

A Abordagem Global da União Europeia: Um Desafio Atual

Luís Cabaço

Diretor dos Serviços Multilaterais da Direção-Geral de Política Externa (DGPE) desde setembro de 2015. Anteriormente desempenhou a mesma função na Direção de Organizações Económicas Internacionais da DGPE. Como diplomata, ocupou vários postos na Embaixada de Portugal em Londres e na Delegação Portuguesa junto da NATO em Bruxelas. Anteriormente desempenhou as funções de Chefe de Divisão da Direção de Assuntos Multilaterais, durante a Presidência da OSCE, foi conselheiro diplomático junto do Gabinete do Secretário de Estado para a Política Externa e Cooperação e foi Chefe de Serviços para a área Europa, Ásia e Oceânia no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Resumo

Este artigo evidencia a emergência do conceito e prática de abordagem abrangente da UE como metodologia de trabalho destinada a combinar e otimizar diferentes recursos ao dispor da União Europeia. O uso de um método de abordagem abrangente adquiriu relevância renovada com o desenvolvimento de um “arco de crises” a sul e leste. O Tratado de Lisboa e a recente apresentação de uma Estratégia Global da UE recentraram o valor da abordagem abrangente no quadro da ação externa da UE. O autor examina o âmbito, os requisitos e os benefícios do emprego daquela metodologia em cenários internacionais de crises e conflitos militares e não-militares.

Abstract

EU Global Approach: Present Challenges

The article highlights the emergence of the concept and the practice of the EU comprehensive approach from the perspective of a working method aimed at combining and optimizing distinct EU resources. The use of comprehensive approach has acquired greater relevance with the development of an “arc of crisis” surrounding Europe from south and east. The Treaty of Lisbon and the recent presentation of the EU Global Strategy positioned comprehensive approach at the centre of the EU’s external action. The author examines the scope, requirements and benefits of employing a comprehensive approach in the current international scenario of complex military and non-military crises and conflicts.

A União Europeia e os seus Estados-membros vêm há muito preconizando a necessidade de adotar uma resposta comum e integrada para a gestão de crises e a prevenção de conflitos. Reconhecendo a implicação que estas têm para a segurança da União e as diversas dimensões de que a própria segurança se reveste, tal necessidade foi corporizada na adoção de uma formulação a que se chamou *Comprehensive Approach* e que encontrou acolhimento na tradução portuguesa como Abordagem Global, conceito que, contudo, não tem definição acordada entre os Estados-membros.

A sua origem remonta à Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, aprovada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2003 onde já se defendia a conveniência de desenvolver uma visão integrada da segurança como resposta ao conjunto de novas ameaças e desafios então identificadas: “Contrariamente ao que se passava com a ameaça maciça e visível da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos” (A Secure Europe in a Better World, 2003, p. 7 § 3)¹.

Os Estados-membros e as instituições, partilhando o interesse em avançar mais rapidamente no sentido de potenciar esta visão integrada têm dado passos seguros nessa direção. O tema foi inscrito na agenda política do Conselho da União Europeia e trabalhado pelo Serviço Europeu de Ação Externa, pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu. Nesse sentido, foi objeto de conclusões e comunicações conjuntas.

Esta visão integracionista não é exclusiva da União Europeia e discussões semelhantes têm lugar igualmente nas Nações Unidas, na OTAN e na OSCE. Esta circunstância potencia igualmente uma outra dimensão da Abordagem Global, a da cooperação entre organizações internacionais complementando ações e otimizando meios, assim estendendo a sua capacidade de atuação com menor custo de meios. A Abordagem Global é, pois, um método de trabalho que de forma sistemática tenta ligar as políticas e os instrumentos para a ação externa da União Europeia de forma abrangente e mais coerente.

Atentos os desenvolvimentos no terreno e a subsistência de um “arco de instabilidade” a leste e a sul da Europa, a Abordagem Global da União Europeia mantém-se oportuna, útil e, mesmo, cada vez mais necessária para fazer face aos desenvolvimentos em matéria de crises e conflitos externos com que a União Europeia e os seus membros se vêm confrontando.

A discussão da Abordagem Global mantém também a sua atualidade no momento em que discutimos a revisão da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança da

1 Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

União Europeia, numa discussão abrangente que culminou com a apresentação no Conselho Europeu de junho de 2016, da Estratégia para a Política Externa e de Segurança da União Europeia, EGUE. Aliás a própria EGUE permitirá colocar a Abordagem Global no centro da atuação da União Europeia com recurso a uma visão atual e refrescada das ameaças, dos desafios e das oportunidades à sua segurança.

Apesar da inexistência de uma definição acordada, existe um amplo consenso acerca da necessidade da União Europeia responder aos desafios de segurança transnacionais do século XXI mediante uma Abordagem Global. A mobilização do conjunto de instrumentos disponíveis no seio da União para a prevenção, resposta e recuperação de crises é cada vez mais necessária e o Tratado de Lisboa veio contribuir para a sua integração.

Também a Comunidade Internacional vem reconhecendo esta necessidade de desenvolver uma atuação coerente como resposta à gestão de conflitos e crises, tendo em consideração que a natureza das operações internacionais se alterou profundamente, tanto no que se refere à sua frequência como à sua dimensão e complexidade. No decurso dos últimos vinte anos, a gestão de crises e as operações de estabilização ou de consolidação da paz, sejam elas conduzidas pelas Nações Unidas, pela União Europeia, pela OTAN ou pela OSCE, têm evidenciado a necessidade de promover também uma coordenação efetiva entre atores internacionais.

A gestão de conflitos e crises complexas requer ainda um conjunto de atores internos diversificado. Para além dos próprios governos, também a sociedade civil, as agências nacionais e a academia ganham em trabalhar de forma coerente e coordenada. Esta coordenação necessita, para além de um compromisso de longa duração, de criar e manter essa mesma coerência no planeamento e na implementação de políticas e instrumentos. A Abordagem Global implica, pois, a integração política da segurança com o desenvolvimento, através de mecanismos e culturas que promovam o conhecimento e a colaboração partilhada.

Como outras organizações ou atores relevantes na área da gestão de crises, a União Europeia desenvolveu um conjunto de instrumentos com o objetivo de promover sinergias entre os seus processos internos. Estes instrumentos – políticos, diplomáticos, comerciais, de segurança, desenvolvimento ou humanitários –, articulam-se já, de forma mais ou menos explícita, com o objetivo de colocar em prática uma Abordagem Global que, de uma forma estratégica e orientada, trate não apenas os sintomas, mas também as causas profundas e estruturais dos conflitos e da instabilidade.

Foi com esse fito que foram negociadas e adotadas conclusões do Conselho, em novembro de 2007, no decurso da Presidência portuguesa da União Europeia², em

2 Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15067-2007-INIT/pt/pdf>.

maio de 2014³, no seguimento da Comunicação Conjunta de 2013 da Comissão e da Alta Representante ao Parlamento e ao Conselho⁴, e o Plano de Ação de 2015⁵.

A Comunicação Conjunta da Alta Representante e da Comissão Europeia, de 11 de dezembro de 2013, retoma o sucesso da intervenção europeia no Corno de África, no Sahel e nos Grandes Lagos como justificação para uma maior coerência entre os domínios da ação externa, e entre estes e as demais políticas da União, coerência essa acrescida pelo quadro institucional reforçado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Naquela comunicação, feita três anos após o dealbar das chamadas “primaveras árabes”, a Alta Representante e a Comissão comprometem-se a aplicar no âmbito da política e da ação externa da UE a visão conjunta da Abordagem Global em matéria de crises e conflitos externos que explanam de seguida. Ali defendem que tal entendimento abrange todos os ciclos de conflito ou de crise externa, desde o alerta precoce e a preparação, prevenção de conflitos, resposta e gestão de crises até à recuperação rápida, estabilização e consolidação da paz, a fim de ajudar os países a retomarem a via do desenvolvimento sustentável a longo prazo.⁶

Para responder a estas ameaças a comunicação identificava “um vasto leque de políticas, ferramentas e instrumentos” que “cobrem os domínios diplomático, de segurança, da defesa, financeiro, comercial, da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária”, recordando tratar-se a União do maior bloco comercial do mundo e do primeiro doador mundial de ajuda pública ao desenvolvimento e de ajuda humanitária. Entre os desafios então elencados e que enformam a Estratégia Global da União Europeia, encontravam-se as alterações climáticas e a degradação dos recursos naturais, as pressões demográficas e os fluxos migratórios, o tráfico ilícito, a segurança energética, as catástrofes naturais, a cibersegurança, a segurança marítima, os conflitos regionais, a radicalização e o terrorismo⁷.

Entre os instrumentos capazes para operacionalizar este objetivo, a Comunicação preconizava o uso interligado do Centro Europeu de Resposta de Emergência e a Sala de Situação da UE, o intercâmbio de informações em Bruxelas e no terreno, aqui destacando as delegações, missões e operações de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), os representantes especiais e as agências da UE. Uma maior interligação entre a ação da UE com a dos Estados-membros era igualmente defen-

3 Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142552.pdf.

4 Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=pt>.

5 Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7913-2015-INIT/en/pdf>.

6 Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=pt>

7 Idem.

didada. A Comunicação acrescentava ainda que deveria ser prestada uma especial atenção à prevenção. A ligação entre as políticas e a ação a nível interno e externo mereceu então também um especial destaque, ali se salientando a relevância que políticas no domínio da pesca, do transporte marítimo ou da energia poderiam ter na prevenção ou na estabilização.

O Conselho da União Europeia, na sua reunião de 12 de maio de 2014, debruçou-se sobre o tema da Abordagem Global retomando muitas questões realçadas na Comunicação Conjunta. Dando ali destaque à relevância das estratégias regionais, para o Corno de África, o Sahel e o Golfo da Guiné, bem como o trabalho temático então em curso no âmbito da segurança marítima e da cibersegurança, os Ministros, salientaram ainda a relevância do conjunto de instrumentos dedicados à prevenção e à deteção precoce. Preconizaram também uma ligação mais forte entre as missões civis e operações militares PCSD e a conveniência em usar, na sua totalidade, o Enquadramento Político para a Abordagem de Crises. O Conselho destacou então a interligação desejada entre a PCSD e as áreas de liberdade, segurança e justiça, bem como a conveniência em inserir as missões e operações PCSD numa estratégia mais ampla da UE por forma a reforçar o seu impacto.

Com base nestas Conclusões, a Alta Representante e a Comissão prepararam um Plano de Ação que foi apresentado em 14 de abril de 2015.

Ali, de forma sistemática, foram priorizadas para o ano findo as seguintes ações: definição de uma visão estratégica comum e mobilização das capacidades UE. No que àquela concerne é evidenciada a necessidade de desenvolver linhas de orientação para documentos-quadro conjuntos e, em relação às diferentes capacidades, preparar iniciativas de reforço de capacidades em matéria de segurança e desenvolvimento, tomando em especial como ponto de partida o Mali e a Somália, enquadrando a transição entre diferentes instrumentos (UE e Estados-membros, bilateral ou multilateralmente) e preparando mecanismos para permitir a rápida projeção de missões conjuntas no terreno e o reforço das delegações da União. O Plano de Ação destaca ainda algumas regiões ou países acompanhados pelo sistema de alerta precoce, como o Sahel, o Afeganistão ou a Somália, ali se referindo a prioridades tão diversas como a prevenção e a contra radicalização, o controlo fronteiriço, as migrações e a mobilidade, a criação de condições para fixar os mais jovens, o financiamento da transição, a formação policial, a continuada assistência humanitária, o reforço de capacidades em matéria de segurança e desenvolvimento ou o relacionamento empenhado com a União Africana.

É agora, pois, necessário desenvolver esforços para implementar estes compromissos. Um dos principais desafios com que a União se depara tem que ver com a necessidade de integrar diferentes medidas e, conseqüentemente, diversos instrumentos, estruturas ou técnicas. Tanto é complexo, mas essencial se quisermos atingir o imenso potencial da União Europeia nesta matéria.

A Abordagem Global deverá sempre iniciar-se por uma decisão política e ser colocada em prática desde a fase de planeamento, por forma a poder ser implementada com sucesso. Esta metodologia deverá basear-se numa crescente coerência do processo político nas diferentes formações do Conselho e nas instituições europeias, com vista a criar sinergias e evitar duplicações. Só esta coerência permitirá que a União Europeia aja de forma clara e integrada, servindo como veículo para a ação coletiva europeia baseada em compromissos normativos. Só através da integração das diferentes políticas, meios e instrumentos será possível ligar as áreas da segurança e do desenvolvimento e reforçar positivamente onexo segurança e desenvolvimento para o qual a Abordagem Global é direcionada. Esta necessidade de promover o reforço mútuo de ambas as áreas é hoje bastante clara. A União tem consistentemente sublinhado que a segurança é pré-condição para o desenvolvimento e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza não haverá paz sustentável.

Para a Abordagem Global ser verdadeiramente eficaz, como vimos, deverá abranger todas as áreas relevantes de atividade, pelo que as medidas de “Capacitação para a Segurança e Desenvolvimento”⁸ são necessárias para tornar o processo de estabilização previsível e gerível. Criar e promover condições políticas, económicas e sociais para a estabilidade é condição necessária para garantir a segurança e o desenvolvimento e determina a aquisição de capacidades essenciais nos setores da segurança e da defesa. A situação atual, no que aos esforços de capacitação em matéria de segurança se refere, estende-se por um conjunto alargado de políticas públicas e faz apelo a diferentes instrumentos usados na construção de instituições legítimas e sustentáveis, incluindo na área da justiça, no setor da segurança, na guarda costeira ou na polícia de fronteiras. As atividades de capacitação incluem também, *inter alia*, o acesso aos instrumentos internacionais de diálogo político, cooperação técnica, formação e fornecimento de equipamento ou material considerado essencial.

O “arco de instabilidade” a sul, com que a Europa se depara, propulsionado por um crescente número de Estados afetados por baixas taxas de crescimento económico, elevadas taxas de crescimento demográfico e instabilidade, confere à Abordagem Global uma relevância acrescida e reforça os argumentos tendentes ao desenvolvimento de princípios gerais que possam ser postos em prática para a promoção da segurança humana de forma global.

Como já referi, uma das ferramentas mais importantes de que a União Europeia dispõe e que tem vindo a ser crescentemente usada num conjunto cada vez mais exigente de respostas à gestão de crises é a PCSD. É hoje já impossível imaginar a

8 Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0447\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0447(01)&from=EN)

UE desprovida de uma PCSD forte e eficiente. Apesar da sua visibilidade e robustez, a PCSD continua a merecer críticas, muitas vezes injustas. A sua crescente eficácia será, pois, a chave para o seu sucesso. Esta pode ser reforçada através de um conjunto de medidas, como por exemplo pelo desenvolvimento de um Centro de Serviços Partilhados que poderia servir para ultrapassar procedimentos morosos e complexos, bem como muitas das questões logísticas que sempre surgem aquando do lançamento de novas missões. Poderia também ser reforçada pela crescente ligação da formação ao envio de elementos para o terreno, mediante um treino cada vez mais proactivo e sistemático, em especial no que concerne ao pessoal que integrará missões civis. A este respeito é, ainda, possível melhorar o notável trabalho desenvolvido pelo Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD) e pelas instituições suas parceiras, orientando as atividades de formação para a consolidação de uma PCSD mais forte e eficiente e cada vez mais integrada na Abordagem Global.

Também o mecanismo *Athena*⁹ poderá, com base nas lições aprendidas, ver alguns dos seus procedimentos revistos com o objetivo de melhorar a sua gestão sem acarretar custos acrescidos para os Estados-membros.

O papel das Delegações da UE, nunca é demais acrescentar, é também aqui da maior importância, sobretudo por estarem particularmente bem posicionadas para promover a coerência e a integridade da Abordagem Global no terreno. É necessário nesse sentido dotar as Delegações com as ferramentas e os recursos humanos apropriados nas áreas de segurança e defesa, para cujo efeito poderia ser ponderada a criação de uma bolsa de peritos de segurança e defesa a nível europeu.

Mas o sucesso da Abordagem Global no terreno dependerá também de uma eficaz cooperação entre organizações regionais e internacionais e parceiros bilaterais. Neste contexto é de saudar a relação com a OTAN que merece ser alargada, em linha aliás com as conclusões do Conceito Estratégico adotado em 2010 na Cimeira de Lisboa.

O sucesso desta cooperação dependerá também da aceitação dos países recipientes e o princípio fundamental da apropriação local. Para tanto é importante que a UE assegure que as suas ações são exequíveis, se traduzem em resultados sustentáveis e possam ser progressivamente dirigidas para aqueles países ou organizações que se possam tornar parceiros autónomos com envolvimento idêntico ao da União Europeia.

Uma palavra final sobre comunicação. A UE deve dispor de uma comunicação estratégica eficaz, com recurso a mensagens claras e inequívocas direcionadas para audiências selecionadas. A comunicação estratégica, dentro e fora da União, deve

⁹ Estabelecido em 2004, gere o financiamento dos custos comuns necessários à execução das operações da UE que têm implicações militares ou no domínio da defesa.

tornar claros os objetivos da Abordagem Global e, como tal, ser instrumental para o seu sucesso.

A Abordagem Global continua, pois, sem prejuízo dos futuros desenvolvimentos relacionados com o referendo britânico sobre a saída da União Europeia, a apresentar-se como o método mais apropriado para prevenir e gerir crises porque articula e otimiza as capacidades mais eficazes da UE.