

O Serviço Europeu de Ação Externa – construção e desafios

13

ANA PAULA ZACARIAS

Para um observador externo, a União Europeia sempre foi uma entidade complexa e de difícil compreensão, sujeita a crises institucionais e em constante processo de mudança. Não há dúvida de que o processo europeu de integração resulta da confiança e do esforço diário de milhares de cidadãos europeus. Certo é que, apesar das dificuldades, já temos 27 Estados Membros (sendo que a Croácia tornar-se-á o 28º Estado Membro em julho de 2013) e mais de 50 anos de existência em paz e prosperidade, esforço reconhecido com a recente atribuição à União Europeia do Premio Nobel da Paz.

Há 20 anos, o mercado comum só existia no papel e não se imaginava que pudéssemos vir a ter uma moeda única forte e estável e muito menos os mecanismos de supervisão, como os que acabam de ser criados para enfrentar a crise econômica e financeira e preservar o Euro. Há 20 anos, estávamos muito longe da criação de um Serviço Diplomático Europeu ou de uma estrutura de gestão de crises.

Na realidade, poderíamos dizer que a União Europeia se desenvolveu “ao contrário” dos Estados. O poder central pretende controlar questões de defesa, soberania, política externa e política econômica e fiscal. Ora, a União nasceu como uma espécie de “federalismo invertido”. Nós começamos pelo iminentemente prático, pelo “possível imediato” - o carvão e o aço, a agricultura e a pesca, a normalização, o comércio, as pautas aduaneiras. Aos poucos fomos juntando elementos cada vez mais próximos do centro do poder do Estado – a justiça, assuntos internos, política externa e política fiscal. Elementos que

já estavam na mente dos “pais fundadores” e que se tornaram necessários na medida em que se estreitavam os laços econômicos, processo que a atual crise econômica e financeira obrigou a acelerar.

A União alargou-se e aprofundou-se ao mesmo tempo. É cada vez mais política e tem aumentado o seu grau de integração a cada crise que enfrenta. Aprendemos fazendo - “o caminho se faz ao caminhar”. A União Europeia é uma realidade única, construída por meio de compromissos e de sutilezas às vezes de difícil compreensão para terceiros (e até mesmo para os nossos cidadãos...), mas a ideia é excelente, e o formato inicial extremamente inteligente. Isso permitiu a sua evolução. “Unidos na diversidade”, vivemos uma realidade complexa, mas sabemos que os sistemas complexos tem mais capacidade de se adaptar às transformações e, por isso, lidam melhor com a diversidade e a incerteza, possuindo maior capacidade de adaptação e sobrevivência.

Todos recordamos os acontecimentos na primeira década do milênio que abalaram as fundações da ordem global: a tragédia do 11 de Setembro de 2001 e em 2008, também em Setembro, a queda do Lehman Brothers, que deu início a uma das maiores crises financeiras da História. As placas tectônicas da política internacional moveram-se – a supremacia da superpotência americana tornou-se menos evidente e emergiram novos centros de poder e novos atores de peso na cena internacional. A crise econômica e financeira que se abateu sobre os EUA e a Europa fez aumentar uma certa percepção de fragilidade sobre o “velho mundo”, agravada ainda mais pelo florescimento e pela atração exercida pela Ásia, transformada em motor do crescimento econômico global.

Num ambiente cada vez mais competitivo e incerto, a Europa corria o risco de perder a sua influência e o seu lugar no mundo se não agisse de maneira coordenada e coletiva. A nova paisagem política, caracterizada por alterações de poder e por realinhamentos globais, conduziu a um complexo processo de adaptação político e institucional da Europa, que se concretizou no Tratado de Lisboa e no conjunto das medidas políticas e institucionais destinadas a enfrentar a crise da Zona do Euro.

O Tratado Lisboa lançou a base de uma nova estrutura institucional da União Europeia e abriu caminho para o estabelecimento de uma política externa e de segurança da União mais coerente e efetiva, que permite unir forças em posições comuns e redefinir a forma de interação entre os Estados Membros, com países terceiros e com as organizações internacionais. Trata-se de encontrar soluções pragmáticas que, no atual contexto mundial, permitam à Europa cooperar com outros parceiros globais e, simultaneamente, defender os seus interesses, mantendo um lugar na primeira linha com soluções eficazes

e economicamente viáveis. Trata-se, igualmente, de exercer liderança na defesa de um conjunto de valores fundamentais que definem a sua própria identidade – a Democracia, os Direitos Humanos, o primado do Estado de Direito e a coesão social.

A única forma da Europa se manter influente num panorama global em mudança será trabalhando em conjunto, passando mensagens comuns e articulando propostas com valor agregado que os nossos parceiros apreciem e que nos permitam fazer face aos desafios globais. Para assegurar coerência, foco e eficácia na elaboração e na condução da política externa e de segurança da Europa, o Tratado de Lisboa cria o cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança, com responsabilidades paralelas enquanto Vice-presidente da Comissão Europeia, e um Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) para lhe dar apoio. A Senhora Catherine Ashton iniciou suas funções dia 01 de Dezembro de 2009, e o Serviço teve seu início formal no dia 01 de Janeiro 2011. Assim começa um grande desafio! Estruturar um serviço diplomático que funcione e dê apoio à Alta Representante desde o primeiro dia da sua fundação.

A ideia aprovada no Tratado de Lisboa é a da criação de um Serviço que defenda os interesses da União no mundo, tornando a Política Externa Europeia mais coerente e provendo continuidade na representação externa, substituindo a anterior presidência semestral rotativa. O Serviço deve, assim, apoiar a Alta Representante na condução e elaboração da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, bem como da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); dar suporte ao seu trabalho enquanto presidente do Conselho Europeu dos Negócios Estrangeiros (FAC) e também apoiar a implementação da vertente externa das políticas internas da União. A estrutura básica do Serviço é composta em partes iguais por funcionários oriundos da Comissão Europeia, funcionários transferidos do Secretariado do Conselho e por diplomatas dos Estados Membros. Não foi fácil integrar pessoas com distintas qualificações e pertencentes a culturas institucionais diferentes, mas, dois anos depois, o Serviço está instalado num novo edifício, tem autonomia, estrutura e orçamento próprios, é responsável pela sua gestão financeira e de recursos humanos, possui um serviço jurídico, um serviço de comunicação e um conjunto de estruturas de gestão de crises e, não menos importante, assegura a coordenação de 141 Delegações acreditadas em terceiros países e em organizações internacionais. O SEAE dispõe hoje de cerca de 1.6 mil funcionários na Sede em Bruxelas e cerca 2 mil nas Delegações. Conforme números

circulados em Julho de 2012, o SEAE dispõe de 901 funcionários diplomáticos, dos quais 249 são oriundos dos Estados Membros.

Tal como a maioria dos serviços diplomáticos, o SEAE possui um Secretário-geral, e a sua administração central está organizada em Direções-Gerais dedicadas a domínios temáticos ou geográficos, que abrangem todos os países e regiões do mundo, bem como à gestão administrativa, à segurança dos sistemas de comunicação e informação, à gestão orçamental e aos recursos humanos. O Serviço dispõe também de um departamento direcionado para a gestão de crises e planeamento, ao qual pertencem o Estado-Maior da UE e o Centro de Situação da UE (Sitcen) para a condução da PESC.

O SEAE não é formalmente uma instituição no quadro do Tratado de Lisboa, mas é considerado uma instituição para efeitos de regulamentação de pessoal e financeira. Os desafios da instalação agravaram-se ainda mais pelo fato do Serviço ter sido estabelecido em plena crise econômica e durante a Primavera Árabe, que exigiu da AR/VP uma atenção prioritária. Seu funcionamento implicou a elaboração de diversos acordos entre serviços para clarificar importantes aspectos de relação institucional, evitar duplicações e permitir a construção de serviços de comunicação inter-operacionais.

Como consequência lógica do fato da Senhora Ashton ter a dupla função de Alta Representante para a Política Externa e Defesa e de Vice-presidente da Comissão Europeia, assegurando desta forma a coerência global e eficácia da ação externa da União, também os Chefes de Delegação são responsáveis por todos os aspectos das relações da UE com países terceiros. Embora dependam diretamente da Alta Representante, são igualmente responsáveis perante o Presidente e demais membros da Comissão, bem como perante o Presidente do Conselho Europeu. Grande parte do seu tempo é dedicado a acompanhar o trabalho da Comissão Europeia e dos diferentes Comissários e serviços da Comissão na implementação da vertente externa das diferentes políticas setoriais da União, em matérias tão diversas e relevantes quanto as alterações climáticas e meio ambiente, energia, transportes, tecnologias da informação e comunicação, luta contra o tráfico de drogas, migrações, propriedade intelectual, política industrial, agricultura e questões fitossanitárias, etc. O SEAE e a Comissão tem reforçado a cooperação entre os diferentes serviços geográficos e os serviços temáticos, coordenando-os com as Delegações e também com a ação desenvolvida pelos Representantes Especiais, nomeados para dar visibilidade e foco a áreas chave da política europeia.

O Serviço tem também responsabilidades perante o Parlamento Europeu e no acompanhamento das missões de trabalho dos parlamentares a países ter-

ceiros e a organizações internacionais. O Parlamento Europeu tem um papel decisivo na aprovação do estatuto do pessoal e em matéria orçamental, bem como no controle político democrático.

O SEAE e as suas Delegações, com funções semelhantes às das Embaixadas, prestam um serviço de coleta, análise e disseminação de informação, aconselhamento e apoio a todos os membros da família europeia, incluindo os Estados Membros, transformando-se assim “nos olhos, nos ouvidos e na palavra da UE nos terceiros países.”

No entanto, a relevância de uma instituição é medida por sua capacidade de produzir resultados. Se pensarmos que os serviços diplomáticos de grande parte dos países do mundo tem pelo menos um século, não deixa de ser interessante ver o que o Serviço Europeu de Ação Externa alcançou em apenas dois anos. É certo que não se começou do zero. Há muito que a Comissão Europeia tinha uma ação externa coordenada, e as instituições comunitárias, desde início nos anos cinquenta, tiveram sempre presente uma componente diplomática e um embrião de política externa, mas o Serviço permitiu, em muito pouco tempo, reforçar o trabalho e alcançar alguns objetivos importantes e de grande significado futuro.

Graças ao trabalho estruturado entre o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão, o Parlamento Europeu e a Alta Representante, apoiada pelo SEAE, a União tem dado uma resposta mais eficaz aos grandes desafios globais, apoiando o multilateralismo, uma política de vizinhança que assegure a estabilidade e a prosperidade dos nossos vizinhos, o respeito pela Democracia, pelo Estado de Direito e pelos Direitos Humanos, o desenvolvimento sustentável, a gestão de crises internacionais, a prevenção de conflitos e uma relação mais estreita com os seus parceiros estratégicos.

Com este novo impulso, a União Europeia conseguiu obter um novo estatuto nas Nações Unidas, atendendo ao seu caráter “sui generis” de organização supranacional, o que lhe permite ter um papel mais relevante e ativo, por meio da apresentação formal das suas posições e da participação no debate geral das Nações Unidas.

A capacidade de ação coordenada na nossa área de vizinhança foi claramente reforçada, sobretudo tendo em vista a resposta dada aos enormes desafios colocados pela Primavera Árabe. A União conseguiu, de forma rápida e eficaz, usando uma visão integrada e em coordenação com todos os seus Estados Membros, apoiar a democracia e também o desenvolvimento econômico e social na sua vizinhança ao Sul, envolvendo a sociedade civil, as organizações financeiras internacionais e o setor privado, agregando valor ao esforço dos

governos locais e da comunidade internacional. Criaram-se “*Task Forces*” e foram nomeados Representantes Especiais, com o objetivo de dar uma resposta estratégica adaptada a cada situação, seja na Líbia, Tunísia, Argélia, ou Egito.

Intensificaram-se os esforços de mediação da UE na resolução do Processo de Paz do Oriente Médio, com um envolvimento empenhado da Alta Representante no chamado “Quarteto Diplomático”, ao lado das Nações Unidas, dos Estados Unidos da América e da Federação Russa, e em contatos diretos ao mais alto nível na região, visando obter progressos que conduzam a uma solução global negociada para o conflito Árabe-israelense. O mesmo aconteceu em relação à busca de uma solução diplomática para a questão nuclear iraniana, onde a Alta Representante tem participado e liderado ativamente as negociações no quadro do processo chamado E3+3 (UE, Alemanha, França, Reino Unido, EUA, Rússia e China).

Embora os desenvolvimentos na área sul da nossa vizinhança tenham exigido uma atenção redobrada, o Serviço Europeu de Ação Externa não descurou de seus parceiros a Leste. Durante as últimas décadas, ajudamos os nossos vizinhos ao Leste no processo de transição para a democracia, mas o trabalho político desenvolvido pelo SEAE revigorou a Parceria e o nosso apoio à região na promoção das necessárias reformas econômicas e políticas. O reforço do diálogo político ao mais alto nível conduziu, igualmente, a um maior envolvimento da União no esforço de mediação entre a Sérvia e o Kosovo, tendo em vista a consolidação da paz e da estabilidade no resto dos Bálcãs.

No quadro do SEAE, a UE dispõe agora de mecanismos mais capacitados e eficientes para enfrentar situações de crise internacionais e também para a prevenção de conflitos. A União organizou, em vários países da Europa, África e Ásia, 22 missões civis e/ou militares, que, de uma forma coordenada, apoiaram o Estado de Direito e a reforma do setor de segurança, incluindo o treinamento de policiais e de forças de segurança, apoio à gestão de fronteiras, combate à pirataria, e apoio humanitário em zonas de crise e conflito. Esta capacidade sairá reforçada se outros parceiros se juntarem a nós neste esforço.

Além disso, cerca de 50% dos esforços internacionais de ajuda humanitária vem da União Europeia e dos seus países membros. Trata-se de uma ajuda essencial à sobrevivência de populações de lugares como o Chifre de África, onde a fome afeta populações inteiras. A União está agora mais bem qualificada para responder prontamente e de forma coordenada a qualquer situação de emergência internacional, como, por exemplo, um tremor de terra no Haiti, um *tsunami* no Japão ou inundações no Paquistão, situações que exigem que a UE combine todas as ferramentas ao seu dispor. Do mesmo modo, o SEAE

apoia e reforça o trabalho da Comissão na definição e execução da política europeia de ajuda ao desenvolvimento. Esta é particularmente importante, já que a UE continua a ser o maior doador mundial tendo, em 2010, o valor total da ajuda ao desenvolvimento disponibilizada pelo conjunto da União e dos seus Estados Membros atingido 53,8 bilhões de Euros.

Outra área onde se pode contabilizar sucessos nos últimos dois anos diz respeito à política para os Direitos Humanos e promoção da democracia, que hoje constituem o fio condutor de todas as políticas internas e externas da União. A Carta de Direitos Fundamentais tornou-se juridicamente vinculante com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e foram disponibilizados cerca de 1,1 bilhões de Euros para financiar o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, que apoia organizações não governamentais, em particular as que promovem os direitos humanos, a democracia, a abolição da pena de morte, o combate à tortura, a luta contra o racismo e outras formas de discriminação.

Finalmente, a Alta Representante, apoiada pelo SEAE tem intensificado as relações com os nossos parceiros estratégicos, cujo apoio e cooperação é essencial para enfrentar os grandes desafios globais em temas de segurança, desenvolvimento sustentável ou na luta contra as mudanças climáticas. A União tem hoje dez parceiros estratégicos – EUA, Canadá, México, Brasil, China, Rússia, Índia, África do Sul, Japão e Coreia do Sul –, e com todos eles intensificaram-se os diálogos políticos ao mais alto nível, com cúpulas anuais, encontros ministeriais e de altos funcionários, onde são discutidas não só as questões pertinentes da relação bilateral, mas também a situação política, econômica e social a nível mundial, visando à articulação de respostas comuns aos grandes desafios globais.

O Brasil, parceiro estratégico da União desde 2007, tem intensificado seu diálogo com a UE nos últimos dois anos. Hoje temos cerca de 30 diálogos ativos, em áreas que vão desde a segurança internacional e a luta contra o tráfico de drogas até as questões ambientais e de energia, passando pela educação e cultura, ciência e tecnologia, agricultura e mercados financeiros. Procuramos, além disso, debater de forma franca e aberta as grandes questões internacionais e, sempre que possível, coordenar posições em áreas de interesse comum, fazendo avançar a agenda internacional na busca de soluções globais.

Para concluir, creio que podemos afirmar que, apesar da sua curta existência, o SEAE soube demonstrar resiliência e capacidade de adaptação, conquistando um espaço institucional e político que permitirá à União Europeia promover a sua política externa de forma mais coerente e eficaz e ter uma ação

coordenada em diferentes temas das relações internacionais, como as alterações climáticas, energia, segurança, migrações, terrorismo e não-proliferação.

O Serviço será objeto de uma revisão ainda em 2013, mediante uma análise dos resultados alcançados, quer ao nível da sua estruturação e funcionamento, quer ao nível da sua performance e trabalho realizado. Serão também discutidas formas de melhorar a sua eficácia, opções de desenvolvimento futuro e questões orçamentais. O Serviço Europeu de Ação Externa é uma entidade em construção, e seguramente ainda resta muito por fazer. Trata-se de um projeto de longo prazo e de grande alcance, que continuará a evoluir tendo em vista alcançar o seu objetivo central - ajudar a UE a expressar e a implementar um propósito comum e políticas comuns decididas pelos Estados Membros, permitindo à União falar com várias vozes, mas com uma mensagem única.

O futuro do Serviço diplomático europeu dependerá, em grande medida, da vontade, da visão e também dos recursos que os Estados Membros da UE decidirem lhe atribuir. Por seu turno, isto dependerá da credibilidade, da qualidade do serviço prestado pelo SEAE e da sua capacidade de diálogo - quer internamente, com os serviços da Comissão, com o Parlamento Europeu e com os Estados Membros, quer externamente, com as organizações internacionais e terceiros países, onde estão sediadas suas Delegações. Além de diálogo, serão necessários espírito cooperativo e a apresentação de propostas que mereçam o respeito e o apreço dos nossos parceiros, propostas que agreguem valor e que, para além da defesa dos legítimos interesses da União, promovam também os valores que estão na base da sua construção - a paz, a democracia e a prosperidade.

Ana Paula Zacarias é Embaixadora e Chefe da Delegação da União Europeia no Brasil.