



COMISSÃO
EUROPEIA

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

Bruxelas, 7.12.2011
COM(2011) 865 final

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

A Europa Global: uma estratégia para o financiamento da acção externa da UE

1. CONTEXTO

Com 500 milhões de habitantes e representando mais de 25% do Produto Interno Bruto e um quinto das trocas comerciais a nível mundial, a União Europeia (UE) é um protagonista global. A UE, que assume as responsabilidades que lhe incumbem relativamente à governação mundial, desempenha um papel político activo e tem interesses específicos no plano regional e global. Assim, proporciona mais de metade da ajuda ao desenvolvimento a nível internacional e é o primeiro doador mundial de ajuda humanitária. O papel da UE na governação mundial traduz-se no seu apoio activo à promoção da democracia e do Estado de direito, à protecção dos direitos humanos e da segurança humana, bem como no respeito pelas convenções internacionais no domínio social e do ambiente, e no seu empenhamento num comércio aberto e na agenda para um trabalho digno.

O mundo evoluiu. A actual crise económica veio evidenciar a necessidade de a Europa aprofundar e consolidar as relações com os seus parceiros, designadamente as regiões vizinhas, tendo em conta o seu impacto muito significativo nas perspectivas financeiras e económicas da Europa. Num mundo caracterizado por uma interligação crescente, os desafios em matéria de segurança assumiram novas formas. A escassez de recursos naturais, o rápido crescimento da população mundial e as ameaças associadas às alterações climáticas vieram pôr em causa a nossa forma de relacionamento com os nossos parceiros internacionais.

O mundo em desenvolvimento está também em rápida mutação. Assiste-se actualmente a uma deslocação dos centros de poder, à medida que um número crescente de potências emergentes faz a sua entrada na cena mundial. O Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul, nomeadamente, estabelecem novas formas de relacionamento com o resto do mundo, pautando-se também, frequentemente, por diferentes valores. As regras da governação mundial estão a ser progressivamente redefinidas com a afirmação da importância do G-20. Muitos domínios, que se revestem de grande interesse para a UE, como o desenvolvimento sustentável, a segurança, incluindo a não proliferação, o desarmamento e a cibersegurança, a regulação do sector financeiro, o comércio e o investimento, as alterações climáticas, a biodiversidade e a utilização das novas tecnologias exigem soluções multilaterais.

Neste contexto global de contornos menos definidos, a UE tem todo o interesse em promover um sistema multilateral assente em regras. As economias emergentes desempenham também um papel cada vez mais importante nos países em desenvolvimento, tendo o comércio Sul-Sul suplantado o comércio Norte-Sul. Os países mais pobres, em contrapartida, vêem-se confrontados com a ameaça crescente de marginalização. Por último, o início dos processos de transição democrática nos países do Sul do Mediterrâneo está a transformar radicalmente a vizinhança imediata da Europa.

União Europeia evoluiu. O Tratado de Lisboa oferece novas possibilidades de promover uma abordagem abrangente e coerente da União. Nele se enunciam os princípios e objectivos essenciais, bem como o quadro global da acção externa da UE, criando também o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE), sob a autoridade do Alto Representante e Vice-Presidente, ao qual incumbe assegurar a coerência da acção externa da União. O SEAE e a Comissão cooperam estreitamente na execução da política externa da União, tanto a nível da sede como nas delegações da UE. O Tratado confere igualmente poderes adicionais ao Parlamento Europeu, em especial no âmbito do processo orçamental. Às novas disposições do Tratado relativas às relações da UE com os países abrangidos pelo processo de alargamento e

com os países vizinhos, à cooperação para o desenvolvimento, à ajuda humanitária e à protecção civil devem corresponder instrumentos jurídicos e financeiros adequados.

A Comunicação «Um orçamento para a Europa 2020», adoptada pelo Colégio de Comissários em 29 de Junho de 2011, destacou os domínios em que a UE pode desempenhar um importante papel num mundo globalizado e em constante mutação, baseando-se claramente na Estratégia Europa 2020 e na nova arquitectura do Tratado de Lisboa. Num contexto de crise económica mundial, a UE deve, mais do que nunca, procurar concentrar os seus recursos onde são mais necessários e podem ter o máximo impacto e valor acrescentado.

O objectivo geral da acção externa no âmbito do novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) consistirá em garantir que, não obstante a crise económica e as suas consequências orçamentais, a UE é capaz de se exprimir a uma só voz, revelar-se à altura das suas ambições no que respeita à promoção da democracia, da paz, da solidariedade, da estabilidade e da prosperidade e à luta contra a pobreza, tanto a nível global como na nossa vizinhança imediata, e contribuir para a salvaguarda dos bens públicos mundiais. Estes são os princípios em que assentam as propostas de revisão dos instrumentos de acção externa que acompanham a presente comunicação¹.

2. POR QUE MOTIVO A UNIÃO EUROPEIA DEVE INVESTIR NAS RELAÇÕES EXTERNAS?

2.1 Um mundo interdependente

O peso relativo dos nossos principais parceiros tem vindo a aumentar, tanto em termos económicos como políticos, impondo, mais do que nunca, que a Europa se exprima em unísono. Os acontecimentos noutras partes do mundo podem ter repercussões directas sobre os cidadãos europeus. As catástrofes naturais ou de origem humana podem minar rapidamente a estabilidade em muitos países. Como pudemos constatar no contexto da «Primavera Árabe», os eventos na nossa vizinhança têm consequências directas e imediatas. A UE tem especial interesse e responsabilidade na promoção de um processo de democratização que conduza à estabilidade e à prosperidade nesta região.

As nossas sociedades são cada vez mais sociedades globalizadas. A vida quotidiana é influenciada pela evolução global em domínios como o comércio internacional e o investimento, a energia, a migração e as alterações climáticas. O planeta tem de partilhar recursos escassos de forma sustentável e temos de nos adaptar a um contexto em mutação. Simultaneamente, para garantir uma governação internacional estável e justa, devemos prosseguir os nossos esforços no sentido de ajudar todos aqueles que correm o risco de ser deixados para trás.

Analogamente, as políticas internas da UE podem ter uma incidência directa nos países terceiros e muitas vezes só podem ser plenamente concretizadas em estreita cooperação com

¹ Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, Instrumento Europeu de Vizinhança, Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, Decisão da Comissão de execução da Decisão do Conselho sobre as relações entre a União Europeia, por um lado, e a Gronelândia e o Reino da Dinamarca, por outro, Instrumento de Parceria, Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, Instrumento de Estabilidade, Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear. Estes princípios orientarão igualmente a utilização dos instrumentos relativos à Ajuda Humanitária, à Protecção Civil e à Assistência Macrofinanceira.

os nossos parceiros internacionais. Neste contexto de interdependência crescente, e à luz do seu empenhamento num multilateralismo efectivo, a União tem um interesse vital em participar activamente nos processos de tomada de decisões à escala global, em especial em instâncias multilaterais como a ONU, a OMC e o G8/G20.

Para poderem fazer face a desafios globais como as alterações climáticas, a perda da biodiversidade, o terrorismo, a criminalidade organizada e a cibersegurança, bem como os desequilíbrios comerciais, os principais protagonistas têm de intensificar a sua colaboração. A UE tem de adaptar-se a esta nova realidade ao defender os seus interesses no exterior e deve promover uma abordagem mais coerente nas suas relações bilaterais e multilaterais. Deverá dispor dos instrumentos que lhe permitam fazer face a todos os acontecimentos que possam ter repercussões nos seus cidadãos, quer tirando partido das oportunidades que proporcionam, quer antecipando os eventuais riscos e ameaças que representam.

2.2 Valor acrescentado da UE

Num mundo globalizado, conjugar os esforços tornou-se cada vez mais crucial. O valor acrescentado da intervenção a nível da UE é evidente em diversos domínios, dado que permite:

- Agrupar recursos para os utilizar numa vasta gama de políticas e instrumentos. Todos os Estados-Membros podem beneficiar da ampla representação geográfica da UE em países terceiros, que proporciona uma plataforma para enfrentar desafios específicos, combinando uma série de instrumentos e medidas de que cada um dos países, individualmente, dificilmente poderia dispor;
- Melhorar a nossa posição negocial e a nossa influência política, aumentando o peso e a representação globais com base em interesses e compromissos comuns e bem definidos. Do mesmo modo, permite impulsionar as discussões e as soluções multilaterais relativamente a preocupações mundiais como as alterações climáticas, a protecção do ambiente e a segurança energética;
- Projectar as nossas políticas, normas e valores com base em interesses comuns europeus, nos casos em que, a começar pelas políticas de alargamento e de vizinhança, a UE está mais bem colocada para acompanhar os seus parceiros na sua transformação política e económica, bem como para os ajudar a estabilizar as suas economias ou a alinhar-se pelas regras e normas da UE;
- Aplicar as melhores práticas a fim de criar um elevado nível de credibilidade internacional no que respeita à promoção dos direitos humanos e da democratização, incluindo a observação eleitoral, e à melhoria da governação. Além disso, permite manter um elevado grau de neutralidade e de imparcialidade na prestação de ajuda humanitária, e, por último, tirar partido da nossa longa experiência na mobilização, à escala global, de uma assistência ao desenvolvimento previsível e a longo prazo;
- Realizar economias de escala na prestação de assistência técnica e financeira ou na execução de actividades de cooperação, bem como na gestão de serviços diplomáticos e de desenvolvimento no estrangeiro.

3. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

Em sintonia com a Comunicação de Junho sobre o QFP, os instrumentos financeiros de acção externa da UE perseguirão os seguintes objectivos estratégicos²:

- Promover e defender os valores da UE no exterior, conferindo aos direitos humanos, à democracia e ao Estado de direito um lugar primordial na acção externa da UE;
- Investir na prosperidade e estabilidade a longo prazo dos países vizinhos da UE e apoiar os processos de reforma em curso nos países que estão a preparar a sua adesão à União;
- Apoiar os interesses da UE no exterior, designadamente no que respeita à protecção dos seus cidadãos, ao reforço das oportunidades comerciais, à promoção das normas da UE, à garantia da segurança energética, etc;
- Orientar as políticas da UE de forma a enfrentar importantes desafios globais como a luta contra as alterações climáticas, a inversão do processo de perda da biodiversidade e a protecção dos recursos e bens públicos mundiais;
- Aumentar o impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE, tendo como principal objectivo contribuir para a erradicação da pobreza,
- Reforçar os mecanismos de solidariedade europeia na sequência de catástrofes naturais ou de origem humana,
- Melhorar as capacidades de prevenção e resolução de crises, preservar a paz, prevenir os conflitos e reforçar a segurança internacional.

4. PRINCÍPIOS SUBJACENTES

4.1 Aproveitar as novas oportunidades

No período subsequente a 2013, a tónica será colocada na adaptação das modalidades de concepção, programação e execução da ajuda externa da UE às novas realidades políticas, económicas e institucionais, consolidando, simultaneamente, os resultados positivos alcançados até à data.

Enfrentar os desafios a curto, médio e longo prazo em toda uma série de sectores e mobilizar uma combinação de instrumentos externos a nível da UE e dos Estados-Membros exigirá especiais esforços para garantir uma coerência política global no relacionamento com os nossos parceiros com vista a definir uma abordagem global da UE. A revisão do processo de programação proposta assegurará uma maior coerência entre os diferentes domínios de acção externa da UE e uma abordagem mais centrada em resultados, permitindo, simultaneamente, a flexibilidade necessária para dar resposta às prioridades políticas.

² COM(2011) 500 «Um orçamento para a Europa 2020 — Parte II».

A nova geração de instrumentos de acção externa facilitará o diálogo político, as negociações e a implementação dos acordos existentes e futuros com os nossos parceiros, no quadro do apoio a uma estratégia política global para esses países. Neste contexto, a coerência das políticas numa perspectiva de desenvolvimento continua a assumir uma importância primordial. Paralelamente, a UE intensificará o diálogo e a coordenação com outros parceiros não estatais, nomeadamente organizações da sociedade civil (incluindo parceiros sociais), autoridades locais, organizações multilaterais, instituições financeiras internacionais, outros doadores e o sector privado.

4.2 Maximizar o impacto de recursos escassos

A UE deve procurar concentrar os seus recursos onde são mais necessários e susceptíveis de produzir o máximo impacto. A adopção de uma *abordagem mais diferenciada* relativamente às parcerias e à afectação da ajuda, em função do contexto do país, constitui um princípio fundamental desta proposta. A UE deve continuar a reconhecer a importância especial do apoio ao desenvolvimento na sua própria vizinhança, bem como na África Subsariana. Por outro lado, muitos países estão a emancipar-se da ajuda ao desenvolvimento da UE, dado que são capazes de financiar o seu próprio desenvolvimento.

A ajuda será atribuída em função das necessidades, das capacidades, do empenhamento e do desempenho do país, bem como do potencial impacto da UE. As necessidades específicas dos países em situação de vulnerabilidade, fragilidade, conflito ou crise serão consideradas prioritárias. A diferenciação permitirá o recurso a *diferentes formas de cooperação*, designadamente uma combinação de subvenções e empréstimos das instituições financeiras internacionais, nomeadamente o Banco Europeu de Investimento. O recurso crescente a instrumentos financeiros inovadores deverá permitir a mobilização de financiamentos adicionais, incluindo do sector privado. Assim, garantir-se-á o máximo impacto das despesas da UE num contexto orçamental muito restritivo. A UE procederá igualmente a uma *concentração das despesas externas*, para evitar as ineficiências decorrentes da dispersão sectorial e da fragmentação da ajuda. Há que privilegiar o investimento nas bases e nos motores de um crescimento inclusivo e sustentável, bem como na promoção dos direitos humanos, da democracia e de outros elementos essenciais da boa governação, incluindo a promoção da igualdade de género e dos direitos das mulheres.

Num mundo em rápida mutação, os instrumentos financeiros da UE têm sido tradicionalmente afectados pela falta de *flexibilidade*. O Instrumento de Estabilidade (IE) foi criado em parte para obviar a este problema. A fim de continuar a aumentar a capacidade de resposta da UE a acontecimentos imprevistos, foram introduzidos novos mecanismos de revisão dos instrumentos destinados a aumentar a flexibilidade, em especial reservando fundos para necessidades imprevistas e definindo dotações mínimas.

No intuito de maximizar a eficácia na prestação da assistência da UE, propõe-se uma *simplificação das normas e procedimentos* de programação e execução de todos os instrumentos de acção externa, nomeadamente no contexto de uma revisão do Regulamento Financeiro. A simplificação deve, antes de mais, beneficiar as regiões e os países parceiros, mas permitirá também uma gestão mais eficiente através da redução da carga administrativa. Um instrumento legislativo horizontal assegurará um elevado grau de harmonização das disposições financeiras

A UE pretende que a afectação e o desembolso dos seus fundos obedeçam ao princípio da *responsabilização mútua*. De um modo geral, os instrumentos de acção externa da UE

tomarão em maior consideração os aspectos dos direitos humanos, a democracia e a boa governação aquando da atribuição de ajuda externa aos países parceiros. Relativamente aos países do alargamento e aos países vizinhos, a dotação por país e a prestação de ajuda deverão estar mais estreitamente ligadas aos progressos verificados na implementação de reformas. Quanto aos países em desenvolvimento, a UE reforçará a responsabilização mútua no que se refere à concretização dos compromissos e dos objectivos acordados com os países parceiros. As dotações indicativas por país serão revistas em função da evolução das condições e dos critérios supramencionados. A afectação de ajuda humanitária continuará a basear-se nas necessidades e no respeito pelos princípios da neutralidade, da imparcialidade e da independência.

Em consonância com as disposições do Tratado de Lisboa, os novos instrumentos introduzirão novos mecanismos que garantam um debate mais democrático sobre a ajuda externa da União Europeia, através de uma *maior participação do Parlamento Europeu*. A título de exemplo, refira-se o recurso a actos delegados³, que podem aumentar a flexibilidade dos instrumentos externos. Para melhorar o controlo democrático do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), proceder-se-á ao seu alinhamento pelo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, tendo no entanto em conta as especificidades do instrumento.

5. UM PROCESSO DE PROGRAMAÇÃO REVISTO E SIMPLIFICADO

Uma das inovações mais significativas deste processo de revisão dos instrumentos de acção externa da UE reside na alteração proposta do processo de programação. O Tratado de Lisboa estabelece claramente a obrigação de a UE e os seus Estados-Membros coordenarem as respectivas políticas em matéria de acção externa⁴, nomeadamente em matéria de cooperação para o desenvolvimento⁵.

5.1. Definir estratégias globais conjuntas da UE

Para alcançar este objectivo e conseguir um maior impacto e visibilidade nas suas relações com países terceiros, a UE e os Estados-Membros devem dispor de uma estratégia comum, claramente definida, para as suas relações com uma região ou um país parceiro. Sempre que oportuno, tal poderia traduzir-se na elaboração de um *Documento-Quadro Conjunto (DQC)* com base numa análise conjunta⁶. O DQC englobaria todos os aspectos da acção externa da UE e todas as suas ferramentas/instrumentos, a fim de alcançar um equilíbrio adequado entre flexibilidade e previsibilidade, bem como entre objectivos de curto, médio e longo prazo. O DQC definiria linhas de acção estratégicas e um amplo conjunto de medidas relativas aos instrumentos e políticas da UE e dos Estados-Membros a aplicar num dado país ou região, tendo em conta aspectos diplomáticos e políticos (Política Externa e de Segurança Comum, diálogo político, democracia e direitos humanos, etc.), a cooperação para o desenvolvimento, a ajuda humanitária, a segurança, bem como a projecção externa das políticas internas. Tal como reflectido nos novos instrumentos propostos, o DQC elaborado para uma região ou país parceiro seria utilizado para o processo de programação, pelo que não seria necessário um documento de estratégia relativo a esse país ou região.

³ Em conformidade com o artigo 290.º do TFUE.

⁴ Artigos 21.º e 22.º do TUE.

⁵ Artigo 210.º do TFUE.

⁶ Excepto relativamente aos países do alargamento, em que o planeamento estratégico da assistência financeira incumbe à Comissão, com base na estratégia de alargamento.

5.2. Promover um processo de programação mais flexível e reactivo

A UE tem de simplificar o seu processo de programação por forma a melhorar a capacidade para reagir perante eventuais alterações da situação, tornando-o igualmente mais flexível para facilitar a programação conjunta com os Estados-Membros, o que deverá passar a ser a norma na UE. A programação dos fundos deve basear-se numa estratégia clara, definida nos documentos de estratégia relativos a cada região ou país parceiro, cuja dotação plurianual seja superior a um determinado nível⁷. Todos os documentos seguintes podem ser considerados documentos de estratégia:

1. O documento de estratégia nacional de um país parceiro (Plano nacional de desenvolvimento ou similar) reconhecido pela Comissão e pelos serviços do SEAE;
2. Um documento de programação conjunta elaborado pelo SEAE e pelos serviços da Comissão, em articulação com os Estados-Membros;
3. Um documento de estratégia relativo a um país ou a uma região ou o seu equivalente elaborado pelo SEAE e pelos serviços da Comissão.

Tal como acima referido, o Documento-Quadro Conjunto (DQC), sempre que exista, deverá servir igualmente de documento de estratégia. A existência de um documento deste tipo não exclui a elaboração de outros, mas é necessário pelo menos um documento para a programação dos fundos da UE. Na região abrangida pela Política de Vizinhança, relativamente aos países que tenham acordado um plano de acção ou documento equivalente com a UE, os documentos de estratégia por país serão substituídos por Quadros Únicos de Apoio. No caso do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, os novos documentos de estratégia por país promoverão uma maior coerência entre todos os domínios de intervenção abrangidos pelo instrumento.

A programação dos fundos da UE, com base no documento de estratégia, deverá, em princípio, figurar num Programa Indicativo Plurianual ou documento equivalente. O SEAE e os serviços da Comissão procurarão, sempre que possível, elaborar os documentos de programação plurianuais conjuntamente com os Estados-Membros.

Uma vez que os fundos da UE são programados em função das necessidades e estratégias dos países parceiros, o período de programação deverá, em princípio, ser sincronizado com os seus ciclos estratégicos. O ciclo de programação da UE pode variar de um país para outro e o montante de fundos programados inicialmente poderá, por conseguinte, não cobrir todo o ciclo 2014-2020, nem todas as dotações indicativas para os países.

É essencial aplicar um grau de flexibilidade mais elevado no caso dos Estados em situação de fragilidade, de crise e de pós-crise e, nomeadamente, dos Estados afectados por conflitos, de forma a permitir uma rápida (re)programação da assistência da UE em conformidade com o DQC ou com o documento de estratégia relativo ao país e/ou quaisquer estratégias da UE em matéria de prevenção de conflitos, resposta/gestão de situações de crise e consolidação da paz. Tal deverá possibilitar a necessária combinação de abordagens e instrumentos, assegurando nomeadamente um justo equilíbrio entre as abordagens orientadas para a segurança, o

⁷ O montante exacto deve ainda ser decidido. Está já previsto no projecto de regulamento ICD. No tocante ao IPA, poderão ser adoptados programas plurianuais independentemente do seu montante.

desenvolvimento e a ajuda humanitária e garantindo a continuidade entre a resposta de curto prazo e o apoio a longo prazo.

O processo de (re)programação deverá centrar-se essencialmente em sectores-chave como a governação, o restabelecimento da prestação de serviços sociais e a recuperação dos meios de subsistência, a consolidação da paz e do Estado e atacar as causas profundas da fragilidade ou do (risco de novo) conflito, bem como a vulnerabilidade perante catástrofes. O processo de adopção ou ajustamento dos programas indicativos plurianuais deverá ser abreviado, tendo em conta a velocidade a que as situações políticas podem evoluir. Os documentos de programação serão revistos se e quando necessário.

6. ESTRUTURA PROPOSTA PARA A NOVA RUBRICA RELATIVA À ACÇÃO EXTERNA

6.1 Cooperação com os países parceiros

A União Europeia centrará a sua colaboração com os parceiros externos em quatro grandes prioridades estratégicas, que decorrem directamente do Tratado: alargamento, vizinhança, cooperação com parceiros estratégicos e cooperação para o desenvolvimento.

O *Instrumento de Assistência de Pré-Adesão* (IPA) continuará a constituir o pilar financeiro da estratégia de alargamento, englobando todos os aspectos das políticas internas e das questões temáticas. O objectivo consistirá em garantir que os países candidatos e potenciais candidatos estão plenamente preparados para a eventual adesão, incentivando-os a integrar, mediante a sua adaptação, as novas políticas e estratégias da UE nas suas prioridades nacionais. A tónica será colocada no apoio às reformas políticas, nomeadamente no reforço das instituições democráticas e do Estado de direito, na promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, no desenvolvimento socioeconómico, na cooperação regional, na adopção e implementação do acervo, nos objectivos da estratégia UE 2020 e na preparação para a gestão das políticas internas após a adesão. A coerência entre o apoio financeiro e os progressos globais efectuados a nível da aplicação da estratégia de pré-adesão será reforçada.

O *Instrumento Europeu de Vizinhança* (IEV) beneficiará os países vizinhos da UE, apoiando o aprofundamento da cooperação política, o reforço da integração económica com a UE e uma transição efectiva e sustentável para a democracia. A cooperação com os vizinhos da União basear-se-á no princípio de «mais por mais», tal como proposto na Comunicação Conjunta da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e da Comissão Europeia intitulada «Uma nova resposta para uma vizinhança em mutação»⁸.

O *Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento* (ICD) centrar-se-á na luta contra a pobreza. Contribuirá igualmente para a consecução dos outros objectivos da acção externa da UE, nomeadamente a promoção do desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável, bem como da democracia, do Estado de direito, da boa governação e do respeito pelos direitos humanos. O instrumento será organizado em torno de:

- i) Programas geográficos destinados a apoiar a cooperação bilateral e regional com os países em desenvolvimento não abrangidos pelo IEV, pelo IPA ou pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento. Tendo em conta o imperativo de dar resposta às necessidades e prioridades dos países parceiros, bem como de

⁸ COM(2011) 303.

garantir o seu empenhamento, em consonância com os compromissos assumidos a nível internacional em matéria de eficácia da ajuda, os programas geográficos continuarão a constituir o elemento central do ICD.

- ii) Programas temáticos racionalizados, cuja flexibilidade será reforçada para permitir reagir rapidamente aos novos desafios globais. O «programa relativo aos bens públicos e aos desafios globais» visará os principais bens públicos e desafios globais, designadamente as alterações climáticas, o ambiente, a energia, o desenvolvimento humano, a segurança alimentar e a agricultura sustentável, bem como a migração, assegurando simultaneamente a coerência com o objectivo de redução da pobreza. No mínimo 25 % da dotação deste programa será consagrada ao objectivo relativo às alterações climáticas e ao ambiente, a fim de alcançar o objectivo definido na Estratégia «Europa 2020». No mínimo 20 % do programa relativo aos bens públicos e aos desafios globais será destinado ao apoio à inclusão social e ao desenvolvimento humano e, nomeadamente a prioridades essenciais como os cuidados de saúde e o ensino básicos. O «programa relativo às organizações da sociedade civil e às autoridades locais» procurará promover a participação destes intervenientes nas estratégias e processos de desenvolvimento. iii) O programa pan-africano no âmbito do ICD apoiará a concretização da parceria estratégica Africa-UE, em complementaridade com outros instrumentos de cooperação com as regiões e os países africanos.

A necessidade de assegurar a coerência da política geral da UE será devidamente tomada em consideração mediante uma melhor integração da dimensão externa das políticas internas da UE no âmbito do ICD e da respectiva programação, tendo em conta as necessidades e prioridades dos países parceiros, em conformidade com os princípios da eficácia da ajuda.

A aplicação do princípio da diferenciação permitirá assegurar uma melhor ligação entre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento, sendo concedida prioridade em termos de afectação de fundos aos países confrontados com os desafios associados à transição. A aplicação de modalidades específicas de programação e flexibilidade aos países em situação de crise ou pós-crise deverá favorecer uma melhor coordenação entre a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento. Nesta perspectiva, a possibilidade de manter fundos não afectados permitirá mobilizar fundos para fazer face aos desafios ligados à transição, através de uma alteração dos programas indicativos plurianuais.

A cooperação com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico continuará a ser essencialmente financiada à margem do orçamento, ao abrigo do décimo-primeiro *Fundo Europeu de Desenvolvimento* (FED). A cooperação com os países e territórios ultramarinos será igualmente financiada pelos recursos do FED. As diferentes chaves de repartição das contribuições dos Estados-Membros para o 11.º FED deverão ser alinhadas pelas chaves de repartição do orçamento geral da UE, por forma a facilitar a integração do FED no orçamento da UE numa fase posterior.

A parceria UE-Gronelândia tem por objectivo preservar os **laços estreitos** que unem as duas partes, apoiando simultaneamente o **desenvolvimento sustentável** da sociedade gronelandesa. Esta parceria deverá ser reforçada e contemplar domínios como as matérias-primas, tendo em conta o seu potencial económico significativo neste país.

O novo *Instrumento de Parceria* (IP) promoverá os interesses da UE e os interesses mútuos, conferindo um alcance global à Estratégia «Europa 2020». O IP, que substitui o instrumento relativo aos países industrializados, permitirá à UE responder, de forma eficaz e flexível, aos objectivos de cooperação resultantes das nossas relações com os países parceiros e enfrentar desafios de âmbito global. Muito embora a tónica seja colocada nos parceiros estratégicos e nas economias emergentes, o instrumento continuará a ter um alcance global. Poderá igualmente reforçar as novas relações com os países que deixaram de ser abrangidos pela cooperação bilateral para o desenvolvimento. A classificação da despesa como ajuda pública ao desenvolvimento deixará de ser obrigatória, embora continue a ser possível. O Instrumento de Parceria poderá ainda contribuir para a acção da UE em matéria de clima e biodiversidade, embora não se proceda a uma afectação prévia de fundos.

Os futuros instrumentos de acção externa deverão igualmente permitir à UE e aos seus Estados-Membros aumentar o seu peso nas parcerias políticas e económicas em que estão empenhados, bem como respeitar os compromissos assumidos em diferentes instâncias. Por exemplo, a UE tem a ambição de afectar no mínimo 20 % do seu orçamento à criação de uma sociedade hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas e integrar as acções em matéria de clima e biodiversidade em todos os seus instrumentos de acção externa.

Ademais, para além da dotação financeira atribuída ao programa «Erasmus para todos», no âmbito da rubrica 1 do orçamento da UE, e no intuito de promover a dimensão internacional do ensino superior, será afectado um montante indicativo de 1 812 100 000 EUR proveniente dos diversos instrumentos de acção externa (Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, Instrumento Europeu de Vizinhança, Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, Instrumento de Parceria e Fundo Europeu de Desenvolvimento), em consonância com os objectivos da acção externa da UE definidos no artigo 21.º do TUE, a acções de mobilidade no âmbito da aprendizagem, bem como à cooperação e ao diálogo estratégico com as autoridades/instituições/organizações dos países elegíveis no âmbito destes instrumentos de acção externa.

6.2 Promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial

O reforço do *Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos* (IEDDH), permitirá à UE proporcionar mais apoio para o desenvolvimento de sociedades civis florescentes e do seu papel específico enquanto factores fundamentais de uma mudança positiva em matéria de direitos humanos e democracia. Tal inclui uma maior capacidade da UE para reagir prontamente a situações de emergência em matéria de direitos humanos, bem como uma intensificação do apoio a mecanismos internacionais e regionais de protecção dos direitos humanos. Será ainda concedida ajuda à realização de missões de observação eleitoral, à aplicação das suas recomendações e à melhoria dos processos democráticos e eleitorais.

6.3 Prevenção e gestão de crises

O *Instrumento de Estabilidade* (IE) será reforçado a fim de reflectir os desafios crescentes colocados pelo contexto internacional. A sua vertente não-programável será utilizada em situações de crise, nomeadamente em caso de catástrofes naturais. A vertente programável estará orientada para acções de reforço das capacidades no âmbito da preparação para situações de crise e para a resposta a ameaças globais e transregionais como o terrorismo, a criminalidade organizada, o tráfico ilícito, a protecção de infra-estruturas críticas e da saúde pública, bem como a atenuação dos riscos relacionados com materiais químicos, biológicos, radiológicos e nucleares. Apoiará ainda medidas destinadas a garantir que as necessidades

específicas das mulheres e das crianças em situações de crise e de conflito, e nomeadamente a sua vulnerabilidade a actos de violência de género, são adequadamente contempladas.

O *Instrumento de Cooperação no domínio da Segurança Nuclear* (ICSN) continuará a procurar promover um elevado nível de segurança nuclear, a protecção contra as radiações e a aplicação de salvaguardas eficientes e eficazes do material nuclear em países terceiros, nomeadamente nos países vizinhos, em conformidade com as convenções e normas internacionais.

6.4 Outros instrumentos financeiros para a acção externa

Um dos outros instrumentos de acção externa de que a UE dispõe é a assistência macrofinanceira a países terceiros. Este instrumento é utilizado em circunstâncias excepcionais para conceder assistência financeira de carácter macroeconómico, a fim de fazer face a dificuldades temporárias a nível da balança de pagamentos. A participação do FMI é uma condição prévia e a utilização deste instrumento está essencialmente centrada na vizinhança da UE. Qualquer decisão de concessão de assistência macrofinanceira terá de ser compatível com as prioridades da acção externa da UE.

Embora não tenham sido descritos no presente documento, instrumentos como a ajuda humanitária e a protecção civil continuarão a ser financiados no âmbito da rubrica «Europa global» do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020.

Além disso, o orçamento da política externa e de segurança comum continuará a apoiar acções sem implicações militares e de defesa.

7. COERÊNCIA ENTRE INSTRUMENTOS

Tal como no passado, os diferentes instrumentos de política externa da UE continuarão a ser utilizados em simultâneo num determinado país. Em relação às economias emergentes que deixam de ser abrangidas pela cooperação bilateral para o desenvolvimento, como o Brasil, a China e a Índia, serão estabelecidas parcerias diferentes, recorrendo aos diversos instrumentos disponíveis para além da cooperação bilateral para o desenvolvimento. Entre estes instrumentos figuram os programas regionais de cooperação para o desenvolvimento e os programas temáticos ao abrigo do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, do Instrumento para a Democracia e os Direitos Humanos, do Instrumento de Estabilidade, do Instrumento de Parceria, e das componentes externas dos instrumentos internos...Em conformidade com o novo Tratado, o SEAE e os serviços da Comissão atribuirão especial importância à questão da coerência aquando da conjugação de diferentes políticas e instrumentos durante a fase de programação.