



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Europeus
Prof. Dr. Paulo Mota Pinto

Of. N.º 23/3.ªCDN/2014

05-11-2014

Senhor Presidente!

Assunto: Envio de Relatório – JOIN(2013)30 final COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO – Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos

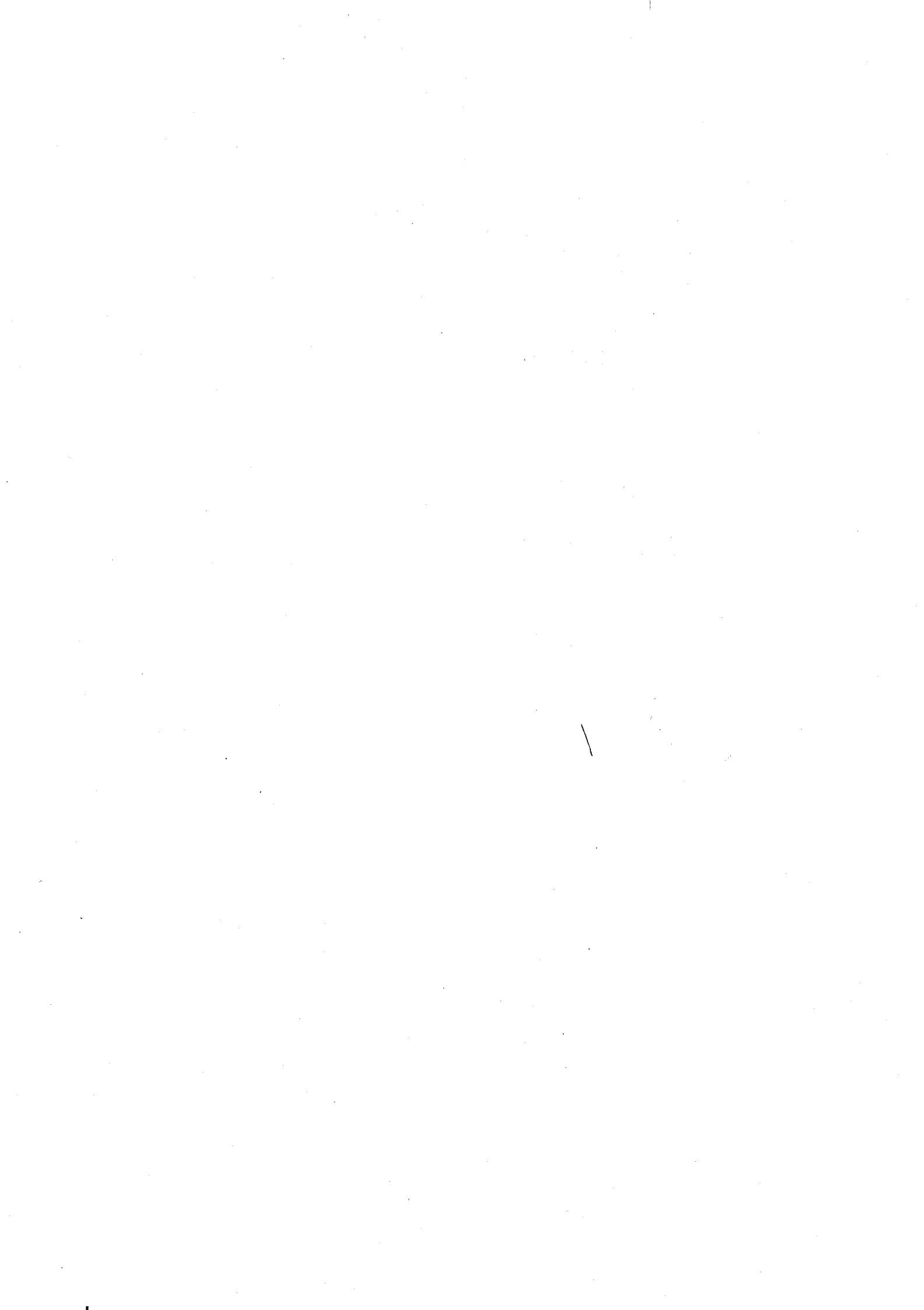
Para os devidos efeitos, junto se envia o relatório referente à iniciativa europeia - JOIN(2013)31 final COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO – Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PCP e do BE, na reunião desta Comissão realizada a 9 Abril de 2014.

Com os melhores cumprimentos,

Ambrósio

O Presidente da Comissão,


(José de Matos Correia)





Comissão de Defesa Nacional

Relatório
JOIN (2013) 30 final

Autor: Júlio Miranda
Calha

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



ÍNDICE

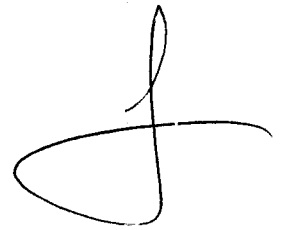
PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - DO CONTEÚDO DA INICIATIVA

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE I - CONSIDERANDOS



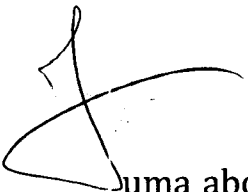
1.1. NOTA PRÉVIA

No âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no plano do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Defesa Nacional decidiu pronunciar-se sobre a 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

1.2. Justificação de uma abordagem global

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), o que permitiu dotar a União de um modo mais eficaz e coerente dos mecanismos e instrumentos de que dispõe.

Apesar da experiência colhida ao longo dos últimos anos em vários pontos do global, considera-se que os princípios orientadores da ação externa da UE ainda não são aplicados de forma sistemática em todos os domínios, designadamente no que tange à prevenção e resolução de conflitos. Por isso, através do documento em apreço pretende-se apresentar “um grupo de medidas concretas que a UE, coletivamente, está a tomar para assegurar

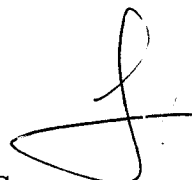


uma abordagem cada vez mais global a nível das suas políticas e ações no domínio das relações externas.”

O compromisso nesta matéria, ínsito na JOIN (2013) 30 final, por parte da Alta Representante e da Comissão prevê uma atuação pela UE em todas as fases de um ciclo de conflito ou de outras crises externas, isto é, vai “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.”

Vem depois imediatamente referido 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. Refere-se, em seguida, que a UE dispõe 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”, sublinhado, por outro lado, ser a União Europeia o maior bloco comercial do mundo e, em conjunto, o primeiro doador mundial de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e de ajuda humanitária.

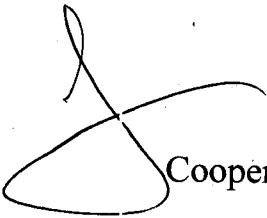
Nos termos da Comunicação em análise, a União dispõe, para a realização de uma abordagem global, dos seguintes mecanismos: i) utilização conjunta dos instrumentos e recursos comunitários, a par da responsabilidade partilhada dos intervenientes a nível da UE e dos Estados-Membros, ii) uma rede única de delegações em 139 países, iii) competências especializadas no domínio diplomático no SEAE, incluindo através de Representantes Especiais da União



Europeia, iv) intervenção através das missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), dos quais deve retirar-se o melhor partido possível, apesar dos atuais constrangimentos económicos e financeiros, para fazer face ao crescimento em número e complexidade dos desafios globais identificados: efeitos das alterações climáticas e degradação dos recursos naturais, pressões demográficas e fluxos migratórios, tráfico ilícito, segurança energética, catástrofes naturais, cibersegurança, segurança marítima, conflitos regionais, radicalização e terrorismo, etc..

O princípio-chave para se obter o equilíbrio entre desenvolvimento sustentável e redução pobreza está na relação entre segurança e desenvolvimento num quadro de paz, de acordo com o documento em presença, que salienta, por outro lado, não existirem modelos ou soluções prontas a aplicar, referindo também que os países frágeis ou afetados por conflitos são aqueles onde a realização dos Objetivos do Milénio se encontra mais distante. Vem igualmente mencionado que a abordagem global da UE é uma responsabilidade comum partilhada de todos os intervenientes da UE em Bruxelas, nos Estados-Membros, e no terreno em países terceiros.

Tal como estabelecido nos Tratados, a abordagem da União deverá prosseguir tendo presente: i) a ajuda humanitária será prestada em conformidade com o seu *modus operandi* específico, no respeito pelos princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, assente unicamente nas necessidades das populações afetadas, 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 Económicos (OCDE); iii) os Estados-Membros da UE exercem o controlo político e asseguram a direção estratégica das missões e operações da PCSD através do Comité Político e de Segurança (CPS).

PARTE II - DO CONTEÚDO DA INICIATIVA

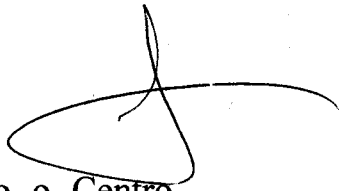
2.1 Via para uma abordagem abrangente das situações de conflito ou de crise

Refere-se às medidas para reforçar a coerência e eficácia da política de ação externa da UE nesta matéria.

2.2 Desenvolver uma análise conjunta

Desejavelmente deverá haver uma visão comum da situação ou do desafio em presença. Só assim se encontrará uma estratégia política coerente em matéria de prevenção, preparação e resposta em situação de conflito. Para tanto, a UE atende às causas de um potencial conflito ou crise, identifica os principais agentes e grupos envolvidos, analisa a dinâmica da situação e avalia os riscos potenciais da ação ou da inação. Por outro lado, deverá também identificar os interesses e objetivos da UE e o seu contributo para a paz, a segurança, o desenvolvimento, os direitos humanos e o Estado de direito, tendo em conta os recursos e as ações da UE existentes no país ou região em questão.

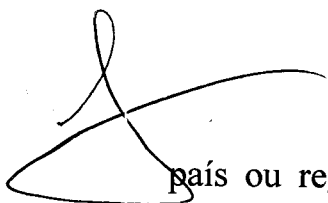
As ações a desenvolver, para uma análise conjunta, são assim elencadas: i) melhorar o conhecimento da situação e a capacidade de análise combinados, em especial através de uma melhor interligação entre os dispositivos específicos



existentes nos diversos serviços e instituições da UE, incluindo o Centro Europeu de Resposta de Emergência e a Sala de Situação da UE. Facilitar o acesso das instituições da UE à informação tratada e não tratada, incluindo dos Estados-Membros, a fim de evitar situações de crise e preparar, atenuar e acelerar a resposta a estas situações; ii) promover um 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 UE, em Bruxelas, 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, consoante o caso); iii) prosseguir a elaboração e adotar sistematicamente uma metodologia comum para a análise dos conflitos e das crises, que integre as perspetivas de desenvolvimento, humanitárias, políticas, de segurança e de defesa, tanto do terreno como da sede, tirando partido de todos os conhecimentos e análises pertinentes disponíveis, incluindo dos Estados-Membros; iv) com base nestas análises, preparar sistematicamente 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 problema, explicando por que razão a UE deve agir (com base em interesses, valores, objetivos e mandatos) e identificando os instrumentos disponíveis e mais bem adaptados para a ação.

2.3 Definir uma visão estratégica comum

Perante eventuais situações de conflito ou de crise e para o seu futuro envolvimento nos diversos domínios de intervenção, a UE deverá definir a orientação geral assente nas seguintes ações: i) visão estratégica da UE para um



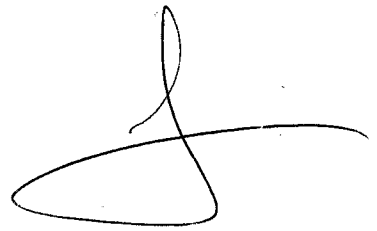
país ou região deverá, sempre que possível, ser exposta num documento de estratégia global. O Quadro Estratégico para o Corno de África e a Estratégia da União Europeia para a Segurança e o Desenvolvimento no Sael, bem como os elementos propostos para a definição de uma Estratégia da UE para a região dos Grandes Lagos, constituem exemplos recentes destes documentos; ii) os documentos-quadro conjuntos devem estabelecer os objetivos e as prioridades da UE e dos Estados-Membros para determinados países, conforme adequado.

2.4 Privilegiar a prevenção

A longo prazo, a prevenção não só é muito menos onerosa do que a resolução dos conflitos que tenham eclodido, como também contribui para a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável, além de permitir salvar vidas e destruição de habitações, empresas, infraestruturas e da economia, assim como por esta via se consegue ultrapassar mais facilmente as tensões subjacentes, os litígios e as condições propícias à radicalização violenta e ao terrorismo. Por outro, concorre também para proteger os interesses da UE e a evitar consequências negativas para a sua segurança e prosperidade.

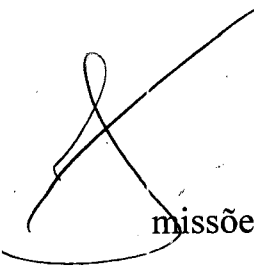
Como ações a prosseguir são as seguintes as apresentadas: i) alerta rápido/ação precoce: recurso a sistemas de alerta precoce da UE novos e já existentes, incluindo os dos Estados-Membros, a fim de identificar os riscos de conflito e de crise emergente e determinar as eventuais ações corretivas; ii) 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, com base nos ensinamentos retirados dos conflitos e crises anteriores.

2.5 Mobilizar os diferentes pontos fortes e capacidades da UE



Defende-se, neste particular, uma atitude pró-ativa com recurso aos pontos fortes, capacidades, competências e relações das instituições da UE e dos Estados-Membros.

Várias são aqui as ações previstas, designadamente: i) utilizar de forma mais sistemática a Plataforma de Crise, presidida pelo SEAE com a participação dos serviços da Comissão, a fim de facilitar a coordenação, partilhar informações e contribuir para a identificação e o sequenciamento inteligente dos instrumentos da UE disponíveis, conforme necessário. Estes mecanismos provaram o seu valor durante a Primavera Árabe e na resposta da UE à situação na região do Corno de África; ii) garantir que todos os intervenientes pertinentes da UE são informados e implicados na análise e avaliação das situações de conflito e de crise e em todas as fases do ciclo de conflito — envolvimento e ação globais assentes em trabalhos preparatórios conjuntos. O SEAE informa e reúne-se com outros serviços regularmente para realizar esses trabalhos analíticos e preparatórios; iii) Continuar a reforçar a cooperação operacional entre as várias funções de resposta de emergência da UE, utilizando as suas competências complementares. Para o efeito, está a ser preparado um Memorando de Entendimento entre o SEAE e os serviços da Comissão, iv) utilizar da melhor forma possível as delegações da UE 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) identificar os instrumentos adequados e dar resposta aos conflitos e às crises através de um reforço rápido temporário, mediante o recurso a pessoal suplementar ou a outros peritos, sempre que possível, com base nos recursos da UE, na sede em Bruxelas ou na região, e nos recursos dos Estados-Membros; vii) desenvolver procedimentos e capacidades para a implantação rápida das



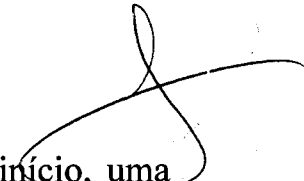
missões conjuntas no terreno (SEAE, serviços da Comissão e Estados-Membros) sempre que adequado, em caso de situações de conflito ou crise.

2.6 Empenhar-se a longo prazo

Para enfrentar as causas profundas dos conflitos e para construir sociedades pacíficas e resilientes, o empenhamento da UE deve ser de longo prazo na consolidação da paz e na edificação do Estado, bem como no desenvolvimento sustentável, não perdendo de vista as necessárias ações de curto prazo, quando estas se impuserem.

Na UE, os instrumentos de gestão de crises da PCSD e as medidas de resposta a situações de crise ao abrigo do Instrumento de Estabilidade perseguem objetivos cuja essência é de curto prazo, enquanto os instrumentos de desenvolvimento estão, por natureza, orientados para o longo prazo.

Entre os diversos instrumentos e ferramentas de longo prazo, a UE deverá levar a cabo as seguintes ações: i) estabelecer sistemas de coordenação entre os objetivos a curto e a longo prazo através do diálogo entre as partes interessadas da UE, incluindo no terreno; ii) reforçar os mecanismos de conjugação e partilha de capacidades e competências europeias (por exemplo, grupo de peritos para as missões da PCSD); iii) coordenar e, sempre que possível, combinar a utilização de um vasto leque de ferramentas e instrumentos da UE (por exemplo, diálogo político, prevenção de conflitos, reconciliação, programação da ajuda ao desenvolvimento e programação conjunta, missões e operações da PCSD, prevenção de conflitos e estabilização ao abrigo do Instrumento de Estabilidade, apoio ao desarmamento, desmobilização e reintegração e apoio aos processos de reforma do setor da justiça e da segurança, etc.) a fim de poder dar uma resposta flexível e eficaz durante e após a fase de estabilização e em caso de riscos de conflito. A programação da ajuda



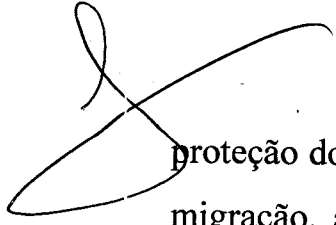
nos países frágeis e afetados por conflitos deve integrar, desde o início, uma análise do conflito, bem como a necessária flexibilidade para se proceder a uma reprogramação para dar resposta aos novos desenvolvimentos no terreno sempre que necessário; iv) fazer o balanço dos ensinamentos retirados, incluindo nas instituições da UE, com os Estados-Membros e os intervenientes externos, e integrá-los no ciclo da abordagem global a partir do alerta precoce e tendo em conta os esforços de prevenção, formação e exercícios.

2.7 Estabelecer a ligação entre as políticas e ação a nível interno e externo

No documento em apreço vem referido que as políticas e ações da UE a nível interno podem ter efeitos externos importantes nas situações de conflito e crise, assim como a ação e a política externas podem ter também impacto na dinâmica interna da UE.

Assegura-se que “a política de transportes marítimos da UE no mar Vermelho e no Oceano Índico está indissociavelmente ligada à situação na Somália e na região do Corno de África. Estas políticas, como por exemplo da pesca ou da energia, podem ter efeitos semelhantes noutras situações. Inversamente, a emergência para lá das fronteiras da Europa da criminalidade organizada, do terrorismo ou da migração maciça associados a conflitos violentos pode ter um impacto direto na segurança, estabilidade e interesses da UE, dos Estados-Membros e dos cidadãos da UE.”

Considera-se, por isso, “vital uma estreita cooperação, em especial entre a Alta Representante e a Comissão, sobre as diversas questões de âmbito global em que os aspetos externos das políticas internas da UE assumem uma dimensão crescente de política externa e de segurança, como a segurança energética, a



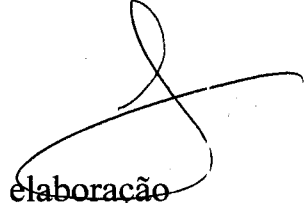
proteção do ambiente e as alterações climáticas, as questões relacionadas com a migração, a luta contra o terrorismo e o combate ao extremismo violento, a criminalidade organizada e a governação económica mundial.”

Neste item prevêem-se as ações seguintes: i) a Alta Representante/Vice-Presidente, em estreita colaboração com o Presidente da Comissão Europeia, desenvolve esforços para garantir a coerência estratégica e operacional da política e da estratégia em matéria de relações externas, inclusive no que se refere ao impacto externo das políticas internas; ii) utilizar melhor os instrumentos diplomáticos e das relações externas à disposição do projeto da UE e defender os seus interesses ligados às políticas internas e às questões globais; iii) procurar identificar e dar a conhecer as políticas e os instrumentos que tenham uma dimensão interna e externa e evidenciar as potencialidades existentes em ambos os sentidos; iv) as políticas internas devem fazer parte do quadro de análises de crises, da reflexão estratégica e dos documentos de orientação política sobre ação externa, sempre que tal seja possível e relevante.

2.8 Tirar melhor partido das delegações da UE

De acordo com a Comunicação em análise, 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 UE.

Ações a prosseguir para este desiderato: 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 todo o espectro de ações pertinentes (diálogo político, cooperação para o desenvolvimento e programação conjunta, contributo para estratégias relacionadas com a segurança, cooperação local com as missões e operações da PCSD, proteção consular, conforme adequado, etc.).



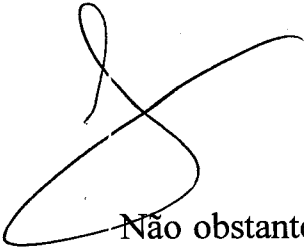
ii) o Chefe de Delegação deverá coordenar, sempre que oportuno, a elaboração conjunta de relatórios de informação, reforçando a cooperação com os Estados-Membros da UE no terreno e partilhando informações e análises, em especial em todas as fases dos conflitos ou das crises; iii) garantir um leque adequado 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.

2.9 Trabalhar em regime de parceria

A UE propõe-se a 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, União Africana e OSCE, no seguimento, aliás das conclusões do Conselho sobre prevenção de conflitos, de junho de 2011.

Neste aspeto estão previstas as seguintes ações: i) aquando da determinação da posição e das respostas da UE, colaborar com os outros intervenientes internacionais e ter plenamente em conta o seu papel: Nações Unidas, organizações internacionais e regionais, parceiros estratégicos e instituições financeiras internacionais; ii) colaborar mais estreitamente com as principais ONG internacionais, a sociedade civil, os grupos de reflexão, as universidades e os interlocutores públicos e privados.

3. Conclusões

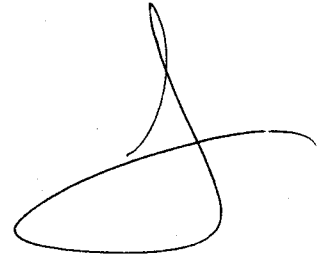


Não obstante a UE ter tomado “medidas importantes para reforçar a coerência” da sua política e da sua ação no domínio das relações externas, nomeadamente em resposta às situações de conflito e de crise, tem de no futuro “introduzir novos melhoramentos e aplicar de forma mais coerente a abordagem global como princípio orientador da sua política e da sua ação externas.”

Nos termos do documento, a abordagem global é “um empreendimento comum”, cujo êxito é uma “responsabilidade conjunta que incumbe tanto às instituições da UE como aos Estados-Membros”, para que as respostas da UE sejam mais coerentes e eficazes.

A Alta Representante e a Comissão, propõem-se, nos próximos meses e nos próximos anos em cooperação com os Estados-Membros, a implementarem as propostas elencadas na abordagem apresentada, o que permitirá uma progressão decisiva 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

Para uma apreciação mais aprofundada da presente COM, deve-se também levar em linha de conta as conclusões do Conselho Europeu, de 19 e 20 de dezembro de 2013, no tocante à matéria de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), onde se refere que “o enquadramento estratégico e geopolítico da Europa está a evoluir rapidamente”.

No atual contexto, urge pois prosseguir o desenvolvimento de uma PCSD mais eficaz, com maior visibilidade e impacto, em que os Estados-Membros da UE intensifiquem a sua cooperação visando o incremento das capacidades militares, a par do reforço da indústria de defesa europeia.

À UE e aos seus Estados-Membros cabe ainda a responsabilidade, por outro lado, em aumentar o investimento nas áreas da investigação e tecnologia no sector da defesa, contando para isso com as PME comunitárias, vistas como importante elemento na gestão corrente da defesa, fonte de inovação e essenciais no vetor da competitividade.

Ainda no âmbito da defesa, é de suma importância os acordos sobre segurança do abastecimento para o desenvolvimento do planeamento e da cooperação a longo prazo.

Não basta à UE ser o maior bloco comercial do mundo e o primeiro doador mundial de ajuda pública ao desenvolvimento e de ajuda humanitária. O caminho nesta área da PCSD está praticamente ainda todo por desbravar. É preciso também aqui tomar a dianteira, passar das palavras aos atos para que a UE seja um agente credível e eficaz na condução de missões e operações civis e militares de gestão de crises em todo o mundo, por forma a cumprir a Estratégia

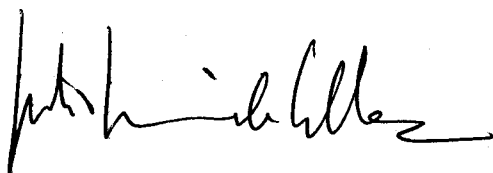
Europeia de Segurança e a Estratégia de Segurança Interna de 2003 e 2008, estratégias estas a necessitaram de óbvia revisão, como bem evidenciam os recentes acontecimentos que marcam a nossa atualidade.

PARTE IV - CONCLUSÕES

1. Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional 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, 11 de março de 2014

O Deputado



(Júlio Miranda Calha)

O Presidente da Comissão



(José Matos Correia)