



ALTA REPRESENTANTE  
DA UNIÃO PARA OS  
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A  
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 7.6.2017  
JOIN(2017) 21 final

## **COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE**

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

## 1. Introdução

A UE e os seus Estados-Membros estabeleceram um sólido quadro de ação para orientar a ação externa da União, com base no artigo 21.º do Tratado e na Estratégia global para a política externa e de segurança da União<sup>1</sup> («estratégia global da UE»), e ligado aos compromissos que assumiram a nível mundial e regional. O desafio consiste agora em continuar a progredir no âmbito da agenda para a mudança que a UE definiu para si própria, num contexto global mais ligado, contestado e complexo. A estratégia global da UE identifica o reforço da resiliência do Estado e da sociedade como parte da resposta a este desafio.

O objetivo da presente comunicação conjunta consiste em identificar de que forma uma abordagem estratégica em matéria de resiliência pode aumentar o impacto da ação externa da UE e apoiar os seus progressos na concretização dos seus objetivos em matéria de desenvolvimento, ajuda humanitária, política externa e de segurança, dado o panorama cada vez mais variável de desafios e riscos globais descrito na estratégia global da UE. Reconhece a necessidade de passar da contenção de crises para uma abordagem às vulnerabilidades mais estrutural, de longo prazo e não linear, com destaque para a antecipação, a prevenção e a preparação.

Considera que, tendo em conta o ambiente em rápida mutação em que vivemos, é necessária uma abordagem política, sustentada por uma mobilização coerente do diálogo político, pelos recursos diplomáticos da União e dos seus Estados-Membros, pela assistência da UE e por um diálogo político setorial e iniciativas bilaterais. E propõe os princípios e métodos de trabalho que devem ser postos em prática para a sua execução. Tem por base a experiência resultante da aplicação da Comunicação da Comissão de 2012 em matéria de resiliência<sup>2</sup>, que continua a orientar os trabalhos pertinentes da UE, bem como a experiência adquirida com a promoção da resiliência, por parte da UE, na abordagem de complexos desafios da política interna.

A presente comunicação conjunta reconhece igualmente que a UE não está isolada das pressões que afetam os seus parceiros externos, e que a política externa da UE pode contribuir para o reforço da resiliência dentro da própria União. Nesse espírito, propõe que é necessário estabelecer ligações adequadas entre as políticas interna e externa, nomeadamente no que diz respeito à Agenda Europeia para a Segurança.

## 2. Uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE

**Um quadro de ação ambicioso.** Nos últimos anos, a UE tem vindo a desenvolver um intenso esforço para reformular o seu quadro de política externa em resposta a um contexto global em

---

<sup>1</sup> «Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Uma Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia», junho de 2016

<sup>2</sup> «A abordagem da UE em matéria de resiliência: aprender com as crises de segurança alimentar». COM(2012) 586 final, de 3 de outubro de 2012.

constante mutação. Este novo quadro inclui objetivos multilaterais, tais como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes, e os compromissos de ação assumidos na Cimeira Humanitária Mundial, bem como as revisões substanciais da própria UE da Política Europeia de Vizinhança, das suas relações com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, e o estabelecimento de um novo nível de ambição para a política de segurança e defesa da UE. A Declaração de Roma confirmou o compromisso da UE em desempenhar um papel mais forte a nível mundial.

**Um panorama de desafios e riscos globais mais variável.** A UE fará avançar esta agenda num mundo em que as mudanças ocorrem a um ritmo cada vez mais rápido e as pressões sobre os Estados, as sociedades, as comunidades e os indivíduos são cada vez mais perturbadoras. Estas pressões, marcadas pelo ritmo sem precedentes da globalização, vão desde desafios demográficos, relacionados com as alterações climáticas, ambientais ou migratórios, cuja resolução está para além da competência individual dos Estados, a choques económicos, à erosão da coesão social devido à debilidade das instituições e à má governação, a conflitos, ao extremismo violento, e a atos de potências externas para desestabilizar o que consideram ser adversários. Existe uma pressão constante relativamente ao respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais. E uma enorme necessidade por satisfazer em termos de ajuda humanitária e de desenvolvimento.

A vulnerabilidade crónica e a fragilidade na vizinhança alargada da Europa têm vindo a exacerbar o impacto dessas pressões, dificultando o desenvolvimento de regiões inteiras, com potenciais repercussões para além das suas fronteiras.

**Fomentar a resiliência para apoiar os progressos.** A Comunicação da Comissão de 2012 sobre a abordagem da UE em matéria de resiliência define a resiliência como «a capacidade de uma pessoa, um agregado familiar, uma comunidade, um país ou uma região para enfrentar, adaptar-se e recuperar rapidamente perante situações de stresse ou de choque». A estratégia global da UE leva o conceito mais além. Fala de resiliência como «um conceito mais amplo, que engloba todos os indivíduos e toda a sociedade», onde são visíveis «a democracia, a confiança nas instituições e o desenvolvimento sustentável, e a capacidade de se reformarem.» O apoio à resiliência a todos os níveis é também uma parte integrante do novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento.

A abordagem estratégica da UE em matéria de resiliência visa atingir e manter o ambicioso conjunto de objetivos para a ação externa da UE supradescrito, reforçando:

- a adaptabilidade dos Estados, das sociedades, das comunidades e dos indivíduos às pressões políticas, económicas, ambientais, demográficas ou societárias, a fim de apoiar os progressos com vista à consecução dos objetivos de desenvolvimento nacionais;
- a capacidade de um Estado – face a pressões significativas – de criar, manter ou restabelecer as suas funções essenciais e a coesão social e política básica, de uma forma que garanta o respeito pela democracia, pelo Estado de direito e pelos direitos

humanos e fundamentais, e promova a segurança e o progresso inclusivos e a longo prazo;

- a capacidade das sociedades, das comunidades ou dos indivíduos de gerirem as oportunidades e os riscos de uma forma pacífica e estável, e de criarem, manterem ou restabelecerem meios de subsistência face a grandes pressões.

Os dez princípios orientadores em anexo identificam alguns dos principais elementos metodológicos que irão moldar esse trabalho.

### **3. Aplicação de uma abordagem estratégica em matéria de resiliência**

O trabalho será levado a cabo em torno das três linhas interligadas seguintes:

- aumentar a contribuição da ação externa da UE para reforçar a resiliência dos países parceiros e dos seus cidadãos, consolidando e cumprindo os compromissos existentes em matéria de resiliência;
- enriquecer o diálogo político setorial com os países parceiros, aproveitando a experiência da UE na promoção da resiliência na sua política interna, e a sua base de investigação;
- assegurar que a política externa da UE contribui efetivamente para a resiliência dentro da União.

Este trabalho irá basear-se no compromisso da UE para com a democracia e os direitos humanos e fundamentais.

#### **3.1 Aumentar a contribuição da ação externa da UE para reforçar a resiliência do Estado, da sociedade e da comunidade nos países parceiros**

A UE continuará a aplicar o Plano de Ação em matéria de Resiliência 2013-2020, seguindo as Conclusões do Conselho de 2013 sobre a abordagem da UE em matéria de resiliência. No entanto, essa abordagem será ampliada para abranger a resiliência do Estado, da sociedade e da comunidade, com base no novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, dando uma maior ênfase à abordagem de crises prolongadas, aos riscos de conflitos violentos e a outras pressões estruturais, incluindo a degradação ambiental, as alterações climáticas, a migração e a deslocação forçada de populações.

Esta abordagem será alinhada com os compromissos assumidos pela UE no quadro da Agenda 2030, nomeadamente o de «não deixar ninguém para trás», e com a promessa do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 de «promover sociedades pacíficas e inclusivas com vista ao desenvolvimento sustentável, fornecer acesso à justiça para todos e criar instituições eficientes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis».

## **Resiliência e sociedades inclusivas e participativas**

Existem fortes indícios que mostram a ligação entre sociedades inclusivas e participativas, com instituições responsáveis, transparentes e democráticas, e o desenvolvimento sustentável e a prevenção de conflitos violentos. Em contrapartida, as deficiências em matéria de governação, democracia, direitos humanos e Estado de direito, igualdade de género, corrupção, ou a diminuição do espaço da participação pública e da sociedade civil, colocam um desafio crucial à eficácia dos esforços de desenvolvimento de qualquer sociedade. A qualidade da governação e da administração pública determina o desempenho das políticas públicas do país em todos os domínios, influenciando a prosperidade económica, a coesão social e territorial, e o crescimento sustentável. As sociedades resilientes assentam num desenvolvimento socioeconómico equilibrado e sustentável, que antecipa e aborda as desigualdades socioeconómicas, as vulnerabilidades, e as suas causas profundas. Este entendimento está no cerne da abordagem da UE em matéria de resiliência estatal e societal.

---

*A UE deveria:*

- *continuar a apoiar os esforços envidados a nível nacional, em função das necessidades e do contexto de cada sociedade, para construir Estados democráticos sustentáveis, instituições responsáveis e transparentes, para reformar o setor da segurança, reforçar o Estado de direito, um crescimento inclusivo generalizado e a criação de emprego, processos decisórios participativos e o acesso do público à informação. Será dada especial atenção ao envolvimento dos governos locais, das comunidades e dos intervenientes da sociedade civil.*

### **A resiliência na prática – reforçar a resiliência numa situação de pós-conflito: o caso da Nigéria**

Abordar a vulnerabilidade e a fragilidade em África constitui uma prioridade global, que exige uma ação coletiva de todas as partes interessadas para dar resposta aos desafios interligados da pobreza, das desigualdades, dos conflitos, do extremismo violento e das ameaças climáticas. A crise prolongada na região tem também repercussões significativas para a UE.

A resposta da UE à crise no norte da Nigéria é um exemplo de uma abordagem conjunta em matéria de resiliência, com base numa análise (realizada com o Banco Mundial e a ONU) e num planeamento estratégico conjuntos. O pacote substancial de assistência terá por objetivo reforçar a resiliência das pessoas afetadas pelo conflito e começar a reconstrução no nordeste da Nigéria. Baseia-se na atual resposta a situações de emergência, para avançar progressivamente para a recuperação e reabilitação, utilizando fundos humanitários e de desenvolvimento.

### **A resiliência na prática – resiliência e apoio aos nossos parceiros nos cinco princípios orientadores da UE em relação à Rússia**

A resiliência interna da União constitui uma consideração integrante da nossa política externa em relação à Rússia. Os cinco princípios orientadores acordados pelo Conselho dos Negócios Estrangeiros, em março de 2016, reconhecem a necessidade de reforçar o relacionamento com uma vizinhança que se estende até à Ásia Central. Identificam igualmente a necessidade de reforçar a resiliência da UE, nomeadamente em matéria de segurança energética, ameaças híbridas e comunicação estratégica. O seu objetivo é garantir que a União e os países parceiros vizinhos continuam a ser livres para fazer as suas próprias escolhas políticas, diplomáticas e económicas, reduzindo as possibilidades de coerção ou alavancagem externa.

## **Resiliência económica**

A resiliência económica é um fator fundamental da resiliência global de um país e está fortemente ligada a outros aspetos da resiliência. O reforço da resiliência económica inclui a adoção de políticas macroeconómicas sólidas. Exige também que se preste atenção a outros fatores, tais como garantir o financiamento adequado da infraestrutura necessária para prestar serviços públicos essenciais, assegurar uma economia mais diversificada, com um aprovisionamento energético eficiente e seguro, e as necessárias medidas financeiras de emergência, bem como medidas destinadas a assegurar a continuidade da atividade e a proteção de serviços vitais e de instalações essenciais em caso de choques.

Embora a estabilidade macroeconómica seja essencial para o desenvolvimento social, as políticas de estabilização e de ajustamento ao nível macro podem implicar custos. Tais pressões podem agravar as desigualdades e as tensões sociais existentes, especialmente quando afetam os mais vulneráveis. As políticas devem ser concebidas para atenuar essas consequências. O reforço das capacidades estatísticas e de previsão é uma condição para melhorar a elaboração e o acompanhamento de políticas.

A resiliência económica exige também a criação de condições para um crescimento, investimento e financiamento sustentáveis e inclusivos. Este processo começa com uma economia diversificada, que não seja excessivamente dependente de um pequeno número de setores ou empresas, e um ambiente favorável à criação de novas empresas e ao crescimento das PME. A promoção da economia circular, que reduz a dependência de recursos, também pode contribuir para este objetivo. Além disso, dotar os trabalhadores das competências necessárias e proporcionar-lhes acesso à formação ajudá-los-á a adaptar-se às mudanças estruturais.

Os investimentos por parte de empresas estrangeiras podem ajudar os países a melhorar as suas economias, mas tal deve ser acompanhado por incentivos às empresas multinacionais para que garantam o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos laborais.

---

*A UE deveria:*

- *apoiar os países parceiros no desenvolvimento de uma resiliência económica sustentada pela estabilidade macroeconómica e acompanhada de medidas destinadas*

*a promover o crescimento inclusivo e a atenuar os potenciais impactos negativos da transição em alguns grupos da sociedade; neste contexto, é necessário prestar especial atenção ao desenvolvimento de competências, à criação de empregos dignos, à proteção social e à capacitação económica dos grupos desfavorecidos;*

- *trabalhar com o Banco Europeu de Investimento, outras instituições financeiras internacionais (IFI), organizações do setor empresarial e parceiros sociais para reforçar os quadros de investimento para a resiliência económica e social, assente num desenvolvimento económico inclusivo, na criação de emprego e na promoção das empresas e do acesso ao financiamento; na prossecução desta agenda, deve fazer pleno uso do Plano de Investimento Externo proposto.*

### **Colocar maior ênfase nas necessidades resultantes de crises prolongadas**

O nível de necessidades em termos de ajuda humanitária relacionadas com deslocações resultantes de conflitos violentos nunca foi tão elevado. Regiões inteiras encontram-se mergulhadas numa situação de fragilidade e crise prolongada, em que o impacto de catástrofes naturais crónicas, a degradação ambiental e os conflitos se cruzam e amplificam mutuamente. Atualmente, 22 % da população mundial (1,6 mil milhões de pessoas)<sup>3</sup> vivem em situações de fragilidade, prevendo-se que este número continue a aumentar até 2030<sup>4</sup>. Para além do aumento do número de pessoas que necessitam de ajuda humanitária, as pessoas são afetadas durante períodos de tempo mais longos. A duração média atual das deslocações é de 17 anos. Dois terços da assistência humanitária internacional vão agora para beneficiários a longo prazo, como resultado de crises prolongadas ou catástrofes recorrentes na mesma região.

A tradicional divisão linear do trabalho entre ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento tem vindo a mudar face a esta nova realidade. A fragilidade estrutural, que tem impactos socioeconómicos e políticos a curto e a longo prazo, deve ser abordada de uma forma mais eficaz, a fim de quebrar ciclos recorrentes de emergências. O atual modelo da UE para a resolução de crises deve ser mais bem adaptado a uma situação em que a pobreza, o crescimento demográfico, as alterações climáticas, a rápida urbanização, a concorrência por recursos limitados, os conflitos e o extremismo violento estão a criar regiões inteiras de instabilidade.

---

---

<sup>3</sup> OCDE (2016), Estados em Situações de Fragilidade 2016: Compreender a violência

<sup>4</sup> Uma só humanidade: responsabilidades partilhadas - Relatório do Secretário-Geral Ban Ki Moon para a Cimeira Humanitária Mundial, 2016.

A UE deveria:

- *dar prioridade e reforçar a estreita cooperação dos intervenientes políticos, humanitários e do desenvolvimento da UE em crises e situações de deslocação prolongadas, respeitando os diferentes mandatos estabelecidos pelos Tratados e os princípios humanitários;*
- *incentivar os governos, através do diálogo político, com o apoio dos parceiros para o desenvolvimento, a assumir mais responsabilidades na vulnerabilidade crónica e a reforçar as capacidades locais de gestão de riscos e uma resposta local mais rápida;*
- *mobilizar a sua capacidade de ação diplomática, diálogo sobre políticas setoriais e programação da assistência de uma forma coerente em torno de uma melhor análise partilhada de todos os fatores – nomeadamente dos riscos socioeconómicos, políticos e ambientais, que constituem fontes de vulnerabilidade face aos perigos existentes.*

**A resiliência na prática - compreender a dimensão de género: um exemplo da política de conflitos e catástrofes**

Vários estudos de caso mostram que as alterações climáticas, as catástrofes e os conflitos violentos podem afetar homens e mulheres de forma diferente. Estes fatores devem ser devidamente compreendidos e abordados em qualquer análise em matéria de resiliência.

Em alguns casos, as catástrofes e os conflitos podem consolidar as normas sociais patriarcais que restringem, de forma desproporcionada, a igualdade de acesso das mulheres e das raparigas a direitos e recursos, podendo também redefinir os papéis e normas de género.

As mulheres e as raparigas também podem contribuir de forma ativa e importante para a resiliência da sociedade, fator que pode favorecer o processo de paz. Garantir que as mulheres e as raparigas estão bem informadas e participam ativamente na consolidação da paz e nos esforços de recuperação não só garante que as suas necessidades e capacidades específicas são tidas em consideração, como pode também criar uma janela de oportunidade para a mudança social, pondo em causa os papéis tradicionalmente atribuídos a homens e mulheres e a discriminação com base no género. Tal constitui mais um elemento da resiliência societal e pode garantir resultados mais adequados e sustentáveis para o trabalho apoiado pela UE.

A contribuição específica das mulheres para reforçar a capacidade de resiliência a conflitos violentos no seio das sociedades também deve ser plenamente reconhecida, bem como o seu papel no envolvimento das comunidades na prevenção e resolução de conflitos e na luta contra o extremismo violento.

**Resiliência e prevenção de conflitos violentos**

Uma abordagem assente na resiliência em matéria de prevenção de conflitos violentos visa melhorar as intervenções, através de uma melhor compreensão dos fatores que conduzem a conflitos violentos e da identificação das capacidades endógenas de uma sociedade que

podem permitir que algumas comunidades resistam a um desvio para a violência. Pode incentivar iniciativas de paz e apoiar mecanismos locais de resolução de conflitos, especialmente em países frágeis em que o Estado pode ter um papel ambíguo como fonte de autoridade política e de violência ou coação.

Uma tal abordagem significa igualmente alargar o leque de respostas consideradas, por exemplo, dando um maior peso à contribuição do emprego e da política social para a resiliência societal nos programas de recuperação nacionais, procurando garantir a inclusão social nos mecanismos de governação em matéria de acesso aos recursos naturais e reforçando a dimensão do género (ver caixa acima).

Existe ainda margem para melhorar a contribuição das parcerias no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE para reforçar a resiliência, em consonância com as conclusões do Conselho de maio de 2017 sobre a segurança e a defesa. Tal poderá incluir a formação e o desenvolvimento de capacidades e o trabalho realizado no âmbito da iniciativa «Desenvolver as capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento».

Tudo isto deve ser apoiado por uma ação política e diplomática conjunta da UE e dos seus Estados-Membros.

---

*A UE deveria:*

- *intensificar o seu trabalho em matéria de prevenção de conflitos e consolidação da paz, através da introdução de uma dimensão de resiliência que dê maior ênfase a uma análise partilhada mais completa, a um empenhamento ao nível da comunidade e do Estado, bem como, se for o caso, à aplicação da abordagem integrada dos conflitos e das crises, estabelecida na estratégia global da UE;*
- *dar um maior destaque, na sua metodologia de avaliação de conflitos, às capacidades locais para lidar com os riscos e aos fatores positivos de resiliência de uma comunidade, juntamente com uma análise das relações de poder e das pressões externas que podem conduzir ao colapso da sociedade; ter também mais em conta a relação entre a fragilidade ambiental e o risco de conflitos violentos, e incluir sistematicamente indicadores climáticos e ambientais nos sistemas de alerta precoce de conflitos;*
- *utilizar esta análise reforçada para orientar e reforçar os esforços políticos da UE e dos seus Estados-Membros para prevenir conflitos, através do diálogo político, de uma resposta diplomática coletiva e da colaboração com parceiros tais como a ONU.*

### **Resiliência, alterações climáticas e degradação ambiental**

As alterações climáticas, as catástrofes naturais e a degradação ambiental estão interligadas e têm um impacto de grande alcance na resiliência das comunidades e nos sistemas de apoio

ecológico dos quais depende a vida. São a causa ou fatores que contribuem para muitos conflitos em todo o mundo.

---

*A UE deveria:*

- *alargar a sua abordagem a estes desafios e dar maior ênfase à conservação, recuperação e gestão sustentável dos recursos naturais e ecossistemas, bem como à manutenção dos serviços por eles prestados. Tal deve ser feito em paralelo com os trabalhos em curso sobre a criação de resiliência em relação a fenómenos extremos, tais como as secas, a fome e as inundações<sup>5</sup>;*
- *ao avaliar a vulnerabilidade, analisar não só a intensidade dos eventos, mas também a sua frequência e probabilidade; determinar as pressões ambientais a longo prazo na avaliação e na resposta, tais como a desflorestação e o aumento da procura de água, bem como a necessidade de antecipar as consequências das catástrofes naturais e de fenómenos de eclosão lenta, tais como a degradação dos solos, a acidificação dos oceanos, a subida do nível do mar e o degelo dos glaciares;*
- *exigir avaliações dos riscos ambientais, climáticos e de catástrofes de forma mais sistemática, integrá-las em sistemas de alerta precoce para identificar o potencial impacto de fenómenos súbitos e de eclosão lenta, bem como identificar e dar prioridade a medidas preventivas e/ou de adaptação para permitir investimentos, um desenvolvimento e um planeamento territorial e urbano com conhecimento dos riscos.*

A UE está igualmente empenhada em colaborar com as autoridades locais para fomentar a resiliência em zonas urbanas de rápido crescimento, em que a falta de planeamento ou investimento em medidas destinadas a atenuar os riscos climáticos e geofísicos pode expor as populações a prejuízos humanos e económicos significativos na ocorrência de choques e tensões. Abordar os fatores de risco subjacentes através de investimentos públicos e privados com conhecimento dos riscos tem-se revelado mais eficaz em termos de custos do que estar dependente de uma resposta pós-catástrofe. Neste contexto, a UE prosseguirá também o diálogo setorial sobre a urbanização sustentável já existente com os principais parceiros e instituições, incluindo os órgãos de poder local e regional, a fim de reforçar a sua resiliência e capacidade de inovação, em consonância com os objetivos da Nova Agenda Urbana.

---

---

<sup>5</sup> O papel crucial do bom funcionamento dos ecossistemas e os serviços que estes proporcionam é reconhecido no plano de ação para a natureza da UE.

*A UE deveria:*

- *promover a utilização de abordagens de base ecossistémica para a redução dos riscos de catástrofes;*
- *promover a transferência de riscos através de mecanismos de financiamento de riscos, tais como seguros e créditos de emergência;*
- *colaborar com as autoridades locais para desenvolver sistemas de governação que promovam a resiliência às alterações climáticas, e a gestão sustentável dos recursos naturais.*

Este trabalho deve ser acompanhado pelo reforço da sensibilização política por parte da UE, nomeadamente através da Rede de Diplomacia Verde, dos grupos de trabalho do G7 sobre clima e fragilidade, da parceria InsuResilience do G7, e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas. A UE deve também trabalhar através de outros fóruns relevantes, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas e dos acordos multilaterais pertinentes em matéria de ambiente, para aumentar a sensibilização dos parceiros para o contributo do ambiente para a estabilidade e a segurança.

### **Resiliência, migração e deslocação forçada**

A Agenda 2030 reconhece o contributo positivo dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Tem também em conta as vulnerabilidades e necessidades das pessoas deslocadas à força. As políticas de migração bem concebidas podem reforçar a resiliência económica, tanto nos países de acolhimento como nas comunidades de origem. Além disso, a nível individual, a migração e a fuga podem ser uma estratégia de adaptação legítima a fortes tensões externas. Mas as pressões migratórias súbitas, contínuas ou em grande escala, incluindo as pressões decorrentes de deslocações forçadas, recaem frequentemente com maior intensidade em algumas das regiões mais pobres do mundo, acrescentando ainda mais tensão a mecanismos de sobrevivência já frágeis. A África Subsariana é particularmente afetada por esta situação. E prevê-se que a Europa também continue a ser um destino para muitas pessoas, o que, além do impacto que tal terá para a UE, tem implicações para os países de trânsito na sua periferia geográfica.

Uma abordagem da migração centrada na resiliência significa conceber políticas que reflitam a forma como os padrões migratórios respondem à complexa interação entre demografia, fragilidades institucionais e democráticas, desequilíbrios económicos e sociais, conflitos violentos, degradação ambiental e alterações climáticas. Tal implica continuar a investir numa base factual sólida para a elaboração de políticas, e realizar investimentos atempados como resposta.

---

*A UE deve envidar mais esforços para desenvolver os seguintes aspetos essenciais de uma abordagem da migração e da deslocação forçada centrada na resiliência:*

- *assegurar que o trabalho desenvolvido em matéria de migração está plenamente integrado nas nossas relações políticas globais com os países parceiros, e que se baseia nos princípios da apropriação, da responsabilidade partilhada e no pleno respeito pelo direito humanitário e dos refugiados, bem como nas obrigações em matéria de direitos humanos, incluindo o direito à proteção;*
- *combater as causas profundas da migração irregular, algumas das quais estão profundamente enraizadas, nomeadamente a pobreza, a desigualdade, o crescimento demográfico, a falta de emprego, educação e oportunidades económicas, a instabilidade, os conflitos, as alterações climáticas e as consequências a longo prazo das deslocações forçadas;*
- *fomentar a autossuficiência e permitir que os deslocados vivam com dignidade, contribuindo para as suas sociedades de acolhimento<sup>6</sup>. Isto requer uma nova abordagem, centrada nas pessoas e orientada para o desenvolvimento, relativamente às pessoas deslocadas à força e às suas comunidades de acolhimento, que apoie o acesso à educação, à habitação, ao trabalho digno, a meios de subsistência e serviços, e vise pôr fim à dependência em relação à ajuda humanitária;*
- *combater o tráfico de seres humanos e as redes de criminalidade organizada que exploram os migrantes e refugiados e analisar as formas específicas de violência que os afetam, tendo em conta a questão do género;*
- *apoiar as comunidades de acolhimento. A UE deve continuar a apoiar iniciativas específicas destinadas a melhorar as competências linguísticas e profissionais, o acesso aos serviços e ao mercado de trabalho, a educação inclusiva, a fomentar os intercâmbios interculturais e a incentivar a realização de campanhas de sensibilização dirigidas às comunidades de acolhimento e aos migrantes;*
- *reforçar a base factual para as intervenções, nomeadamente prestando uma atenção específica às deslocações forçadas, aos fatores impulsionadores da migração, e à cooperação com países terceiros no programa-quadro de investigação e inovação da UE.*

**A resiliência na prática – compreender os fatores impulsionadores e as interligações entre pressões. Um exemplo de migração, ambiente e alterações climáticas**

A migração para a UE é fortemente influenciada pelas alterações climáticas e ambientais, embora este fator seja difícil de destringir de outros fatores económicos, demográficos e de outros tipos e passe, muitas vezes, despercebido. Muitos migrantes da África Ocidental ou

<sup>6</sup> Comunicação da Comissão: «Viver com dignidade: da dependência da ajuda à autossuficiência – Deslocações forçadas e desenvolvimento (COM(2016) 234 final)

Oriental foram levados a abandonar as suas casas, em primeiro lugar, como consequência da desertificação e da degradação do solo, contribuindo para um padrão de êxodo rural em África, impulsionado, em grande medida, por perturbações ambientais nos sistemas agrícolas.

Os efeitos das catástrofes naturais são agravados pelas tendências económicas e demográficas e pela rápida urbanização. Como resultado, as cidades africanas são frequentemente assoladas por um grande aumento da população, ficando incapazes de satisfazer as necessidades dos seus habitantes em matéria de emprego, habitação ou serviços de base. Estudos recentes demonstraram como os migrantes se reúnem geralmente em acampamentos informais nas periferias das grandes cidades africanas, como é o caso de Acra, em que mais de 90 % dos agregados familiares migrantes vivem numa zona fortemente carenciada sem acesso a água potável.

### **3.2 Reforçar a resiliência através do diálogo sobre políticas e de iniciativas bilaterais**

A UE está a utilizar cada vez mais uma abordagem centrada na resiliência para eliminar a compartimentação quando se trata de enfrentar os complexos desafios de política interna, que vão desde a política económica à adaptação às alterações climáticas e à segurança do aprovisionamento energético. Tem também realizado um investimento significativo em investigação, a fim de garantir uma base factual sólida para essa abordagem, e desenvolveu uma série de ferramentas analíticas para apoiar a aplicação de políticas. Em muitos destes desafios, as dimensões nacionais e internacionais da resposta estão estreitamente interligadas, o que nos permite enriquecer o diálogo sobre políticas com os países parceiros através da partilha de conhecimentos resultantes da experiência política interna da UE. No entanto, o diálogo sobre políticas é um processo bidirecional e a UE também tem muito a aprender com os seus parceiros.

---

*A UE deveria:*

- *recorrer à sua experiência técnica resultante do reforço da resiliência nas suas políticas internas para reforçar o diálogo sobre as políticas setoriais e as iniciativas bilaterais; procurar aumentar a contribuição das agências especializadas da UE para este trabalho;*
- *procurar assegurar que as melhores práticas e normas da UE são refletidas nos quadros da ação e instrumentos multilaterais pertinentes, incluindo no âmbito da OIT, da OMS e do G20;*
- *fomentar uma partilha de conhecimentos internacional sobre resiliência, envolvendo países terceiros na investigação e inovação em matéria de resiliência no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020, e partilhar e pôr em prática os resultados da nossa cooperação internacional.*

## **A resiliência na prática – articulação das políticas internas e externas da UE**

**Proteção de infraestruturas críticas:** o conceito de resiliência foi integrado no Programa Europeu de Proteção das Infraestruturas Críticas a partir de 2013. Tal resultou no desenvolvimento de investigação e metodologias de avaliação de riscos que já contribuem para a cooperação com vários países terceiros, incluindo a Ucrânia. O conceito foi posteriormente desenvolvido na proposta de regulamento relativo à segurança do aprovisionamento de gás, que inclui disposições relativas aos riscos decorrentes de países terceiros e medidas transfronteiriças eficazes nos planos de ação preventivos e de emergência nacionais. Está a ser adotada uma abordagem semelhante no setor da eletricidade.

**Segurança energética:** a política da UE em matéria de segurança energética associa o conceito de uma União da Energia resiliente à segurança energética global e à política da UE em matéria de alterações climáticas<sup>7</sup>, incluindo o reforço da segurança energética dos países parceiros, acelerando a transição energética mundial para economias e sociedades neutras em termos de emissões de carbono e aumentando a eficiência energética. A diplomacia climática e energética da UE visa promover esta abordagem.

**Adaptação às alterações climáticas:** a Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas de 2013 promoveu a resiliência através de estratégias de adaptação abrangentes a nível nacional e municipal, abordando setores vulneráveis tais como a agricultura, as pescas e as infraestruturas críticas. A estratégia está atualmente a ser avaliada e a experiência adquirida na UE partilhada com os seus parceiros externos.

**Proteção civil:** o mecanismo de proteção civil da UE contribui para a resiliência, melhorando a eficácia da prevenção, preparação e resposta a catástrofes naturais e de origem humana na UE, nos países vizinhos, e para além dos mesmos. Promove o desenvolvimento de avaliações de risco e o financiamento da prevenção e preparação, formação e exercícios.

**Resiliência económica:** a UE contribui para os trabalhos em curso no G20 sobre o reforço das capacidades para alcançar um crescimento sustentável face a riscos e pressões relacionados com desafios estruturais, evitando a acumulação de riscos excessivos, desequilíbrios e vulnerabilidades face a choques. Embora não estabeleçam obrigações vinculativas, estes trabalhos resultaram num quadro conceptual de referência útil para a elaboração de políticas. Além disso, em consonância com a sua estratégia global, a UE tem vindo a desenvolver uma diplomacia económica europeia mais integrada, destinada a fomentar o crescimento e o emprego, tanto nos países terceiros como no interior da UE, incentivando um maior envolvimento e participação do setor privado da UE nos nossos países parceiros.

**Emprego:** a União Europeia apoia o desenvolvimento de uma Recomendação sobre o emprego e o trabalho digno ao serviço da paz e da resiliência no âmbito da Conferência Internacional do Trabalho. Essa comunicação fornecerá orientações aos governos em matéria de políticas sociais e de emprego específicas, ligando a ajuda humanitária e o desenvolvimento a mais longo prazo.

**Riscos sanitários globais:** a UE reconheceu que as principais ameaças à saúde humana e animal, tais como o Ébola, a gripe aviária, a resistência antimicrobiana e a peste suína africana

<sup>7</sup> «Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro», COM (2015)80 de 25.2.2015.

constituem uma ameaça não só para a resiliência dos sistemas de saúde, mas também para a resiliência societal e económica. Até 2050, as infeções resistentes aos medicamentos podem provocar prejuízos económicos a nível mundial semelhantes aos da crise financeira de 2008<sup>8</sup>. A resposta da UE tem consistido em desenvolver as suas capacidades internas para antecipar e dar resposta a surtos graves e duradouros, reforçando, simultaneamente, a cooperação internacional, nomeadamente com a OMS. Investiu em projetos de investigação e inovação com vista a melhorar a deteção precoce e a vigilância, e a desenvolver contramedidas médicas adequadas. A falta de acesso à água e ao saneamento, juntamente com a poluição atmosférica, são igualmente reconhecidas como importantes ameaças para a saúde que a UE está ativamente empenhada em combater.

**Investigação:** a UE já está a trabalhar no âmbito do Programa-Quadro Horizonte 2020 com vista a desenvolver uma base factual sólida para orientar a nossa ação em prol do reforço da resiliência. Financia os trabalhos em matéria de resiliência relacionados com a segurança, as ideologias radicais, a economia, as ciências sociais e os desafios da migração e da deslocação forçada em larga escala. Uma grande parte destes trabalhos é desenvolvida em colaboração com países parceiros<sup>9</sup>. Os serviços especializados como o Centro de Conhecimento das Migrações e Demografia da Comissão Europeia ampliam a base factual, enquanto índices de risco baseados na investigação, como o índice global de risco de conflitos e o índice para a gestão dos riscos, apoiam decisões sobre prevenção, preparação e resposta.

### **A resiliência na prática - promover uma abordagem estratégica em matéria de resiliência nos países vizinhos da UE**

A estratégia global da UE dá especial destaque à resiliência dos países vizinhos da UE. Tal reflete os compromissos políticos especiais do processo de adesão e da Política Europeia de Vizinhança da UE, a estreita integração das nossas economias e sociedades, as interdependências dos nossos interesses mais vastos em matéria de segurança, e a exposição de alguns dos nossos países vizinhos a rivalidades geopolíticas.

Um processo de adesão credível, assente numa condicionalidade rigorosa e equitativa, proporciona os alicerces políticos para o reforço da resiliência estatal e societal nos países dos Balcãs Ocidentais e na Turquia. No centro deste processo encontra-se a abordagem «prioridade aos aspetos fundamentais», que se concentra no Estado de direito, nos direitos humanos e fundamentais, nas instituições democráticas, incluindo a reforma da administração pública, bem como reformas económicas e a competitividade.

---

<sup>8</sup> Dados do Banco Mundial.

<sup>9</sup> Os exemplos incluem a Parceria para a Investigação e a Inovação na Região Mediterrânica 2018 -2028 (PRIMA), que visa o desenvolvimento de soluções inovadoras para a gestão sustentável da água e a produção alimentar e a Parceria UE-África nas áreas da Investigação e Inovação em matéria de segurança alimentar, nutrição e agricultura sustentável.

A revisão de 2015 da Política Europeia de Vizinhança (PEV) foi estreitamente coordenada com os trabalhos sobre a estratégia global da UE, e as suas quatro prioridades<sup>10</sup> já têm grandemente em conta as reflexões da estratégia em matéria de resiliência. Avançar com a revisão será, pois, uma parte importante do nosso trabalho sobre o reforço da resiliência na região<sup>11</sup>.

A PEV procura promover uma transformação social, económica e política a longo prazo, o que exige o reforço das capacidades institucionais, a colaboração a diferentes níveis da sociedade civil e com as autoridades locais e regionais, bem como com a administração central, a luta contra os interesses fortemente enraizados de elites autoritárias e os discursos sectários, e uma reforma do setor da segurança.

A nossa colaboração em matéria de política de segurança baseia-se no desenvolvimento de uma compreensão partilhada dos interesses e dos riscos. Tal verifica-se, nomeadamente, no nosso trabalho sobre a prevenção de conflitos violentos, radicalização e extremismo, e no nosso trabalho para reforçar a cibersegurança e a resiliência face a ameaças híbridas.

Uma importante dimensão da nossa abordagem em matéria de resiliência consiste em reforçar as ligações entre as nossas intervenções na região e para além dela. Por exemplo, o nosso trabalho em matéria de energia, transportes e conectividade liga os países vizinhos a Leste e a Sul, o Irão e a Ásia Central; o Fundo Fiduciário da UE para África combate as causas profundas da migração irregular em todo o continente; o Fundo Fiduciário Regional da UE em resposta à crise síria apoia os refugiados sírios e as comunidades de acolhimento nos países vizinhos e na Turquia.

Vários instrumentos essenciais apoiam a nossa abordagem estratégica para o reforço da resiliência na região: envolver os parceiros tanto a nível nacional como comunitário; uma maior colaboração com os Estados-Membros, os países parceiros e as partes interessadas nacionais e internacionais, a fim de reforçar a apropriação; uma maior flexibilidade do financiamento; relações mais adaptadas e diferenciadas com os parceiros; e melhoria da diplomacia pública e da comunicação. No centro de tudo isto está uma abordagem política baseada em novas prioridades de parceria acordadas mutuamente ou programas de associação revistos, com base numa avaliação clara de prioridades comuns a médio prazo, assente num compromisso de respeito pelos direitos humanos e pelos direitos fundamentais.

### **3.3 Resiliência e segurança da UE**

No âmbito da estratégia global da UE, a paz e a segurança são indissociáveis do desenvolvimento sustentável e inclusivo, do respeito pelas normas a nível mundial e de sistemas internacionais baseados em regras. A promoção destas questões continua a ser um elemento central da ação externa da UE. Mas a estratégia global também reconhece que a UE e os seus Estados-Membros estão sujeitos a muitas das pressões estruturais que testam a

---

<sup>10</sup> Boa governação, democracia, Estado de direito e direitos humanos; desenvolvimento económico; dimensão «segurança»; migração e mobilidade.

<sup>11</sup> Ver Relatório Conjunto sobre a Execução da Revisão da Política Europeia de Vizinhança, JOIN (2017) 18 final, de 18.5.2017

resiliência e expõem as vulnerabilidades dos nossos países parceiros. É por este motivo que identifica a proteção da UE como uma tarefa fundamental. Aumentar a resiliência dos nossos vizinhos é parte da resposta. Mas a política externa da UE, nomeadamente através da PCSD, também contribui diretamente para a resiliência no interior das nossas fronteiras, numa altura em que a responsabilidade da União de contribuir para a segurança dos seus cidadãos é maior do que nunca. Tal exige uma melhor deteção das ameaças e pressões externas, associada a mecanismos adequados para assegurar uma resposta política apropriada.

O trabalho da UE sobre a União da Segurança também coloca a resiliência no centro da sua abordagem, tratando a questão dos intervenientes não estatais externos. No âmbito da Agenda Europeia para a Segurança, de abril de 2015, a Comissão centrou-se em dois grandes pilares: a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, e o reforço das defesas e da resiliência da União.

O desafio consiste agora em coordenar as dimensões de segurança interna e externa da política da UE de uma forma que as reforce mutuamente, aumente, efetivamente, o custo de uma ação coerciva por entidades externas, e permita à União antecipar e tomar rapidamente medidas políticas e operacionais em resposta a outros tipos de pressões.

Neste contexto, a UE continuará a seguir cinco grandes vertentes de trabalho:

- **Resiliência contra ameaças híbridas.** Com base no Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, um objetivo central dos esforços da UE será reforçar a proteção de infraestruturas críticas, procurando, simultaneamente, diversificar as fontes e os fornecedores de energia, e reforçar as capacidades de defesa. Garantir uma cooperação operacional eficaz e uma comunicação segura entre os Estados-Membros, e colaborar com intervenientes de todos os setores, fazendo uso de instrumentos comuns, serão prioridades. A cooperação com países terceiros, especialmente nos países vizinhos da UE, será intensificada;
- **Cibersegurança.** A utilização mal-intencionada das tecnologias da informação e da comunicação pode comprometer a resiliência societal e económica. As ciberameaças têm implicações em matéria de segurança e podem causar graves prejuízos à economia. Para lhes dar resposta, serão empreendidos um programa normativo e um programa operacional. Os trabalhos continuarão a estar em consonância com os esforços da ONU para obter um consenso internacional em torno da rejeição da utilização mal-intencionada das TIC em ou contra qualquer tipo de serviços essenciais, independentemente da sua fonte, motivação, natureza ou origem geográfica. Ao mesmo tempo, a UE está a trabalhar para promover a

resiliência dos serviços essenciais, tanto a nível interno<sup>12</sup> como a nível internacional, e reforçará a sua cooperação transfronteiriça nesta questão<sup>13</sup>.

- **Comunicação estratégica.** A UE e alguns dos países parceiros são alvo de atividades de desinformação externas que fazem parte de estratégias concertadas para desacreditar os sistemas políticos e sociais que são fundamentais para a nossa identidade, segurança e estabilidade. Como resposta, continuarão a ser desenvolvidas medidas destinadas a aumentar a resiliência dos cidadãos à desinformação hostil através da sensibilização, apoiando uma maior pluralidade e profissionalismo dos meios de comunicação social e comunicando discursos positivos e mensagens baseadas em factos.

A UE deve reforçar os recursos do Grupo de Trabalho «East StratCom» e intensificar a sua cooperação com as suas instituições, os Estados-Membros e os parceiros que partilham as mesmas ideias. Serão ainda desenvolvidas ações de sensibilização e uma abordagem estratégica a mais longo prazo relativamente aos países da Parceria Oriental, incidindo nos intercâmbios entre os povos e no trabalho com as redes da sociedade civil existentes, que já representam uma fonte de resiliência baseada na comunidade. Será posta em prática uma abordagem semelhante nos Balcãs Ocidentais e na Turquia, com uma equipa reforçada para lidar com a comunicação estratégica nos países candidatos e potenciais candidatos.

A UE deve também desenvolver uma estratégia de sensibilização para o mundo árabe, que aborde a propaganda terrorista e a utilização da Internet na radicalização, e que promova os direitos humanos e os direitos fundamentais.

- Os trabalhos para reforçar a resiliência societal e estatal supradescritos são fundamentais para a abordagem da UE em matéria de **luta contra o terrorismo e combate ao extremismo violento**. A prevenção da radicalização exige uma estratégia cuidadosamente adaptada, que dê resposta aos diferentes fatores impulsionadores da violência. É essencial dispor de quadros jurídicos melhorados e instituições eficazes para detetar, prevenir e dismantelar as organizações terroristas e as suas fontes de financiamento. Mas para obter o impacto desejado, esses trabalhos terão de estar em sintonia com a garantia de proteção dos direitos e do espaço cívico que contribui para criar sociedades pacíficas e estáveis menos suscetíveis à mensagem do extremismo violento. A UE incentivará os países parceiros, no âmbito do seu diálogo consagrado à luta contra o terrorismo, a abordar a questão em todas as políticas relevantes, e não

---

<sup>12</sup> Por exemplo, a Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União, COM(2016) 410 final, e a revisão da Estratégia da UE para a Cibersegurança de 2013, prevista para setembro de 2017.

<sup>13</sup> Incluindo a cooperação com os principais parceiros comerciais da UE no sentido de reforçar a cibersegurança dos objetos conectados, tal como anunciado na revisão intercalar do Mercado Único Digital COM (2017) 228 final de 10.5.2017.

apenas como uma resposta em matéria de segurança. Tal inclui a garantia de que os intervenientes locais poderão identificar e abordar os sinais de alerta precoces da radicalização, nomeadamente da radicalização em linha.

- **Reforçar a segurança das infraestruturas de transporte de importância crítica.** O aumento da segurança das infraestruturas de transporte de importância crítica constitui um elemento importante da mobilidade cooperativa, conectada e automatizada, que está na base de uma economia global interligada. A UE deve reforçar o seu compromisso para com os países terceiros de atenuar as ameaças às infraestruturas e serviços de transportes. Deve reforçar o acesso à cooperação a nível de peritos, em apoio ao reforço de capacidades, a estratégias de sensibilização, instrumentos e redes de informação, bem como melhorar o papel da polícia e dos sistemas judiciais.
- **Continuar a desenvolver a cooperação com a OTAN e a OSCE.** A UE e a OTAN acordaram um conjunto de medidas destinadas a reforçar a resiliência como parte do seu trabalho para fazer face às ameaças híbridas. Estas medidas incluem a intensificação dos contactos entre membros do pessoal sobre os requisitos da resiliência, a promoção de uma maior coerência entre o Plano de Desenvolvimento de Capacidades da UE e o Processo de Planeamento de Defesa da OTAN, bem como assegurar a disponibilidade para destacar peritos, mediante pedido, para prestar apoio aos Estados-Membros da UE ou a países aliados da OTAN no reforço da sua resiliência, quer antes de uma crise ou como resposta à mesma.

Este trabalho evidenciou as interdependências entre as autoridades civis, o setor militar e o setor privado no reforço da resiliência dos Estados-Membros a ações hostis por parte de intervenientes estatais e não-estatais. Estas interdependências vão desde a dependência dos militares relativamente às capacidades logísticas e de telecomunicações civis, à dependência das autoridades civis relativamente às capacidades militares para lidar com perturbações graves que afetam um grande número de cidadãos. Estas interdependências serão exploradas com vista a apresentar propostas ao Conselho para futuras possíveis vertentes de trabalho coordenadas com a OTAN.

Existe uma margem de manobra considerável para explorar o trabalho colaborativo em matéria de resiliência com a **OSCE**, tendo em conta a abordagem abrangente desta organização em matéria de segurança, que engloba as dimensões militares, económicas e ambientais, bem como a dimensão humana.

#### **4. O caminho a seguir – quatro pilares para a integração de uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE**

A estratégia global da UE em matéria de resiliência destaca uma alteração importante na forma como a UE gere o risco e o impacto de choques e pressões perturbadores na sua política externa. Reconhece que estas pressões e choques fazem parte do contexto em que a UE funciona e devem ser tidos em conta na nossa forma de trabalhar, em vez de serem

considerados uma exceção inesperada. Tal implica que a tónica deixe progressivamente de ser colocada na contenção de crises, passando a privilegiar medidas a montante, baseadas em estratégias nacionais e regionais a longo prazo, mas flexíveis, mais baseadas nos riscos e menos focadas em instrumentos. Implica igualmente uma maior atenção aos fatores de risco que afetam os interesses da UE. Em última análise, o objetivo consistirá em combinar o diálogo político, o diálogo sobre as políticas setoriais, a assistência técnica e financeira de uma forma eficaz antes de uma crise.

Tudo isto exige que a UE repense a análise de problemas e a conceção de programas, bem como os métodos de avaliação da sustentabilidade das suas intervenções. Em resposta, propomos de quatro pilares para a integração sistemática de uma abordagem em matéria de resiliência na ação externa da UE:

- melhorar e partilhar a análise de riscos a nível nacional e regional, para orientar melhor a estratégia, o diálogo político e a programação da assistência;
- instituir um acompanhamento mais dinâmico das pressões externas, e trabalhar com o Conselho para garantir uma resposta política e diplomática mais atempada;
- integrar a abordagem em matéria de resiliência na programação e no financiamento da ação externa da UE;
- desenvolver políticas e práticas internacionais em matéria de resiliência.

#### **4.1 Melhorar a análise de riscos a nível nacional e regional**

A UE tem acesso a um conjunto impressionante de informações sobre os riscos, as pressões e as vulnerabilidades a choques nos países parceiros. Estas informações provêm das redes diplomáticas e de serviços de informações da UE, da sua presença operacional no terreno, das competências especializadas em políticas setoriais disponíveis nas instituições e nos Estados-Membros, bem como dos mecanismos de controlo das agências da UE. Existe, no entanto, uma multiplicidade de processos de avaliação dos riscos, que se sobrepõem e refletem as perspetivas de diferentes políticas: humanitária, de conflitos, ambiental e económica. Existem também lacunas significativas, por exemplo, na nossa capacidade de prever o impacto das alterações climáticas, de fatores ambientais e de outros fatores sobre os fluxos migratórios. Além disso, é frequente as análises prestarem muito pouca atenção às capacidades locais de resiliência e à dinâmica positiva que estas podem gerar, e os processos de avaliação de riscos nem sempre conseguem captar totalmente o eventual impacto nos interesses políticos, económicos e de segurança da UE.

Embora respeitando os diferentes mandatos, é necessário juntar as várias fontes de informação de uma forma que dê aos responsáveis políticos um panorama completo de como diferentes fatores podem interagir para afetar o desenvolvimento e a estabilidade de um país ou região, ou os objetivos programáticos.

---

A UE deveria:

- *melhorar a sensibilidade aos conflitos e colmatar as lacunas na nossa compreensão dos riscos, por exemplo, através do desenvolvimento de melhores mecanismos para avaliar a natureza e o impacto de futuros fluxos de pessoas deslocadas e migrantes, bem como a relação entre as pressões climáticas, a degradação ambiental e os conflitos violentos;*
- *otimizar os atuais processos de avaliação para garantir a existência de uma única avaliação sucinta por país que identifique tanto os riscos como os fatores de resiliência para orientar as políticas dos vários intervenientes da política externa da UE. Esta avaliação única por país integrará de uma forma mais sistemática e dinâmica as informações da rede diplomática da UE, da ajuda humanitária, da resposta a crises e dos intervenientes no desenvolvimento, bem como os conhecimentos especializados acerca do ambiente externo detidos pelas direções-gerais e agências da UE responsáveis pelas políticas internas. Serviria também para orientar o diálogo político e a conceção de programas de assistência. Proporcionaria ainda uma contribuição analítica para apoiar os processos de tomada de decisão estabelecidos que regem o desenvolvimento das estratégias da UE por país, as operações da PCSD e a programação da assistência externa;*
- *promover uma análise conjunta com organizações parceiras multilaterais e a nível bilateral com parceiros do desenvolvimento com posições semelhantes, abordando as diferentes dimensões da resiliência.*

#### **4.2 Acompanhar as pressões externas de uma forma mais dinâmica para permitir uma ação rápida**

A UE deve ser capaz de acompanhar e dar resposta às pressões externas que afetam a resiliência dos países parceiros, bem como da UE, tanto a médio como a curto prazo.

---

A UE deveria:

- *Continuar a desenvolver o sistema da UE de alerta rápido para os conflitos a fim de integrar indicadores adequados da resiliência juntamente com os fatores de risco atualmente monitorizados. O sistema de alerta rápido já tem em conta muitos indicadores mais abrangentes dos riscos e vulnerabilidade, designadamente em matéria de ambiente, clima e pressões demográficas<sup>14</sup>, bem como indicadores de governação e capacidade institucional para fazer face a essas pressões. A monitorização dos indicadores em matéria de resiliência pode ajudar-nos a identificar o ponto de viragem em que as pressões esgotam os mecanismos de adaptação;*

---

<sup>14</sup> Ao identificar estes indicadores, a UE basear-se-á na investigação científica realizada pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia, e na financiada no âmbito do Horizonte 2020.

- *refletir a importância estratégica da resiliência no desenvolvimento da abordagem integrada da UE em matéria de crises e conflitos externos. A abordagem integrada, tal como prevista na estratégia global da UE, alarga o âmbito e a ambição da abordagem global, e deverá suceder-lhe após a conclusão do plano de ação 2016-2017 para a abordagem global.*

O sistema de alerta rápido para conflitos foi concebido, em primeiro lugar, para identificar potenciais fatores impulsionadores de conflitos violentos em países terceiros, com um horizonte temporal de 4 anos. Propomos agora complementar essa vertente com mecanismos centrados na identificação de pressões externas e das suas consequências a curto prazo, com vista a orientar uma resposta política da UE reforçada e em tempo útil.

---

*A UE deveria:*

- *criar um mecanismo flexível de análise prospetiva a curto prazo para identificar o impacto nos interesses da UE de pressões externas identificadas num prazo de três a seis meses. Este sistema centrar-se-á na identificação de 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. Na medida em que os dados estivessem disponíveis, permitiria também uma primeira indicação das consequências para os interesses mais vastos da União, tais como perturbações externas na segurança do aprovisionamento energético e das cadeias de abastecimento críticas, emergências de saúde pública, o impacto de crises nos cidadãos da UE no estrangeiro, bem como grandes fluxos migratórios<sup>15</sup>;*
- *apoiar os esforços, incluindo na ONU, para a deteção precoce e a prevenção de atrocidades, nomeadamente através do desenvolvimento de um conjunto de ferramentas de prevenção de atrocidades.*

Ambos os sistemas serão concebidos para apoiar processos de decisão eficazes a montante de uma crise. Tanto o Conselho como a Comissão têm um papel central a desempenhar neste processo.

---

---

<sup>15</sup> Tal poderá incluir dados provenientes das agências de Justiça e dos Assuntos Internos, tais como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, sobre as pressões migratórias, e do sistema de informação antecipada de carga e de gestão de riscos aduaneiros que identifica determinadas ameaças para a segurança e a integridade das cadeias de abastecimento internacionais, bem como para infraestruturas críticas, tais como instalações portuárias, aeroportos ou fronteiras terrestres.

*Tendo em conta o que precede:*

- *o Comité Político e de Segurança (CPS) será convidado a debruçar-se sobre os resultados do mecanismo de análise prospetiva numa base regular, para garantir uma orientação política atempada para uma ação rápida;*
- *a presidência será convidada a considerar a pertinência das informações proporcionadas pelos mecanismos de análise prospetiva para outras formações pertinentes do Conselho, tais como o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI);*
- *a UE deve continuar a desenvolver mecanismos que integrem a flexibilidade em programas de assistência, para permitir uma ação rápida adequada após uma identificação de riscos.*

#### **4.3 Integrar a abordagem em matéria de resiliência na programação e financiamento da UE**

A UE vai basear-se nas práticas existentes para fazer da avaliação de riscos e dos fatores de resiliência uma componente padrão dos processos de programação e da conceção de projetos em matéria de ajuda humanitária, de resposta a crises e de assistência ao desenvolvimento, incluindo os fundos fiduciários da UE. Os principais ensinamentos da abordagem em matéria de resiliência incluem a necessidade de poder trabalhar a vários níveis, nomeadamente as intervenções lideradas pela comunidade, a necessidade de ciclos de programação a mais longo prazo (incluindo o planeamento da ajuda humanitária) combinados com uma flexibilidade a curto prazo, bem como a necessidade de mecanismos de financiamento de emergência para fazer face a potenciais pressões e choques que, de outra forma, poderiam pôr em causa a consecução de objetivos estratégicos a mais longo prazo. Tal deve ser tido em conta nos processos de programação conjunta com os Estados-Membros, que serão ainda mais incentivados.

---

*A UE deveria:*

- *atualizar as orientações de programação sempre que necessário, tirando partido da experiência da UE e do trabalho metodológico de outros parceiros multilaterais em matéria de resiliência, salientando que a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento em ambientes frágeis devem ser sensíveis aos conflitos, a fim de evitar o risco de impacto negativo e aumentar a sua eficácia. Deverão ser desenvolvidas metodologias para identificar e abordar esses riscos;*
- *ter em conta, no âmbito do acompanhamento e avaliação dos programas, o facto de o reforço da resiliência exigir intervenções a longo prazo com um elevado grau de*

*inovação e flexibilidade na sua conceção, identificando indicadores adequados e reconhecendo o desafio de recolher dados qualitativos;*

- *tomar em consideração a abordagem estratégica em matéria de resiliência no financiamento atual e futuro da ação externa da UE;*
- *explorar soluções de financiamento dos riscos inovadoras e custo-eficazes a nível regional, nacional e local (por exemplo, créditos de emergência, fundos e seguros contra catástrofes).*

#### **4.4 Desenvolver políticas e práticas internacionais**

A UE está a trabalhar em estreita colaboração com os principais parceiros internacionais que desenvolveram os seus próprios quadros de ação em matéria de resiliência, nomeadamente as Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento. Além disso, está interessada em desenvolver um entendimento e uma prática comuns em torno de resiliência, e em cooperar a nível operacional, sempre que possível.

---

*A UE deveria:*

- *intensificar a cooperação estratégica e prática com os parceiros internacionais a fim de partilhar resultados de investigação e conhecimentos metodológicos e, sempre que possível, harmonizar as abordagens em matéria de resiliência, partilhar conjuntos de dados e sistemas de alerta;*
- *colaborar de forma mais estreita com organizações regionais e sub-regionais relativamente a quadros em matéria de resiliência, partilhando e trocando elementos de prova e experiências.*

A Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e a Comissão Europeia convidam o Parlamento Europeu e o Conselho a aprovarem e apoiarem a abordagem exposta na presente comunicação conjunta.

## **Anexo – Dez princípios orientadores para uma abordagem estratégica em matéria de resiliência**

Com base na experiência da UE após a Comunicação de 2012 e nos conhecimentos obtidos do amplo processo de consulta aquando da preparação da presente comunicação, é possível identificar os seguintes princípios orientadores para uma abordagem estratégica e eficaz 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 «multiriscos», que reúna análises a nível regional, do Estado, organizacionais, da comunidade e dos indivíduos.