabilt sätt samt att bygga upp, bibehålla eller återskapa försörjningsmöjligheterna vid omfattande påfrestningar.

I de tio vägledande förslagen i bilagan identifieras några av de viktigaste metodologiska insikterna som kommer att forma detta arbete.

3. Att genomföra en strategi för resiliens

Arbetet kommer att genomföras enligt följande tre samverkande inriktningar:

- Utöka det bidrag som EU:s yttre åtgärder kan tillföra för att förstärka partnerländernas och medborgarnas resiliens samtidigt som man konsoliderar och genomför befintliga åtaganden som rör resiliens.
- Förbättra den sektorspolitiska dialogen med partnerländer genom att utnyttja EU:s erfarenheter av att främja resiliens i sin inrikespolitik och forskningsbas.
- Säkerställa att EU:s utrikespolitik på ett effektivt sätt bidrar till resiliens inom unionen.

Arbetet kommer att baseras på EU:s åtaganden för demokrati, mänskliga rättigheter och grundläggande rättigheter.

3.1 Utöka det bidrag som EU:s yttre åtgärder kan tillföra för att stärka resiliensen i stater, i samhällen och grupper i partnerländerna

EU kommer att fortsätta att genomföra handlingsplanen för resiliens 2013–2020 med vägledning av rådets slutsatser från 2013 om EU:s strategi för resiliens. EU:s strategi för resiliens kommer att utökas till att gälla resiliens i stater, samhällen och grupper enligt det nya europeiska samförståndet om utveckling. Strategin kommer att lägga större fokus på långvariga kriser, riskerna för våldsamma konflikter och andra strukturella påfrestningar inklusive miljöförstöring, klimatförändringar, migration och tvångsförflyttning.

Strategin kommer också att samordnas med EU:s åtaganden enligt Agenda 2030, särskilt för att se till att ”ingen hamnar på efterkälken” och för att följa mål 16 för hållbar utveckling för att ”främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, se till att alla har tillgång till rättvisa samt bygga upp effektiva och ansvarsskyldiga och inkluderande institutioner”.

Resiliens samt inkluderande och deltagarbaserade samhällen

Det finns starka bevis som visar sambandet mellan inkluderade, deltagarbaserade samhällen och ansvarsskyldiga, öppna och demokratiska institutioner samt hållbar utveckling och förebyggande av våldsamma konflikter. Brister när det gäller samhällsstyrning, demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, jämlikhet, korrruption och minskade möjligheter för allmänheten och det civila samhället till deltagande, innebär däremot stora problem när det gäller utvecklingsinsatsernas effektivitet i alla samhällen. Samhällsstyrningens och den offentliga administrationens kvalitet är avgörande för landets framsteg inom all offentlig politik och formar den ekonomiska tillväxten, social och territoriell sammanhållning samt en hållbar tillväxt. Resilienta samhällen stöds av en hållbar och balanserad socioekonomisk utveckling som där man kan förutse och hantera socioekonomisk ojämlikhet, svagheter och deras bakomliggande orsaker. Den här inställningen är central i EU:s strategi för att skapa resiliens i stater och i samhällen.

EU bör

- *fortsätta att stödja inrikesåtgärder som anpassas till varje samhälles behov och sammanhang, för att skapa hållbara demokratiska stater, ansvarsskyldiga och inkluderande institutioner, förändra säkerhetssektorn, stärka rättsstaten, främja en omfattande inkluderande tillväxt och sysselsättning, deltagarbaserat beslutsfattande och allmänhetens tillgång till information. Särskilt fokus läggs på engagemang från lokala myndigheter, grupper och aktörer inom civilsamhället.*

Resiliens i praktiken – att skapa resiliens i en situation efter en konflikt:

Nigeria

Att bemöta Afrikas sårbarheter och svagheter är en global prioritering som kräver gemensamma åtgärder från samtliga aktörer för att vi ska kunna möta de utmaningar som har nära samband med varandra, nämligen med fattigdom, ojämlikhet, konflikter, våldsam extremism och klimathot. De långvariga kriserna i regionen påverkar till stor del även EU.

EU:s insatser vid krisen i norra Nigeria är ett exempel på en samordnad strategi för resiliens som baserades på en gemensam analys (som utfördes tillsammans med Världsbanken och FN) och gemensam strategisk planering. Genom ett omfattande bistånd vill man försöka att förbättra resiliensen för människor som drabbats av konflikten och påbörja återuppbyggnaden i nordöstra Nigeria. Detta bygger på de befintliga insatsplanerna för att steg för steg kunna gå vidare med återhämtning och återuppbyggnad genom humanitärt bistånd och utvecklingsfonder.

Resiliens i praktiken – resiliens och stöd till våra partner med EU:s fem vägledande principer för Ryssland

Unionens interna resiliens är en integrerad del i vår utrikespolitik gentemot Ryssland. I de fem vägledande principerna som fastställdes av utrikesrådet i mars 2016 anges behovet av ett ökat samarbete med ett grannskap som sträcker sig ända till Centralasien. I principerna identifieras även behovet av att stärka EU:s resiliens, särskilt när det gäller energitrygghet, hybridhot och strategisk kommunikation. Syftet är att säkerställa att både unionen och angränsande partnerländer även i fortsättningen är fria att själva fatta politiska, diplomatiska och ekonomiska beslut, genom att minska omfattningen av externt inflytande eller tvång.

Ekonomisk resiliens

Ekonomisk resiliens är en viktig del av den övergripande resiliensen i ett land, och den är starkt kopplad till resiliensens övriga aspekter. En bättre ekonomisk resiliens innefattar sunda makroekonomiska principer. Det innebär också att man beaktar andra faktorer som att säkerställa lämplig finansiering för den infrastruktur som krävs för att kunna tillhandahålla grundläggande offentliga tjänster, samt de ekonomiska beredskapsåtgärder som krävs.

Dessutom behövs åtgärder för att verksamheter ska kunna drivas vidare och att grundläggande funktioner och viktiga enheter fungerar vid chocker.

En makroekonomisk stabilitet är avgörande för den sociala utvecklingen, men principer för stabilisering på makronivå och justering kan innebära kostnader. Sådana påfrestningar kan öka befintliga ojämlikheter och spänningar i samhället, särskilt när de påverkar de mest utsatta individerna. Principerna måste utformas så att de begränsar dessa konsekvenser. Uppgraderingen av möjligheter för statistik och prognoser är en förutsättning för bättre beslutsfattande och övervakning.

Ekonomisk resiliens innebär även att det ska finnas möjligheter till en hållbar och inkluderande tillväxt, investeringar och finansiering. Det tar sin början i en mångfacetterad ekonomi som inte är alltför beroende av enskilda sektorer eller företag, och som har en stödjande miljö som gör att nya företag och små och medelstora företag kan växa. Främjandet av den cirkulära ekonomin som minskar resursbehovet kan också bidra till att uppnå det här målet. Dessutom kan man genom att tillhandahålla rätt färdigheter och möjligheter till utbildning för arbetstagare bidra till att de lättare kan anpassa sig till strukturella förändringar.

Investeringar från utländska företag kan hjälpa länder att modernisera sina ekonomier, men det måste även finnas incitament för multinationella företag att respektera mänskliga rättigheter och arbetstagar rättigheter.

EU bör

- *stödja partnerländerns arbete för att utveckla ekonomisk resiliens genom en makroekonomisk stabilitet och åtgärder för att främja en inkluderande tillväxt och begränsa möjliga negativa konsekvenser under övergångsperioden för vissa samhällsgrupper; utveckling av färdigheter, att skapa anständiga arbetstillfällen, socialt skydd och ekonomiskt självbestämmande för missgynnade grupper i detta avseende är särskilt viktigt,*
- *arbeta tillsammans med Europeiska investeringsbanken, andra internationella finansinstitut, organisationer inom företagssektorn samt andra sociala parter för att förbättra investeringsramarna för ekonomisk och social resiliens, med stöd av inkluderande ekonomisk utveckling, skapande av arbetstillfällen och främjande av företag och tillgång till finansiering, och dessutom använda den föreslagna externa investeringsplanen till fullo för att försöka uppnå dessa mål.*

Ett större fokus på behov vid långvariga kriser

Behovet av humanitärt stöd vid tvångsförflyttning på grund av våldsamma konflikter är större än någonsin. Det handlar om hela regioner där långvariga kriser gjort samhället sårbart och där återkommande naturkatastrofer, miljöförstöring och konflikter påverkar och förstärker

varandra i stor utsträckning. Idag lever 22 % av världens befolkning, eller 1,6 miljarder människor³, i instabila situationer, och siffran förväntas stiga ytterligare till 2030⁴. Samtidigt som antalet människor i behov av humanitär hjälp ökar påverkas dessa personer också under längre tidsperioder. Den genomsnittliga tiden för tvångsförflyttning är nu 17 år. Två tredjedelar av det internationella humanitära biståndet går idag till långtidsbidragstagare på grund av långvariga kriser eller återkommande katastrofer i samma region.

Den traditionella uppdelningen mellan humanitärt bistånd och utvecklingsamarbete har ändrats på grund att det nu råder nya förutsättningar. Strukturell sårbarhet, som ger socioekonomiska och politiska effekter både på kort och lång sikt, måste hanteras på ett effektivare sätt för att kunna förhindra att nödsituationer återkommer. EU:s nuvarande modell för krishantering måste anpassas bättre till en situation där fattigdom, befolkningstillväxt, klimatförändring, snabb urbanisering, konkurrens om begränsade resurser, konflikter och våldsamt extremism leder till instabilitet i hela regioner.

EU bör

- *prioritera och förbättra EU:s samarbete med aktörer inom politik, humanitärt bistånd och utvecklingsstöd vid långvariga kriser och långvarig tvångsförflyttning samtidigt som man respekterar de olika mandaterna som inrättats genom fördragen samt de humanitära principerna,*
- *uppmuntra regeringar genom politisk dialog och med stöd från utvecklingsparter, att ta ett större ansvar för kronisk sårbarhet och att stärka de lokala möjligheterna till riskhantering och tidigare, lokala insatser,*
- *mobilisera sin kapacitet för diplomatiskt arbete, politisk områdesdialog och programplanering på ett samstämmigt sätt kring en förbättrad gemensam analys av samtliga faktorer, inklusive socioekonomiska, politiska och miljörelaterade risker som ökar sårbarheten vid befintliga faror.*

Resiliens i praktiken – att förstå jämställdhetsperspektivet, ett exempel från konflikt- och katastrofpolitik

Fallstudier visar att klimatförändring, katastrofer och våldsamma konflikter kan påverka män och kvinnor på olika sätt. Dessa faktorer måste också beaktas när man analyserar resiliens.

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

⁴ *One Humanity: Shared Responsibility* – Rapport från generalsekreterare Ban Ki Moon, för världstoppmötet om humanitära frågor 2016.

I vissa fall kan katastrofer och konflikter understryka patriarkala sociala normer som i oproportionerlig utsträckning begränsar kvinnors och flickors lika tillgång till rättigheter och resurser, men de kan också bidra till att förändra könsroller och normer.

Kvinnor och flickor kan också ha en aktiv och viktig roll när det gäller att bidra till resiliens i samhället för att främja fred. Genom att kvinnor och flickor är välinformerade och att de aktivt deltar i åtgärder för fredsbyggande och återuppbyggnad beaktar man inte bara deras särskilda behov och förmågor, utan det kan även innebära en möjlighet till förändringar i samhället, genom att de traditionella könsrollerna och den könsbaserade diskrimineringen utmanas. Detta är ytterligare en faktor för resiliens i samhället som kan säkerställa mer lämpliga och hållbara resultat för arbetet som stöds av EU.

Kvinnornas bidrag för att stärka resiliensen i våldsamma konflikter i samhället och deras roll i arbetet med att engagera grupper i att förebygga och lösa konflikter och bemöta våldsam extremism måste också erkännas fullt ut.

Resiliens och förebyggande av våldsamma konflikter

Genom en strategi för resiliens för att förebygga våldsamma konflikter vill man förbättra insatserna genom att skapa en bättre förståelse för orsakerna till våldsamma konflikter och identifiera samhällets inneboende kapacitet som gör att vissa grupper kan stå emot våldet. Det kan inspirera till åtgärder för fred, och stöd för lokala konfliktlösningsmekanismer, särskilt i länder där staten har dubbla roller som politisk myndighet men även utövar våld eller tvång.

En sådan strategi innebär även att man öppnar för att använda fler typer av insatser, till exempel genom att lägga större vikt vid den betydelse som arbetstillfällen och socialpolitik har för samhällets resiliens i nationella återuppbyggnadsprogram, och att man arbetar för att säkerställa social inkludering i styrformer för tillgång till naturresurser och för att stärka jämställdhetsperspektivet (se rutan ovan).

Det finns också utrymme för förbättring när det gäller EU:s partnerskap inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) för att stärka resiliensen, enligt rådets slutsatser om säkerhet och försvar i maj 2017. Detta kan innefatta utbildning och kapacitetsuppbyggnad samt arbete inom initiativet kapacitetsuppbyggnad till stöd för säkerhet och utveckling.

Allt detta måste underbyggas av gemensamt politiskt och diplomatiskt arbete mellan EU och dess medlemsstater.

EU bör

- *stärka sitt arbete för att förebygga konflikter och för fredsbyggande genom att införa åtgärder för resiliens som tydligare betonar behovet av en mer komplett och gemensam analys, engagemang på gemenskaps- och statsnivå och, där så är lämpligt, införa en integrerad strategi för konflikter och kriser enligt EU:s globala strategi,*

- *i sina konfliktbedömningsmetoder lägga större vikt vid de lokala enheternas riskhantering och resiliensens positiva faktorer i samhället, tillsammans med en analys av maktförbindelserna och yttre påfrestningar som kan leda till att samhället brister i sina funktioner och även ta större hänsyn till kopplingen mellan miljörelaterad sårbarhet och risken för våldsamma konflikter, och systematiskt inkludera klimat- och miljöindikatorer i systemen för tidig varning vid konflikter,*
- *använda den förbättrade analysen för att informera om och stärka EU:s och medlemsstaternas politiska insatser för att förebygga konflikter, förbättra det gemensamma diplomatiska ansvaret genom politisk dialog samt engagemanget med andra partner som till exempel FN.*

Resiliens, klimatförändring och miljöförstöring

Klimatförändring, naturkatastrofer och miljöförstöring har ett tydligt samband och en mycket långtgående inverkan på resiliensen i samhällen och i de ekologiska stödsystemen som livet är uppbyggt kring. De är orsakerna eller de bidragande faktorerna till många konflikter runt om i världen.

EU bör

- *bredda sin strategi för dessa utmaningar och lägga större vikt vid bevarande, återuppbyggnad och hållbar hantering av naturresurser och ekosystem, och bibehålla de tjänster som de tillhandahåller, detta bör genomföras parallellt med det pågående arbetet för att bygga upp resiliens för extrema händelser som torka, svält och översvämningar⁵,*
- *vid bedömning av sårbarhet inte bara se till händelsernas intensitet utan även till deras frekvens och sannolikhet samt ta långvariga miljörelaterade påfrestningar i beaktande vid bedömning och insatser, som skogsförstöring och ett ökande vattenbehov samt behovet av att förutse konsekvenserna av naturkatastrofer och händelser som utvecklas långsamt, som markförsämring, försurning av haven, höjning av havsnivåerna och smältande glaciärer,*
- *kräva en mer systematisk riskbedömning av miljö, klimat och katastrofer, integrera den i system för tidig varning för att kunna bedöma möjliga effekter av plötsliga katastrofer och risker som utvecklas långsamt, samtidigt som man identifierar och prioriterar förebyggande åtgärder och/eller anpassningsåtgärder för investeringar, utveckling samt territoriell planering och stadsplanering där man tar hänsyn till riskerna.*

⁵ I EU:s handlingsplan för naturen anges den avgörande betydelsen av välfungerande ekosystem och tjänster som de tillhandahåller.

EU arbetar även för att öka samarbetet med lokala myndigheter för att förbättra resiliensen i snabbväxande stadsområden, där brist på planering eller investeringar i åtgärder för att begränsa de klimatrelaterade och geofysiska riskerna kan innebära att människor utsätts för betydande humanitära och ekonomiska skador om chocker och påfrestningar uppstår. Att ta hänsyn till bakomliggande riskfaktorer genom offentliga och privata investeringar har visat sig vara mer kostnadseffektivt än att förlita sig på efterkrisåtgärder. I detta avseende kommer EU även att fortsätta med den inrättade sektorsdialogen om hållbar stadsutveckling med viktiga parter och institutioner, inklusive regionala och lokala myndigheter, för att på så sätt kunna stärka deras resiliens och innovationskapacitet enligt målen för den nya stadsagendan.

EU bör

- *främja användningen av ekosystembaserade metoder när det gäller katastrofriskreducering,*
- *främja risköverföring genom riskfinansieringsmekanismer som försäkringar och beredskapskredit,*
- *arbeta med lokala myndigheter för att utveckla styrsystem som främjar resiliens mot klimatförändringar, samt hållbar hantering av naturresurser.*

Detta arbete kommer att genomföras tillsammans med ett förstärkt uppsökande politiskt arbete från EU:s sida, främst genom nätverket för grön diplomati, G7-ländernas arbetsgrupper för klimat och sårbarhet, G7-ländernas samarbete InsuResilience samt Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. EU bör även arbeta genom andra relevanta fora, inklusive FN och relevanta multilaterala miljöavtal för att öka medvetenheten hos olika samarbetsparter om miljöns bidrag till stabilitet och säkerhet.

Resiliens, migration och tvångsflyttning

I Agenda 2030 fokuserar man på migranternas positiva bidrag till inkluderande tillväxt och hållbar utveckling. Man beaktar även tvångsflyttade personers sårbarhet och deras behov. En korrekt utformad migrationspolitik kan stärka den ekonomiska resiliensen, både i värdländerna och i ursprungsländerna. Dessutom kan migration och flykt vara en berättigad anpassningsstrategi på det individuella planet vid omfattande yttre påfrestningar. Plötsliga, långvariga eller omfattande migrationstryck, inklusive påfrestningar från tvångsflyttningar drabbar dock oftast några av världens fattigaste delar, vilket skapar ytterligare påfrestningar på de redan bräckliga överlevnadsmekanismer. Afrika söder om Sahara påverkas särskilt av detta. Europa kan räkna med vara ett slutmål för många människor även i fortsättningen, vilket utöver att påverka EU även får konsekvenser för transitländerna i EU:s geografiska utkanter.

En resiliensstrategi för migrationen innebär att utforma en politik för att spegla hur migrationsmönstren motsvarar det komplicerade samspelet mellan demografi, institutionella och demokratiska svagheter, ekonomiska och sociala obalanser, våldsamma konflikter, miljöförstöring och klimatförändring. Detta innebär att vi måste fortsätta att investera i en sund faktabas och genomföra investeringar för politiken i rätt tid.

EU bör arbeta för fortsatt utveckling av följande nyckeldimensioner av resiliensstrategin för migration och tvångsflyttning genom att

- *säkerställa att migrationsarbetet är helt integrerat i de politiska förbindelserna med partnerländerna, och att det baseras på principerna om ägandeskap, delat ansvar och full respekt för humanitär rätt och flyktingrätt, människorättsförpliktelser, inklusive rätten till skydd,*
- *identifiera de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration, i vissa fall djupgående, inklusive fattigdom, ojämlikhet, demografisk tillväxt, brist på sysselsättning, utbildning och ekonomiska möjligheter, instabilitet, konflikt, klimatförändring och miljöförsämring, samt de långsiktiga konsekvenserna av tvångsflyttning,*
- *främja oberoende och möjliggöra för tvångsflyttade personer att leva ett drägligt liv och bidra till värdsamhället⁶; detta innebär att en ny människocentrerad och utvecklingsorienterad strategi krävs för tvångsflyttade personer och deras värdsamhällen som kan ge stöd till utbildning, bostad, ett anständigt arbete, försörjningsmöjligheter och tjänster, och syftar till att dessa personer ska klara sig utan humanitärt bistånd,*
- *motarbeta nätverk för människohandel och organiserad brottslighet där migranter och flyktingar utnyttjas, och tillämpa ett jämställdhetsperspektiv för de särskilda formerna av våld som påverkar dessa människor,*
- *ge stöd till värdsamhällena; EU bör fortsätta att stödja riktade initiativ för att förbättra språk- och yrkeskunskaper, tillgången till tjänster och till arbetsmarknaden, inkluderande undervisning samt främja kulturutbyten och informationskampanjer med inriktning på både värdsamhällena och migranterna,*
- *stärka faktabasen för åtgärder, inklusive genom att ägna särskild uppmärksamhet åt tvångsflyttningar, migrationsorsak och samarbetet med länder utanför unionen inom EU:s ramprogram för forskning och utveckling.*

⁶ Kommissionens meddelande *Ett värdigt liv: Från biståndsberoende till självständighet – Tvångsflyttning och utveckling* (COM(2016) 234 final).

Resiliens i praktiken – att förstå orsaken och kopplingarna mellan påfrestningarna. Ett exempel på migration, miljö och klimatförändring

Migrationen till EU förväntas i stor utsträckning att påverkas av miljö- och klimatförändringar, även om den här orsaken är svår att särskilja från ekonomiska och demografiska orsaker samt andra skäl som inte ägnas så stor uppmärksamhet. Många migranter från Västafrika och Östafrika har först tvingats bort från sina hem på grund av ökenspridning och jordförsämring, vilket har bidragit till ett mönster av landsbygdsflykt i Afrika som främst beror på miljörelaterade problem i jordbrukssystemen.

Konsekvenserna av naturkatastroferna förvärras av de ekonomiska och demografiska tendenserna samt den snabba urbaniseringen. Detta innebär att afrikanska städer ofta överväldigas av den stora befolkningsökningen och inte kan möta invånarnas behov av sysselsättning, bostäder eller grundläggande service. Studier som nyligen genomförts har visat hur migranter i stor utsträckning bor i informella boställningar i utkanten av stora afrikanska städer, som till exempel utanför Accra, där mer än 90 % av migranthushållen lever i kraftigt eftersatta områden utan tillgång till rinnande vatten.

3.2 Förbättra resiliensen genom politisk dialog och bilaterala initiativ

EU använder i allt större utsträckning en resiliensstrategi för att uppnå bättre samverkan vid hantering av svåra inrikespolitiska utmaningar som sträcker sig från ekonomisk politik till klimatanpassning och en trygg energiförsörjning. Man har även gjort betydande investeringar inom forskning för att kunna fastställa en god faktabas för strategin, samtidigt som man har utvecklat flera analysverktyg som stöd för det politiska genomförandet. Vid många av dessa utmaningar är lösningarna på nationellt och internationellt plan nära sammanflätade (se rutan nedan). Detta gör att vi kan förbättra den politiska dialogen med partnerländerna genom att ta med oss insikter från EU:s erfarenheter av inrikespolitik. Den politiska dialogen är en tvåstegsprocess och EU har också mycket att lära från olika parter på detta sätt.

EU bör

- *betona EU:s tekniska erfarenhet av att skapa resiliens i sin inrikespolitik för att stärka dialog och initiativ som rör den bilaterala sektorspolitiken, och bör även sträva efter att utöka delaktigheten från EU:s fackorgan i detta arbete,*
- *sträva efter att EU:s bästa praxis och standarder återspeglas i relevanta multilaterala instrument och politiska ramverk, inklusive i ILO, WHO och G20,*
- *främja en gemensam internationell kunskapsbas om resiliens genom att engagera länder utanför EU i forskning och innovation som rör resiliens inom Horisont 2020, och dela och använda resultaten i det internationella samarbetet.*

Resiliens i praktiken – att koppla samman EU:s interna och externa politiska arbete

Skydd av kritisk infrastruktur – Begreppet resiliens har varit en del av det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur sedan 2013. Detta har medfört att riskbedömningsmetoder har utvecklats och att forskning har genomförts som innebär samarbete med många länder utanför EU, inklusive Ukraina. Begreppet har utvecklats vidare i den föreslagna förordningen om tryggad gasförsörjning som innehåller bestämmelser som rör risker från länder utanför EU och effektiva gränsöverskridande åtgärder i nationella förebyggande åtgärdsplaner och åtgärdsplaner vid krissituationer. Liknande metoder används i energisektorn.

Energitrygghet – I EU:s politik för trygg energiförsörjning kopplas begreppet resilient energiunion till frågan om globalt tryggad energiförsörjning och EU:s politik om klimatförändring⁷. Politiken omfattar en förbättring av partnerländernas energiförsörjning genom påskyndad global omställning till koldioxidneutrala ekonomier och samhällen samt genom förbättrad energieffektivitet. EU:s energi- och klimatdiplomati arbetar för att främja denna strategi.

Anpassning till klimatförändringar – Strategin för anpassning till klimatförändringar från 2013 har främjat resiliens genom omfattande anpassningsstrategier på nationell och kommunal nivå, genom att arbeta med utsatta sektorer som jordbruk, fiske och viktig infrastruktur. Strategin utvärderas för närvarande samtidigt som EU delar med sig av erfarenheterna till externa parter.

Civilskydd – EU:s civilskyddsmekanism bidrar till resiliens genom att förbättra effektiviteten i det förebyggande arbetet, beredskapen och åtgärderna vid naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor i EU, angränsande länder och i andra länder. Den främjar utvecklingen av riskbedömningar och finansiering av förebyggande och beredskap samt utbildning och övning.

Ekonomisk resiliens - EU bidrar till det pågående arbetet i G20-gruppen som fokuserar på att öka kapaciteten för att uppnå en hållbar tillväxt mot bakgrund av risker och påfrestningar som rör strukturella utmaningar, att undvika att risker, obalans och sårbarhet uppstår vid chocker. Även om detta inte innebär bindande skyldigheter har arbetet lett till en användbar konceptuell grund för information om politiken. Dessutom utvecklar EU enligt sin globala strategi en mer integrerad europeisk ekonomisk diplomati för att främja tillväxt och sysselsättning i länder utanför EU och i EU-länderna, genom att uppmuntra till ökat engagemang och deltagande från unionens privata sektor i partnerländerna.

Sysselsättning - EU stödjer utarbetandet av en rekommendation för sysselsättning och anständiga arbetstillfällen för fred och resiliens inom den internationella arbetsorganisationen. Detta kommer att ge vägledning för regeringarna om riktad sysselsättning och socialpolitik som sammanför humanitärt bistånd med långsiktig utveckling.

Globala hälsorisker - EU är medvetet om att stora hälsofaror för människor och djur som ebola, fågelinfluensa, antimikrobiell resistens och afrikansk svinpest inte bara är ett hot mot hälsosystemens resiliens, utan även mot samhällets och ekonomins resiliens. Resistenta

⁷ En ramstrategi för en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik, COM (2015) 80 av den 25 februari 2015.

infektioner skulle 2050 kunna orsaka globala ekonomiska skador i samma omfattning som finanskrisen 2008⁸. EU:s åtgärder har inneburit att man utvecklat den inhemska kapaciteten för att förutse och åtgärda allvarliga och fortlöpande utbrott, samtidigt som man förbättrar det internationella samarbetet, inklusive samarbetet med WHO. Man har investerat i forsknings- och innovationsprojekt för att förbättra tidig upptäckt och övervakning samt för att utveckla lämpliga medicinska motåtgärder. Brist på vattentillgång och sanitet samt luftföroreningar betraktas också som viktiga hot mot hälsan som EU aktivt arbetar med.

Forskning - EU arbetar redan inom Horisont 2020 med att utveckla en bra faktabas för att följa upp åtgärder för ökad resiliens. Man finansierar arbete med resiliens som rör säkerhet, radikala ideologier, ekonomin, samhällsvetenskap, vatten- och livsmedelssäkerhet samt utmaningarna med omfattande migration och tvångsförflyttning. Mycket av detta görs i samarbete med partnerländer⁹. Särskilda tjänster som Europeiska kommissionens kunskapscentrum för migration och demografi, samt faktabasen och forskningsbaserade riskindex som Global Conflict Risk Index och index för riskhantering ger stöd till beslut om förebyggande, beredskap och åtgärder.

Resiliens i praktiken – Främja en strategisk metod för resiliens i EU:s grannländer

EU:s globala strategi innebär ett särskilt fokus på resiliens i unionens grannländer. Detta överensstämmer med de särskilda politiska åtagandena i anslutningsprocessen och EU:s grannskapspolitik: nära samordning av våra ekonomier och samhällen, det ömsesidiga beroendet gällande omfattande säkerhetsintressen, och den exponering som vissa av våra grannländer utsätts för på grund av geopolitisk rivalitet.

En möjlig anslutningsprocess som grundas på strikta och rättvisa villkor är den politiska grunden för att stärka resiliensen på stats- och samhällsnivå i länder i områden som västra Balkan och i Turkiet. I centrum för den här processen är ansatsen ”det grundläggande först” vilket innebär fokus på rättstatsprincipen, mänskliga och grundläggande rättigheter, inklusive reformer av offentlig förvaltning samt ekonomiska reformer och konkurrenskraft.

Översynen av den europeiska grannskapspolitiken 2015 (EGP) genomfördes i nära samverkan med arbetet kring EU:s globala strategi, och de fyra prioriteringarna som ingår i grannskapspolitiken¹⁰ speglar mycket av synen på resiliens som ingår i strategin. I

⁸ Siffror från Världsbanken

⁹ Exempel omfattar partnerskap för forskning och innovation i Medelhavsområdet 2018–2028 (Prima) där syftet är att utveckla nya lösningar för hållbar vattenförsörjning och livsmedelsproduktion, och innovationspartnerskapet mellan EU och Afrika för livsmedels- och näringsförsörjning samt hållbart jordbruk.

¹⁰ God samhällsstyrning, demokrati, rättstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, ekonomisk utveckling, säkerhetsdimensionen, migration och rörlighet.

fortsättningen kommer översynen därför att vara en omfattande del av arbetet med att förbättra resiliensen i regionen¹¹.

Genom EGP arbetar man för en långsiktig social, ekonomisk och politisk omvandling som kräver uppbyggnad av institutionell kapacitet på olika nivåer i civilsamhället, arbete med lokala och regionala myndigheter samt centrala regeringar, hantering av inrotade intressen från den auktoritära eliten och sekteristiska skildringar samt genomförande av en reform av säkerhetssektorn.

Vårt samarbete kring säkerhetspolitiken baseras på utvecklingen av en gemensam förståelse för intressen och risker. Detta gäller särskilt i vårt arbete med att förebygga våldsamma konflikter, radikaliserings och extremism, och i vårt arbete med att förbättra it-säkerheten och resiliensen när det gäller hybridhot.

En viktig dimension av vår strategi för resiliens är att förstärka kopplingarna mellan våra insatser i regionen och i övriga områden. Vårt arbete för energi, transport och anslutning binder samman grannländer i öster och i söder, samt Iran och Centralasien. EU:s förvaltningsfond för Afrika hanterar orsakerna till irreguljär migration på kontinenten, medan EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien ger stöd till syriska flyktingar och värdsamhällen i grannländerna och i Turkiet.

Ett antal viktiga verktyg stödjer vår strategi för att förbättra resiliensen i regionen: att engagera parter både på stats- och samhällsnivå, ökat samarbete med medlemsstaterna, partnerländer samt nationella och internationella aktörer för ett bättre ägandeskap, större finansieringsfrihet, mer anpassade och skilda förbindelser med parter, samt förbättrad offentlig diplomati och kommunikation. I centrum för detta arbete finns en politisk strategi som baseras på nya, gemensamma prioriteringar i partnerskapet eller granskade associeringsagendor som utgår från en tydlig bedömning av gemensamma prioriteringar på medellång sikt med stöd av engagemanget för att respektera mänskliga och grundläggande rättigheter.

3.3 Resiliens och EU:s säkerhet

I EU:s globala strategi går fred och säkerhet hand i hand med en hållbar och inkluderande utveckling, respekten för globala normer och regelbaserade internationella system. Främjandet av den här agendan är fortsatt viktig för EU:s yttre åtgärder. Genom den globala strategin bekräftas att EU och medlemsstaterna utsätts för många strukturella påfrestningar som sätter resiliensen på prov och tydliggör våra grannländers sårbarhet. Detta är anledningen till att skyddet av EU betraktas som en viktig uppgift framöver. Uppbyggnaden av resiliens hos grannländerna är en av åtgärderna. EU:s utrikespolitik, inklusive genom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), har även en roll när det gäller den direkta kopplingen till resiliens inom våra gränser, i en tid då unionen har ett större ansvar än någonsin tidigare för att skapa trygghet för medborgarna. Detta kräver bättre identifiering av externa påfrestningar och hot, samt lämpliga mekanismer för att kunna säkerställa att rätt politiska åtgärder vidtas.

¹¹ Se den gemensamma rapporten om genomförandet av översynen av den europeiska grannskapspolitiken, JOIN (2017) 18 final av den 18 maj 2017.

EU:s arbete med säkerhetsunionen sätter också nytt fokus på resiliensen i sin strategi, samtidigt som man arbetar med problemet med externa icke-statliga aktörer. Under den europeiska säkerhetsagendan i april 2015 valde kommissionen att fokusera på två omfattande pelare: att hantera terrorism och organiserad brottslighet, samt att stärka unionens försvar och skapa resiliens.

Utmaningen består nu av att binda samman inrikes och utrikes säkerhet i EU-politiken på ett sätt som förstärker dessa områden, skapar mer kännbara konsekvenser för externa parter utövande av tvångsåtgärder och möjliggör för unionen att förutse och vidta politiska och operativa åtgärder i ett tidigt skede vid andra typer av påfrestningar.

EU kommer att fortsätta arbetet med sex huvudsakliga och konkreta delar i detta avseende:

- **Resiliens mot hybridhot.** Med det gemensamma ramverket för avvärjande av hybridhot som grund är ett av unionens viktiga mål att stärka skyddet av viktig infrastruktur samtidigt som man skapar fler energikällor och -leverantörer samt förbättrar försvarsförmågan. Man kommer att prioritera säkerställandet av effektivt operativt samarbete och säker kommunikation mellan medlemsstaterna, samt arbetet med aktörer inom olika sektorer genom att använda vanliga verktyg. Samarbetet med länder utanför EU, särskilt i unionens närområde, kommer att utökas.
- **It-säkerhet.** Olaglig användning av informations- och kommunikationsteknik kan hota resiliensen både i samhället och ekonomin. Hot mot it-säkerheten innebär säkerhetsproblem och kan orsaka stora ekonomiska skador. Därför kommer man att arbeta både med en normativ och en operativ agenda. Arbetet kommer att fortsätta enligt FN:s insatser för att skapa internationell samstämmighet kring avvärjningen av illegal användning av IKT i eller mot alla typer av viktiga tjänster, oavsett källa, motiv, karaktär eller geografiskt ursprung. Samtidigt arbetar EU för att främja resiliens kring viktiga tjänster både internt¹² och internationellt, och kommer att förbättra sitt gränsöverskridande samarbete kring detta ämne¹³.
- **Strategisk kommunikation** EU och vissa av partnerländerna är föremål för extern desinformationsverksamhet som en del av samordnade strategier för att misskreditera de politiska och sociala systemen som är avgörande för vår identitet, säkerhet och stabilitet. Åtgärder för att öka medborgarnas resiliens mot fientlig desinformation kommer att vidareutvecklas genom att öka medvetenheten, stödja en större medial mångfald och professionalism samt genom att kommunicera positiva skildringar och faktabaserade meddelanden.

EU bör stärka resurserna inom East Stratcom Task Force och utöka sitt samarbete med EU:s institutioner, medlemsstaterna och likasinnade parter. En mer långsiktig strategi

¹² Till exempel Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, COM(2016) 410 final och översynen av EU:s strategi för it-säkerhet 2013 som planeras till september 2017.

¹³ Inklusivt arbete med EU:s främsta handelspartner för en bättre it-säkerhet för uppkopplade objekt, som presenterades i halvtidsöversynen för den digitala inre marknaden COM (2017) 228 final av den 10 maj 2017.

som riktar sig till de östra partnerskapsländerna kommer att vidareutvecklas, med fokus på utbyten mellan människor. I strategin kommer man att arbeta med befintliga nätverk i civilsamhället som redan utgör en källa till gemenskapsbaserad resiliens. En liknande strategi kommer att användas i västra Balkan och i Turkiet, med ett förstärkt team som ska arbeta med strategisk kommunikation i kandidatländer och potentiella kandidatländer.

EU bör även utveckla en strategi för att nå ut till arabvärlden, som rör terroristpropaganda och användningen av internet för radikaliserings och som samtidigt främjar de mänskliga och grundläggande rättigheterna.

- Arbetet med att förbättra resiliensen i staten och i samhället som beskrivs ovan är avgörande för EU:s strategi för **terroristbekämpning och kampen mot våldsam extremism**. För att förebygga radikaliserings krävs en noggrant anpassad strategi som fungerar för olika våldstyper. Det är viktigt att det skapas bättre rättsliga ramar och effektiva institutioner för att kunna identifiera, förebygga och störa terroristorganisationer och deras finansieringskällor. För att arbetet ska lyckas krävs att man säkerställer att rättigheter och det offentliga rummet skyddas så att man kan skapa fredliga och stabila samhällen som inte är lika mottagliga för våldsam extremism. EU kommer i dialogen om terroristbekämpning att uppmuntra partnerländer att arbeta med frågan inom all relevant politik och inte bara inom säkerhetsinsatserna. Detta innebär att man säkerställer att lokala aktörer kan identifiera och bemöta tidiga tecken på radikaliserings inklusive den som sker på internet.
- **Förbättra säkerheten i den viktiga transportinfrastrukturen**. En ökad säkerhet för viktiga transporter är en viktig del av den gemensamma, anslutna och automatiserade rörligheten som är grunden för en global och sammanlänkad ekonomi. EU bör stärka sitt engagemang med icke-EU-länder för att begränsa hoten mot transportinfrastruktur och -tjänster. Man bör förbättra samarbetet på expertnivå för att stärka kapacitetsutbyggnad, strategier för målmedvetenhet, verktyg och informationsnätverk, samt stärka polisens och rättsystemets roll.
- **Fortsatt utveckling av samarbetet med Nato och OSSE**. EU och Nato har kommit överens om ett antal åtgärder för att förbättra resiliensen som en del av arbetet i kampen mot hybridhot. Åtgärderna omfattar ökad personalkontakt gällande resilienskrav, bättre samordning mellan EU:s kapacitetsutvecklingsplan och Natos försvarsplaneringsprocess och arbete för att på begäran kunna skicka experter för att stödja EU:s medlemsstater eller Natos allierande för att förstärka deras resiliens, antingen före en kris eller som insats i krisläge.

Arbetet har betonat det inbördes beroendet mellan civila myndigheter samt den militära och privata sektorn för att förbättra medlemsstaternas resiliens mot fientliga handlingar från statliga och icke-statliga aktörer. Det inbördes beroendet spänner från militärens tillit till de civila funktionerna för logistik och telekommunikation, till de civila myndigheternas tilltro till militära funktioner för hantering av störande händelser som påverkar ett stort antal medborgare. Beroendet kommer att utredas för

att kunna presentera förslag till rådet kring möjligheter till framtida samarbeten med Nato.

Det finns stort utrymme för att undersöka samarbete kring resiliens med **OSSE**, med beaktande av OSSE:s omfattande säkerhetsstrategi som rör militära, ekonomiska och miljörelaterade dimensioner men även den mänskliga dimensionen.

4. Vägen framåt – fyra byggstenar för att genomföra en strategi för resiliens i EU:s yttre åtgärder

Genom EU:s globala strategi betonas en viktig förändring i EU:s sätt att hantera riskerna och effekterna av chocker och påfrestningar i utrikespolitiken. Man erkänner att påfrestningarna och chockerna är en del av det sammanhang som EU verkar inom och ska därför tas i beaktande i vårt arbetssätt, istället för att ses som ett oväntat undantag. Detta innebär en omfattande fokusförflyttning från krishantering till förebyggande åtgärder med grund i långsiktiga men flexibla strategier på lands- och regionnivå med bättre hänsyn till riskerna, som inte styrs lika mycket av politiska instrument. Det ger även ett större fokus på de riskfaktorer som påverkar EU:s intressen. Slutligen är syftet att kombinera politisk dialog och sektorspolitisk dialog med tekniskt och ekonomiskt stöd på ett effektivt sätt innan en kris inträffar.

För att genomföra detta krävs att EU:s problemanalyser och utformning av program förändras, liksom bedömningsmetoder för hållbarheten hos EU:s insatser. Därför föreslås fyra grundläggande byggstenar för att man ska kunna införa en strategi för resiliens på ett systematiskt sätt i EU:s yttre åtgärder:

- förbättring och riskdelningsanalyser på landsnivå och på regional nivå för att kunna informera om strategier, politisk dialog och planering av stöd,
- skapa en mer dynamisk övervakning av externa påfrestningar, och samarbeta med rådet för att säkerställa att politiska och diplomatiska insatser genomförs i tid,
- integrera strategin för resiliens i EU:s program och finansiering av yttre åtgärder,
- utveckla internationell politik och praxis som rör resiliens.

4.1 Förbättrad riskanalys på lands- och regionnivå

EU har tillgång till en enastående samling information om risker, påfrestningar och sårbarheter vid chocker i partnerländerna. Kunskapen kommer från EU:s nätverk för diplomati och underrättelse, dess operativa närvaro i fält, sektorspolitisk kunskap inom institutionerna och medlemsstaterna och EU-byråernas övervakningsmekanismer. Det finns ett flertal överlappande riskbedömningsprocesser som speglar olika politiska perspektiv: humanitära, konfliktrelaterade, miljörelaterade och ekonomiska. Det finns även omfattande brister, till exempel i vår förmåga att förutse klimatförändringarnas effekter, miljörelaterade effekter och andra faktorer som rör migrationsflödet. Dessutom fokuserar analyserna inte tillräckligt mycket på lokala möjligheter till resiliens och de positiva effekter som dessa kan

skapa. I analyserna har man heller inte alltid möjlighet att beakta alla effekter på EU:s politiska och ekonomiska intressen eller säkerhetsintresset.

Samtidigt som man ska respektera de olika mandaten finns det ett behov av att sammanföra de olika informationskällorna på ett sätt som ger beslutsfattarna hela bilden av hur olika faktorer kan samverka för att påverka ett land eller regions utveckling och stabilitet, eller deras program mål.

EU bör

- *förbättra konfliktkänsligheten och identifiera brister i vår förståelse av risker, till exempel genom att utveckla bättre verktyg för att bedöma hur framtida strömmar av tvångsflyttade personer och migranter kommer att se ut och vilka effekter detta innebär, samt sambandet mellan klimatpåfrestningar, miljöförsämring och våldsamma konflikter,*
- *anpassa befintliga bedömningsprocesser för att se till att det finns en kortfattad landsbedömning där man identifierar riskfaktorer och resiliens för att politiken ska kunna gälla för olika aktörer inom EU:s utrikespolitik; den här separata landsbedömningen kommer att integreras på ett mer systematiskt och dynamiskt sätt med information från EU:s diplomatiska nätverk samt aktörer inom humanitär hjälp, krisberedskap och utveckling, samt med särskilda kunskaper om extern miljö som finns i EU:s inrikespolitiska generaldirektorat och byråer; bedömningen skulle kunna ge information om politisk dialog och utformningen av stödprogram; det skulle ge ett analytiskt bidrag som stöd till de befintliga beslutsprocesserna som styr utvecklingen av EU:s landsstrategier, GSP-verksamhet och planeringen av externt stöd,*
- *främja gemensamma analyser med multilaterala partnerorganisationer och bilateralt med likasinnade utvecklingsparter för att identifiera de olika dimensionerna av resiliens.*

4.2 En mer dynamisk övervakning av yttre påfrestningar för att möjliggöra tidiga insatser

EU måste kunna övervaka och bemöta yttre påfrestningar som påverkar resiliensen för unionens partnerländer och EU:s medlemsstater både på medellång sikt och på kort sikt.

EU bör

- *vidareutveckla EU:s system för tidig varning för konflikter för att integrera lämpliga indikatorer på resiliens tillsammans med de riskfaktorer som för närvarande övervakas; systemet för tidig varning omfattar redan många breda indikatorer för*

risker och sårbarhet, som påfrestningar på miljö, klimat och demografi¹⁴, samt indikatorer för ledning och institutionell kapacitet för att kunna hantera sådana påfrestningar; kontroll av indikatorer för resiliens skulle kunna bidra till att identifiera brytpunkten där pressen blir för stor för att kunna hanteras med hjälp av överlevnadsmekanismerna,

- *spegla den strategiska betydelsen av resiliens vid utveckling av EU:s integrerade strategi för externa konflikter och kriser; den integrerade strategin utökar, enligt EU:s globala strategi, omfattningen av och målsättningen med den övergripande strategin och ska ersätta den när handlingsplanen för den övergripande strategin 2016–2017 har genomförts.*

Systemet för tidig varning för konflikter har främst utformats för att identifiera möjliga orsaker till våldsamma konflikter i tredjeländer, inom ett fyraårigt tidsspann. Nu föreslås att detta kompletteras med mekanismer där man fokuserar på att identifiera yttre påfrestningar och deras effekter på kort sikt, för att EU ska kunna skapa bättre politiska insatser i rätt tid.

EU bör

- *inrätta ett övergripande identifieringssystem som på kort sikt (3–6 månader) kan bedöma hur yttre påfrestningar påverkar EU:s intressen; detta kommer att vara inriktat på identifiering av yttre påfrestningar som skulle kunna utgöra en risk för störningar i ett partnerlands utvecklingsprocess eller säkerhet, eller som skulle kunna få betydande konsekvenser för unionens resiliens; I den utsträckning som information finns att tillgå skulle det även ge en indikation om konsekvenserna för unionens mer allmänna intressen, som externa avbrott i energiförsörjningen och i viktiga försörjningskedjor, hot mot medborgarnas hälsa, krisers effekter på EU-medborgare i andra länder samt omfattande migrationsströmmar¹⁵,*
- *stödja insatser, inklusive i FN, för tidig upptäckt och förebyggande av illdåd, inklusive genom att utveckla verktyg för att förebygga illdåd.*

Båda systemen kommer att utformas för att stödja en effektiv beslutsprocess före en kris. Rådet och kommissionen har båda centrala roller i detta.

¹⁴ Vid identifiering av dessa indikatorer kommer EU att använda vetenskaplig forskning som genomförts av Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum och som finansieras av Horisont 2020.

¹⁵ Detta kan omfatta information från byråerna för rättsliga och inrikes frågor som Europeiska gräns- och kustbevakningen om migrationstrycket, och förhandsinformation om last och tullens riskhanteringssystem som identifierar särskilda hot mot internationella leverantörskedjors säkerhet och integritet, och viktig infrastruktur som hamnfunktioner, flygplatser eller landsgränser.

Mot bakgrund av detta

- *kommer kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) att regelbundet bjudas in för att beakta resultaten från identifieringssystemet för att säkerställa att det finns politisk vägledning för åtgärder i rätt tid,*
- *kommer ordförandeskapet att bjudas in för att beakta relevansen av informationen från identifieringssystemet för andra relevanta rådsformationer, som den ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten,*
- *bör EU fortsätta att utveckla mekanismer som integrerar flexibilitet i stödprogrammen för att göra det möjligt att vidta lämpliga åtgärder i tid när man identifierar risker.*

4.3 Integrera strategin för resiliens i EU:s programplanering och finansiering

EU kommer att utgå från befintlig praxis för att göra bedömningen av risk- och resiliensfaktorer till en grundläggande del av programprocesser och projektutformning i EU:s humanitära stöd, krisberedskap och utvecklingsstöd, inklusive EU:s förvaltningsfonder. Viktiga lärdomar från strategin för resiliens är behovet av att kunna arbeta på flera nivåer, inklusive vid gemenskapsdrivna insatser, behovet av programcykler på längre sikt (inklusive planering av humanitärt bistånd) tillsammans med flexibilitet på kort sikt och behovet av ekonomiska beredskapsplaner för att åtgärda potentiella störande påfrestningar och chocker som annars skulle kunna inverka menligt på uppnåendet av de långsiktiga strategiska målen. Detta bör beaktas i den gemensamma planeringsprocessen med medlemsstaterna, som bör uppmuntras ytterligare.

EU bör

- *uppdatera programvägledningen där så krävs, med grund i EU:s erfarenheter och andra multilaterala parters metodologiska arbete när det gäller resiliens; man bör även betona att humanitärt stöd och stöd till utveckling i sårbara miljöer bör ta hänsyn till konflikterna för att undvika negativ inverkan och för att förbättra effektiviteten; metoder för identifiera och åtgärda sådana risker kommer att utvecklas ytterligare,*
- *vid programövervakning och utvärderingsramar beakta det faktum att det krävs långsiktiga åtgärder för att skapa bättre resiliens med en hög grad av innovation och flexibilitet när det gäller utformningen, och bör därför identifiera lämpliga indikatorer och erkänna utmaningen i att samla in kvalitativ information,*
- *beakta strategin för resiliens i den befintliga och den kommande finansieringen av EU:s yttre åtgärder,*

- *undersöka kostnadseffektiva och innovativa riskfinansieringslösningar regionalt, nationellt och lokalt (t.ex. beredskapskredit, katastroffonder och försäkringar).*

4.4 Utveckling av internationell politik och praxis

EU har ett nära samarbete med stora internationella partner som har utvecklat egna ramar för resiliens, som FN, Världsbanken, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling samt Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling. EU har ett intresse av att utveckla gemensam förståelse och praxis kring resiliens och av att samarbeta på operativ nivå där så är möjligt.

EU bör

- *intensifiera det politiska och praktiska samarbetet med internationella parter för att gemensamt kunna dela forskningsresultat och metodkunskaper och, där så är möjligt, samordna metoder för att skapa resiliens, dela data och varningssystem,*
- *utöka samarbetet med regionala och subregionala organisationer kring ramverk för resiliens, genom att dela med sig av bevis och erfarenheter.*

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Europeiska kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att stödja strategin som beskrivs i detta gemensamma meddelande.

Bilaga – 10 vägledande förslag till en strategi för resiliens

Mot bakgrund av EU:s erfarenheter efter meddelandet 2012 och de insikter som man samlat in efter omfattande samrådsprocesser för att utarbeta detta meddelande kan följande vägledande förslag för en effektiv strategi för resiliens identifieras:

1. **Stärkt resiliens är ett hjälpmedel och inte en lösning.** EU:s strategi för resiliens handlar om att bygga vidare på underliggande styrkor hos institutioner och samhällen i partnerländerna för att uppnå långsiktig hållbar utveckling och säkerhetsmål. Det handlar om att säkerställa att utvecklingen går framåt mot dessa mål genom att hantera sårbara delar och underliggande strukturella risker. Man är medveten om att utveckling och framsteg mot demokrati, fred och säkerhet inte är en linjär process och att sektorsstrategierna i sig inte alltid är tillräckliga för att ge hållbara resultat.
2. **Förståelse för faktorerna för resiliens i ett visst sammanhang kan bidra till att planera för påfrestningar och oförutsedda händelser på ett effektivare sätt.** Detta kräver en god förståelse för kopplingarna mellan de olika delarna i det omfattande systemet som styr och försörjer stater, samhällen och grupper samt hur de bemöter plötsliga chocker och återkommande eller långvariga påfrestningar.
3. **Resiliens är kontextspecifik och kräver anpassade strategier.** Även om flera system för resiliens delar egenskaper är det utövarna och de lokala aktörerna som ansvarar för att utveckla kontextspecifika arbetsdefinitioner. EU:s och andra externa aktörers roll är att stödja den här processen och att uppmuntra samhällen till att öka sin kapacitet för att identifiera och lösa sina egna problem. Det innebär att beslutsfattare och utvecklingsparter behöver arbeta enligt en långsiktig strategi med möjlighet till anpassning i takt med att strategierna testas och förfinas.
4. **Det är lika viktigt att kunna identifiera och bygga vidare på befintliga och positiva källor till resiliens som att spåra och bemöta svagheter.** Sådana faktorer kan bestå av institutionaliserad eller informell demokratisk och god ledning eller rättssystem, icke-statliga institutioner och organisationer, inbyggda kulturella normer och praxis eller specialutvecklade gemenskapsdrivna lösningar som kompletterar de statliga funktionerna eller kompenserar för dess frånvaro. **Resiliens måste diskuteras på flera nivåer – statligt, i samhället och i olika grupper.** De lokala regeringarna och civilsamhället är ofta grunden där resiliens kan byggas upp och växa på gemenskapsnivå. Kvinnor har en särskilt viktig roll som behöver erkännas och tas i beaktande i arbetet med att bemöta de strukturella orsakerna till ojämlikhet.
5. **Resiliens innebär förändring och inte att status quo ska bibehållas.** Om resiliens handlar om att bibehålla staters, samhällens och gemenskapers kärnidentitet och kapacitet vid störande påfrestningar gäller det även att säkerställa att de har förmågan att anpassa sig och förändra sitt agerande för att möta nya behov. Nyckeln till detta är att kunna utnyttja resiliensens förändringsaspekter.
6. **Resiliens kräver en politisk strategi.** Regeringarna har det främsta ansvaret för att hantera befolkningens behov, och internationellt stöd bör inte ersätta det lokala ansvaret och de politiska åtgärderna. Alla länder har åtagit sig att arbeta mot de hållbara utvecklingsmålen, som inkluderar särskilda åtgärder för att stärka resiliensen. Det huvudsakliga ansvaret för att integrera resiliens i nationella och lokala politiska ramverk ligger emellertid på varje land. EU och medlemsstaterna stödjer dock arbetet med att förbättra resiliensen genom att lyfta upp frågan som en del av den politiska dialogen, även på den högsta nivån.

7. **Resiliens kräver programplanering med hänsyn till riskerna.** Åtgärder för att hantera de bakomliggande skilda orsakerna till sårbarhet bör åtföljas av åtgärder för riskhantering, så att invånarna kan skyddas från chocker och påfrestningar, begränsa dessa händelsers effekter genom tidiga insatser och underlätta snabb återhämtning.
8. Det är inte alltid möjligt att åtgärda orsakerna till de långvariga påfrestningarna, eller att undvika effekterna av en plötslig kris. Dock innebär det en oproportionerligt stor kostnad att åtgärda problemen när de redan har inträffat. Detta innebär att **flexibilitet och anpassningsförmåga ska skapas för att kunna ändra programmets ursprungliga utformning.** Detta innebär även att man beaktar de möjliga påfrestningar som en förstärkning eller försvagning av en del av systemet kan innebära för en annan del.
9. **Tidig varning måste vara kopplat till snabba åtgärder.** Det går inte att undvika alla risker, så en effektiv strategi för resiliens kräver att beslutsfattarna kan identifiera och bedöma påfrestningarna på lång, medellång och kort sikt, och att på ett effektivt sätt vidta åtgärder i ett tidigt skede. Detta innebär att en komplett bedömning måste vara kopplad till lämpliga beslutsprocesser. Det handlar inte bara om chocker (som naturkatastrofer, mellanstatliga konflikter eller ekonomiska kriser) utan också om kriser med långsamt förlopp, återkommande påfrestningar eller kumulativa långvariga påfrestningar som kan nå en brytpunkt (press som rör demografi, miljöförsämring, klimatförändring, migration eller annan kronisk press).
10. **Den operativa utgångspunkten är en bredare analys av styrkor, svagheter och påfrestningar.** Stater och samhällen är uppbyggda kring en omfattande samverkan mellan politiska aktörer och säkerhetsaktörer, den privata sektorn, civilsamhället, grupper och individer. Traditionella politiska strategier kanske inte kan identifiera alla sårbarheter och hur de samverkar eller förutse hur ett system i sin helhet kommer att fungera i skarpt läge, inklusive möjliga konsekvenser för andra stater. Detta innebär att man för alla möjliga utfall behöver analysera risken och förmågan att hantera den på flera nivåer, särskilt i de fall då en resiliensfaktor, eller flera aktörer är beroende av den andres resiliens, eller där maktförbindelserna mellan olika samhällsnivåer spelar en viktig roll. Vanligtvis innebär detta en strategi som ”täcker alla faror” där man analyserar situationen på regional, statlig, organisatorisk, gemenskapsrelaterad och individuell nivå.