



Bruselas, 13 de noviembre de 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
COHAFA 88	MIGR 216
COHOM 128	POLMIL 138
COMED 7	PROCIV 97
CONUN 256	RELEX 966
COTER 133	

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De: Secretaría General del Consejo

Fecha: 13 de noviembre de 2017

A: Delegaciones

N.º doc. prec.: 14173/17

Asunto: Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE

- Conclusiones del Consejo (13 de noviembre de 2017)

Adjunto se remite a las delegaciones las Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE adoptadas por el Consejo en su sesión n.º 3574 celebrada el 13 de noviembre de 2017.

**UN PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA RESILIENCIA EN LA ACCIÓN
EXTERIOR DE LA UE****CONCLUSIONES DEL CONSEJO**

1. El Consejo acoge con satisfacción el planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE que figura en la Comunicación conjunta de la Alta Representante y de la Comisión¹. Invita a la Alta Representante, a la Comisión y a los Estados miembros a impulsar los trabajos sobre la base de sus recomendaciones y de las diez consideraciones orientadoras enunciadas y a integrarlas en todas las líneas de trabajo pertinentes. Estos trabajos constituirán uno de los principales pilares de la aplicación de la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.
2. La UE se ha comprometido a alcanzar una serie de objetivos transformadores en materia de desarrollo, medio ambiente, cambio climático, ayuda humanitaria, derechos humanos y política exterior y de seguridad. El planteamiento estratégico de la resiliencia de la UE tiene por objetivo garantizar y apoyar el avance hacia la consecución de dichos objetivos, en el contexto de un mundo más conectado, cuestionado y complejo, reconociendo al mismo tiempo que la acción exterior de la UE contribuye a la resiliencia dentro de la Unión así como en su vecindad inmediata y más allá. En este ámbito, en cooperación con los socios de la UE, tiene por objetivo:
 - reforzar la preparación y la adaptabilidad de los Estados, las sociedades, las comunidades y los individuos a las presiones y las conmociones políticas, estructurales, socioeconómicas, medioambientales, climáticas, demográficas, sociales o de seguridad;
 - apoyar la capacidad de los países socios y las sociedades civiles que se enfrentan a presiones significativas, tanto internas como externas, a la hora de construir, mantener o restablecer sus funciones públicas esenciales, respetando plenamente la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales y, a la vez, fomentando la cohesión política y social y una seguridad, una estabilidad y un desarrollo sostenible inclusivos a largo plazo;

¹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Un planteamiento estratégico de la resiliencia en la acción exterior de la UE, JOIN(2017) 21 final de 7.6.2017.

- aprovechar la capacidad de las sociedades, las comunidades y los individuos para gestionar las oportunidades y los riesgos de manera pacífica y estable, y para mantener o restablecer los medios de sustento frente a presiones y conmociones recurrentes.
3. En el marco de su planteamiento estratégico de la resiliencia, la UE desarrollará un planteamiento político, estructural, a largo plazo, adaptado al contexto y más ambicioso para abordar las vulnerabilidades y riesgos subyacentes presentes en su entorno exterior, así como los factores y las dinámicas de la fragilidad. Si bien reconocen que la integración de la resiliencia en las políticas nacionales y locales es ante todo la responsabilidad de cada país, la UE y sus Estados miembros promoverán un planteamiento de la resiliencia dinámico y multidimensional, en consonancia con los compromisos contraídos en el marco del Consenso Europeo sobre Desarrollo. La UE dará mayor importancia a la previsión de presiones y conmociones perturbadoras, en particular a través del reconocimiento de las vulnerabilidades específicas de determinados grupos en el seno de las sociedades, así como a la preparación y la prevención. La UE hará frente a las causas subyacentes de los flujos de refugiados, la migración irregular y los desplazamientos forzados y, a la vez, desarrollará mejores mecanismos para evaluar los flujos futuros y las repercusiones en los países de tránsito y de origen. Se potenciará la flexibilidad de los programas de la UE a escala nacional y regional, que deberán identificar mejor los factores locales de la resiliencia, basarse en ellos y reforzarlos, así como actuar a escala de la comunidad. Este planteamiento reflejará los compromisos que figuran en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de «no dejar a nadie atrás» y de construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Debe también reflejar plenamente la dimensión de género y garantizar los derechos y la participación de las mujeres y las niñas.
 4. La UE hará mayor hincapié en la respuesta a las necesidades generadas por las crisis prolongadas y en romper los ciclos recurrentes de las crisis, promoviendo al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho y el cumplimiento del Derecho internacional. Para ello, el Consejo trabajará con la Alta Representante y la Comisión a fin de garantizar una movilización más eficaz de las capacidades de la UE y sus Estados miembros en los ámbitos de la política, la diplomacia, la prevención de conflictos, la mediación y la consolidación de la paz, aunada a la ayuda humanitaria y al desarrollo y respetando al mismo tiempo el mandato y los principios diferenciados de la acción humanitaria.

5. La política exterior de la UE, en todas sus facetas, debe desempeñar un papel directo para contribuir a la resiliencia dentro de las fronteras de la UE, en particular a través de la mejora de la detección de las crisis exteriores que afectan a los intereses de la Unión y la seguridad de sus ciudadanos, así como de la respuesta a estas. En este contexto, el Consejo invita a la Alta Representante y a la Comisión a determinar y a reforzar los vínculos existentes entre la política exterior de la UE, en particular la PCSD, y la Agenda Europea de Seguridad, en lo que respecta a la protección de los valores e intereses de la UE. La UE proseguirá también su labor en los ámbitos de la lucha contra las amenazas híbridas, la ciberseguridad, la comunicación estratégica, la prevención del terrorismo y el extremismo violento y la lucha contra estos, y el refuerzo de la seguridad de las infraestructuras críticas. Es especialmente importante fortalecer la resiliencia de los socios de la UE situados en su vecindad inmediata y no tan inmediata. El Consejo anima a la Alta Representante y a la Comisión a que impulsen la aplicación de la revisión de la política europea de vecindad, en particular de su dimensión de la seguridad. Además, el Consejo recuerda la importancia de garantizar una financiación adecuada, en particular con la posibilidad de establecer a su debido tiempo un instrumento específico con un ámbito geográfico flexible, a fin de apoyar las reformas y el desarrollo de capacidades en el sector de la seguridad en países socios, tal como se establece en sus Conclusiones de 18 de mayo de 2017 sobre seguridad y defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE. La UE respeta la autonomía de su proceso de toma de decisiones; no obstante, intensificará la cooperación en el ámbito de la resiliencia con el sistema de las Naciones Unidas y la OTAN, así como con la OSCE y otras organizaciones regionales pertinentes, especialmente en África.
6. El Consejo recuerda la importancia de la resiliencia en el marco de los trabajos en curso para poner en práctica el nexo entre lo humanitario y el desarrollo, algo que, de conformidad con las Conclusiones del Consejo de mayo, debería ahora empezar a materializarse en algunos países piloto. Acoge con satisfacción los trabajos que se están llevando a cabo actualmente sobre el enfoque integrado de los conflictos violentos y las crisis, cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos de la UE para prevenir y resolver los conflictos y propiciar una paz sostenible, y que tendrán una importante dimensión de resiliencia.
7. A fin de aumentar la repercusión de la acción exterior de la UE, el Consejo invita a la Alta Representante, a la Comisión y a los Estados miembros a avanzar en los trabajos relativos a los cuatro elementos constitutivos siguientes, que figuran en la Comunicación conjunta:

- **mejorar el análisis de riesgos compartido a nivel nacional y regional** a fin de proporcionar mejor información como base para las estrategias, el diálogo político, la programación del apoyo al desarrollo y la prestación de ayuda humanitaria. Para ello, deben integrarse los procesos de evaluación en curso, a fin de crear una breve evaluación nacional única que incorpore de forma más sistemática y dinámica información de la red diplomática de la UE, los Estados miembros, las misiones y operaciones de la PCSD, las agencias especializadas y otros servicios y, cuando proceda, de agentes humanitarios y de desarrollo, dentro del respeto de sus respectivos mandatos;
- **un seguimiento más dinámico de las presiones externas** que podrían representar un riesgo de desbaratamiento significativo del proceso de desarrollo o la seguridad de un país socio, o que podrían tener consecuencias significativas para la resiliencia de la Unión. Dicho seguimiento debe realizarse de tal manera que las señales tempranas de alerta se traduzcan en acciones preventivas rápidas y en una respuesta política y operativa de la UE más eficaz. A este respecto, deben seguir desarrollándose los planes de exploración de perspectivas a un plazo de entre tres y seis meses. Se debe seguir desarrollando el sistema de alerta rápida de conflictos de la UE a fin de integrar indicadores adecuados de resiliencia;
- **integrar**, en la medida en que sea posible y apropiado en el marco de los instrumentos actuales, **el planteamiento de resiliencia en la programación actual de la UE y en las reflexiones sobre la financiación futura de la acción exterior de la UE**;
- **desarrollar las políticas y las prácticas internacionales en materia de resiliencia** a través del diálogo político, el diálogo político sectorial y la política en materia de inversiones exteriores, así como del diálogo con la sociedad civil y con otros agentes de desarrollo a todos los niveles. Se debe cooperar de manera más estrecha y realizar más intercambios de buenas prácticas con los socios multilaterales, en particular con el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, el BERD y las organizaciones regionales y subregionales.

8. El Consejo supervisará y evaluará el avance de los elementos de las presentes Conclusiones y volverá a tratar las cuestiones según corresponda.

Diez consideraciones orientadoras para un planteamiento estratégico de la resiliencia

Pueden enunciarse las siguientes consideraciones orientadoras para un planteamiento eficaz y estratégico de la resiliencia:

1. **Fortalecer la resiliencia es un medio y no un fin.** El planteamiento estratégico de la resiliencia que propugna la UE trata de aprovechar los puntos fuertes institucionales y sociales subyacentes de los países socios para alcanzar objetivos de desarrollo o de seguridad sostenibles a largo plazo. Trata de garantizar el progreso hacia estos objetivos abordando las vulnerabilidades y los riesgos estructurales subyacentes. Reconoce que el desarrollo y el progreso hacia la democracia, la paz y la seguridad no son procesos lineales, y que los planteamientos sectoriales, por sí solos, no siempre bastan para garantizar resultados sostenibles.
2. **Comprender los factores de resiliencia en un contexto determinado puede ayudarnos a hacer planes contra las presiones y las contingencias de una manera más eficaz.** Lograrlo exige entender correctamente los vínculos entre las diferentes partes de los complejos sistemas que gobiernan y sostienen a los Estados, las sociedades y las comunidades, así como el modo en que responden cuando se enfrentan a conmociones repentinas o a tensiones recurrentes o a largo plazo.
3. **La resiliencia tiene características específicas según el contexto y exige enfoques a medida.** Aunque todos los sistemas resilientes presentan algunas características comunes, corresponderá a los profesionales y los actores locales desarrollar definiciones de trabajo específicas según el contexto. El papel de la UE y de otros actores externos consiste en apoyar este proceso y fomentar sociedades mejor capacitadas para reconocer y resolver sus propios problemas. Exige que los responsables de la elaboración de políticas y los socios para el desarrollo adopten un planteamiento a largo plazo que tolere la adaptabilidad necesaria a medida que los planteamientos se vayan probando y perfeccionando.

4. **Reconocer las fuentes positivas de resiliencia ya existentes y aprovecharlas es tan importante como revelar las vulnerabilidades y subsanarlas.** Tales factores pueden presentarse en forma de sistemas de buena gobernanza o de justicia democráticos, institucionalizados o informales, instituciones y organizaciones no estatales, normas y prácticas culturales arraigadas o soluciones ad hoc impulsadas por las comunidades que complementen las capacidades estatales o compensen su ausencia. **La resiliencia debe abordarse a múltiples niveles: estatal, social y comunitario.** Los gobiernos locales y la sociedad civil son a menudo la base en la que la resiliencia puede echar raíces y crecer a nivel comunitario. Las mujeres tienen una función específica y esencial que debe reconocerse y sobre la que se debe actuar, tratando al mismo tiempo las causas estructurales de la desigualdad de género.
5. **La resiliencia tiene que ver con transformación, no con preservar el status quo.** Si bien la resiliencia trata de mantener la identidad fundamental y las capacidades de los Estados, las sociedades y las comunidades frente a las presiones perturbadoras, tiene que ver también con garantizar su capacidad para adaptarse y reformarse en respuesta a nuevas necesidades. Aprovechar la dimensión transformadora de la resiliencia es fundamental.
6. **La resiliencia exige un planteamiento político.** Los Gobiernos son los primeros responsables de cubrir las necesidades de sus poblaciones, y la ayuda internacional no debe ser un sustituto de la responsabilidad y la acción política locales. Todos los países se han comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen referencias específicas al fortalecimiento de la resiliencia. Por consiguiente, la responsabilidad primera de integrar la resiliencia en los marcos políticos nacionales y locales recae en los respectivos países. Sin embargo, la UE y sus Estados miembros pueden apoyar el fortalecimiento de la resiliencia suscitando la cuestión como parte integrante de su diálogo político, también al más alto nivel.
7. **La resiliencia precisa de una programación basada en información sobre los riesgos.** La actuación para abordar las diversas causas subyacentes de la fragilidad debe estar acompañada de medidas de gestión de los riesgos para proteger a las poblaciones de conmociones y tensiones, limitar el impacto de estos mediante una respuesta temprana y ayudar a una rápida recuperación.

8. No siempre será posible atajar las presiones sostenidas en su punto de origen, o escapar a las consecuencias de una crisis repentina. Pero enfrentar los problemas una vez que ya se han manifestado resulta desproporcionadamente costoso. Eso significa **incorporar flexibilidad y adaptabilidad al cambio en el diseño de los programas desde el principio**. Significa también pensar en las posibles tensiones que fortalecer o debilitar una parte de un sistema puede ejercer en otra de sus partes.
9. **La alerta temprana debe estar ligada a actuación temprana.** No es posible evitar todos los riesgos, así que un planteamiento eficaz de la resiliencia exige que los responsables de la toma de decisiones sean capaces de detectar y evaluar las presiones a largo, medio y corto plazo y de actuar pronto y con efectividad. Esto implica que los procesos adecuados de toma de decisiones deben tener vinculada una evaluación completa. Esto no se refiere solo a las conmociones (como en el caso de los desastres naturales, los conflictos interestatales o las crisis económicas), sino también a las crisis que van fraguándose lentamente, las presiones recurrentes o presiones acumuladas a lo largo del tiempo que llegan a un punto crítico (tensiones demográficas, degradación medioambiental, cambio climático, presiones migratorias y otras de tipo crónico).
10. **El punto de partida operativo es un análisis más general de los puntos fuertes, las vulnerabilidades y las presiones.** Los Estados y las sociedades se construyen en torno a complejas interdependencias entre actores políticos y de seguridad, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y los individuos. Puede suceder que los planteamientos políticos sectoriales tradicionales no identifiquen todas las vulnerabilidades y sus interconexiones, o que no anticipen de qué manera responderá un sistema en su conjunto cuando se encuentre bajo presión, incluidas las posibles consecuencias para otros Estados. Eso significa que para cualquier resultado, el riesgo – y la capacidad de afrontarlo– deben analizarse a múltiples niveles, especialmente en los puntos en los que un factor de resiliencia o un conjunto de actores dependen de la resiliencia de otros, o cuando las relaciones de poder entre diferentes niveles de la sociedad desempeñan un papel importante. En general esto precisará de un planteamiento multirriesgo que reúna análisis a nivel regional, estatal, organizativo, comunitario e individual.