

Bruxelles, 13 noiembrie 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	

REZULTATUL LUCRĂRILOR

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Data:	13 noiembrie 2017
Destinatar:	Delegațiile
Nr. doc. ant.:	14173/17
Subiect:	O abordare strategică a rezilienței în cadrul acțiunii externe a UE - Concluziile Consiliului (13 noiembrie 2017)

În anexă, se pun la dispoziția delegațiilor concluziile Consiliului privind abordarea strategică a rezilienței în cadrul acțiunii externe a UE, adoptate de Consiliu cu ocazia celei de a 3574-a reuniuni a sale, desfășurată la 13 noiembrie 2017.

O ABORDARE STRATEGICĂ A REZILIENȚEI ÎN CADRUL ACȚIUNII EXTERNE A UE**CONCLUZIILE CONSILIULUI**

1. Consiliul salută abordarea strategică a rezilienței în cadrul acțiunii externe a UE stabilită în Comunicarea comună a Înalțului Reprezentant și a Comisiei¹. Acesta invită Înalțul Reprezentant, Comisia și statele membre să continue lucrările pe baza recomandărilor strategiei și a celor zece considerații principale identificate de aceasta și să le integreze în toate direcțiile de lucru relevante. Această activitate va constitui unul dintre principalii piloni ai punerii în aplicare a Strategiei globale pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene.
2. UE s-a angajat la un set transformator de obiective în materie de dezvoltare, mediu, schimbări climatice, acțiune umanitară, drepturi ale omului, politică externă și securitate. Abordarea strategică a UE în materie de reziliență vizează asigurarea și susținerea progreselor în direcția îndeplinirii acestor obiective, în contextul unei lumi mai conectate, mai contestate și mai complexe, recunoscând totodată rolul acțiunii externe a UE prin contribuția la reziliență, atât în cadrul Uniunii, precum și în imediata vecinătate a acesteia și dincolo de ea. În acest sens, în colaborarea cu partenerii UE, aceasta vizează:
 - consolidarea gradului de pregătire și a capacității de adaptare a statelor, societăților, comunităților și indivizilor la presiunile și șocurile politice, structurale, socioeconomice, de mediu, legate de climă, demografice, societale sau de securitate;
 - sprijinirea capacității țărilor partenere și a societății civile care se confruntă cu presiuni interne sau externe semnificative de a construi, menține sau reface funcții publice esențiale, cu respectarea deplină a democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale, promovând totodată coeziunea socială și politică, securitatea și stabilitatea pe termen lung, precum și dezvoltarea durabilă;

¹ Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu: O abordare strategică a rezilienței în cadrul acțiunii externe a UE. JOIN(2017) 21 final, 7.6.2017.

- valorificarea capacității existente a societăților, a comunităților și a indivizilor de a gestiona oportunitățile și riscurile într-un mod pașnic și stabil și de a menține sau a restabili mijloacele de subzistență în fața unor presiuni și șocuri recurente.
3. În cadrul abordării sale strategice a rezilienței, UE va elabora o abordare mai ambițioasă politică, structurală, pe termen lung și adaptată contextului pentru abordarea vulnerabilităților și a riscurilor subiacente în mediul său extern, precum și a factorilor și a dinamicii fragilității. UE și statele sale membre vor promova o abordare dinamică și multidimensională a rezilienței în conformitate cu angajamentele asumate în cadrul Consensului european privind dezvoltarea, recunoscând totodată că integrarea rezilienței în politicile naționale și locale este, în primul rând, o responsabilitate a fiecărei țări. UE va acorda o mai mare importanță anticipării presiunilor și șocurilor perturbatoare, inclusiv prin recunoașterea vulnerabilităților specifice ale anumitor grupuri din cadrul societăților, precum și pregătirii și prevenirii. Aceasta va aborda cauzele profunde ale fluxurilor de refugiați, migrația neregulamentară și strămutarea forțată, elaborând totodată mecanisme mai bune de evaluare a viitoarelor fluxuri și impacturi asupra țărilor de tranzit și de origine. Se va integra o mai mare flexibilitate în programele UE de la nivel de țară și de regiune care vor trebui să identifice mai bine, precum și să valorifice și să consolideze factorii locali de reziliență și să colaboreze la nivel de comunitate. Această abordare va reflecta angajamentul asumat în Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă a ONU de „a nu lăsa pe nimeni în urmă” și de a construi instituții eficace, favorabile incluziunii și responsabile la toate nivelurile. Abordarea ar trebui, de asemenea, să reflecte pe deplin dimensiunea de gen și să garanteze drepturile și participarea femeilor și a fetelor.
4. UE va pune un accent mai puternic pe abordarea necesităților care derivă din crizele prelungite, precum și pe ruperea ciclurilor recurente de criză, promovând totodată respectarea drepturilor omului și a statului de drept și respectarea dreptului internațional. În acest scop, Consiliul va colabora cu Înalțul Reprezentant și cu Comisia pentru a asigura o mobilizare mai eficace a capacității politice, diplomatice, de prevenire a conflictelor, de mediere și de consolidare a păcii a UE și a statelor sale membre, alături de asistența pentru dezvoltare și umanitară, respectând totodată mandatul și principiile distincte ale acțiunii umanitare.

5. Politica externă a UE, în toate aspectele sale, are de jucat un rol direct prin contribuția la reziliență în cadrul frontierelor UE, în special prin îmbunătățirea detectării crizelor externe care afectează interesele Uniunii și ale cetățenilor săi, precum și a reacției la acestea. În acest context, Consiliul invită Înalțul Reprezentant și Comisia să identifice și să consolideze legăturile dintre politica externă a UE, inclusiv PSAC, și Agenda europeană privind securitatea, în procesul de salvagardare a valorilor și a intereselor UE. UE va continua, de asemenea, să depună eforturi privind contracararea amenințărilor hibride, securitatea cibernetică, comunicarea strategică, prevenirea și combaterea terorismului și a extremismului violent, precum și îmbunătățirea securității infrastructurilor critice. Consolidarea rezilienței partenerilor UE în imediata vecinătate și dincolo de aceasta este deosebit de importantă. Consiliul încurajează Înalțul Reprezentant și Comisia să continue punerea în aplicare a revizuirii politicii europene de vecinătate, inclusiv a dimensiunii acesteia legate de securitate. De asemenea, Consiliul reamintește importanța asigurării unei finanțări adecvate, inclusiv posibilitatea, la timpul său, a unui instrument dedicat, cu domeniu de aplicare geografic flexibil, pentru sprijinirea reformei și a consolidării capacităților sectorului de securitate în țările partenere, astfel cum se prevede în concluziile sale din 18 mai 2017 privind securitatea și apărarea în contextul Strategiei globale a UE. Respectând autonomia procesului decizional al UE, UE va consolida totodată cooperarea în materie de reziliență cu sistemul ONU și cu NATO, precum și cu OSCE și cu alte organizații regionale relevante, mai ales în Africa.
6. Consiliul reamintește importanța rezilienței în eforturile curente legate de operaționalizarea legăturii dintre domeniul umanitar și cel al dezvoltării, care ar trebui acum să funcționeze în conformitate cu concluziile Consiliului din mai, începând cu o serie de țări-pilot. Consiliul salută lucrările curente privind abordarea integrată a conflictelor și crizelor violente, care vizează consolidarea eforturilor UE de a preveni și de a soluționa conflictele și de a promova o pace durabilă și care va include o puternică dimensiune de reziliență.
7. Pentru a spori impactul acțiunii externe a UE, Consiliul invită Înalțul Reprezentant, Comisia și statele membre să continue lucrările referitoare la următoarele patru componente importante, astfel cum figurează în comunicarea comună:

- **îmbunătățirea analizei comune a riscurilor la nivel național și regional**, pentru o mai bună orientare a strategiei, a dialogului politic, a programării asistenței pentru dezvoltare și a furnizării de asistență umanitară. Aceasta ar trebui să includă simplificarea proceselor de evaluare actuale, cu scopul de a crea o evaluare de țară unică, succintă, care să integreze într-un mod mai sistematic și mai dinamic informațiile provenite de la rețeaua diplomatică a UE, de la statele membre, de la misiunile și operațiunile PSAC, de la agențiile specializate și de la alte servicii și, dacă este cazul, de la actorii din domeniul umanitar și al dezvoltării, cu respectarea corespunzătoare a mandatelor lor respective;
- **o monitorizare mai dinamică a presiunilor externe** care ar putea prezenta un risc de perturbare în mod semnificativ a procesului de dezvoltare al țării partenere sau al securității acesteia, sau care ar putea avea consecințe semnificative asupra rezilienței Uniunii. Acest lucru ar trebui să fie conceput astfel încât să garanteze transpunerea semnelor de alertă timpurie în acțiuni preventive rapide, precum și o mai mare eficacitate a răspunsului politic și operațional al UE. În acest sens, ar trebui elaborate în continuare planuri de analiză prospectivă pe trei până la șase luni. Sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict ar trebui dezvoltat în continuare în vederea integrării unor indicatori adecvați pentru reziliență;
- **integrarea abordării privind reziliența în programarea actuală a UE**, în măsura posibilului și în limitele actualelor instrumente, **precum și în reflecțiile cu privire la finanțarea viitoare a acțiunii externe a UE**;
- **dezvoltarea unor politici și practici internaționale în materie de reziliență**, prin intermediul dialogului politic, al dialogului sectorial în materie de politici și al politicii de investiții externe, precum și prin colaborarea cu societatea civilă și cu alți actori ai dezvoltării de la toate nivelurile. Ar trebui dezvoltată o cooperare mai strânsă, precum și partajarea de bune practici cu partenerii multilaterali, inclusiv sistemul ONU, Banca Mondială, OCDE, BERD, organizații regionale și subregionale.

8. Consiliul va monitoriza și evalua progresele înregistrate în ceea ce privește elementele prezentelor concluzii și va reveni asupra chestiunii, după caz.

Zece considerații principale pentru o abordare strategică a rezilienței

Pot fi identificate următoarele considerații principale pentru o abordare eficace și strategică a rezilienței:

1. **Consolidarea rezilienței este un mijloc, nu un scop.** Abordarea strategică a UE în materie de reziliență vizează valorificarea punctelor forte ale instituțiilor și societăților din țările partenere în vederea realizării obiectivelor pe termen lung în materie de dezvoltare durabilă sau de securitate. Este vorba de înregistrarea de progrese în realizarea acestor obiective prin abordarea vulnerabilităților și riscurilor structurale subiacente. Aceasta recunoaște că dezvoltarea și progresul către democrație, pace și securitate nu constituie un proces liniar și că abordările sectoriale, pe cont propriu, nu sunt întotdeauna suficiente pentru a se asigura obținerea de rezultate durabile.
2. **Înțelegerea factorilor de reziliență într-un anumit context ne poate ajuta să ne planificăm mai bine reacția față de presiunile și situațiile neprevăzute.** Acest lucru necesită o bună înțelegere a legăturilor dintre diferitele părți ale sistemelor complexe care reglementează și susțin statele, societățile și comunitățile, precum și a modului în care acestea reacționează atunci când se confruntă cu șocuri neașteptate sau cu presiuni recurente sau pe termen lung.
3. **Reziliența depinde de context și necesită abordări adaptate.** Deși există o serie de caracteristici comune ale sistemelor reziliente, va fi necesar ca practicienii și actorii locali să elaboreze definiții de lucru specifice contextului. Rolul UE și al altor actori externi este de a sprijini acest proces și de a încuraja societățile să fie în mai mare măsură capabile să își identifice și soluționeze propriile probleme. Aceasta impune necesitatea ca factorii de decizie și partenerii pentru dezvoltare să adopte o abordare pe termen lung care să dea dovadă de capacitatea de adaptare necesară pe măsură ce abordările sunt testate și îmbunătățite.

4. **Identificarea și valorificarea surselor pozitive de reziliență existente este la fel de importantă ca reperarea vulnerabilităților și răspunsul la acestea.** Astfel de factori pot lua forma sistemelor democratice, judiciare sau de bună guvernare, instituționalizate sau informale, a instituțiilor și organizațiilor nestatale, a normelor și a practicilor culturale bine înrădăcinate sau a soluțiilor ad hoc la nivelul comunităților care completează capacitățile statului sau compensează absența acestora. **Reziliența ar trebui abordată la mai multe niveluri - al statului, al societății și al comunității.** Autoritățile locale și societatea civilă reprezintă de multe ori baza în cadrul căreia reziliența poate lua naștere și crește la nivel de comunitate. Femeile au un rol esențial și specific care trebuie recunoscut și valorificat, împreună cu abordarea cauzelor structurale ale inegalității de gen.
5. **Reziliența implică o transformare, nu o menținere a statu-quo-ului.** Reziliența are ca scop susținerea identității și a capacităților fundamentale ale statelor, societăților și comunităților în fața presiunilor perturbatoare și, de asemenea, asigurarea capacității lor de adaptare și de reformă pentru a răspunde noilor nevoi. Exploatarea dimensiunii transformatoare a rezilienței reprezintă un element esențial.
6. **Reziliența necesită o abordare politică.** Guvernele au responsabilitatea principală de a răspunde nevoilor populațiilor lor, iar asistența internațională nu ar trebui să se substituie responsabilității locale și acțiunilor politice. Toate țările s-au angajat să pună în aplicare obiectivele de dezvoltare durabilă, care includ trimiteri specifice la consolidarea rezilienței. Astfel, responsabilitatea principală pentru integrarea rezilienței în cadrele de politică naționale și locale revine fiecărei țări. Cu toate acestea, UE și statele sale membre pot sprijini consolidarea rezilienței prin abordarea chestiunii ca parte integrantă a dialogului politic, inclusiv la cel mai înalt nivel.
7. **Reziliența necesită o programare bazată pe cunoașterea riscurilor.** Acțiunile întreprinse pentru a aborda diferitele cauze ale fragilității ar trebui să fie însoțite de măsuri de gestionare a riscurilor pentru a proteja populațiile împotriva șocurilor și presiunilor, pentru a limita impactul acestora prin reacții rapide și pentru a oferi asistență în vederea unei redresări rapide.

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