

Bruxelles, den 13. november 2017
(OR. en)

14191/17

CFSP/PESC 997	CSDP/PSDC 623
COPS 352	CYBER 175
CIVCOM 219	DEVGEN 250
CLIMA 301	ENER 434
COAFR 297	ENV 914
COEST 303	FIN 712
COHAF 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra: Generalsekretariatet for Rådet

dato: 13. november 2017

til: delegationerne

Tidl. dok. nr.: 14173/17

Vedr.: En strategisk tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil
Rådets konklusioner (13 november 2017)

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om en strategisk tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil, som Rådet vedtog på sin 3574. samling den 13. november 2017.

EN STRATEGISK TILGANG TIL RESILIENS I EU'S OPTRÆDEN UDADTIL**RÅDETS KONKLUSIONER**

1. Rådet ser med tilfredshed på den strategiske tilgang til resiliens i EU's optræden udadtil, der er beskrevet i den fælles meddelelse fra den højtstående repræsentant og Kommissionen¹. Det opfordrer den højtstående repræsentant, Kommissionen og medlemsstaterne til at gå videre med arbejdet på grundlag af dets henstillinger og de ti vejledende retningslinjer, der er opstillet i meddelelsen, og til at integrere den på alle relevante arbejdsområder. Dette arbejde vil udgøre en af de vigtigste søjler i gennemførelsen af den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik.
2. EU har forpligtet sig på en række forandringsorienterede mål inden for udvikling, miljø, klimaændringer, humanitær bistand, menneskerettigheder samt udenrigs- og sikkerhedspolitik. Formålet med EU's strategiske tilgang til resiliens er at sikre og understøtte fremskridt i retning af disse mål i en tættere forbundet, mere konfliktfyldt og mere kompleks verden og samtidig anerkende den rolle, som EU's optræden udadtil spiller med hensyn til at bidrage til resiliens i Unionen og i og ud over vores nærmeste omverden. I denne forbindelse tager tilgangen sigte på i samarbejde med EU's partnere at:
 - styrke beredskabet og tilpasningsevnen hos stater, samfund, lokalsamfund og enkeltpersoner ved politiske, strukturelle, socioøkonomiske, miljømæssige, klimarelaterede, demografiske, samfunds- eller sikkerhedsmæssige pres og chok
 - støtte kapaciteten hos partnerlande og civilsamfundet, der udsættes for betydeligt pres indefra eller udefra, til at etablere, opretholde eller genoprette offentlige kernefunktioner med fuld respekt for demokratiet, retsstatsprincippet, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og samtidig fremme den sociale og politiske samhørighed og inklusiv sikkerhed, stabilitet og bæredygtig udvikling på lang sigt

¹ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: En strategisk tilgang til resiliens i forbindelse med EU's indsats udadtil (JOIN(2017) 21 final af 7.6.2017).

- bygge videre på samfunds, lokalsamfunds og enkeltpersoners eksisterende kapacitet til at forvalte muligheder og risici på en fredelig og stabil måde og til at opretholde eller genskabe indkomstmuligheder, når de udsættes for tilbagevendende pres og chok.
3. EU vil inden for rammerne af sin strategiske tilgang til resiliens udvikle en mere ambitiøs politisk, strukturel, langsigtet og kontekstbestemt tilgang til at håndtere sårbarheder og underliggende risici i resten af verden og til de faktorer og den dynamik, der er kendetegnende for skrøbelige situationer. EU og dets medlemsstater vil fremme en dynamisk og flerdimensional tilgang til resiliens i overensstemmelse med tilsagnene i den europæiske konsensus om udvikling, idet de anerkender, at det primære ansvar for at integrere resiliens i de nationale og lokale politikker ligger hos det enkelte land. EU vil lægge større vægt på foregribelse af forstyrrende pres og chok, herunder ved at anerkende de særlige sårbarheder hos visse grupper i samfundet, på beredskab og på forebyggelse. Det vil håndtere de grundlæggende årsager til flygtningestrømme, irregulær migration og tvangsfordrivelse og samtidig udvikle bedre mekanismer til at vurdere fremtidige strømme og indvirkningen på transit- og oprindelseslande. Der vil blive indarbejdet større fleksibilitet i EU's programmer på landeniveau og regionalt niveau, som skal blive bedre til at kortlægge og bygge videre på og styrke lokale resiliensfaktorer og til at skabe engagement på lokalt plan. Denne tilgang vil afspejle tilsagnene i FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling om "ikke at lade nogen i stikken" og om at opbygge effektive, inklusive og ansvarlige institutioner på alle niveauer. Den bør også fuldt ud afspejle kønsdimensionen og sikre kvinders og pigers rettigheder og deltagelse.
4. EU vil lægge større vægt på at opfylde de behov, der opstår som følge af langvarige kriser, og på at bryde tilbagevendende krisecykler og samtidig fremme respekten for menneskerettighederne og retsstatsprincippet og overholdelsen af folkeretten. Med dette mål for øje vil Rådet samarbejde med den højtstående repræsentant og Kommissionen om at sikre en mere effektiv mobilisering af den politiske og diplomatiske kapacitet og kapaciteten inden for konfliktforebyggelse, mægling og fredsopbygning hos EU og dets medlemsstater sideløbende med udviklingsbistand og humanitær bistand, samtidig med at det særskilte mandat og principperne for humanitær indsats overholdes.

5. Alle aspekter af EU's eksterne politik har en direkte rolle at spille med hensyn til at bidrage til resiliens inden for EU's grænser, navnlig ved at forbedre påvisningen af og responsen på eksterne kriser, der berører Unionens interesser og dens borgeres sikkerhed. I denne sammenhæng opfordrer Rådet den højtstående repræsentant og Kommissionen til at kortlægge og styrke forbindelserne mellem EU's eksterne politik, herunder FSFP, og den europæiske dagsorden om sikkerhed med hensyn til at sikre EU's værdier og interesser. EU vil også fortsætte sit arbejde med bekæmpelse af hybride trusler, cybersikkerhed, strategisk kommunikation, forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og voldelig ekstremisme samt forbedring af sikkerheden i forbindelse med kritisk infrastruktur. Det er særlig vigtigt at styrke resiliensen hos EU's partnere i og ud over vores nærmeste omverden. Rådet opfordrer den højtstående repræsentant og Kommissionen til at gå videre med gennemførelsen af revisionen af den europæiske naboskabspolitik, herunder dens sikkerhedsdimension. Rådet minder også om betydningen af at sikre passende finansiering, herunder muligheden, når tiden er inde, for et særligt instrument med et fleksibelt geografisk anvendelsesområde, med henblik på at støtte reformer og kapacitetsopbygning i partnerlandenes sikkerhedssektor som fastsat i dets konklusioner af 18. maj 2017 om sikkerhed og forsvar inden for rammerne af EU's globale strategi. Med respekt for EU's beslutningsautonomi vil EU også styrke samarbejdet om resiliens i FN-systemet og NATO samt OSCE og andre relevante regionale organisationer, især i Afrika.
6. Rådet minder om vigtigheden af resiliens i det igangværende arbejde om operationalisering af sammenhængen mellem humanitær bistand og udviklingsbistand, som nu bør iværksættes i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra maj, begyndende med et antal pilotlande. Det ser med tilfredshed på det igangværende arbejde med den integrerede tilgang til voldelige konflikter og kriser, som har til formål at styrke EU's bestræbelser på at forebygge og løse konflikter og fremme varig fred, og vil indarbejde en stærk resiliensdimension.
7. For at øge virkningen af EU's optræden udadtil opfordrer Rådet den højtstående repræsentant, Kommissionen og medlemsstaterne til at videreføre arbejdet med følgende fire byggesten, jf. den fælles meddelelse:

- **forbedring af den delte analyse af risici på landeniveau og regionalt niveau**, så den kan bidrage bedre til strategiudformning, politisk dialog, programmering af udviklingsstøtte og levering af humanitær bistand. Dette bør omfatte strømlining af de eksisterende vurderingsprocedurer med henblik på at skabe en enkelt kortfattet landevurdering, der på en mere systematisk og dynamisk måde integrerer oplysninger fra EU's diplomatiske netværk, medlemsstaterne, FSFP-missioner og -operationer, specialiserede agenturer og andre tjenester og efter behov humanitære aktører og udviklingsaktører med behørig hensyntagen til deres respektive mandater
- **en mere dynamisk overvågning af udefra kommende pres**, der vil kunne udgøre en risiko for omfattende afsporing af et partnerlands udviklingsproces eller sikkerhed, eller som vil kunne få væsentlige konsekvenser for Unionens resiliens. Dette bør udformes på en sådan måde, at det sikres, at tidlige advarselssignaler omsættes til tidlig forebyggende handling og en mere effektiv politisk og operationel EU-respons. Der bør i denne henseende udarbejdes planer om en 3-6-måneders horisontafsøgning. EU's system for tidlig varsling af konflikter bør videreudvikles, så det integrerer passende resiliensindikatorer
- **integrering af tilgangen til resiliens i EU's nuværende programmering**, i det omfang det er muligt og relevant under de eksisterende instrumenter, **og i overvejelserne om den fremtidige finansiering af EU's optræden udadtil**
- **udformning af international politik og praksis inden for resiliens** gennem politisk dialog, sektorpolitisk dialog og politik for eksterne investeringer samt ved at inddrage civilsamfundet og andre udviklingsaktører på alle niveauer. Der bør udvikles et tættere samarbejde og udveksling af bedste praksis med multilaterale partnere, herunder FN-systemet, Verdensbanken, OECD, EBRD samt regionale og subregionale organisationer.

8. Rådet vil overvåge og vurdere fremskridtene med elementerne i disse konklusioner og vender, hvis det bliver nødvendigt, tilbage til spørgsmålet.

Ti vejledende retningslinjer vedrørende en strategisk tilgang til resiliens

Der kan udledes følgende vejledende retningslinjer for en effektiv og strategisk tilgang til resiliens:

1. **Styrkelse af resiliens er et middel, ikke et mål.** EU's strategiske tilgang til resiliens handler om at bygge videre på de grundlæggende institutionelle og sociale styrker i partnerlandene med henblik på at opnå en langsigtet bæredygtig udvikling eller nå langsigtede sikkerhedsmæssige mål. Det handler om at sikre fremskridt hen imod en realisering af disse mål ved at håndtere sårbarheder og underliggende strukturelle risici. EU erkender, at udvikling og fremskridt i retning af demokrati, fred og sikkerhed ikke er en lineær proces, og at initiativer på sektorniveau alene ikke altid er tilstrækkelige til at sikre bæredygtige resultater.
2. **Forståelse af de faktorer, der indgår i resiliens i en given sammenhæng, kan hjælpe os til mere effektivt at planlægge indsatsen mod pres og uforudsete hændelser.** I den forbindelse kræves der en korrekt forståelse af forbindelserne mellem forskellige dele af komplekse systemer, der regulerer og opretholder stater, samfund og lokalsamfund, og en forståelse af, hvordan de reagerer, når de står over for pludselige chok eller gentaget eller langvarigt pres.
3. **Resiliens afhænger af situationen og kræver skræddersyede strategier.** Selv om der findes en række kendetegn, der er fælles for modstandsdygtige systemer, påhviler det fagfolk og lokale aktører at udvikle arbejdsdefinitioner, der er specifikke for den særlige situation. EU's og andre eksterne aktørers rolle består i at støtte denne proces og fremme samfund, der er bedre i stand til at påvise og løse deres egne problemer. Dette kræver, at de politiske beslutningstagere og udviklingspartnere vedtager en langsigtet strategi, der er så fleksibel, at den kan tilpasses, efterhånden som forskellige tilgange afprøves og finjusteres.

4. **Det er lige så vigtigt at påvise og bygge videre på eksisterende positive kilder til resiliens som at spore og reagere på sårbarheder.** Sådanne faktorer kan tage form af institutionaliserede eller uformelle demokratiske principper og god regeringsførelse eller gode retssystemer, ikkestatslige institutioner og organisationer, indbyggede kulturelle normer og praksis eller ad hoc-løsninger styret af lokalsamfundet, der supplerer statens kapacitet eller kompenserer for fraværet heraf. **Resiliens kræver handling på flere niveauer – staten, samfundet og lokalsamfundet.** De lokale myndigheder og civilsamfundet udgør ofte det grundlag, hvorpå resiliens kan baseres og udvikles på lokalt plan. Kvinder har en specifik og vigtig rolle, som skal anerkendes og følges op, samtidig med at der tages hånd om de strukturelle årsager til ulighed mellem kønnene.
5. **Resiliens handler om omstilling og ikke om at bevare status quo.** Resiliens handler om at opretholde staters, samfunds og lokalsamfunds centrale identitet og kapacitet, når de står over for forstyrrende pres, men det handler også om at sikre deres evne til at tilpasse og ændre sig for at opfylde nye behov. Det er afgørende, at forandringspotentiallet for resiliens udnyttes.
7. **Resiliens kræver en politisk tilgang.** Regeringerne har det primære ansvar for opfyldelse af befolkningernes behov, og international bistand bør ikke være en erstatning for lokal ansvarlighed og politisk handling. Alle lande har forpligtet sig til at opfylde målene for bæredygtig udvikling, som indeholder specifikke henvisninger til styrkelse af resiliens. Det primære ansvar for at integrere resiliens i de national- og lokalpolitiske rammer ligger således hos det enkelte land. EU og dets medlemsstater kan imidlertid støtte styrkelsen af resiliens ved at rejse spørgsmålet som en integrerende del af dets politiske dialog, herunder på højeste plan.
7. **Resiliens kræver en risikovægtet programmering.** En indsats for at håndtere de forskelligartede underliggende årsager til skrøbelighed bør ledsages af foranstaltninger til risikostyring for at beskytte befolkningerne mod chok og pres, begrænse deres virkninger gennem en tidlig indsats og støtte en hurtig genopretning.

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