



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 24.5.2006  
COM(2006) 253 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO  
EUROPEU**

**Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma  
do Sector da Segurança**

{SEC(2006) 658}

## ÍNDICE

1.	Introdução .....	3
2.	Motivação e Objectivo Geral .....	4
3.	O sistema de segurança e a sua reforma.....	5
3.1.	A necessidade de uma reforma do sector da segurança .....	5
3.2.	O sistema de segurança e a sua reforma.....	6
4.	Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do Sector da Segurança.....	6
4.1.	Sectores de envolvimento .....	6
4.2.	Princípios que regem o apoio da CE à reforma do sector da segurança .....	8
4.3.	Papel específico e importância do apoio da CE à reforma do sector da segurança .....	9
5.	Apoio da UE à reforma do sector da segurança no futuro .....	10
5.1.	Perspectivas comunitárias sobre os meios de reforçar o apoio global da UE à reforma do sector da segurança.....	10
5.2.	Recomendação destinada a reforçar a contribuição da CE no âmbito do apoio global da UE à reforma do sector da segurança.....	11

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

## Reflexão sobre o Apoio da Comunidade Europeia à Reforma do Sector da Segurança

### 1. INTRODUÇÃO

A acção externa da União Europeia permite-lhe consolidar o seu estatuto de protagonista e parceiro na cena internacional para defender os seus valores comuns, designadamente o respeito pelos direitos humanos, as liberdades fundamentais, a paz, a democracia, a boa governação, a igualdade entre homens e mulheres, o Estado de Direito e a solidariedade e a justiça, incluindo na área da reforma do sector da segurança<sup>1</sup>. A prevenção e a resolução de conflitos violentos, a luta contra o terrorismo e a procura de soluções para o problema da fragilidade dos Estados inserem-se no âmbito dos esforços desenvolvidos pela UE para reduzir a insegurança e eliminar a pobreza, contribuindo, deste modo, para a consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o desenvolvimento sustentável e a segurança mundial.

Existe hoje uma maior consciência por parte da comunidade internacional e da UE de que a reforma do sector da segurança, ou a *reforma do sistema de segurança*, como também é conhecida, reflectindo a natureza multi-sectorial do sistema de segurança, é uma componente importante da prevenção de conflitos, dos processos de paz e de democratização e contribui para o desenvolvimento sustentável. A RSS diz respeito à reforma dos organismos que asseguram a segurança dos cidadãos, bem como à reforma das instituições públicas responsáveis pela gestão e a fiscalização desses organismos. Por conseguinte, a reforma do sistema de segurança não se limita à eficácia de cada serviço individualmente (por exemplo, o sistema militar, a polícia, as instituições judiciais, etc.), mas incide no funcionamento geral do sistema de segurança enquanto parte integrante de uma reforma, de uma política e de uma estratégia de governança do sector público. Por outras palavras, a RSS deveria ser encarada como um processo global destinado a reforçar a segurança de todos os cidadãos e a resolver as carências no domínio da governança. Pretende-se, deste modo, assegurar que o sector da segurança não seja considerado exterior ao sector público em geral, mas sim parte integrante do mesmo e beneficiário, de forma equilibrada, da afectação de recursos públicos e do quadro institucional do Estado. Embora alguns aspectos da RSS possam ser desenvolvidos a curto prazo, o processo da RSS no seu conjunto tem de ser encarado numa perspectiva de longo prazo e ser assumido, de forma clara, ao nível nacional.

A RSS não constitui um domínio novo de intervenção da União Europeia. Desde há vários anos que faz parte integrante do processo de integração, do alargamento e da

---

<sup>1</sup> De acordo com documentos de estratégia política importantes, como a Declaração Conjunta da União Europeia sobre o Desenvolvimento, “O Consenso Europeu”, adoptada pelo Conselho de 22 de Novembro de 2005, publicada no Jornal Oficial C 46 de 24.2.2006 e a Estratégia em matéria Europeia de Segurança adoptada pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2003.

ajuda externa da UE. Através dos instrumentos comunitários, a UE tem apoiado processos de reforma nos países e regiões parceiros em várias partes do mundo e no âmbito de uma vasta gama de políticas. Os instrumentos e as políticas em questão dizem respeito à cooperação para o desenvolvimento, o alargamento, o processo de estabilização e de associação, a Política Europeia de Vizinhança, a prevenção de conflitos e a gestão de crises, a democracia e os direitos humanos e a dimensão externa da liberdade, da segurança e da justiça.

Nos últimos anos, a UE desenvolveu capacidades adicionais para apoiar a RSS no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), tal como enunciada na Estratégia Europeia de Segurança<sup>2</sup>. Deste modo, as missões no âmbito da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) e a acção comunitária no domínio da RSS podem ser complementares, em especial nos países em situações de crise ou de pós-crise. Alguns Estados-Membros da UE estão também activamente envolvidos no apoio a processos de reforma do sector da segurança numa base bilateral. Os Estados-Membros e a Comissão expressaram, por conseguinte, a necessidade de a UE definir um conceito de RSS mais coerente, e comum aos três pilares, para que a acção externa da UE neste domínio se torne mais eficaz. O presente documento conceptual constitui a contribuição da Comissão Europeia para um quadro político da UE mais claro e integrado para a concretização da reforma do sistema de segurança.

## **2. MOTIVAÇÃO E OBJECTIVO GERAL**

Este documento estabelece os princípios e as normas para o envolvimento da Comunidade Europeia na RSS. O documento baseia-se no apoio que é actualmente concedido em vários países, nas características regionais e nos quadros políticos pertinentes que estão na base do apoio da CE à RSS; salienta, além disso, os motivos pelos quais a reforma do sector da segurança constitui uma parte importante do apoio comunitário. Deste modo, o enquadramento político contribuirá para assegurar abordagens mais coordenadas e estratégicas para as actividades comunitárias desenvolvidas no âmbito dos diferentes instrumentos de política, dado que a reforma do sistema de segurança deve ser considerada uma questão transversal que abranja as diversas componentes da ajuda externa da CE. Além disso, o presente documento conceptual procura definir o papel da Comunidade no âmbito mais vasto da acção externa da UE no domínio da RSS a fim de garantir a complementaridade entre as actividades comunitárias e as actividades desenvolvidas pela UE no âmbito da PESC/PESD e pelos Estados-Membros ao nível bilateral. O objectivo é que este conceito e o conceito relativo ao apoio da PESD à RSS, desenvolvido pela UE durante a presidência britânica<sup>3</sup>, sejam complementares e passem a fazer parte de um mesmo conceito alargado da UE sobre a reforma do sector da segurança.

---

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Conclusões do Conselho, Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas, 21-22 de Novembro de 2005.

### **3. O SISTEMA DE SEGURANÇA E A SUA REFORMA**

#### **3.1. A necessidade de uma reforma do sector da segurança**

Para a CE, a segurança não se limita à segurança territorial do Estado ou à segurança de um regime em particular; mas engloba a segurança externa e interna de um Estado e da sua população. O objectivo é, por conseguinte, assegurar a segurança humana (libertar as pessoas da necessidade e do medo e garantir a sua liberdade de agir por iniciativa própria)<sup>4</sup>, colocando a segurança dos cidadãos no centro das preocupações, como complemento da segurança do Estado. Os cidadãos deveriam poder esperar do Estado que este tenha capacidade para manter a paz e garantir os interesses estratégicos de segurança do país, bem como assegurar a protecção das suas vidas, dos seus bens e dos seus direitos políticos, sociais e económicos. O Estado deve ser capaz de proteger os cidadãos das ameaças da insegurança, nomeadamente dos conflitos violentos e do terrorismo, impedindo simultaneamente que os direitos e as instituições sejam postos em causa por tais ameaças. Este documento conceptual concentra-se nos aspectos que visam contribuir para a paz, a protecção da vida e da integridade física, assegurar o respeito pela lei, bem como a fiscalização dos órgãos executivos através do sistema judiciário e das instituições democráticas.

Forças armadas regulares sobredimensionados e mal pagas; forças irregulares e empresas de segurança que operam à margem da lei; falta de independência, de prestígio e de recursos do sistema judicial; falta de capacidades, de competências legais e, por vezes, de vontade política por parte dos parlamentos nacionais para garantir a responsabilização dos serviços de segurança; violação dos direitos humanos por parte da polícia e das forças de defesa; cultura de impunidade do Estado e incapacidade de proteger a população dos actos terroristas: eis alguns dos problemas que se colocam aos países parceiros da UE e que entravam os esforços comuns para alcançar um desenvolvimento sustentável. Os direitos dos cidadãos são mais facilmente violados por funcionários do Estado em países onde não há espaço para a sociedade civil agir eficazmente e onde, consequentemente, a democracia é frágil ou inexistente. Estes problemas afectam igualmente a estabilidade das regiões e da comunidade internacional em geral. As forças armadas são apenas um dos instrumentos para assegurar a segurança da população. As polícias, os tribunais e o sistema prisional proporcionam segurança fazendo cumprir a lei e a ordem dentro do Estado. As instâncias democráticas de fiscalização (parlamentos, provedores, etc.) e o sistema judicial contribuem também para a segurança impedindo os abusos de poder e garantindo a aplicação das políticas de acordo com os mandatos atribuídos. A fiscalização pode igualmente ser exercida pelas instituições da sociedade civil (comissões públicas de vigilância e comissões de análise das denúncias públicas) bem como, de maneira informal, pela pressão das ONG e das investigações realizadas pelos meios de comunicação social, etc.

---

<sup>4</sup>

A Segurança Humana, Agora, Relatório final da Comissão de Segurança Humana (2003) e a Comunicação da Comissão sobre a Governança e o Desenvolvimento, COM (2003) 615 final.

### 3.2. O sistema de segurança e a sua reforma

Segundo a definição da OCDE-CAD<sup>5</sup>, o **sistema de segurança** é o conjunto das instituições públicas e das restantes entidades responsáveis pela segurança do Estado e da sua população.

*Principais agentes de segurança, incluindo as instituições responsáveis pelo cumprimento da lei:* forças armadas; polícia; forças paramilitares; guarda presidencial; serviços de informação; guarda costeira; polícia de fronteira; autoridades aduaneiras; unidades de reserva ou unidades locais de segurança.

*Órgãos de gestão da segurança e órgãos de fiscalização:* Parlamento/poder legislativo; governo/poder executivo, nomeadamente os ministérios da defesa, da administração interna e dos negócios estrangeiros; órgãos consultivos no domínio da segurança nacional; autoridades consuetudinárias e tradicionais; órgãos de gestão financeira; sociedade civil, incluindo os meios de comunicação social, as universidades e as ONG.

*Instituições judiciais:* ministérios da justiça; prisões; serviços de investigação e acção penal; sistema judicial (tribunais); serviços responsáveis pela aplicação da justiça (oficiais de justiça e oficiais de diligências); outros sistemas judiciais consuetudinárias e tradicionais; comissões dos direitos humanos, provedores, etc..

*Forças de segurança não oficiais:* exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; unidades privadas de segurança pessoal; empresas privadas de segurança, etc..

A *reforma do sistema de segurança* consiste na transformação do sistema de segurança, por forma a que todos estes protagonistas, através das suas competências, responsabilidades e actuação trabalhem em conjunto para assegurar a gestão e o funcionamento do sistema, de acordo com as regras democráticas e com os princípios da boa governação, contribuindo, deste modo, para o correcto funcionamento do quadro de segurança. O objectivo da CE é contribuir explicitamente para o reforço da boa governação, da democracia, do Estado de Direito, da protecção dos direitos humanos e da utilização racional dos recursos públicos. O controlo civil e a fiscalização do Parlamento são, a este respeito, elementos essenciais da reforma do sector da segurança.

## 4. APOIO DA COMUNIDADE EUROPEIA À REFORMA DO SECTOR DA SEGURANÇA

### 4.1. Sectores de envolvimento

A Comunidade Europeia (CE) apoia a reforma do sector da segurança em mais de setenta países, através de programas geográficos e temáticos<sup>6</sup>, designadamente na Europa Oriental, no norte e sul do Cáucaso e na Ásia central, nos Balcãs Ocidentais, em África, nas Caraíbas e no Pacífico, no sul do Mediterrâneo e no Médio Oriente, bem como na América Latina e na Ásia.

---

<sup>5</sup> Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OCDE 2004).

<sup>6</sup> Ver Anexo 2: sectores em que a CE apoia a RSS - Exemplos de regiões e de países.

A CE tem apoiado a RSS em países e regiões relativamente estáveis, em países onde decorrem processos de transição e de democratização a longo prazo, bem como em países em situação de pós-conflito ou que atravessam processos de reconstrução e de pacificação a mais longo prazo<sup>7</sup>. Este apoio abrange também a reforma das instituições responsáveis pela aplicação da lei, das instituições judiciais e das instituições do Estado que gerem e fiscalizam o sistema de segurança. Existe também um número elevado de actividades que se destinam a reforçar o controlo civil e a governança democrática do sector público em geral, bem como a garantir o respeito dos direitos humanos que estão também relacionados com o sector da segurança e, desse modo, contribuem de forma indirecta para a reforma do sector da segurança. Neste contexto, o apoio comunitário destinado a reforçar as capacidades das organizações regionais e sub-regionais, através de actividades relacionadas com o sector da segurança, bem como as reformas no domínio da paz e da segurança podem ter também repercussões positivas nos esforços empreendidos ao nível nacional em matéria de RSS.

Várias políticas e estratégias são susceptíveis de receber apoio neste domínio. Embora os princípios que norteiam a RSS devam ser idênticos para todas as formas de apoio comunitário, as abordagens e os métodos de execução podem variar em função dos quadros políticos e dos contextos nacionais<sup>8</sup>. No âmbito da OCDE-CAD, os Estados-Membros da UE e a CE ajudaram a definir linhas de orientação para o apoio à RSS (*Reforma do Sector da Segurança e Governança*)<sup>9</sup> que constituem uma base importante para o envolvimento da CE neste domínio, ao nível das normas, dos princípios e das orientações operacionais.

Na sequência da extensão das condições de elegibilidade para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) ao domínio da segurança, aprovada pela reunião de Alto Nível da OCDE-CAD, realizada em Março de 2005, os fundos da cooperação para o desenvolvimento passaram a poder financiar uma gama mais diversificada de actividades. Estão incluídos todos os aspectos civis da RSS, bem como as actividades relacionadas com o controlo democrático e civil das componentes militares da RSS, designadamente a gestão financeira e administrativa das questões relativas à defesa.<sup>10</sup>

A CE presta o seu apoio em estreita colaboração com as entidades nacionais, regionais e internacionais, nomeadamente a ONU, o Conselho da Europa e a OSCE, a fim de garantir a viabilidade dos processos de mudança e a sua assunção ao nível nacional. É fundamental que os responsáveis nacionais assumam politicamente o processo de reforma para que este tenha viabilidade. Por conseguinte, há que

---

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Ver Anexo 1 (Quadro político da CE) e Anexo 3 relativo ao ciclo de programação.

<sup>9</sup> Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (2004).

<sup>10</sup> Cooperação técnica fornecida ao parlamento, ministérios, polícias e instituições judiciais para os ajudar na fiscalização e na reforma do sistema de segurança, a fim de melhorar a governança democrática e o controlo civil; cooperação técnica fornecida aos governos para melhorar a fiscalização civil e o controlo democrático do orçamento, da gestão, da contabilidade e auditoria das despesas de segurança; incluindo os orçamentos militares, no âmbito do programa de gestão da despesa pública; assistência à sociedade civil para reforçar as suas competências e as suas capacidades para fiscalizar o sistema de segurança para que seja gerido de acordo com as regras democráticas e os princípios de responsabilização, transparência e boa governação. Não está incluído apoio directo às forças armadas e às forças de segurança não oficiais.

assegurar que todo o processo de reforma seja assumido à escala nacional e que nele sejam envolvidos todos os parceiros nacionais e regionais. O diálogo político com os países terceiros é um instrumento importante para ajudar a UE e os países parceiros a aprovarem objectivos comuns e domínios de acção prioritários. Além disso, a aplicação dos princípios OCDE-CAD para um envolvimento internacional adequado nos Estados frágeis<sup>11</sup> por parte da Comunidade e dos Estados-Membros poderia ajudar a consolidar o quadro de apoio à RSS nos países que se encontram nessa situação.

#### **4.2. Princípios que regem o apoio da CE à reforma do sector da segurança<sup>12</sup>**

Os processos de reforma do sector de segurança deveriam:

- Ser processos de reforma conduzidos a nível nacional ou regional, concebidos para reforçar a boa governação, as normas democráticas, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos, em conformidade com as normas internacionais<sup>13</sup>;
- Responder aos requisitos fundamentais de um sistema de segurança que funciona de forma satisfatória, incluindo a elaboração de um conceito de segurança à escala nacional, a definição clara das políticas e a boa governação das instituições responsáveis pela segurança, garantindo simultaneamente que a criação de forças de segurança profissionais seja acompanhada de uma obrigação de prestar contas às autoridades civis e da capacidade de realizar as tarefas operacionais que lhes são confiadas;
- Ser considerados como um quadro que permite enfrentar os diferentes desafios com os quais os Estados e as suas populações são confrontados em matéria de segurança, baseado numa abordagem pluri-sectorial sensível às questões de género e que vise as necessidades de reforma nos diferentes sectores-chave. Entre as reformas necessárias, podemos citar a separação das tarefas entre os diferentes serviços e organismos, bem como a tomada em consideração do papel que a sociedade civil e outras estruturas de governação não públicas, como os sistemas de justiça tradicionais que existem em determinadas sociedades, podem desempenhar no estabelecimento e na execução da reforma do sector da segurança à escala nacional;
- Assentar nos princípios de responsabilização e de transparência que se aplicam igualmente no conjunto do sector público, em especial a melhoria da governação através de uma maior vigilância dos processos de segurança pelos organismos civis e parlamentares;

---

<sup>11</sup> Na reunião de alto nível OCDE-CAD, de 3 de Março de 2005, os ministros do Desenvolvimento e os responsáveis dos organismos de ajuda decidiram que os princípios estabelecidos pelo Grupo “Estados Frágeis” da OCDE-CAD sobre um “envolvimento internacional adequado nos Estados frágeis” por parte dos responsáveis tanto do desenvolvimento como da segurança, deveriam ser pilotados em nove Estados frágeis até ao final de 2006 e considerados para aprovação pela reunião de alto nível de 2007.

<sup>12</sup> Baseiam-se nos princípios expostos nas directrizes do CAD da OCDE: *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OCDE 2004).

<sup>13</sup> Cf. Anexo 4.

- Basear-se no diálogo político iniciado com cada país parceiro sobre os direitos humanos, as questões de desenvolvimento e de segurança, e ser levados a cabo em sinergia com outros instrumentos.

#### **4.3. Papel específico e importância do apoio da CE à reforma do sector da segurança**

O objectivo da CE consiste em proporcionar valor acrescentado no âmbito do seu apoio à reforma do sector da segurança com base nos elementos seguintes:

- A natureza supranacional da Comissão e a sua experiência em matéria de defesa da democracia, dos direitos humanos e de construção nacional, nomeadamente em situações muito difíceis, permite-lhe executar actividades que outros actores não poderiam realizar, designadamente os doadores bilaterais.
- O âmbito de actuação global da CE permite à Comissão agir, se necessário, em praticamente todas as regiões do mundo e dar uma resposta a uma grande variedade de situações.
- Uma presença a longo prazo no terreno, através das delegações da CE, significa que a CE pode dar um apoio de longa duração tanto ao diálogo nacional sobre a reforma do sector da segurança como aos diferentes aspectos do processo.
- O empenhamento em assegurar a coerência das políticas em prol do desenvolvimento, em especial quando as políticas da CE têm consequências importantes para os países em desenvolvimento. É fundamental uma abordagem coerente da reforma do sector da segurança, que tenha em conta a estreita interdependência entre a segurança, o desenvolvimento e a governação, incluindo os princípios democráticos, o Estado de Direito, os direitos humanos e o reforço das capacidades institucionais, para que a reforma tenha êxito e os recursos financeiros limitados sejam utilizados com eficácia, não apenas ao nível da Comunidade e dos Estados-Membros, mas também a nível dos países parceiros.
- A vasta gama de instrumentos – o apoio dado pela CE à reforma do sector da segurança faz parte da sua ajuda externa habitual e do diálogo político da UE. A capacidade para coordenar a acção da CE através dos diferentes instrumentos estratégicos e financeiros de que dispõe constitui uma vantagem considerável para a reforma do sector da segurança.
- A CE pode apoiar-se em numerosas experiências adquiridas pelos Estados-Membros em matéria de reforma do sector da segurança. A maior parte dos novos Estados-Membros levou a cabo uma reforma profunda do seu sector da segurança por ocasião de uma mudança de regime, da criação de instituições democráticas e do estabelecimento do Estado de Direito.
- A capacidade de coordenar e facilitar a harmonização das acções da CE em situações de transição, favorecendo o estabelecimento da ligação, após uma crise, com as fases de recuperação e de desenvolvimento a longo prazo, procurando as causas profundas do conflito e assegurando a coordenação, bem como a complementaridade, com as acções levadas a cabo pela UE no âmbito da PESC/PESD, pelos Estados-Membros, por outras organizações regionais e multilaterais e pela sociedade civil local, constitui uma vantagem importante para

a reforma do sector da segurança. Esta abordagem pode reforçar o processo de reforma em situações de pós-conflito e deveria ser orientada por estratégias de transição integradas, nomeadamente o estabelecimento de laços bem determinados entre o apoio à reforma do sector da segurança e o apoio fornecido em matéria de desarmamento, desmobilização e reinserção dos antigos combatentes.

## **5. APOIO DA UE À REFORMA DO SECTOR DA SEGURANÇA NO FUTURO**

### **5.1. Perspectivas comunitárias sobre os meios de reforçar o apoio global da UE à reforma do sector da segurança**

A reforma do sector da segurança faz parte integrante do processo de alargamento da UE, em relação aos países em fase de pré-adesão, e constitui um elemento importante da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda externa a países terceiros. Os novos instrumentos de assistência externa, que apresentam todos um interesse para o apoio dado pela CE à reforma do sector da segurança, permitirão à Comunidade continuar a aumentar o seu apoio<sup>14</sup>. A Comunidade deve concentrar-se mais claramente nos aspectos da reforma do sector da segurança relativos à governação, nomeadamente o reforço da supervisão exercida pelos parlamentos, a independência do poder judicial e a liberdade dos meios de comunicação social. Deve igualmente adoptar uma abordagem mais holística em relação à reforma do sector da segurança, dando apoio coordenado aos diferentes sectores do processo, o que contribuirá para uma melhor execução do apoio da CE neste domínio e resultará num apoio mais coordenado e global por parte da UE no seu conjunto. Para o efeito, a reforma do sector da segurança deve ser integrada mais claramente nos documentos de estratégia e planos de acção nacionais e regionais, bem como noutras formas de cooperação com os países parceiros.

Embora o empenhamento a médio ou mesmo longo prazo da UE na reforma do sector da segurança deva ser concretizado através de programas comunitários e apoio bilateral dos Estados-Membros, um contributo mais centrado no curto ou médio prazo pode relançar os instrumentos a longo prazo e completá-los. O Instrumento de Estabilidade melhorará a capacidade da Comunidade para reagir rapidamente e empenhar-se a curto prazo, em condições mais flexíveis, em diferentes partes do mundo. As missões efectuadas a título da PESD dão frequentemente apoio nas primeiras etapas da reforma do sector da segurança em situações de crise ou de pós-crise e identificam novos domínios para ajuda da UE, sobretudo domínios como a reforma fundamental das forças armadas e dos serviços de informações. A fim de consolidar o apoio que dá à reforma do sector da segurança, a UE deve procurar reforçar as sinergias entre o apoio da Comunidade e o apoio bilateral dos Estados-Membros, por um lado, e melhorar a eficácia da coordenação entre as

---

<sup>14</sup> O Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria, por exemplo, propõe uma nova abordagem para a cooperação transfronteiriça e uma capacidade de apoiar uma vasta gama de actividades relacionadas com a reforma do sector da segurança. O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão ajudará os países beneficiários nos seus esforços de reforma, nomeadamente no que diz respeito ao seu sistema jurídico, polícia, Ministério Público, sistemas judiciário e penitenciário, alfândega e controlos nas fronteiras. Além disso, a cooperação transfronteiriça contribuirá para prevenir as ameaças comuns que pendem sobre a segurança nas zonas fronteiriças, bem como a lutar contra esse fenómeno.

missões efectuadas no quadro da PESD e as acções da Comunidade e dos Estados-Membros, por outro.

É importante que a UE, no seu conjunto, adopte uma abordagem global e pragmática em relação ao processo de reforma para poder dar um apoio oportuno, bem coordenado e pertinente ao longo de todo o processo e dos seus diferentes elementos. A realização de análises estratégicas e de avaliações das necessidades conjuntas<sup>15</sup> para todo o processo, bem como uma planificação detalhada permitirão, se necessário, uma acção mais coerente e coordenada. Um apoio eficaz exige o intercâmbio de conhecimentos técnicos e uma base de peritos mais vasta nos Estados-Membros para os diferentes aspectos da reforma do sector da segurança.

Graças ao diálogo político estabelecido com o país parceiro, a União Europeia deve procurar garantir que o seu apoio corresponda às necessidades e às expectativas dos actores nacionais e que se inscreva no quadro político do processo de reforma geral. As iniciativas da sociedade civil podem igualmente contribuir para melhorar a supervisão do sector da segurança, sem que seja necessário o acordo prévio dos governos. Por outro lado, conviria analisar qual a acção comunitária mais adequada a um determinado contexto, que venha completar programas existentes e acrescentar um certo valor em termos de apoio internacional à reforma do sector da segurança. A próxima etapa importante consistiria em elaborar as directivas globais de execução.

A acção da UE deve igualmente ser coordenada com as actividades de outros actores externos. O estabelecimento de quadros de execução relativos à reforma do sector da segurança no âmbito do CAD da OCDE, com a participação activa da Comissão, dos Estados-Membros e de outros doadores (como o Canadá, os Estados Unidos da América, o Japão, a Noruega e a Suíça), poderia melhorar a coordenação e a complementaridade do apoio dos doadores.

Ao promover a eficácia do multilateralismo, deve procurar-se conseguir uma coordenação e cooperação estreitas com a ONU e com outras organizações internacionais, incluindo com organizações regionais e sub-regionais, como a OSCE e a União Africana, bem como com a sociedade civil. Esta situação traduz a importância para a UE de certos parceiros e actores no que diz respeito à elaboração e execução de abordagens e de programas relativos à reforma do sector da segurança. O reforço das capacidades a nível regional e sub-regional será, portanto, também uma importante meta para o apoio à reforma do sector da segurança.

## **5.2. Recomendação destinada a reforçar a contribuição da CE no âmbito do apoio global da UE à reforma do sector da segurança**

*Reforçar a política e programar o diálogo*

- Garantir uma política mais eficaz e holística bem como um diálogo programado com as partes interessadas nos países parceiros, integrando as normas internacionais relativas à reforma do sector da segurança<sup>16</sup> e os princípios que regem o apoio da CE no diálogo político e definindo objectivos, prioridades e

---

<sup>15</sup> CE, PESC/PESD e Estados-Membros.

<sup>16</sup> Cf. Anexo 4.

mecanismos de acompanhamento com os governos e os intervenientes não-estatais, com vista a abordar o problema da capacidade e do desempenho das instituições públicas de forma mais eficaz. A CE pode decidir conceder assistência a países onde a qualidade da governação no sector da segurança se tem vindo a deteriorar.

*Integrar a reforma do sector da segurança nos Documentos de Estratégia por país e por região, nos Planos de Acção e nos instrumentos de programação*

- Integrar a reforma do sector da segurança nos Documentos de Estratégia por país ou por região e nos Planos de Acção com base em análises sobre a governação, os conflitos e o sector da segurança. A CE poderá assim mais facilmente adoptar uma abordagem holística relativa à reforma do sector da segurança. Paralelamente, é conveniente garantir uma certa flexibilidade para que a CE possa adaptar a sua programação à situação no terreno. A coordenação entre a CE e os documentos de estratégia bilaterais dos Estados-Membros pode melhorar a planificação do conjunto dos esforços efectuados pela União Europeia neste domínio.

*Garantir a coordenação da planificação*

- Uma planificação coordenada entre os três pilares poderá, se necessário, garantir uma melhor coerência de todas as acções da União Europeia.
- A avaliação das necessidades e o recurso a equipas de avaliação e de planificação para efectuar missões de informação podem contribuir para a planificação de actividades (complementares) da CE bem de acções de âmbito mais vasto da UE. Conviria igualmente prever missões comuns com o Secretariado do Conselho e/ou os Estados-Membros.

*Reforçar globalmente a execução do apoio da UE*

- Devem ser feitos esforços para reforçar a coordenação e melhorar a complementaridade entre as acções da UE executadas pela CE, pela UE no quadro da PESC/PESD e pelos Estados-Membros, a título dos seus programas bilaterais a nível da sede e no terreno.
- É necessário desenvolver esforços com vista a permitir uma execução conjunta das acções da Comunidade, dos Estados-Membros e da UE no quadro da PESC/PESD.

*Elaborar instrumentos de planificação e de execução*

- A elaboração de instrumentos para a realização de análises completas e a definição de orientações operacionais para a execução da reforma do sector da segurança no prolongamento da presente reflexão podem contribuir para a avaliação geral, para a programação, bem como para a execução do apoio da CE/UE no terreno.

*Expandir as competências técnicas e a equipa de peritos para missões e programas no terreno*

- É conveniente contribuir para o desenvolvimento da cooperação institucional entre as instituições competentes dos Estados-Membros e a Comissão para responder à necessidade de mobilizar numerosos peritos qualificados para actividades a curto, médio e longo prazos e garantir a coerência do perfil, da formação e do equipamento desses peritos que serão enviados para o estrangeiro, no quadro de programas específicos de reforma do sector de segurança. É necessário identificar modalidades adequadas de mobilização eficaz dos recursos humanos.

*Desenvolver acções de formação específicas no domínio da reforma do sector da segurança para a integração da mesma na programação*

- Para que a UE adopte uma abordagem mais holística e completa face à reforma do sector da segurança, conviria desenvolver acções de formação específicas para contribuir para a sua integração na programação e expandir as competências técnicas nas instituições da UE e dos Estados-Membros.

*Dar prioridade à reforma do sector da segurança no âmbito dos novos instrumentos financeiros*

- Conviria, se necessário, dar prioridade ao apoio à reforma do sector da segurança no âmbito dos novos instrumentos financeiros, através da adopção de uma abordagem holística e completa face à reforma do sector da segurança, designadamente no âmbito dos Instrumentos de Assistência (de Pré-Adesão, de Vizinhaça e de Parceria, de Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Económica, de Estabilidade). O Instrumento de Estabilidade poderia desempenhar um papel importante na mobilização rápida e flexível de uma ajuda nas fases críticas do processo de reforma, e como complemento tanto de programas de assistência a longo prazo como de outros instrumentos de curto prazo.

*Reforçar a cooperação com os parceiros internacionais*

- Reforçar a cooperação com as organizações regionais e multilaterais, nomeadamente a ONU, a OCDE, o Conselho da Europa, a OSCE e a União Africana, em matéria de formação e de troca de informações sobre as melhores práticas, bem como de coordenação da planificação e da execução do apoio dado à reforma do sector da segurança. Conviria reforçar igualmente a cooperação com as organizações da sociedade civil e outros doadores no terreno tendo em vista melhorar a eficácia do apoio dado pela UE à reforma do sector da segurança.