

“Um por Todos e Todos por Um”? Atores e Dimensões da Abordagem Global da União Europeia

Fernanda Faria

Consultora independente e investigadora associada do European Centre for Development Policy Management. Tem publicado várias análises sobre os desafios e progresso da abordagem abrangente e tem desenvolvido trabalho de análise política, avaliação e investigação sobre as relações externas da União Europeia, sobre gestão de crises, programas de construção da paz e políticas de segurança e desenvolvimento em contextos de fragilidade em África e na América Latina, no âmbito de projetos da Comissão Europeia e do International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, da OCDE-DAC e de think tanks nomeadamente o Norwegian Peacebuilding Resource Centre, o European Centre for Development Policy Management e o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia. Em 2007 foi co-autora de um estudo desenvolvido sobre a Presidência Portuguesa de 2007.

Resumo

Após o voto pelo ‘Brexit’ e com as múltiplas crises que a UE enfrenta, a questão da abordagem global da UE dificilmente estará no topo das preocupações e prioridades dos Estados-membros. Este texto apresenta, porém, vários motivos pelos quais se justificaria atribuir mais relevância a esta discussão no atual contexto europeu. O vasto leque de políticas, instrumentos e atores que conferem à UE a capacidade de abordar várias dimensões da segurança e do desenvolvimento no plano internacional são uma clara mais-valia da UE. No entanto, esta multiplicidade de atores e dimensões contribui também para as dificuldades que a UE tem em agir e falar ‘a uma só voz’. A falta de uma clara visão e liderança políticas continua a ser o eterno ‘calcanhar de Aquiles’ da ação externa europeia, não obstante progressos significativos na adaptação de instrumentos e mecanismos da UE com vista a uma maior coordenação e trabalho conjunto no âmbito do sistema europeu. Pragmatismo com ambição é, portanto, a opção mais provável da UE para avançar no sentido de uma abordagem global eficaz, que terá necessariamente que ir a par com uma discussão mais ampla sobre a União que queremos.

Abstract

One for All and All for One? Actors and Dimensions of the European Union Comprehensive Approach

In the aftermath of the ‘Brexit’ vote and amid the several crisis the EU is dwelling with, the issue of the comprehensive approach will hardly be EU Member States’ primary concern or priority. Yet, as argued in this paper, there are a number of reasons why this discussion is important for the EU, and even more so in the current context. EU’s wide range of policies, instruments and actors that allow it to address multiple dimensions of security and development, are a clear added-value for EU’s external action. But the multiplicity of actors and dimensions that are EU’s strength, also weaken its ability to act and speak as a coherent ‘one’ in the international stage in the absence of clear political vision and leadership. This unresolved leadership issue is not likely to go away anytime soon – if ever – despite significant progress in adapting tools and mechanisms for coordination and joint work in the EU system. Pragmatism with ambition is therefore EU’s most likely option to push through the commitment towards an effective comprehensive approach. But this is a path that inevitably has to go hand in hand with a clearer view of what kind of Union we want.

No rescaldo do referendo em que uma escassa maioria de ingleses e galeses votaram pelo ‘Brexit’, receios e riscos de desunião pairam sobre ambos os lados do Canal da Mancha. As ondas de choque tanto a nível político e económico como social são ainda imprevisíveis, quer para o Reino Unido como para a União Europeia (UE) e no plano internacional. O que parece certo é a saída do Reino Unido da UE – ou de parte dele caso a Escócia e a Irlanda do Norte optem por sua vez por saírem do Reino Unido para se manterem na UE. Pela primeira vez, a UE depara-se com a provável saída de um Estado-membro depois de sucessivas fases de alargamento, para o qual aliás o Reino Unido muito contribuiu como estratégia contrária ao aprofundamento do projeto político europeu. Quando não conseguiu travar iniciativas de aprofundamento com vista a uma união política, monetária e financeira, o Reino Unido manteve-se tanto quanto possível à margem através de múltiplos *opt-outs*, nomeadamente do Euro, da zona Schengen, de questões de justiça e segurança. Mas não é o único Estado-membro a fazer uso de *opt-outs*.

Independentemente da futura saída do Reino Unido e não obstante a ilusão isolacionista dos adeptos do ‘Brexit’, este continuará a ser um parceiro da UE e ator nas questões europeias, nomeadamente em matéria de política externa e de segurança. Mas não será certamente *business as usual*. A confiança no projeto europeu e nas suas instituições, já muito afetada pelas crises financeira e migratória, não sai incólume com o ‘Brexit’. Não se trata apenas de comunicar melhor o que é o projeto europeu, mas também e sobretudo de definir que União os 27 Estados-membros querem para o futuro. São de esperar discussões difíceis e possíveis divisões entre os 27 e internamente, no seio dos Estados-membros. Alguns veem na saída do Reino Unido uma oportunidade para aprofundar o processo de integração. Outros reclamam uma revisão fundamental, mais democrática e flexível, na forma de construir o projeto europeu que tenha em conta nomeadamente diferentes níveis de preparação e interesse dos seus membros. Sobretudo, não há uma visão e estratégia única sobre o futuro da UE. Uma fase prolongada de ‘turbulência’ e indecisão pode afetar a confiança no futuro do projeto europeu ainda mais do que a esperada saída do Reino Unido.

A Relevância da Abordagem Global

A abordagem global da UE – isto é, a sua capacidade de federar atores à volta de posições comuns e agir em uníssono em matéria de política externa e de segurança (ver caixa) – não é nem uma questão nova (Faria, 2014), nem a prioridade principal dos atores políticos europeus no presente contexto. Mas não deixa de ser, por isso, uma questão central e pertinente ao debate que se anuncia, por várias razões.

O que é a Abordagem Global da UE?

O Conselho Europeu define a *abordagem global* como um *método* geral de trabalho e um conjunto de medidas e processos concretos com vista a melhorar a forma como a UE no seu conjunto, com base numa visão estratégica comum e com as ferramentas e instrumentos de que dispõe, pode desenvolver e aplicar políticas, ações e práticas de trabalho para chegar a resultados mais coerentes e eficazes. Por outras palavras, trata-se da forma como a UE, coletivamente, define e implementa políticas e ações, e mobiliza o conjunto dos seus meios e instrumentos para uma ação externa coerente e mais eficaz, de acordo com o disposto no Tratado da UE¹.

Primeiramente, a forma como a UE define e gere os seus objetivos, interesses e prioridades no plano internacional ou global é um elemento inerente à discussão sobre a UE que queremos e aos seus objetivos fundamentais. Outro fator cada vez mais premente tem a ver com a crescente interligação entre políticas internas e a ação externa da UE – as questões das migrações, da segurança interna, ou ainda de políticas económicas, agrícolas ou comerciais são um bom exemplo. Além disso, a coerência e a capacidade de ação da UE são fatores fundamentais para a sua credibilidade (abalada em parte pelo ‘Brexit’), quer enquanto projeto, quer enquanto ator internacional. *Last, but not least*, a pressão para a racionalização e eficácia na utilização dos meios financeiros disponíveis é cada vez maior face às restrições orçamentais, e tenderá a agravar-se com a saída do Reino Unido. A sua contribuição financeira representa entre 13 a 15 por cento do orçamento geral da UE e do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), além da contribuição adicional do Reino Unido para a Facilidade de Apoio à Paz em África no âmbito do FED², entre outros.

Para muitos parceiros, uma ação coerente e integrada por parte dos doadores em geral é uma necessidade, sobretudo em países afetados por fragilidades estruturais ou em situação de conflito ou pós-conflito – para onde, aliás, a UE canaliza mais de metade da sua ajuda ao desenvolvimento. Mas é também uma necessidade interna conforme já referido, sobretudo nas áreas de confluência de objetivos de política interna e externa como nas questões das migrações ou da luta contra o terrorismo.

1 Conclusões do Conselho Europeu, 12 de maio de 2014, p. 17 [online], disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PT/foraff/142828.pdf.

2 O FED é o principal instrumento da ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) assim como dos países e territórios ultramarinos. O FED é financiado pelos Estados-Membros e está fora do orçamento geral da UE. O Fundo inclui um envelope financeiro – a “Africa Peace Facility” (APF) – através do qual a UE e os Estados-membros (através de contributos voluntários) têm financiado operações de paz em África levadas a cabo maioritariamente pela União Africana (UA) e por organizações sub-regionais africanas.

O contexto de crise financeira reforça ainda mais essa necessidade de uma ação conjunta e coordenada, tanto mais que nenhum país pode, sozinho, dar resposta à amplitude e complexidade dos atuais desafios de segurança e de desenvolvimento. Este é aliás um dos argumentos subjacentes à *Estratégia Global da UE* recentemente proposta pela Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Federica Mogherini³.

Mais-valias da UE

É amplamente reconhecido no seio das instituições europeias e entre Estados-membros que uma das principais mais-valias da União Europeia reside no vasto leque de políticas, atores e instrumentos de que dispõe, bem como a sua presença em 139 países no mundo e a sua capacidade financeira. As instituições europeias e os Estados-membros são, juntos, o principal doador a nível mundial, contribuindo com mais de 50 por cento da ajuda global. A UE é de facto um ator global, com potencial para uma ação mais abrangente e integrada do que a dos seus Estados-membros individualmente ou de outras organizações e atores internacionais com âmbitos de ação mais restritos, ou meios mais modestos.

Os seus diferentes instrumentos e políticas permitem-lhe agir sobre uma variedade de condições e fatores inter-relacionados de crise ou fragilidade face aos múltiplos desafios e complexidade destes contextos em matéria de desenvolvimento, paz e segurança. Por exemplo, uma abordagem holística e integrada à questão da emigração clandestina ou ainda na luta contra o terrorismo e radicalização em países parceiros poderá ter que integrar simultaneamente: políticas de (re)inserção social e económica (acesso a serviços de base como saúde e educação; formação profissional, apoio à criação de micro/pequenas empresas), a par com cooperação política e diplomática (intercâmbio de informação; proteção dos direitos humanos e respeito dos princípios do estado de direito e governação democrática), reforço de capacidades no setor da segurança (por exemplo em matéria de controlo de fronteiras) e controlo democrático destas instituições, ou ainda ações de informação e sensibilização (por exemplo, contra as mensagens de radicalização ou sobre os riscos e estratégias das redes de tráfico humano/imigração clandestina). A mesma necessidade de abordagens multifacetadas aplica-se a outros objetivos da ação externa da UE, sejam eles a segurança alimentar, a boa governação dos recursos naturais em países em vias de desenvolvimento ou a estabilização política de países em situação de pós-conflito, entre outros. Uma abordagem multifacetada e abrangente potencia soluções mais sustentáveis, se ancorada num bom conhecimento do contexto, virem em apoio a dinâmicas

3 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, junho de 2016 [online], disponível em http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

locais e estarem em sintonia com esforços de outros parceiros regionais ou internacionais. Não basta ter os instrumentos necessários. São igualmente importantes o processo de mobilização e coordenação dessas capacidades no seio da UE, bem como o modo como são utilizadas em cada contexto específico. É importante também relativizar a importância do papel dos atores externos em processos de transformação que são primordialmente endógenos e da competência de atores locais. O papel dos atores externos é sobretudo de apoio ou facilitação – dificilmente de liderança, por mais importante que seja a sua presença e influência. No entanto, uma ação descoordenada e insuficientemente ancorada no contexto local por parte de atores externos, além de ineficaz, poderá ter um impacto negativo sobre o contexto em questão e afetar a credibilidade da UE.

Este potencial da UE não está, porém, a ser suficientemente usado. A *Estratégia Global da UE* reconhece-o e reafirma a importância primordial da abordagem global em situações de crise e conflito, bem como na prevenção e estabilização de contextos frágeis. Mas reafirma também a abordagem global como método geral de trabalho da UE, nomeadamente:

- O investimento nas várias dimensões da política externa;
- A mobilização dos seus diferentes atores para uma ação conjunta coerente, credível e baseada numa visão comum da situação em questão e da resposta possível por parte da UE;
- Atuar em parceria com uma diversidade de atores locais, regionais e internacionais.

A Estratégia também alerta para a necessidade de desenvolver capacidades em setores onde a UE carece ainda de instrumentos e de meios financeiros e humanos (particularmente nas áreas da segurança e defesa) para realizar esse potencial de ator global, deixando assim a mensagem de que o método é importante, mas não é tudo. A realização do potencial da UE enquanto ator global depende também da vontade política e investimento dos Estados-membros de trabalharem em conjunto e de se dotarem dos meios e capacidades necessárias.

Se a necessidade de uma abordagem global é consensual entre atores europeus, as dificuldades para a pôr em prática são múltiplas, a começar pela complexidade dos contextos em que a UE opera, muitos dos quais são Estados afetados por diferentes níveis de fragilidade. Mas para além dos fatores contextuais incontornáveis, a própria arquitetura institucional da UE, desenvolvida com vista a um equilíbrio de poderes, constitui uma primeira dificuldade.

Multiplicidade de Atores e Dimensões da Ação Externa da UE

A abordagem global é uma '*responsabilidade partilhada*' das instituições e serviços da UE, mas também dos Estados-membros, nas capitais e nos países terceiros. Os Estados-membros continuam a ser atores chave da política externa europeia, na gestão

de crises e na mobilização de capacidades nas áreas da segurança e defesa, definindo no Conselho Europeu as orientações estratégicas e políticas da UE. Mas as competências, instrumentos, políticas e capacidades relevantes para a ação externa estão cada vez mais distribuídas por uma variedade de atores, a diferentes níveis do sistema europeu, numa rede institucional complexa.

A Comissão Europeia

A Comissão Europeia (CE) é um dos principais doadores, a nível mundial, de ajuda ao desenvolvimento e humanitária, sendo responsável pela gestão e coordenação da ajuda e resposta europeias em situações de crise ou de catástrofe humanitária, dentro ou fora das fronteiras da UE. A CE não só gere os instrumentos financeiros de ação externa, como tem também um papel importante no desenvolvimento e implementação de outras políticas relevantes para a ação externa europeia, como é o caso das políticas comerciais, pescas, energia, política e normas ambientais, migrações e outras. Estas competências estão distribuídas por várias direções gerais (DG) e, dentro destas, por diferentes serviços da Comissão.

Assegurar uma visão comum e uma coordenação efetiva no seio da CE é desde logo uma tarefa complicada. Cada uma destas DG e/ou serviços tem objetivos e prioridades específicas, nem sempre facilmente conciliáveis – por exemplo entre a DG Comércio e a DG da Cooperação para o Desenvolvimento (DEVCO) ou a DG Ambiente. Alguns serviços têm os seus próprios instrumentos financeiros (geográficos ou temáticos), com regras, tempos e modalidades de cooperação distintas. Por exemplo a gestão do Instrumento para a Paz e Estabilidade, do Fundo Europeu de Desenvolvimento, do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos e outros está distribuída por vários serviços.

A Alta Representante e o Serviço Europeu de Ação Externa

O Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), criado em dezembro de 2010 com o Tratado de Lisboa, e liderado pela Alta Representante, é o órgão responsável pela definição de uma visão estratégica e pela coordenação interinstitucional e coerência da política externa da UE. O mandato da Alta Representante é claramente o de coordenar a política comum de segurança e defesa e dar voz à política externa comum da UE, juntamente com os Chefes de Missão em cada um dos países em que a UE está representada.

A estrutura híbrida do SEAE – constituído por funcionários da Comissão Europeia, do Secretariado do Conselho Europeu e por diplomatas dos Estados-membros destacados – reflete a natureza da missão do mais recente órgão institucional da UE. As suas divisões geográficas, em coordenação com as Delegações da UE (DUE), são responsáveis pela análise, definição e acompanhamento das relações com países terceiros. As divisões temáticas do SEAE orientam, apoiam e asseguram a coordenação

nação e coerência das posições e ações da UE sobre questões transversais como os direitos humanos, democracia e questões globais ou multilaterais. O SEAE inclui também uma divisão responsável pela coordenação da política de segurança e prevenção de conflitos, bem como estruturas civis e militares para a planificação e coordenação de *'missões de gestão de crises'* decididas e monitorizadas pelo Conselho Europeu que continuam a existir como um universo paralelo dentro do SEAE (ou a ser vistas como tal dentro da própria instituição). Estas missões de gestão de crises são como um ator em si, com estruturas de controlo e comando próprias. A interligação e a coordenação das missões PESD com as Delegações da UE e outros atores no terreno e em Bruxelas tem sido objeto de crescente atenção, estando todavia ainda em fase de discussão mecanismos que garantam uma participação mais abrangente na sua planificação (mais integrada).

Se bem que o Tratado de Lisboa tenha definido um mandato para o SEAE e para a Alta Representante, a clarificação do papel destes novos atores na arquitetura institucional e operativa da UE foi um processo gradual e não sem tensões ou conflitos de poder interinstitucional. À medida que as estruturas do SEAE se foram construindo, foram sendo melhor definidos os respetivos papéis e a divisão de trabalho entre (e no seio) das instituições. Subsistem algumas dificuldades tanto na relação com os Estados-membros/Conselho, que continuam a ser os atores primordiais na definição da política externa e de segurança e defesa da UE, como com a CE, responsável pela gestão da ajuda europeia.

As Delegações e Representantes Especiais da UE

As DUE em países terceiros não são uma instituição em si – são uma extensão da CE e do SEAE – mas são o ator *'na linha da frente'* da política externa da UE e o interlocutor imediato dos países parceiros, representando a UE. Estando mais próximos da realidade no terreno e assegurando a coordenação entre as instituições europeias e os Estados-membros e outros parceiros *in loco*, as DUE são um ator primordial tanto na definição, como na implementação de uma abordagem global da política externa da UE em países terceiros.

Apesar de assumirem um papel proeminente na arquitetura institucional pós-Tratado de Lisboa enquanto representantes da UE (e não apenas da CE), a capacidade de algumas DUE em matéria de recursos humanos é em muitos casos ainda abaixo das necessidades, particularmente em Estados frágeis, e a sua margem de manobra política por vezes limitada por Bruxelas e/ou as capitais europeias. A personalidade do Chefe de Delegação (Embaixador da UE), especialmente a sua capacidade em instigar e liderar uma visão política comum na DUE e entre Estados-membros, é também um fator chave para uma efetiva liderança política e estratégica da UE.

Mas para além da Delegação (e dos Estados-membros), a UE tem também por vezes Representantes Especiais, nomeados pelo Conselho com o objetivo de dar maior

visibilidade política à UE no terreno e reforçar e promover em cada contexto e no plano internacional a estratégia e os interesses da UE. Ao contrário das Delegações, os Representantes Especiais não gerem fundos. O seu papel é fundamentalmente político e de análise, diálogo, representação e coordenação da ação europeia, mas enquanto tal sobrepõe-se em parte ao papel do chefe de Delegação ou Embaixador da UE no país.

O Conselho Europeu

O Conselho Europeu, ou grupo de chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros da UE, é o principal órgão decisório da UE. A política externa da UE, em particular a sua política de segurança e defesa, é uma prerrogativa dos Estados-membros. Como cada Estado-membro tem a sua própria política externa, incluindo prioridades e interesses particulares a cada um, a tomada de posição e decisões para uma ação comum são por vezes um processo árduo de negociação e nem sempre bem-sucedido ou que limita a resposta europeia a um mínimo denominador comum – geralmente aquém das possibilidades e necessidades de resposta à situação.

Além disso, por questões práticas e operativas, diferentes grupos de trabalho discutem e preparam a tomada de decisão que terá lugar no Conselho, que reúne em diferentes formações (Ministros dos Negócios Estrangeiros, do Desenvolvimento, da Economia e Finanças, etc). Nos grupos de trabalho (temáticos e geográficos) do Conselho participam representantes dos Estados-membros, a Comissão e/ou o SEAE (ou ambos). Cada um destes grupos discute, em sede separada, questões que podem ser pertinentes para vários grupos de trabalho (como foi por exemplo o caso da discussão da Comunicação da CE e da Alta Representante sobre a Abordagem Global), de forma a permitir que cada grupo desse o seu parecer, e que as perspetivas e preocupações fundamentais de cada um destes grupos pudessem ser tomadas em consideração⁴. Não estão previstas reuniões conjuntas de dois ou mais comités ou grupos de trabalho sobre questões de interesse comum, nem consta que tal tenha acontecido até agora. Por exemplo, as missões (civis ou militares) no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) tendem a ser discutidas apenas no Comité Político e de Segurança (COPS) e no CIVCOM ou no EUMC, quando geralmente estas acontecem em contextos onde a UE tem um longo historial de cooperação e experiências que devem ser tidas em conta. Nestes casos, outros setores e atores da ação externa europeia são geralmente consultados ao longo do processo, geralmente a título informal.

4 Cinco grupos de trabalho do Conselho foram chamados a dar o seu parecer sobre a Comunicação: o Comité de Desenvolvimento (CODEV), o Comité Militar (EUMC), o Comité para a gestão civil de crises (CIVCOM), o Grupo Político-Militar (PMG), e o Comité para a ajuda humanitária e alimentar (COHAFA).

O mesmo tipo de ‘compartmentalização’ acontece também com as reuniões do Concelho a nível ministerial: a reunião conjunta de Ministros do Desenvolvimento e da Defesa durante a Presidência portuguesa da UE em 2007 para a discussão do nexu segurança e desenvolvimento foi uma das raras ocasiões em que tal aconteceu.

Administração e Diplomacia Nacionais dos Estados-membros

No caso de alguns Estados-membros, sobretudo pequenos Estados cujas delegações têm menos pessoal, os mesmos representantes acompanham diferentes grupos de trabalho, mas tal não garante necessariamente uma abordagem global e coerente por parte desses Estados. De um modo geral, cada administração e diplomacia nacional deparam-se com problemas e desafios semelhantes aos que a abordagem global da UE procura dar resposta, ou seja: coordenar e conciliar a diversidade de atores, interesses e perspetivas que existem igualmente ao nível de cada administração. A maior parte dos Estados-membros não tem mecanismos próprios para uma abordagem global a nível nacional, o que compromete em parte esforços para um acordo e implementação de uma abordagem global ao nível da UE⁵. As diferentes culturas políticas e administrativas dificultam desde logo uma visão e interesse comum no seio dos Estados-membros e entre eles sobre o que deve ser a abordagem global da UE. Os riscos de falta de incentivos ou vontade política ao mais alto nível para uma abordagem global da UE são por isso reais, não obstante as declarações e iniciativas de vários Estados-membros sobre esta e outras questões relacionadas⁶.

O Parlamento Europeu

Apesar de ter um papel limitado na definição da ação externa da UE, o Parlamento Europeu (PE) não deixa de ter alguma influência e poder de pressão sobre a CE, a Alta Representante e o Conselho quanto às escolhas e decisões em matéria de política externa e de segurança. O PE é um ator a ter em conta e a envolver na discussão sobre a abordagem global nomeadamente pelo seu papel de *watchdog* das instituições e políticas europeias e pelo seu poder de aprovação do orçamento comunitário (que inclui a maior parte dos instrumentos de ação externa, com exceção dos instrumentos extraorçamento, como é o caso do FED). Por exemplo, a flexibilização das regras e procedimentos na utilização dos instrumentos financeiros – especialmente

5 Ver nomeadamente Wilton Park (2012, § 14) ou ainda Hauck e Rocca (2014).

6 É o caso, por exemplo, da abordagem da UE quanto ao reforço de capacidades para a segurança e o desenvolvimento em países terceiros – a questão do *train and equip* – em discussão desde inícios de 2015 e que tem sido objeto de longas e difíceis negociações internas e entre Estados-membros.

importante para a articulação de uma resposta integrada da UE – é uma questão onde o parecer do PE influi.

Gerir a Complexidade Institucional da UE

A abordagem global pressupõe e obriga por isso a um trabalho conjunto entre diferentes atores, cujo mandato, interesses ou prioridades políticas e *modus operandi* não são necessariamente confluentes. Cada um traz consigo também capacidades e experiências específicas; instrumentos financeiros próprios; modalidades, tempos de intervenção e processos de tomada de decisão distintos que nem sempre facilitam a articulação das diferentes políticas e intervenções dos atores europeus. Além disso, a leitura que cada ator faz do contexto e da estratégia a adotar podem divergir na ausência de uma análise comum. Gerir esta diversidade e complexidade institucional constitui um dos principais desafios a uma efetiva abordagem global por parte da UE, cujo ponto de partida deve ser uma análise comum ou pelo menos partilhada.

Ao nível interinstitucional e em particular na relação entre o SEAE e a CE, questões ligadas à competência legal dos serviços e instituições, à liderança ou autoridade política e à utilização dos fundos europeus são fatores principais de tensão. Cabe ao SEAE definir os objetivos e estratégia política em cada contexto, bem como desenvolver e coordenar com os outros atores a implementação da estratégia europeia, com o auxílio dos instrumentos financeiros, geridos pela CE. O facto de o SEAE não possuir fundos ou instrumentos financeiros próprios alimenta receios de instrumentalização da ajuda europeia ao desenvolvimento e humanitária para fins essencialmente políticos ou de segurança. Para os atores humanitários, a questão da abordagem global é particularmente delicada, especialmente em contextos onde há missões PESH ou quando o posicionamento político da UE não é neutral – ou não é visto como tal. Ainda que a ajuda humanitária não seja um instrumento de política externa, a estratégia política e a ação externa da UE e/ou de parceiros podem contribuir para reduzir o espaço de ação humanitária, já cada vez mais limitado em muitos contextos de conflito armado.

A UE tem feito passos significativos e ajustamentos importantes ao longo dos últimos anos no sentido de desenvolver abordagens mais integradas e coerentes, especialmente em contextos de crise ou fragilidade. Portugal foi aliás um dos países que contribuiu para a reflexão e mudanças no sentido de adaptar a resposta europeia em contextos de fragilidade e desenvolver uma abordagem integrada às questões de segurança e desenvolvimento nestes contextos – temas que foram uma prioridade da Presidência portuguesa da UE em 2007 (Council of the European Union, 2007). O plano de ação para a implementação da abordagem global da UE, adotado em 2015, deriva aliás de um processo iniciado nessa altura⁷.

7 Para uma análise dos antecedentes do plano de ação ver Faria (2014).

Não obstante estes esforços e progresso realizados, a UE ainda não aplica de forma sistemática a abordagem global à sua ação externa. O processo é gradual e continuará a fazer face a obstáculos de natureza diversa (políticos, institucionais e organizativos, contextuais). Dois aspetos em particular são de salientar pelo seu impacto na efetiva capacidade e nível de ambição da abordagem global por parte da UE: (1) a adequação dos mecanismos, instrumentos e processos de tomada de decisão da UE; e (2) a questão da visão e liderança políticas no seio da UE.

Flexibilizar a Capacidade de Resposta da UE

Ao longo da última década em particular, a UE tem vindo a adaptar processos e mecanismos de trabalho, bem como as regras de programação e gestão dos seus instrumentos financeiros com vista a flexibilizar e melhorar a sua capacidade de resposta às necessidades políticas e operacionais em situações de crise ou fragilidade. Esse esforço incluiu a criação de novos instrumentos como o Instrumento para a Paz e a Estabilidade, de facilidades financeiras como a Facilidade para a Paz em África no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento, ou ainda de Fundos Fiduciários geridos pela CE.

Esta adaptação decorre nomeadamente da reconhecida necessidade de articular, por um lado, ações de natureza diversa e, por outro lado, ações de curto prazo ou de emergência (como a estabilização ou a gestão de crises e a ajuda humanitária) e intervenções de natureza estrutural, a mais longo prazo, como o desenvolvimento ou a consolidação da paz e do Estado. Com frequência, a realidade no terreno não corresponde a uma estafeta de intervenções: estas necessidades coexistem e são interdependentes. Requerem por isso estratégias de apoio integrado, com intervenções contíguas e coordenadas que nas suas áreas específicas possam contribuir para objetivos comuns de estabilidade e desenvolvimento sustentável.

Assim, são cada vez mais prática corrente as comunicações conjuntas da CE e do SEAE/Alta Representante nas áreas da política externa (por exemplo sobre a capacitação para a gestão de crises ou o apoio à reforma do setor da segurança) ou ainda a adoção de estratégias geográficas (Estratégia Conjunta UE-África; Sahel; Corno de África; Grandes Lagos, etc.) e/ou temáticas (sobre migrações, luta contra o terrorismo, cibersegurança, segurança marítima, etc.). No âmbito destas e outras áreas de ação política da UE, tem havido um claro esforço por parte do SEAE e da CE em desenvolver mecanismos conjuntos que reúnem diferentes serviços relevantes e instituições da UE (como os grupos temáticos ou ainda as *task force* para países/regiões em crise ou conflito); linhas de orientação política comuns; instrumentos de análise e identificação/planificação conjunta (para a análise de conflitos, o alerta precoce, a identificação conjunta de prioridades para a ação humanitária e de desenvolvimento, entre outros); programação conjunta; ou ainda ações de formação conjunta (CE, SEAE e/ou Estados-membros) para o reforço de capacidades na

sede, nas Delegações da UE e nas capitais e no sentido de promover abordagens abrangentes e uma “cultura” de trabalho conjunto entre atores europeus de diferentes quadrantes e proveniência institucional que vai para além do que são os documentos e iniciativas públicas.

Paralelamente, a UE tem procurado e progredido de forma gradual na adaptação dos seus instrumentos financeiros e mecanismos de gestão. Os instrumentos financeiros permitem à UE agir sobre um amplo leque de questões ou trabalhar com um vasto leque de atores internacionais e locais (Estados, organizações e atores da sociedade civil, setor privado, organizações regionais). No entanto, nem sempre a sua articulação é conseguida ou efetivamente procurada pelos serviços competentes ou incentivada pelas respetivas chefias, em parte devido à rigidez e complexidade de alguns procedimentos ou à morosidade dos processos de decisão.

No quadro financeiro plurianual para 2014-2020, a CE procedeu à simplificação da regulamentação dos instrumentos financeiros de ação externa, estabelecendo uma regulamentação comum à maior parte destes instrumentos, e uma maior flexibilidade nalguns procedimentos com vista a maximizar o seu potencial e facilitar a rapidez de resposta da UE. Desde 2013, a CE tem também a possibilidade de criar e gerir fundos fiduciários, juntando contribuições comunitárias e dos Estados-membros, e abertos a outros doadores e financiadores privados. Esta nova modalidade confere à UE maior visibilidade e poder de decisão sobre a utilização da ajuda europeia, conferindo-lhe também maior flexibilidade e rapidez para uma resposta atempada e eficaz a situações complexas ou de crise⁸.

Ainda é cedo para avaliar plenamente o impacto e resultados de muitas destas medidas. Outros fatores, nomeadamente a visão e liderança política, poderão ter um papel determinante na efetiva utilização e maximização das potencialidades permitidas por estas reformas e adaptações no sistema europeu.

Deficit de Visão e Liderança Política

Análises e avaliações apontam com frequência para a falta de liderança ou apoio, ao nível da hierarquia institucional ou política da UE, como um dos principais fatores de bloqueio (ou falta de progresso) para uma ação externa mais coerente, coordenada e abrangente. Receios de ceder prerrogativas ou evitar a “interferência” de outros atores ou instituições dominam por vezes sobre esforços de coordenação e ação conjunta ou a prossecução de objetivos no terreno.

A Comissão liderada por Juncker procurou resolver algumas destas questões, sem alterar ou questionar papéis e mandatos estipulados no Tratado da UE. A nova Comissão pôs um forte acento na liderança política e no trabalho de equipa ao nível

8 Ver, por exemplo, Hauck *et al.* (2015).

do Colégio de Comissários, do qual faz parte também a Alta Representante na sua qualidade de Vice-Presidente da Comissão. Cabe à Alta Representante o papel de coordenar a equipa de comissários para as relações externas, cuja formação pode variar em função das prioridades ou temas em questão. A nova Estratégia Global da UE recentemente proposta pela Alta Representante fornece o quadro geral para a orientação política e estratégica da ação externa.

O verdadeiro teste é traduzir agora estas grandes linhas da política externa da UE numa visão e liderança políticas mais concretas e específicas, tanto no plano político e diplomático como em exercícios aparentemente mais técnicos, mas profundamente políticos, como a programação. Nesta última, compete ao SEAE, juntamente com as Delegações da UE – em concertação tanto quanto possível e desejável com os parceiros – definir as prioridades da programação e consequentemente, da atribuição dos fundos europeus. O SEAE participa assim e de facto lidera juntamente com a CE a programação dos fundos europeus para a ação externa (incluindo do FED)⁹. O primeiro exercício de programação conjunta, em 2014, revelou no entanto diferenças nas prioridades da Comissão, do SEAE e das Delegações, nomeadamente no que respeita à escolha dos setores de concentração da ajuda¹⁰, testemunho das dificuldades em traduzir na prática o princípio da liderança política do SEAE. Uma das dificuldades maiores para uma efetiva liderança política na UE reside na ambiguidade legal e institucional sobre a quem compete de facto a liderança política. As mudanças institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa – especialmente a criação do SEAE – e a crescente afirmação da UE enquanto ator político global trouxeram novos atores e mais complexidade à ação externa da UE. Por um lado, a CE tem sido chamada a alargar as suas competências em matéria de política externa, resultado da crescente interligação entre políticas internas e externas – direções gerais como a da Migração e Assuntos Internos, Ambiente ou Assuntos Marítimos e Pescas, entre outras, participam agora com frequência na discussão, planeamento e implementação de ações externas da UE. Por outro lado, a representação externa da UE é uma competência da Alta Representante e das Delegações da UE, apoiadas pelo SEAE e por Representantes Especiais da UE, de acordo com a orientação política dos Estados-membros no Conselho. É a estes últimos que cabe, em última instância, o poder de definir e decidir da política externa da UE. O grau de autonomia destes atores encarregues de representar a UE não está, porém, clara-

9 No caso dos fundos fiduciários da UE, o SEAE não tem um papel formal na sua programação, mas logicamente esta deve ser coerente com a estratégia política definida e coordenada pelo SEAE.

10 De acordo com o documento de reorientação da política europeia de desenvolvimento – a Agenda para a Mudança (2011) – a ajuda ao desenvolvimento deve concentrar-se em três setores, podendo ir até quatro setores em países frágeis.

mente definido, existindo nalguns casos riscos de sobreposição de mandatos, como já referido. Além disso, nem sempre a política externa bilateral dos Estados-membros é coerente e concordante com a linha política ou a estratégia por eles definida no Conselho.

Não é por isso surpreendente que a liderança política na UE se continue a debater com correntes contrárias, ora de comunitarização, ora de renacionalização. Com frequência, a escolha acaba por ser feita de forma muito pragmática, em função dos interesses e oportunidades em cada contexto, ajudados pela capacidade e engenho diplomático dos representantes europeus no terreno para colher essas oportunidades (o papel da UE no Zimbabué é um exemplo ilustrativo).

Em Conclusão: Que Abordagem Global por Parte da UE?

A abordagem global da UE terá que ser igualmente pragmática e o seu nível de ambição variável pelas várias razões já apontadas. Não obstante os esforços no sentido de adaptar os mecanismos, instrumentos e processos de trabalho conjunto ao nível das instituições europeias, a multiplicidade de interesses, dimensões e atores da ação externa europeia – que constituem a sua mais-valia – podem também levar à sua paralisia e a uma fragmentação ainda maior da ação externa da UE. Além disso, as perspectivas no seio das instituições e atores da ação externa europeia diferem sobre se a abordagem global deve centrar-se nas situações de gestão de crise, ou se deve ser uma prática generalizada a toda a ação externa da UE.

A abordagem global da UE não deve por isso ser uma questão de tipologia de contextos, já que não é necessariamente em situações de crise ou de urgência que os interesses ou perspectivas nacionais confluem (como é aliás patente por exemplo na questão da emigração). Também não deve ser um fim em si mesma, nem tem que ser um procedimento estandardizado que se repete em cada contexto. Quais os atores e as dimensões pertinentes deve ser uma decisão em função de cada contexto e dos objectivos propostos de acordo com as capacidades.

A abordagem global é sobretudo um processo que além de adaptado ao sistema da UE deve ser igualmente adaptável às condições de cada situação e ao nível de ambição possível – e evoluir com a mesma. Isto requer vontade, determinação e visão políticas para sustentar o esforço a que uma estratégia abrangente e coordenada obriga, tanto em situações de crise como em situações que, sendo consideradas menos urgentes, mereçam menos a atenção dos Estados-membros. Em contextos onde os Estados-membros têm políticas ou interesses divergentes, a CE e o SEAE devem poder constituir o núcleo duro da abordagem global da UE e liderar o processo no terreno e em Bruxelas até que haja condições para alargar o nível de ambição da abordagem global. Qualquer que seja o cenário, a capacidade da UE para uma efectiva abordagem global na sua ação externa está intimamente ligada à questão fundamental referida no início deste texto sobre a União que queremos.

Referências

- Council of the European Union, 2007. *Conclusões do Conselho Europeu sobre Fragilidade e sobre Segurança e Desenvolvimento*. Bruxelas, 19 e 20 de novembro de 2007 [online], disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/97157.pdf.
- Faria, F., 2014. *What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU action plan and beyond*. Briefing Note n.º 71. European Centre for Development Policy Management, outubro de 2014 [online], disponível em <http://ecdpm.org/publications/eu-comprehensive-approach-challenges-eu-action-plan-beyond/>.
- Hauck, V.; Rocca, C., 2014. *Gaps between comprehensive approaches of the EU and EU Member States*. Knowledge Platform Security & Rule of Law: Haia [online], disponível em <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Gaps-Between-Comprehensive-Approach-of-the-EU-and-EU-Member-States.pdf>.
- Hauck, V.; Knoll, A.; Cangas, A. H., 2015. *EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external action? Briefing Note n.º 81*. European Centre for Development Policy Management, novembro de 2015 [online], disponível em http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Briefing_Note_81_EU_Trust_Funds_Africa_Migration_Knoll_Hauck_Cangas_ECDPM_2015.pdf.
- Wilton Park, 2012. *From Comprehensive Approach to Comprehensive Action: Enhancing the Effectiveness of EU's Contribution to Peace and Security*. WP1202, Relatório da Conferência realizada em 17 e 18 de dezembro de 2012, parágrafo 14.