



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

**Relatório**  
**COM (2013) 30 final**

**Autor:** Pedro Silva  
Pereira

---

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO – Abordagem global da UE em relação às crises e aos  
conflitos externos



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

## ÍNDICE

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - DO CONTEÚDO DA INICIATIVA**

**PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE IV - CONCLUSÕES**

---

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**1. Objecto do Parecer**

O presente Parecer diz respeito à iniciativa europeia “JOIN (2013) 30 final – Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos”, sobre a qual a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas decidiu pronunciar-se no âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República do processo de construção da União Europeia.

**2. Motivação da Iniciativa**

No âmbito das reformas institucionais da União Europeia resultantes da entrada em vigor de Tratado de Lisboa, foram criados o Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança e o Serviço Europeu de Ação Externa (Título V, Capítulos I e II), ambos visando dotar a União de mecanismos mais eficazes de coordenação e intervenção política internacional.

A presente Comunicação Conjunta parte da constatação de que, apesar dos progressos alcançados, a experiência mostra que ainda não se alcançou uma aplicação sistemática e coerente dos princípios orientadores da ação externa da UE, designadamente em domínios sensíveis como a prevenção e resolução de crises e conflitos.

A eficácia na solução de tais conflitos reveste-se de enorme importância, constituindo uma responsabilidade comum partilhada de todas as instituições e Estados-membros da União Europeia. Não obstante os países frágeis ou afetados por conflitos serem muitas vezes aqueles onde a realização dos Objetivos do Milénio se encontra mais distante, deve reconhecer-se que o princípio-chave para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza está na relação entre segurança e desenvolvimento, num quadro de paz. Por

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

outro lado, importa não ignorar o “interesse vital” da União em “prevenir, preparar, responder, abordar e contribuir para a recuperação de conflitos, crises e outras ameaças à segurança para lá das suas fronteiras”, visto que tal corresponde duplamente à Estratégia Europeia de Segurança e à Estratégia de Segurança Interna da UE, sendo que a União Europeia é também o maior bloco comercial do mundo e o primeiro doador mundial de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e de ajuda humanitária.

Em resposta à necessidade de reforçar a coerência e a eficácia da intervenção externa da União Europeia em situações de crise ou conflito, o documento em apreciação visa apresentar “um grupo de medidas concretas que a UE, coletivamente, está a tomar para assegurar uma abordagem cada vez mais global a nível das suas políticas e ações no domínio das relações externas.” Em particular, preconiza-se a clarificação dos princípios de atuação da União Europeia nas diferentes fases de um ciclo de conflito ou de outras crises externas, “desde o alerta precoce e a preparação, prevenção de conflitos, resposta e gestão de crises até à recuperação rápida, estabilização e consolidação da paz, a fim de ajudar os países a reformarem a via do desenvolvimento sustentável a longo prazo.”

Tal como decorre dos Tratados, a abordagem da União tem de ter presente que i) a ajuda humanitária, desenvolvida para satisfação exclusiva das necessidades das populações afetadas, deve ser prestada no respeito pelos princípios da humanidade, da neutralidade, da imparcialidade e da independência, em conformidade com o Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária; ii) na ajuda ao desenvolvimento, a UE e os seus Estados-Membros agem em consonância com a política de desenvolvimento, tal como definida no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento de 2005 e na Agenda para a Mudança de 2012, bem como nas orientações do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE); iii) os Estados-Membros da UE exercem o controlo político

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

e asseguram a direção estratégica das missões e operações da PCSD, através do Comité Político e de Segurança (CPS).

A Comunicação faz notar que a UE dispõe já de um “vasto leque de políticas, ferramentas e instrumentos” para enfrentar desafios nos domínios “diplomático, da segurança, da defesa, financeiro, comercial, da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária”, incluindo mecanismos mobilizáveis para uma abordagem global das crises e conflitos externos: i) utilização conjunta dos instrumentos e recursos comunitários, a par da responsabilidade partilhada dos intervenientes a nível da UE e dos Estados-Membros; ii) uma rede única de delegações em 139 países; iii) competências especializadas no domínio diplomático no SEAE, incluindo através de Representantes Especiais da União Europeia; iv) intervenção no terreno através das missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). O que se pretende, apesar dos atuais constrangimentos económicos e financeiros, é tirar destes mecanismos o melhor partido possível, de modo a fazer face ao crescimento em número e complexidade dos desafios globais: alterações climáticas, catástrofes naturais e degradação dos recursos; pressões demográficas e fluxos migratórios; tráfico ilícito, terrorismo e cibersegurança; segurança energética, segurança marítima, conflitos regionais etc..

## **PARTE II - DO CONTEÚDO DA INICIATIVA**

### **3. Para uma “abordagem global” das situações de crise ou de conflito**

Para reforçar a coerência e a eficácia da política de ação externa da UE na prevenção e resolução de crises ou conflitos, a Comunicação Conjunta preconiza:

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

a) Promoção de uma análise conjunta da situação – Promoção de uma visão comum da União Europeia sobre a situação, o problema ou o desafio que está colocado, de modo a fundamentar uma estratégia política coerente em matéria de prevenção, preparação e resposta em situação de conflito. Para tanto, importa avaliar as causas da situação de crise ou conflito, identificar os principais agentes e grupos envolvidos, analisar a dinâmica da situação e ponderar os riscos potenciais da ação ou da inação. Por outro lado, deverão também identificar-se os interesses e objetivos da UE, designadamente em matéria de contributo para a paz, a segurança, o desenvolvimento, os direitos humanos e o Estado de Direito, não deixando de ponderar os recursos disponíveis e as ações da UE já em curso no país ou na região em causa.

Para isso, importa: i) melhorar o conhecimento da situação e a capacidade de análise e de resposta através da articulação entre os dispositivos específicos existentes nos diversos serviços e instituições da EU e dos Estados-membros, incluindo o Centro Europeu de Resposta de Emergência e a Sala de Situação da UE, facilitando o acesso à informação; ii) promover o intercâmbio de informações, bem como a coordenação e o trabalho de equipa precoce, pró-ativo, transparente e regular entre os diversos responsáveis na sede da EU e no terreno (incluindo as delegações da UE, as missões e operações da PCSD, os representantes especiais da UE e dos Estados-Membros e as agências da UE); iii) prosseguir a elaboração e adotar uma metodologia comum para a análise dos conflitos e das crises que integre as perspetivas de desenvolvimento, humanitárias, políticas, de segurança e de defesa, tirando partido de todos os conhecimentos e análises disponíveis, incluindo dos Estados-Membros; iv) preparar propostas e opções a debater com os Estados-Membros a nível das instâncias competentes do Conselho, incluindo o Comité Político e de Segurança. Quando estiver prevista uma ação da PCSD, esta deverá, regra geral, seguir o quadro político para a abordagem de crises (PFCA), expondo o

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

- problema, explicando por que razão a UE deve agir (com base em que interesses, valores, objetivos e mandatos) e identificando os instrumentos disponíveis e mais adequados.
- b) Definir uma visão estratégica comum - Perante eventuais situações de conflito ou de crise, a UE deverá definir uma orientação geral de intervenção assente nas seguintes ações: i) expor num documento de estratégia global a visão estratégica da UE para o país ou a região em causa (como se fez no Quadro Estratégico para o Corno de África e na Estratégia da União Europeia para a Segurança e o Desenvolvimento no Sael ou na proposta de Estratégia da UE para a região dos Grandes Lagos); ii) os objetivos e as prioridades de ação política da EU e dos Estados-Membros devem ser determinados em documentos-quadro conjuntos.
- c) Prioridade à prevenção – Deve dar-se prioridade às ações destinadas a prevenir crises e conflitos, na medida em que a prevenção é menos onerosa do que a resolução de conflitos e contribui para a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável, permitindo muitas vezes salvar vidas e bens, mitigar tensões e evitar a radicalização. Por outro, concorre também para proteger os interesses da UE e evitar consequências negativas para a sua segurança e prosperidade. Para esse efeito, devem adotar-se os seguintes procedimentos: i) alerta rápido/ação precoce (via sistemas europeus de alerta precoce da UE e dos Estados-Membros, existentes ou a criar), a fim de identificar os riscos de conflito e de crise emergente e determinar eventuais ações corretivas; ii) colaboração entre as diversas instituições da UE e com os Estados-Membros para traduzir as análises de risco de conflito e de crise em medidas específicas de prevenção de conflitos.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- d) Mobilizar as capacidades da UE – Preconiza-se uma atitude pró-ativa de rentabilização dos recursos, capacidades, competências e relações das instituições da UE e dos Estados-Membros, incluindo: i) utilização mais sistemática da Plataforma de Crise, presidida pelo SEAE com a participação dos serviços da Comissão (utilizada com vantagem durante a Primavera Árabe e no acompanhamento da situação na região do Corno de África), para facilitar a coordenação, partilhar informações e contribuir para a identificação e mobilização dos instrumentos de ação da EU disponíveis; ii) envolvimento de todos os intervenientes pertinentes da UE na análise e avaliação das situações de crise e de conflito, devendo o SEAE informar e reunir-se regularmente com outros serviços para realizar esses trabalhos analíticos e preparatórios; iii) reforçar a cooperação operacional entre as várias funções de resposta de emergência da UE, utilizando as suas competências complementares (na base de um Memorando de Entendimento que está a ser preparado entre o SEAE e os serviços da Comissão); iv) utilizar melhor as delegações da EU, a fim de assegurar a coerência a nível local entre as ações da UE e dos Estados-Membros; v) reforçar a capacidade das delegações da UE de modo a contribuírem para a análise dos riscos de conflitos; vi) reforço rápido temporário de recursos humanos em situações de crise ou conflito, mediante o recurso a pessoal suplementar ou a outros peritos, na medida dos recursos disponíveis da EU e dos Estados-Membros; vii) desenvolver procedimentos e capacidades para a implantação rápida de missões conjuntas no terreno (SEAE, serviços da Comissão e Estados-Membros) sempre que adequado.
- e) Atenção ao longo prazo – Embora os instrumentos de gestão de crises da PCSD e as medidas de resposta a situações de crise ao abrigo do Instrumento de Estabilidade persigam objetivos essencialmente de curto prazo, sem dúvida importantes, importa assegurar também um empenhamento de longo prazo da EU no enfrentar das causas

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

profundas dos conflitos e no construir de sociedades pacíficas e resilientes, em ordem à consolidação da paz, à edificação do Estado de Direito e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Entre os diversos instrumentos de longo prazo, a UE deverá levar a cabo as seguintes ações: i) estabelecer, em diálogo com as partes interessadas, uma articulação entre os objetivos de curto e longo prazo; ii) reforçar os mecanismos de conjugação e partilha de capacidades e competências europeias; iii) coordenar e, sempre que possível, combinar a utilização de vários instrumentos (diálogo político, prevenção de conflitos, reconciliação, ajuda ao desenvolvimento, missões e operações da PCSD, prevenção de conflitos e estabilização ao abrigo do Instrumento de Estabilidade, apoio ao desarmamento, desmobilização e reintegração de militares, reforma dos setores da justiça e da segurança...); iv) fazer o balanço dos ensinamentos retirados da experiência de modo a integrá-los no ciclo da abordagem global.

- f) Articular as políticas e as ações a nível interno e externo – Deve ter-se em conta que as políticas e ações da UE a nível interno podem ter efeitos externos importantes nas situações de crise ou conflito, do mesmo modo que a política externa pode ter também impacto na dinâmica interna da UE. Considera-se, por isso, “vital” uma estreita cooperação entre a Alta Representante e a Comissão sobre as questões de âmbito global em que as políticas internas da UE assumem uma dimensão crescente de política externa e de segurança, como a segurança energética, a proteção do ambiente, as alterações climáticas, as migrações, a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada e a própria governação económica mundial.

Assim, preconiza-se: i) a Alta Representante/Vice-Presidente, em colaboração com o Presidente da Comissão Europeia, deve garantir a coerência estratégica e operacional da política e da estratégia em matéria de relações externas, inclusive no que se refere ao impacto

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

externo das políticas internas; ii) utilizar melhor os instrumentos diplomáticos e das relações externas à disposição da UE para defender os interesses europeus ligados às políticas internas e às questões globais; iii) identificar as políticas e os instrumentos que tenham uma dimensão interna e externa e evidenciar as potencialidades e sinergias existentes; iv) integrar as políticas internas no quadro de análise de crises, da reflexão estratégica e dos documentos de orientação política sobre ação externa.

g) Tirar melhor partido das delegações da UE - As Delegações da UE nos países terceiros devem desempenhar um papel central no estabelecimento e na coordenação do diálogo, da ação e do apoio da EU em situações de crise ou de conflito. Para isso, importa: i) tirar plenamente partido do papel do Chefe de Delegação para aproximar a UE e os Estados-Membros presentes no terreno no que diz respeito a todas as ações pertinentes (diálogo político, cooperação para o desenvolvimento e programação conjunta, segurança, cooperação local com as missões e operações da PCSD, proteção consular...); ii) o Chefe de Delegação deverá coordenar a elaboração conjunta de relatórios de informação, reforçando a cooperação com os Estados-Membros da UE e partilhando informações e análises; iii) garantir um leque adequado de competências nas delegações, incluindo sobre as questões de segurança; iv) se for caso disso, permitir que outros intervenientes da UE partilhem os locais das delegações da UE no intuito de criar sinergias operacionais.

h) Parcerias - A UE deve trabalhar em conjunto com os diferentes intervenientes internacionais e regionais, em razão de cada matéria, designadamente com a ONU, a NATO, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, as organizações internacionais regionais, as ONG

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

internacionais, as universidades e outros interlocutores públicos e privados.

### 3. Conclusões

Não obstante a UE ter tomado “medidas importantes para reforçar a coerência” da sua política e da sua ação no domínio das relações externas, nomeadamente em resposta às situações de crise ou de conflito, a Comunicação Conjunta em apreciação conclui que a UE tem de, no futuro, “introduzir novos melhoramentos e aplicar de forma mais coerente a abordagem global como princípio orientador da sua política e da sua ação externas”, entendida como um “empreendimento comum”, cujo êxito é uma “responsabilidade conjunta que incumbe tanto às instituições da UE como aos Estados-Membros”.

Assim, a Alta Representante e a Comissão, propõem-se, em cooperação com os Estados-Membros, implementar as propostas constantes da referida “abordagem global”, tendo em vista progredir decisivamente no “sentido de uma ação externa da UE de melhor qualidade, mais incisiva e mais rápida.” Por fim, a Alta Representante e a Comissão “exortam os Estados-Membros da UE a apoiarem plenamente esta abordagem e a envidarem todos os esforços para assegurar que a visão e os objetivos expostos no presente documento sejam integralmente concretizados.”

### PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A Comunicação Conjunta em apreciação, para uma “abordagem global” da União Europeia em relação às crises e conflitos externos, traduz o reconhecimento das profundas limitações - de ordem política, institucional e operativa - que permanecem associadas à definição, coordenação e execução

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

da política externa da União Europeia, mesmo depois da criação do Serviço Europeu de Ação Externa e do cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança. Tais limitações, aliás, acrescem às que respeitam à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), cujo desenvolvimento se procurou impulsionar através das recentes conclusões do Conselho Europeu, de 19 e 20 de dezembro de 2013.

A evolução do quadro geoestratégico, o avolumar dos desafios e das ameaças de ordem global e a sucessão de situações de crise ou de conflito em que estão em causa valores e interesses relevantes para a União Europeia e os respetivos Estados-Membros reclamam, sem dúvida, uma resposta mais coordenada e eficaz das políticas e das instituições europeias, como parece ser a intuição da presente Comunicação Conjunta, que assume a ambição de uma nova “abordagem global”. Todavia, não se vê como é que um documento de mera proclamação de princípios genéricos e que em larga medida se limita a enunciar os mais elementares lugares-comuns em matéria de organização e coordenação da ação externa pode fazer a diferença na eficácia da intervenção da União Europeia na prevenção e gestão de crises e conflitos internacionais.

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

Face ao exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas é de parecer que o presente Relatório sobre a JOIN (2013) 30 final deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 4 de março de 2014

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

O Deputado,  
Comissão,



**(Pedro Silva Pereira)**

O Presidente da



**(Sérgio Sousa Pinto)**

