

DE DENTRO PARA FORA UMA LEITURA DA DIPLOMACIA EUROPEIA NO SÉCULO XXI

Bruno Miguel Manuel Oliveira

Ao longo de cinco turbulentos anos (2009-2014), Catherine Ashton, a primeira alta representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança da União Europeia, experienciou, em primeira pessoa, o que é a diplomacia e o que significa ser diplomata.

O seu livro *And then what? Inside stories of 21st-century diplomacy* oferece uma perspetiva privilegiada sobre os bastidores da política externa da União Europeia (UE), em particular sobre o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Para Ashton, a base da diplomacia são as pessoas e este foco na dimensão humana representa um dos maiores méritos da obra. Mais do que apresentar a ação externa da UE enquanto sistema meramente institucional, a autora sustenta a tese de que as relações interpessoais, a negociação e a empatia são pilares essenciais da diplomacia no século XXI. Esta abordagem torna a obra particularmente relevante para todos os interessados em diplomacia, em negociações internacionais e em dinâmicas internas da UE.

Escrito a partir de entrevistas, o livro mostra que um dos desafios centrais do seu mandato foi fazer a União «falar a uma só voz», equilibrando interesses nacionais e da comunidade na construção do serviço diplomático europeu, num contexto de

crises internacionais sucessivas e de fronteiras institucionais pouco nítidas. Nesse quadro, o relato da autora contribui para uma compreensão aprofundada da complexidade interna da política externa europeia, num momento em que se discute a importância geopolítica da UE enquanto ator internacional.

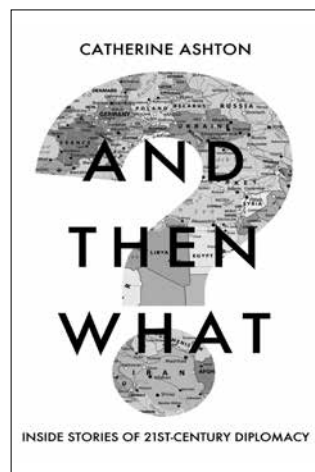
O PUZZLE INTERNO DA DIPLOMACIA EUROPEIA

Com o Tratado de Lisboa (2009), a UE inaugura um novo capítulo institucional

CATHERINE ASHTON

**And then what?
Inside stories
of 21st-century
diplomacy**

Elliott & Thompson,
2023, 288 pp.
ISBN 9781783966349



da integração europeia, reformulando o cargo de alto representante e criando o SEAE. Como o livro mostra, a escolha de Catherine Ashton resultou de um jogo de equilíbrios entre Estados-Membros e instituições, em que género, nacionalidade, peso político do país de origem e família partidária pesam tanto como a experiência individual: mulher, britânica, de um grande Estado-Membro e do centro-esquerda, exemplifica a lógica dos *top jobs*, um «equilíbrio cuidadoso entre dimensão, localização geográfica e grupo político, com menções ocasionais à necessidade de equilíbrio de género» (p. 24)¹.

Um dos principais desafios do seu mandato foi representar e conciliar visões e valores de 28 Estados-Membros (antes do Brexit) e fazer a União «falar a uma só voz», num contexto de multiplicidade de atores na política externa europeia. O livro oferece, assim, uma ilustração empírica do conceito de *multi-level governance* (Hoo- ghe & Marks, 2001), aplicado à política externa europeia enquanto rede de inter- ligações complexas entre atores estatais, locais e supranacionais (Keukeleire & Del- reux, 2014; Rieker & Giske, 2024). «Nessa altura, ainda estávamos a tentar definir as responsabilidades e os parâmetros da minha nova função» (p. 53), observa Ashton, sublinhando a indefinição de competên- cias do recém-criado SEAE, agravada pelo facto de cada Estado-Membro continuar a projetar a sua própria política externa (Hadfield et al., 2017), o que dificultava a coordenação das respostas da UE a crises externas. Apesar destas tensões institucio- nais e políticas, a narrativa reforça a ideia de *actorness* da União (Bretherton & Vogler,

2005) e destaca o seu poder normativo (Whitman, 2011), assente na capacidade de difusão de normas e de valores, com particular ênfase na democracia, como traço distintivo da sua presença interna- cional.

PODER NORMATIVO E DEMOCRACIA

«Nós queremos o que vocês têm – demo- cracia enquanto estilo de vida» (p. 131), disse um jovem líbio a Catherine Ashton, numa das suas deslocações ao país durante os tempos da Primavera Árabe. «Fiquei impressionada com a frequência com que a democracia ocupava o centro da minha narrativa – a erosão da democracia, as aspirações pela democracia e os desafios da construção da democracia» (p. 10), pois, em diversos acontecimentos interna- cionais, a UE assumiu posições intrinseca- mente ligadas à promoção da democracia, uma vez que esta constitui um elemento fundamental nas suas relações externas (Mahncke, 2014).

Mesmo quando apenas implícitos no dis- curso oficial da alta representante, os ideais democráticos estavam sempre pre- sentes, uma vez que a democracia pode adotar diversos modelos. Para Catherine Ashton, a existência de uma democracia eleitoral era manifestamente insuficiente. A «liberdade de imprensa, um poder judi- cial independente, uma força policial que trabalha para as pessoas, organizações não governamentais (ONG) robustas e a socie- dade civil» (p. 10) deveriam ser as bases do que Ashton apelidava de «democracia profunda» (*deep democracy*), ou, por outras palavras, a democracia liberal tal como conceptualizada no Ocidente.

Nesse sentido, os capítulos da obra refletem vários dos princípios subjacentes à própria democracia. Destes, destacam-se o livre-comércio no trabalho de Ashton enquanto comissária do Comércio, a importância da ajuda humanitária em contexto de crises humanitárias e naturais (pirataria na Somália e terramoto no Haiti em 2010, respetivamente), bem como a resolução pacífica de conflitos através do recurso à negociação, como exemplificado no Diálogo Sérvia-Kosovo ou no Acordo Nuclear do Irão. A promoção dos valores do Estado de direito democrático também assume um papel de destaque neste quadro de princípios, visível no apoio da UE a movimentos pró-democracia durante a Primavera Árabe e as manifestações na Ucrânia no contexto do Euromaidan.

Tratando-se a UE de uma organização marcadamente regional (mas com alcance global), a sua atuação pode igualmente ser analisada à luz dos Estudos Políticos de Área, mais precisamente do novo regionalismo, onde esta se enquadra como uma entidade altamente institucionalizada e assente num supranacionalismo multidimensional. Porém, enquanto representante desta mesma entidade *sui generis*, Ashton não deixa de ter uma perspetiva próxima do eurocentrismo, na medida em que existe uma defesa da exportação do modelo democrático europeu.

Ao assumir que outros povos regionais aspiravam a um modelo democrático semelhante ao europeu, a alta representante adotava uma visão de que o sistema político europeu representava um arquétipo desejável para outros contextos geográficos, ao afirmar que a «experiência da

Europa conta-nos que a verdadeira democracia é a base necessária para a tolerância, a paz e a prosperidade» (p. 10), mas sem questionar de forma adequada os limites dessa projeção. Desta forma, na perspetiva das teorias explicativas da democracia, a autora adota uma postura próxima do voluntarismo, em que a capacidade dos agentes se sobrepõe à estrutura e aos legados de longa duração, como a história ou a economia, mas sem negar o impacto destes para a situação atual dos países.

O SER HUMANO E O FUTURO

O título do livro *And then what?* é representativo da visão de Catherine Ashton. Ao levantar essa pergunta aos vários cenários de crise com que se deparou, a alta representante pretendia salientar que o mais importante não é somente o presente, mas também o futuro das gerações vindouras. Para assegurar que a diplomacia possa cumprir o seu propósito de garante da paz, «temos de pensar de forma diferente o tempo» (p. 272) e «reconhecer que o compromisso não se limita a alguns dias ou meses, mas dura toda a vida e para além dela» (p. 274), colocando as pessoas no centro da diplomacia internacional, pois «elas querem e merecem uma vida melhor» (p. 277).

É precisamente nesta vertente mais humana que reside uma das principais mais-valias da obra: uma visão simultaneamente acessível e informada sobre alguns dos dossiês mais relevantes da diplomacia europeia no período em análise. Contudo, este mesmo registo representa uma das suas limitações mais visíveis, dado que se trata de uma obra

maioritariamente assente na experiência pessoal da autora, pelo que os acontecimentos descritos são analisados através da sua lente subjetiva e, em diversas ocasiões, de uma perspetiva marcada frequentemente por um olhar eurocêntrico sobre a política internacional.

Por isso, *And then what?*, mais do que uma obra académica com problematização teórica, deve ser encarada principalmente como memória política de uma figura central

na construção e consolidação da diplomacia europeia. A relevância da obra advém, assim, da sua natureza testemunhal sobre os desafios passados e futuros da política externa da UE e da sua posição num sistema internacional em constante transformação, no qual institucionalização e agência política continuam em tensão. **Rel**

Data de receção: 19 de março de 2026 | Data de aprovação: 8 de maio de 2026

Bruno Miguel Manuel Oliveira Estudante de licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na NOVA FCSH, é fundador e diretor da revista digital *O Portugal Diplomático*.

> NOVA FCSH, Avenida de Berna, 26 C, 1069-061 Lisboa, Portugal | oliveira-bruno@live.com.pt | <https://orcid.org/0009-0001-8571-9393>

NOTA

¹ Salvo indicação em contrário, todas as citações são traduções livres do autor.

BIBLIOGRAFIA

Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). Introduction. In C. Bretherton & J. Vogler (Eds.), *The European Union as a global actor* (pp. 1-11). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203022672>

Hadfield, A., Manners, I., & Whitman, R. (2017). Introduction. In A. Hadfield, I. Manners, & R. Whitman (Eds.), *Foreign policies of EU Member States* (pp. 1-20). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315276724>

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-

level governance. *European Integration online Papers* (EIoP), 5(11). <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2006-04-21>

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union* (2.^a Ed.). Bloomsbury Academic.

Mahncke, D. (2014). A post-modern foreign policy. In M. Wilga & I. P. Karolewski (Eds.), *New approaches to EU foreign policy* (pp. 163-177). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315771151>

Rieker, P., & Giske, M. (2024). *European actor-ness in a shifting geopolitical order* (1.^a Ed.). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-44546-0>

Whitman, R. (2011). Norms, power and Europe: A new agenda for study of the EU and international relations. In R. Whitman (Ed.), *Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230305601>