



Bruxelas, 13 de novembro 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	

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de:	Secretariado-Geral do Conselho
data:	13 de novembro de 2017
para:	Delegações

n.º doc. ant.:	14173/17
----------------	----------

Assunto:	Uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE
	– Conclusões do Conselho (13 de novembro de 2017)

Junto se enviam, à atenção das delegações, as conclusões do Conselho sobre uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE, adotadas pelo Conselho na sua 3574.^a reunião, realizada em 13 de novembro de 2017.

**UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA EM MATÉRIA DE RESILIÊNCIA NA AÇÃO
EXTERNA DA UE**

CONCLUSÕES DO CONSELHO

1. O Conselho saúda a abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE descrita na Comunicação Conjunta da Alta Representante e da Comissão¹. O Conselho convida a Alta Representante, a Comissão e os Estados-Membros a levarem por diante os trabalhos com base nas suas recomendações e nos dez princípios orientadores identificados, bem como a integrá-los em todas as vertentes relevantes do trabalho. Esse trabalho constituirá um dos principais pilares da execução da estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia.
2. A UE comprometeu-se a respeitar um conjunto de objetivos transformadores em matéria de desenvolvimento, de ambiente, de alterações climáticas, de ajuda humanitária, de direitos humanos e de política externa e de segurança. A abordagem estratégica da UE em matéria de resiliência visa garantir e sustentar os progressos efetuados na concretização destes objetivos, no contexto de um mundo mais interligado, contestado e complexo, reconhecendo simultaneamente o papel da ação externa da UE na contribuição para a resiliência dentro da União, bem como na sua vizinhança imediata e no resto do mundo. Neste contexto, em cooperação com os parceiros da UE, a abordagem visa:
 - reforçar a preparação e a capacidade de adaptação dos Estados, sociedades, comunidades e indivíduos, em relação às pressões e choques políticos, estruturais, socioeconómicos, ambientais, relacionados com o clima, demográficos, sociais ou de segurança;
 - apoiar a capacidade dos países parceiros e da sociedade civil, sujeitos a significativas pressões internas ou externas, para construir, manter ou restabelecer as funções públicas essenciais no pleno respeito pela democracia, Estado de direito, direitos humanos e liberdades fundamentais, fomentando simultaneamente a coesão social e política, bem como a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável em moldes inclusivos e de longo prazo;

¹ Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE. JOIN(2017) 21 final de 7.6.2017.

- basear-se na capacidade existente das sociedades, das comunidades e dos indivíduos de gerirem as oportunidades e os riscos de uma forma pacífica e estável, e de manterem ou restabelecerem os seus meios de subsistência face a pressões e choques recorrentes.
3. No âmbito da sua abordagem estratégica em matéria de resiliência, a UE desenvolverá de forma mais ambiciosa uma orientação política, estrutural, a longo prazo e adaptada a cada contexto específico, para abordar as vulnerabilidades e riscos subjacentes no seu ambiente externo, e os fatores e dinâmicas de fragilidade. A UE e os seus Estados-Membros fomentarão uma abordagem em matéria de resiliência que seja dinâmica e pluridimensional, em consonância com os compromissos assumidos no âmbito do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, reconhecendo, ao mesmo tempo, que a integração da dimensão da resiliência em políticas nacionais e locais é, em primeiro lugar, da responsabilidade de cada país. A UE dará um maior peso à antecipação das pressões e choques disruptivos, nomeadamente reconhecendo as vulnerabilidades específicas de determinados grupos dentro das sociedades, bem como às medidas de preparação e prevenção. A UE abordará as causas profundas dos fluxos de refugiados, da migração irregular e das deslocações forçadas, e desenvolverá ao mesmo tempo melhores mecanismos para avaliar os fluxos futuros e o impacto nos países de trânsito e de origem. Será integrada uma maior flexibilidade nos programas da UE a nível nacional e regional, que deverão melhor identificar, aproveitar e reforçar os fatores locais de resiliência, e envolver-se a nível comunitário. Esta abordagem refletirá o compromisso, assumido na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, de "não deixar ninguém para trás", e de criar instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. Deverá igualmente refletir plenamente a dimensão do género e garantir os direitos e a participação das mulheres e das raparigas.
4. A UE colocará uma tónica mais acentuada na resposta às necessidades decorrentes de crises prolongadas, e no quebrar dos ciclos recorrentes de crises, promovendo simultaneamente o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito, bem como a observância do direito internacional. Para o efeito, o Conselho continuará a trabalhar com a Alta Representante e a Comissão no sentido de assegurar uma mobilização mais eficaz da capacidade da UE e dos seus Estados-Membros em matéria política, diplomática, de prevenção de conflitos, de mediação e de consolidação da paz, a par do desenvolvimento e da ajuda humanitária, respeitando o mandato e os princípios distintos da ação humanitária.

5. A política externa da UE, em todos os seus aspetos, tem diretamente um papel a desempenhar no sentido de contribuir para a resiliência dentro das fronteiras da UE, nomeadamente melhorando a deteção e resposta a crises externas que afetem os interesses da União e a segurança dos seus cidadãos. Neste contexto, o Conselho convida a Alta Representante e a Comissão a identificarem e reforçarem as interações entre a política externa da UE – incluindo a PCSD – e a Agenda Europeia para a Segurança no que diz respeito à salvaguarda dos valores e interesses da UE. A UE prosseguirá também o seu trabalho em matéria de luta contra as ameaças híbridas, cibersegurança, comunicação estratégica, prevenção e luta contra o terrorismo e o extremismo violento e reforço da segurança das infraestruturas críticas. É de especial importância reforçar a resiliência dos parceiros da UE na sua vizinhança imediata e no resto do mundo. O Conselho incentiva a Alta Representante e a Comissão a levarem por diante a execução da revisão da política europeia de vizinhança, nomeadamente na sua dimensão de segurança. O Conselho recorda também a importância de garantir um financiamento adequado, nomeadamente a possibilidade de desenvolver, quando for oportuno, um instrumento específico e de âmbito geográfico flexível, a fim de apoiar as reformas e o desenvolvimento de capacidades do setor da segurança nos países parceiros, tal como estipulado nas suas conclusões de 18 de maio de 2017 sobre segurança e defesa no contexto da Estratégia Global da UE. Sem deixar de respeitar a autonomia do seu processo de tomada de decisões, a UE reforçará igualmente a cooperação em matéria de resiliência com o sistema da ONU e a OTAN, bem como com a OSCE e outras organizações regionais relevantes, nomeadamente em África.
6. O Conselho recorda a importância da resiliência nos trabalhos em curso destinados a operacionalizar a correlação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento, trabalhos esses que deverão agora ser implementados em conformidade com as conclusões do Conselho adotadas em maio, a começar por determinados países-piloto. Congratula-se com os atuais trabalhos sobre a abordagem integrada dos conflitos e das crises violentas, que visa reforçar os esforços da UE para prevenir e resolver conflitos e para promover uma paz duradoura e será constituída por uma importante componente de resiliência.
7. A fim de reforçar o impacto da ação externa da UE, o Conselho convida a Alta Representante, a Comissão e os Estados-Membros a levarem por diante os trabalhos no domínio dos quatro pilares enunciados na Comunicação Conjunta:

- **melhorar a análise comum dos riscos a nível nacional e regional**, para orientar melhor a estratégia, o diálogo político, a programação do apoio ao desenvolvimento e a prestação da ajuda humanitária. Tal deverá passar pela racionalização dos atuais processos de avaliação, com o objetivo de criar uma única avaliação sucinta por país que integre, de forma mais sistemática e dinâmica, as informações da rede diplomática da UE, dos Estados-Membros, das missões e operações da PCSD, das agências especializadas e outros serviços e, se for adequado, dos intervenientes nos domínios da ajuda humanitária e do desenvolvimento, tendo devidamente em conta os seus respetivos mandatos;
- **acompanhar de uma forma mais dinâmica as pressões externas** que possam apresentar o risco de fazer descarrilar, de forma significativa, o processo de desenvolvimento ou a segurança de um país parceiro, ou que possam ter consequências significativas para a resiliência da União. Este acompanhamento deverá ser concebido de forma a garantir que os sinais de alerta precoce se traduzam numa ação preventiva precoce e numa resposta política e operacional da UE mais eficaz. Para o efeito, deverão continuar a ser desenvolvidos os planos para uma análise prospetiva relativa a um horizonte temporal de três a seis meses. O sistema da UE de alerta rápido para conflitos deverá continuar a ser desenvolvido com vista a integrar indicadores de resiliência adequados;
- **integrar a abordagem em matéria de resiliência na programação atual da UE**, tanto quanto seja possível e adequado no quadro dos atuais instrumentos, **e nas reflexões sobre o futuro financiamento da ação externa da UE**;
- **desenvolver políticas e práticas internacionais em matéria de resiliência**, através do diálogo político, do diálogo sobre as políticas setoriais e da política de investimento externo, bem como mediante a participação, a todos os níveis, da sociedade civil e de outros intervenientes no domínio do desenvolvimento. Deverá ser estabelecida uma cooperação mais estreita e um intercâmbio de boas práticas com parceiros multilaterais, nomeadamente o sistema da ONU, o Banco Mundial, a OCDE, o BERD e organizações regionais e sub-regionais.

8. O Conselho monitorizará e avaliará os progressos realizados nas várias vertentes das presentes conclusões e voltará a examinar esta questão, em função das necessidades.

Dez princípios orientadores para uma abordagem estratégica em matéria de resiliência

É possível identificar os seguintes princípios orientadores para uma abordagem eficaz e estratégica em matéria de resiliência:

1. **Reforçar a resiliência é um meio, não um fim.** A abordagem estratégica da UE em matéria de resiliência consiste em tirar partido dos pontos fortes institucionais e da sociedade dos países parceiros para alcançar objetivos a longo prazo em matéria de segurança ou de desenvolvimento sustentável. Trata-se de assegurar os progressos na concretização destes objetivos, abordando vulnerabilidades e riscos estruturais subjacentes. Reconhece que o desenvolvimento, e o progresso no sentido da democracia, da paz e da segurança, não é um processo linear, e que as abordagens setoriais, por si só, nem sempre são suficientes para garantir resultados sustentáveis.
2. **Compreender os fatores da resiliência num determinado contexto pode ajudar-nos a planear a resposta a pressões e emergências de uma forma mais eficaz.** Para o fazer, é necessária uma compreensão adequada das ligações entre as diferentes partes dos complexos sistemas que regem e mantêm os Estados, as sociedades e as comunidades, bem como da forma como estes reagem quando confrontados com choques súbitos ou tensões recorrentes ou de longo prazo.
3. **A resiliência é determinada pelo contexto e exige abordagens individualizadas.** Embora os sistemas resilientes tenham uma série de características comuns, caberá aos profissionais e intervenientes locais desenvolver definições de trabalho adaptadas ao seu contexto específico. O papel da UE e de outros intervenientes externos consiste em apoiar esse processo e promover sociedades mais capacitadas para identificar e resolver os seus próprios problemas. Tal exige que os decisores políticos e os parceiros de desenvolvimento adotem uma abordagem de longo prazo que permite a necessária adaptabilidade à medida que as abordagens são testadas e afinadas.

4. **Identificar e tirar partido dos fatores de resiliência existentes é tão importante como rastrear e ultrapassar as vulnerabilidades.** Tais fatores podem assumir a forma de sistemas democráticos e de boa governação ou de justiça, institucionalizados ou informais, instituições e organizações não estatais, normas e práticas culturais enraizadas ou soluções ad hoc lideradas pela comunidade para complementar as capacidades do Estado ou compensar a sua ausência. **A resiliência tem de ser abordada a vários níveis – do Estado, da sociedade e da comunidade.** As autoridades locais e a sociedade civil constituem, muitas vezes, a base para a resiliência poder germinar e crescer ao nível da comunidade. As mulheres têm um papel específico e essencial que deve ser reconhecido e encorajado, abordando simultaneamente as causas estruturais da desigualdade entre homens e mulheres.
5. **O objetivo da resiliência é a transformação, e não a preservação do status quo.** Embora o objetivo da resiliência seja apoiar a identidade profunda e as capacidades dos Estados, das sociedades e das comunidades face a pressões perturbadoras, também visa garantir a sua capacidade de adaptação e de reforma para satisfazer novas necessidades. Aproveitar a dimensão transformadora da resiliência é fundamental.
6. **A resiliência exige uma abordagem política.** Os governos são os principais responsáveis pela satisfação das necessidades das suas populações e a assistência internacional não deve substituir a responsabilidade local e a ação política. Todos os países se comprometeram a respeitar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que incluem referências específicas ao reforço da resiliência. Assim, a principal responsabilidade de integrar a dimensão da resiliência nos quadros políticos nacionais e locais cabe a cada país. No entanto, a UE e os seus Estados-Membros podem apoiar o reforço da resiliência, abordando a questão como parte integrante do seu diálogo político, inclusive ao mais alto nível.
7. **A resiliência exige uma programação baseada no conhecimento dos riscos.** As ações para abordar as causas subjacentes da fragilidade devem ser acompanhadas de medidas de gestão de riscos para proteger as populações de choques e tensões, limitar o seu impacto através de uma resposta precoce e apoiar uma rápida recuperação.

8. Nem sempre será possível abordar as pressões contínuas no seu ponto de origem, ou escapar às consequências de uma crise súbita. Mas enfrentar os problemas no ponto de rutura é desproporcionadamente oneroso. Tal significa **integrar a flexibilidade e a adaptabilidade à mudança na conceção de programas desde o início**. Significa também refletir sobre as eventuais tensões que o reforço ou enfraquecimento de uma parte de um sistema podem colocar noutra parte.
9. **O alerta precoce tem de estar ligado a uma ação rápida.** Não é possível evitar todos os riscos, pelo que uma abordagem eficaz em matéria de resiliência exige que os decisores políticos estejam aptos a identificar e avaliar pressões a longo, médio e curto prazo, e a agir de forma rápida e eficaz. Tal significa que uma avaliação exaustiva deve estar associada a processos de tomada de decisão adequados. Não se trata apenas de choques (como no caso de catástrofes naturais, conflitos entre Estados ou crises económicas), mas também de crises de evolução lenta ou pressões recorrentes ou cumulativas a longo prazo, que podem atingir um ponto de viragem (crescimento demográfico, degradação ambiental, alterações climáticas, fluxos migratórios e outras tensões crónicas).
10. **O ponto de partida operacional consiste numa análise mais alargada dos pontos fortes, das vulnerabilidades e das pressões.** Os Estados e as sociedades são construídos em torno de interdependências complexas entre os intervenientes políticos e de segurança, o setor privado, a sociedade civil, as comunidades e os cidadãos. As abordagens das políticas setoriais tradicionais podem não identificar todas as vulnerabilidades, as suas interligações, ou prever como um sistema no seu conjunto irá responder sob pressão, incluindo as eventuais consequências para outros Estados. Tal significa que, para qualquer resultado, é necessário avaliar os riscos – e a capacidade de lidar com os mesmos – a múltiplos níveis, especialmente nos pontos em que um fator de resiliência, ou um conjunto de intervenientes, está dependente da resiliência de outros, ou quando as relações de poder entre os vários níveis da sociedade têm um papel importante. Geralmente, tal implicará uma abordagem "multirriscos", que reúna análises a nível regional, do Estado, organizacionais, da comunidade e dos indivíduos.