



### 3.6 • Integração regional e multilateralismo

## A UE e o resto do mundo: o Serviço Europeu de Acção Externa

Inês Marques Ribeiro

DESDE O TRATADO DE ROMA que a União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) tem uma dimensão externa e mantém relações com outros países e organizações. Estas relações foram adquirindo contornos mais formais e sofisticados, evoluindo gradualmente ao longo de décadas.

Recentemente, o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, trouxe algumas inovações significativas neste domínio, no sentido de tornar a UE potencialmente mais forte, mais visível, e mais assertiva enquanto actor global mas, sobretudo, com o propósito de assegurar uma maior coerência no domínio da acção externa. Entre as inovações do Tratado de Lisboa contam-se a atribuição de personalidade jurídica à União como um todo (e não apenas ao pilar comunitário), e o estabelecimento do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE).

Por um lado, a atribuição de personalidade jurídica à UE implica que passa a comunicar e operar com outros actores do sistema internacional numa base de igualdade, podendo assinar tratados e adquirir a capacidade de manter relações diplomáticas bilaterais com outros actores. Embora na prática pouco tenha mudado, esta nova característica acaba por validar, de certo modo, o estatuto de actor global da UE.

Por outro lado, o SEAE, estabelecido no final de 2010, poderá, putativamente, ser equiparado a um ministério dos negócios estrangeiros, de defesa e eventualmente de desenvolvimento da UE.

Esta estrutura administrativa conta desde 2013 com 139 delegações e escritórios em todo o mundo, e é composta por um corpo diplomático próprio da UE, com mais de 3.400 funcionários europeus, oriundos sobretudo da extinta Direcção Geral das Relações Externas (DG RELEX) da Comissão Europeia, funcionários do Secretariado do Conselho da UE, e funcionários destacados dos vários Estados membros.

### Funções e potencial do SEAE

Apesar de ter sido estabelecido no contexto de uma crise económica e desenvolvido numa lógica de contenção de custos, o SEAE é uma nova e importante adição à caixa de ferramentas da UE na cooperação com o resto do mundo.

Tem como principal função providenciar assistência ao alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), na condução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), embora também providencie assistência à restante estrutura institucional europeia na condução de políticas e acções com dimensão externa, nomeadamente ao presidente do Conselho Europeu e ao presidente e membros da Comissão Europeia.

Outro dos objectivos centrais do SEAE é assegurar coerência entre as várias dimensões da acção externa da UE, de modo a tornar a sua acção externa mais eficaz e de modo a consolidar o seu estatuto de actor global. Esta necessidade que o SEAE procura satisfazer deriva não só de uma vontade endógena e de defesa de interesses europeus, mas também de múltiplos pedidos de adesão à UE ou de intervenção europeia em países terceiros em vários contextos.

Não obstante, continua a existir alguma competição interinstitucional – nomeadamente entre o SEAE e a Comissão Europeia – possivelmente devido ao facto de o SEAE se encontrar numa fase ainda quase embrionária de desenvolvimento (existe apenas há quatro anos) e dado que a Comissão trata de políticas com componentes externas marcadas (como energia e alterações climáticas, migrações, desenvolvimento, etc.). Por enquanto, o facto de o alto representante ser simultaneamente vice-presidente da Comissão parece não mitigar a situação, que, agravada pela imprecisão da definição da PESC (ou, mais precisamente, pela falta de clareza sobre quais os domínios e políticas que devem ser designados política externa), acaba por interferir no referido esforço de coerência na acção externa da União.

“  
O SEAE tem o potencial de garantir à UE suficiente influência diplomática face à emergência de novos poderes no panorama internacional.”

No entanto, apesar de alguma competição interinstitucional, apesar da frequente dificuldade de obtenção de consenso entre os Estados membros, ou do ceticismo de alguns relativamente a esta estrutura administrativa, o SEAE tem o potencial de garantir à UE suficiente influência diplomática face à emergência de novos poderes no panorama internacional (China, Índia, Brasil, ...).

Até os Estados membros mais cépticos relativamente ao estabelecimento do SEAE e do posto de alto representante se aproveitam desta estrutura para projectar poder, lutando pelos lugares de maior influência para os respectivos nacionais, reconhecendo assim, ainda que tacitamente ou inadvertidamente, a importância e potencial deste serviço.

Na prática, o SEAE procura executar de modo eficaz e rápido a política externa da UE através das delegações espalhadas pelo mundo, das

estruturas de gestão de crises, e das missões civis e operações militares da PCSD. Procura também garantir a coordenação entre as várias políticas europeias com dimensão externa (comércio, desenvolvimento, segurança energética, alterações climáticas, migrações, etc.), embora a maioria destas seja primariamente levada a cabo pela Comissão, com a qual ainda existe alguma tensão.

### Organização do SEAE

Sob a égide da liderança do AR, a administração do SEAE é garantida ao mais alto nível por um conselho corporativo composto por um secretário geral executivo, um director de operações (cujas funções se prevê fundirem-se, no futuro, num só Secretário Geral) e dois secretários gerais adjuntos. Da administração do SEAE também fazem parte oito directores que gerem áreas geográficas e temáticas. Dentro destas, o trabalho é dividido e subdividido em áreas menores (regiões, territórios, grupos de países e países).

As áreas geográficas gerais são Ásia e Pacífico (dividida primariamente em Sul e Sudeste Asiático, e Nordeste Asiático e Pacífico); África (dividida em Corno de África, Este e Sul de África, e Oceano Índico; e África Ocidental e Central); Europa e Ásia Central (dividida em Europa Ocidental, Balcãs Ocidentais, e Turquia; e Rússia, Parceria Oriental, Ásia Central, Cooperação Regional, e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – OSCE); Norte de África, Médio Oriente, Península Arábica, Irão e Iraque (este departamento e o anterior partilham a área da Política Europeia de Vizinhança – PEV); e Américas. As áreas temáticas gerais são, por sua vez, administração e finanças; questões globais e multilaterais; e resposta a crises e coordenação operacional.

Os directores gerais dos vários órgãos especificamente ligados à PCSD e às componentes civis e militares da gestão de crises, tais como o Estado Maior da UE (EMUE), a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CCPC), e a Direcção Geral de Gestão de Crises e Planeamento (DGCP), fazem igualmente parte da administração do SEAE e reportam directamente ao AR.

Os órgãos que trabalham sobre a PCSD estão intimamente ligados ao trabalho desenvolvido por órgãos do Comité Político e de Segurança (CPS) do Conselho da UE (cujas formação de Assuntos Externos é liderada pelo próprio AR), nomeadamente pelo Comité Militar da UE (CMUE), pelo Comité para os Aspectos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM) e pelo próprio CPS. Neste âmbito, o SEAE estabeleceu o Departamento de Resposta a Crises e de Coordenação Operacional (uma das áreas temáticas mencionadas), encarregado da activação do Sistema de Respos-

## WHO DO I CALL WHEN I WANT TO CALL EUROPE?

O posto de alto representante existe desde 1999, mas o Tratado de Lisboa reorganizou-o e expandiu os respectivos poderes para incluir o posto de vice-presidente da Comissão e a presidência do Conselho de Relações Externas. Para além de assegurar (pelo menos parcialmente) a representação externa da UE, uma importante função do alto representante é informar (com o apoio do SEAE), mediar e estabelecer consensos entre os ministros da Defesa e Negócios Estrangeiros dos Estados membros, de modo a assegurar visões comuns para a política externa da UE.

Para além da reorganização do posto de alto representante, o Tratado de Lisboa criou também o cargo de presidente (permanente) do Conselho Europeu. Este cargo, no entanto, não contribui necessariamente para mitigar a confusão da representação externa da UE, como o Tratado de Lisboa parecia pretender, já que representa mais um número de telefone para o qual os *Henry Kissingers* do mundo podem ligar quando quiserem falar com a Europa – juntamente com o alto representante, a Presidência rotativa do Conselho da UE, e o Presidente da Comissão (para não mencionar os comissários ou os representantes especiais).

Embora possamos alegar que alguns destes cargos representam a UE a diferentes níveis (o presidente do Conselho Europeu corresponderia ao nível dos chefes de Estado ou de Governo, ao passo que o alto representante corresponderia ao nível dos ministros da Defesa e Negócios Estrangeiros) não é claro a que níveis corresponderiam os restantes. Além disso, a ideia de que melhorar a representação externa da UE ou atribuir-lhe personalidade jurídica solucionaria o problema da ausência de voz comum é ilusória, uma vez que esta advém da variedade e disparidade de visões e interesses dos Estados membros, apesar dos esforços de mediação e conciliação levados a cabo por Van Rompuy enquanto presidente do Conselho Europeu, por Ashton enquanto alta representante, ou por Barroso enquanto presidente da Comissão.

ta a Crises (que inclui uma Plataforma de Crise, um *Situation Room*, e um Conselho de Gestão de Crises), e que garante uma mobilização rápida e eficaz dos actores e instrumentos de que a UE dispõe para este fim, bem como a coerência de políticas e acções relacionadas com as várias fases da gestão de crises. Também neste aspecto subsiste alguma duplicação entre o SEAE e da Comissão, que poderá ser eliminada no futuro.

### **A abordagem abrangente ou compreensiva**

As mudanças introduzidas pelo Tratado de Lisboa intensificaram uma preocupação existente com a garantia de coerência, consistência e eficácia da acção externa da UE, a cujos esforços tem sido atribuída a designação de *comprehensive approach* – abordagem abrangente. O seu propósito é melhorar a acção externa da UE – sobretudo no que toca à prevenção de conflitos e resolução de crises – através do recurso ao leque completo de instrumentos e meios de que a UE dispõe, de modo a que a acção externa da UE seja levada a cabo com maior eficiência, i. e., mais e melhores resultados com recurso aos meios disponíveis e com maior contenção de gastos.

Deste modo, no final de 2013, a alta representante Catherine Ashton apresentou ao Conselho da UE e ao Parlamento Europeu uma comunicação no sentido de formalizar e estabelecer esta abordagem como um princípio orientador sistemático da acção externa da UE<sup>1</sup>.

Esta abordagem abrangente implica, por um lado, que as crises e conflitos passam a ser contemplados como processos complexos, que não devem ser resolvidos apenas com soluções a curto prazo, mas que incluem várias fases, tais como alerta precoce e prontidão, prevenção de conflitos, resposta e gestão de crises, recuperação rápida, ou estabilização e construção de paz, de modo a poderem dar lugar a um plano de desenvolvimento sustentável a longo prazo.

Por outro lado, esta abordagem implica que to-

das as políticas, instrumentos e meios da UE, que possam ser úteis numa dada situação ou contexto específico, sejam utilizados de modo a garantir soluções a longo prazo e otimizar os resultados.

Entre estes meios contam-se ferramentas de natureza diplomática, de segurança e defesa, instrumentos financeiros, comércio, cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária.

Esta abordagem passa ainda por partilhar as responsabilidades e encargos entre as instituições da UE, os Estados membros, as delegações do SEAE espalhadas pelo mundo, bem como as missões e operações da UE no terreno.

A abordagem abrangente tem-se tornado uma espécie de imagem de marca da UE na respectiva acção externa (especialmente no âmbito da PCSD), contribuindo activamente não só para melhorar a eficácia da União, como também para validar o seu potencial como actor global e o potencial do SEAE como ferramenta essencial nesse contexto.

Contudo, o SEAE e a abordagem abrangente não são em si suficientes para garantir uma acção comum europeia: para tal é sempre necessário haver consenso (para não mencionar unanimidade) entre os Estados membros ou, pelo menos, entre grupos de Estados membros dispostos e capazes de agir em conjunto. ■

### Notas

<sup>1</sup> *Joint Communication to the European Parliament and the Council* (2013). Brussels, European Commission. Disponível em [http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211\\_03\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf).