

CONV 161/02

NOTA

de: Praesidium

para: Convenção

Assunto: Acção Externa da UE

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, um documento para o debate sobre a Acção Externa da UE.

Este documento – e as questões que levanta – destina-se a servir de base para o debate na sessão plenária da Convenção, em 11 e 12 de Julho de 2002.

I. INTRODUÇÃO

1. Os cidadãos europeus reconhecem, de maneira geral, que é mais vantajoso quando a União Europeia age como um colectivo na cena mundial. Ao mesmo tempo, há críticas de que o impacto internacional da União é insuficiente em relação ao que razoavelmente seria de esperar, dado o seu peso económico, o seu elevado grau de integração interna e os recursos colectivos de que dispõe. Esta questão foi destacada na Declaração de Laeken e foi invocada por vários membros da Convenção.
2. O objectivo deste documento é:
 - primeiro, definir o quadro actual da acção da Comunidade/União no domínio das relações externas. Tal exige que se considere i) a base jurídica de cada acção (nomeadamente, as competências atribuídas à Comunidade/União), ii) os instrumentos disponíveis, e iii) as responsabilidades de cada interveniente. Este ponto inclui algumas questões específicas sobre determinados aspectos das relações externas que merecem ser discutidas; e
 - segundo, identificar algumas questões de âmbito mais geral que poderão ser analisadas quando se apreciar o impacto internacional da União; e sugerir possíveis temas de reflexão sobre a maneira de reforçar o papel da União a nível mundial.

II. SITUAÇÃO ACTUAL

3. As principais políticas em matéria de relações externas em que a Comunidade teve (e continua a ter) um papel a desempenhar desde o início dividem-se em dois domínios distintos: comércio e cooperação para o desenvolvimento. Depois disso, a Comunidade tem vindo a adquirir gradualmente novas responsabilidades importantes noutros aspectos das relações externas. Além de outras competências externas explícitas da Comunidade, o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) reconheceu uma competência externa implícita da Comunidade quando são necessários acordos internacionais para a realização de objectivos internos nos termos do Tratado ou quando os mesmos afectam a legislação interna da Comunidade.
4. Inicialmente, a cooperação informal em matéria de polícia externa e de segurança desenvolveu-se exteriormente às estruturas comunitárias. No entanto, com a aprovação do Tratado da União Europeia em 1993, criou-se um novo quadro intitulado Política Externa e de Segurança Comum, cujo âmbito se alargou recentemente, na sequência da decisão de criar uma Política Europeia de Segurança e Defesa. O TUE prevê também uma acção externa em matéria de Justiça e Assuntos Internos. Todos estes aspectos deram origem a diversos acordos sobre a representação em organizações internacionais.
5. No ponto seguinte deste documento apresentam-se separadamente esses seis domínios, que, na prática, porém, estão estreitamente interligados; o TUE exige que a União assegure a coerência do conjunto da sua acção externa, em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento, sendo o Conselho e a Comissão responsáveis por essa coerência (TUE, artigo 3.º).

A. COMÉRCIO

Bases jurídicas

6. A política comercial comum é da exclusiva competência da Comunidade (n.º 1 do artigo 133.º do TCE). Este facto resulta da exigência de que a Comunidade assuma a responsabilidade pelas consequências externas da decisão política interna de criar uma união aduaneira. O n.º 1 do artigo 133.º prevê a competência exclusiva da Comunidade, essencialmente no que se refere ao comércio de mercadorias, serviços transfronteiriços e alguns aspectos muito específicos dos direitos de propriedade intelectual. No entanto, está previsto que o seu âmbito se alargue de modo a incluir toda a gama do comércio no sector dos serviços e da propriedade intelectual, caso o Conselho assim o decidir por unanimidade (este alargamento das competências exclusivas prosseguiu com o Tratado de Nice).

Instrumentos

7. Os principais instrumentos de política comercial são os acordos de cooperação comercial com um ou mais Estados ou organizações internacionais e diversos instrumentos jurídicos autónomos como o Regulamento "Antidumping" e o Sistema de Preferências Generalizadas (SPG).

Intervenientes

8. No caso dos acordos formais, a Comissão normalmente apresenta ao Conselho projectos de directrizes de negociação, para aprovação. Uma vez aprovadas, essas directrizes constituem a base para as negociações, que são conduzidas pela Comissão, em consulta com o Comité designado pelo Conselho, nos termos do Tratado (Comité do Artigo 133.º). O Conselho é responsável pela celebração dos acordos. A responsabilidade pela condução no dia-a-dia da política comercial cabe à Comissão, em estreito contacto com o Conselho. A Comissão é assistida nesta tarefa pelo Comité do Artigo 133.º, que se reúne regularmente.
9. O Parlamento Europeu, embora regularmente informado sobre questões de política económica e consultado sobre questões essenciais, não tem papel formal. O Tribunal de Justiça Europeu tem produzido jurisprudência importante em assuntos comerciais. A criação da Organização Mundial do Comércio e a inclusão nas regras de comércio multilaterais de domínios que estão fora do âmbito da política comercial comum, conduziram a um acordo pragmático, assente no dever de cooperação entre os Estados-Membros e as instituições da Comunidade, mas que permite à Comissão manter a responsabilidade pela negociação horizontal em todos os sectores e a utilização dos mecanismos de resolução de conflitos da OMC. A influência da Comunidade na OMC reflecte a sua posição de maior bloco comercial à escala mundial.

A debater: que lições se podem tirar da relativa eficácia da política comercial da Comunidade a nível externo? Como torná-la mais eficaz? E poderão os factores que contribuem para a sua eficácia ter uma aplicação mais alargada?

B. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Bases jurídicas

10. O Tratado prevê que a Comunidade desenvolva uma acção em matéria de cooperação para o desenvolvimento (TCE, artigos 177.º-181.º). Essa acção vem acrescentar-se aos programas de desenvolvimento e cooperação da responsabilidade dos Estados-Membros. Além dessas disposições, outro aspecto importante da cooperação para o desenvolvimento da Comunidade são as relações, já antigas, entre a CE e os países da África, Caraíbas e Pacífico, que se regem pela Convenção de Cotonu entre os ACP, a CE e os Estados-Membros (acordo multilateral independente, com base no artigo 310.º do TCE). Além disso, existem vários programas autónomos de assistência técnica (nomeadamente, MEDA, TACIS) que foram criados com base no artigo 308.º. Outras políticas comunitárias podem revestir aspectos importantes em matéria de desenvolvimento.

Instrumentos

11. A Comunidade é o maior fornecedor mundial de assistência à cooperação e ao desenvolvimento. O seu orçamento para assistência ao desenvolvimento ascende, anualmente, a mais de 6 milhares de milhões de euros (excluindo a ajuda à pré-adesão), incluindo cerca de um milhar de milhões de euros para a ajuda de emergência humanitária. Existe, além disso, um fundo separado para a assistência aos países ACP (Fundo Europeu de Desenvolvimento), que não está incluído no orçamento comunitário e tem regras próprias de funcionamento. O Banco Europeu de Investimento faz empréstimos a países terceiros. Os acordos comunitários relativos à cooperação para o desenvolvimento podem também ser abrangidos por instrumentos jurídicos internos, bem como os acordos com países terceiros ou com organizações internacionais.

Intervenientes

12. O Conselho é responsável, com base numa proposta da Comissão e em codecisão com o Parlamento Europeu, pela definição do quadro jurídico para atribuição da assistência comunitária em matéria de cooperação para o desenvolvimento, bem como pela determinação do envelope financeiro global. O processo de codecisão não se aplica à celebração de acordos internacionais, que são celebrados pelo Conselho. A Comissão é responsável pela execução e pela gestão, cujas regras se encontram fixadas no quadro jurídico, e que normalmente incluem uma certa fiscalização pelos Estados-Membros, ao abrigo do procedimento da comitologia.

A debater: poder-se-á melhorar a eficácia da Política de Desenvolvimento através da fusão dos diversos instrumentos? Tendo em conta as recentes decisões de Sevilha, poder-se-á melhorar a coerência entre a Política de Desenvolvimento e outras Políticas Externas através de alterações estruturais a) na Comissão e/ou b) no Conselho, e/ou através do reforço do papel do Parlamento?

C. OUTROS ASPECTOS DAS RELAÇÕES EXTERNAS DA COMUNIDADE

Bases Legais

13. O Tratado prevê explicitamente a competência externa partilhada da Comunidade/Estados-Membros nas seguintes áreas: política monetária (Artigo 111.º do TCE), investigação (Artigo 170.º do TCE) e ambiente (Artigo 174.º do TCE). Além destas áreas, o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) reconheceu uma competência externa implícita da Comunidade, se for necessário celebrar acordos internacionais para atingir objectivos internos previstos no Tratado, ou se estes afectarem a legislação comunitária interna, como por exemplo, pescas, transportes e agricultura. O artigo 310.º prevê a negociação e celebração de acordos de associação.

Instrumentos

14. Os principais instrumentos de gestão dos aspectos externos das políticas da Comunidade são os acordos entre a Comunidade e um ou mais Estados ou organizações internacionais, cujos procedimentos estão definidos no Artigo 300.º do TCE. Esses acordos incluem frequentemente num só documento um amplo leque de instrumentos de gestão de relações (p.e., comércio, cooperação para o desenvolvimento, políticas do ambiente, cooperação na investigação científica e diálogo político). Ao longo dos anos, a Comunidade desenvolveu uma rede de acordos com Estados, grupos de Estados e organizações internacionais. Em muitos casos, os acordos iniciais foram actualizados, os seus âmbitos alargados e, em alguns casos, substituídos por acordos de associação que implicam direitos e obrigações recíprocos, acções comuns e procedimentos especiais. Como resultado, a Comunidade tem uma extensa e heterogénea rede de relações contratuais através do globo. Esses acordos quase invariavelmente incluem a obrigatoriedade de consultas regulares tanto a nível ministerial como oficial, variando as diferenças consoante o acordo, no que se refere à frequência, nível e tipo da representação CE/UE (i.e. Conselho ou Comissão), bem como às disposições sobre a resolução de litígios.

Intervenientes

15. Na prática, a gestão dos aspectos externos destes domínios políticos é partilhada entre a Comissão, o Conselho e os Estados-Membros. A Comissão é responsável pela negociação dos acordos internacionais, com base na autorização e orientações aprovadas pelo Conselho e o Conselho celebra-os, após consulta ou recepção do assentimento do Parlamento Europeu. Os acordos internacionais incluem frequentemente disposições que podem ou não ser abrangidas pela competência da Comunidade ("acordos mistos"). São assinados conjuntamente pela Comunidade e pelos Estados-Membros e estão sujeitos, antes de serem concluídos, a processos de ratificação nacionais no que se refere as disposições da competência dos Estados-Membros. Isto significa que é necessário, o consenso entre os Estados-Membros até para as disposições das abrangidas pela competência comunitária e aprovadas por maioria qualificada: se um só Estado-Membro não ratificar as disposições da sua competência, isso significa que a totalidade do acordo, incluindo as disposições da competência comunitária não poderá entrar em vigor. Os acordos provisórios podem ser utilizados para aplicar provisoriamente os aspectos comunitários desses acordos.

A debater: poder-se-ia reforçar a coerência entre os aspectos externos das políticas comunitárias (p.e. ambiente, agricultura) e outras políticas externas, mediante alterações estruturais (a) na Comissão ou (b) no Conselho? Será possível simplificar os procedimentos dos acordos mistos?

D. POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

Bases jurídicas

16. Os objectivos da política externa e de segurança comum, conforme estão definidos no Tratado, incluem a salvaguarda dos valores comuns dos interesses fundamentais, da independência e integridade da União, o reforço da paz e da segurança tanto na União como a nível internacional; e o fomento da cooperação internacional, o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem (TUE, Título V).
17. Os Estados-Membros são obrigados pelo Tratado a apoiar activamente sem reservas e a política da União no âmbito da PESC, a reforçar a solidariedade política mútua e a abster-se de qualquer acção contrária aos interesses da União ou que comprometa a sua eficácia a nível internacional. Para formular e executar esta política comum, foram criados instrumentos, tais como a "acção comum" e a "posição comum", além dos mecanismos já existentes de coordenação e consulta. O Tratado de Amesterdão veio reforçar ainda mais a PESC, através da criação do cargo de Alto Representante, de uma definição mais precisa da competência da União na gestão de crises, e do aditamento do instrumento "estratégia comum", que abrange tanto a dimensão comunitária como a da PESC e que alarga as possibilidades de votação por maioria qualificada.
18. Nos domínios da política externa e de segurança, não há limites para o potencial alcance e intensidade da política comum. A decisão de utilizar, e em que medida, as opções definidas no Tratado depende inteiramente da vontade política dos diversos intervenientes. Por outras palavras, não existem obstáculos decorrentes da delimitação de competências entre a União e os Estados-Membros. (A única restrição à acção da União é de um tipo diferente: a repartição das competências com a CEE deve ser respeitada (artigo 47.º do TUE).)

Instrumentos

19. Os instrumentos utilizados na PESC são de natureza diferente dos que são utilizados no domínio comunitário. Nem todas as actividades da PESC resultam de actos juridicamente vinculativos. De facto, o motor da PESC é a vontade política dos Estados-Membros de coordenarem as posições e chegarem a acordo para poderem exercer colectivamente maior influência a nível internacional. Foi por esta razão que os Estados-Membros concordaram em reforçar no Tratado a cooperação sistemática em questões de política externa (sem, contudo, serem obrigados a chegar a um consenso). Uma vez obtido um consenso, este poderá ser concretizado através de um acto jurídico PESC, embora tal não seja sempre necessário.
 - a) **Actos jurídicos:** **estratégias comuns, acções comuns, posições comuns e decisões**
20. Os actos jurídicos exigem uma decisão formal, tomada pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho. As estratégias comuns são decididas pelo Conselho Europeu, por unanimidade, relativamente aos países/regiões ou temas em relação aos quais os Estados-Membros partilham interesses comuns fortes e que abrangem simultaneamente aspectos comunitários e PESC. Uma vez aprovada uma estratégia comum, o Conselho pode tomar decisões sobre medidas de seguimento, com base na VMQ. Até à data, foram aprovadas três estratégias comuns relativas à Rússia, à Ucrânia e à Região Mediterrânica. As acções comuns são utilizadas nos casos em que se considera necessária uma acção operacional da União. São decididas por unanimidade (excepto no âmbito de uma estratégia comum) e são vinculativas para os Estados-Membros. O Conselho pode também aprovar posições comuns

sobre questões internacionais, regionais ou temáticas. Exigem unanimidade, excepto no âmbito de uma estratégia comum existente. Os Estados-Membros são obrigados a alinhar as suas políticas nacionais com a posição comum e a defendê-la, designadamente em organizações internacionais. O Conselho aprova decisões principalmente para alargar ou modificar posições comuns ou acções comuns já existentes. Os Estados-Membros que não queiram nem votar a favor, nem bloquear o consenso podem recorrer ao seu direito de abstenção construtiva (artigo 23.º).

b) Cooperação sistemática: coordenação, consulta e informação

21. O Tratado estipula que os Estados-Membros coordenem posições em organizações internacionais e durante conferências internacionais. Em muitos casos, esta coordenação resulta duma abordagem comum da UE. A coordenação e a consulta também têm lugar em países terceiros, através das representações diplomáticas dos Estados-Membros e das delegações da Comissão. As reuniões regulares permitem a troca de informações e a preparação de análises conjuntas de questões políticas que podem subsequentemente servir de contributo para os debates no Conselho. A rede de mensagens cifradas (COREU), que liga os Estados-Membros, a Comissão e o Secretariado-Geral, constitui um importante canal de intercâmbio de informação e análises e de preparação de decisões e declarações PESC.

c) Representantes especiais, diálogo político, declarações e diligências

22. A prática do Conselho de nomear representantes especiais foi formalizada no Tratado de Amesterdão (n.º 5 do artigo 18.º). Actualmente, a União tem representantes especiais activos no terreno na região dos Grandes Lagos, no processo de paz do Médio Oriente, no Pacto de Estabilidade para o Sudeste Europeu, no Afeganistão, na ARJM e na Bósnia-Herzegovina. A UE mantém um diálogo político com mais de 50 países e 10 organizações internacionais. Realizam-se anualmente cerca de 300 reuniões, desde Cimeiras a reuniões a nível de peritos. A União é representada pela Presidência, assistida pelo Alto Representante ou pela Tróica (que é o caso da maioria das reuniões de diálogo político) ou unicamente pelo Alto Representante. As declarações (não referidas no capítulo V do Tratado) são largamente utilizadas para dar a conhecer a opinião da União sobre acontecimentos internacionais: são publicadas cada ano mais de 100 declarações. As diligências são utilizadas nos casos em que a União deseja manifestar a sua opinião directamente aos interessados e requerer medidas: são muitas vezes de natureza confidencial mas, se necessário, podem ser tornadas públicas.

d) Celebração de acordos internacionais

23. O Conselho pode celebrar acordos internacionais com um ou mais Estados ou organizações internacionais (artigo 24.º TUE). A Presidência negoceia com base num mandato do Conselho (por unanimidade). Estes acordos, uma vez celebrados, são vinculativos para todos os Estados-Membros.

e) Financiamento da PESC

24. O orçamento da PESC, integrado no Orçamento Geral das Comunidades (Capítulo B8), foi estabelecido para financiar actividades operacionais (a despesa administrativa PESC fica a cargo do orçamento CE da instituição sobre a qual recai a despesa). A gestão financeira das despesas PESC abrangidas pelo orçamento CE é da responsabilidade da Comissão. O orçamento da PESC é de cerca de 30 a 40 milhões de euros por ano (inferior a 1% do total do orçamento das relações externas), e habitualmente é insuficiente para financiar e implementar as decisões de política externa. Em princípio, podem ser transferidas dotações de

outra rubrica orçamental (Comunidade) mas esta possibilidade é pesada e delicada do ponto de vista institucional e foi utilizada somente uma vez. Também é possível os Estados-Membros financiarem directamente acções PESC, mas raramente se recorre a esta possibilidade (por exemplo, para financiar a transferência do activo da UEO para a UE). O financiamento das decisões é particularmente complexo nos domínios em que existe uma forte dimensão de política externa (e respectivas implicações) e em que a Comunidade adquiriu e exerceu competências.

Intervenientes

25. A PESC faz parte de um enquadramento institucional único, o que significa que as mesmas instituições servem tanto a Comunidade como a PESC. No caso da PESC, a execução das políticas é essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros, variando os papéis respectivos do Conselho, dos Estados-Membros, da Comissão e do Parlamento Europeu em cada um dos casos.

O Conselho Europeu define princípios e orientações gerais, incluindo os relacionados com a defesa e a segurança. Decide também, por unanimidade, estratégias comuns propostas pelo Conselho.

O Conselho (na formação CAG), reúne os Ministros dos Negócios Estrangeiros, o Alto Representante e o Comissário para as Relações Externas, a fim de discutir questões relativas à PESC e assegurar a unidade, coerência e eficácia da acção externa da União (artigo 13.º TUE). Desenvolve políticas comuns com base nas directrizes, orientações e estratégias comuns do Conselho Europeu; para o efeito aprova acções comuns, posições comuns, decisões, conclusões, declarações, etc.

A maior eficácia de que a PESC se revestiu em anos recentes deve muito ao papel fundamental desempenhado pelo Alto Representante, desde Outubro de 1999, ao assistir o Conselho na concepção e realização das iniciativas de política externa. O Alto Representante pode também ser mandatado, pelo Conselho ou pelo Conselho Europeu, para actuar em nome da União, como é o caso dos Balcãs e do Médio Oriente. O Tratado (artigos 18.º e 26.º) confere-lhe responsabilidades especiais de representação da União nas reuniões de diálogo político com terceiros. O Alto Representante é assistido por uma Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce, criada com base numa declaração anexa ao Tratado de Amesterdão. O seu papel activo nos "pontos quentes" da diplomacia, como por exemplo, os Balcãs e o Médio Oriente, tem sido largamente reconhecido.

O Estado-Membro que assume por seis meses a Presidência do Conselho desempenha um papel importante em termos de apresentação de iniciativas, identificação das questões comuns e garantia da execução das decisões. A Presidência representa a União nas reuniões de diálogo com países terceiros e apresenta a posição da União nos fóruns multilaterais, como as Nações Unidas, o Conselho da Europa ou a OSCE.

A Comissão é plenamente associada e partilha com os Estados-Membros o direito de submeter ao Conselho questões do âmbito da PESC e de lhe apresentar propostas (artigos 27.º e 22.º do TUE). Está também associada à representação da União, função essa que é conferida em primeiro lugar à Presidência, assistida pelo Alto Representante (artigo 18.º do TUE). As delegações da Comissão em países terceiros estão também associadas às actividades da PESC.

A Presidência e a Comissão informam regularmente o Parlamento Europeu sobre as questões relacionadas com a PESC (artigo 21.º do TUE). O Alto Representante dirige-se igualmente ao Parlamento Europeu numa base regular. O Tratado (artigo 21.º) estipula também que a Presidência consulte o Parlamento e que as suas opiniões sejam tomadas em consideração.

O Tribunal de Justiça não tem qualquer papel nas questões do âmbito da PESC, excepto no que se refere à delimitação de competências entre a Comunidade e a União.

A debater: como se poderão otimizar os melhoramentos na eficácia da PESC que resultam da nomeação do Alto Representante? Deverá o seu papel ser reforçado? Em caso afirmativo, de que forma (por exemplo, atribuindo-lhe competência para apresentar propostas)? Como se poderá melhorar a coerência entre a PESC e políticas externas específicas? Poder-se-ão simplificar os instrumentos da PESC, nomeadamente através de uma maior utilização do instrumento da estratégia comum, com os processos de decisão simplificados que este desbloqueia? Como se poderão utilizar melhor os recursos diplomáticos, analíticos e representativos dos Estados-Membros? Poder-se-ão ser prever meios e/ou processos mais eficazes para financiar a PESC?

E. POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA

Bases jurídicas

26. As questões de segurança foram consideradas como parte da PESC desde o seu início, nos termos do Tratado da União Europeia. No entanto, o Tratado de Amesterdão incluiu uma base mais explícita no Tratado para as questões de segurança. Tornou explícita a possibilidade de a União participar, ou liderar, uma série de missões de gestão de crises (as chamadas "missões de Petersberg"). Estas disposições têm por efeito definir a política de segurança e defesa essencialmente como a gestão de crises, e não como defesa territorial, embora o Tratado deixe em aberto a possibilidade (artigo 17.º) de a PESC poder conduzir a uma política de defesa comum, se o Conselho Europeu assim o decidir. Onze Estados-Membros são aliados da NATO (10 são membros da UEO) e têm, portanto, já compromissos de assistência mútua: os outros Estados-Membros têm estatuto neutro. Nos termos do Protocolo anexo ao Tratado, a Dinamarca não participa na elaboração nem na execução de decisões e acções da União com implicações em matéria de defesa.

Instrumentos

27. Os instrumentos jurídicos no domínio da PESD são essencialmente os mesmos da PESC. Qualquer decisão no sentido de lançar uma operação de gestão de crises deverá ser tomada com base numa Acção Comum. No entanto, o Tratado (artigo 23.º) exclui explicitamente o uso da votação por maioria em decisões que tenham implicações militares ou de defesa (e as disposições de "cooperação reforçada" do Tratado de Nice não se aplicam a esta área). Para instrumentos operacionais, (artigo 17.º) do Tratado previu a possibilidade de a União solicitar à UEO que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa. Na prática, contudo, esta disposição foi ultrapassada pelo facto de a União estar ela própria a desenvolver capacidades operacionais, e o Tratado de Nice inclui já novas disposições que reflectem essa realidade. A abordagem geral para o desenvolvimento dessas capacidades é a de prever: a) a utilização de toda a gama de instrumentos civis e militares disponíveis na União e nos Estados-Membros e b) a necessidade de cooperação e complementaridade com a NATO. (Alguns Estados-Membros, numa base voluntária – e não UE – criaram unidades conjuntas, p. ex. o Eurocorps).

Intervenientes

28. Os intervenientes são praticamente os mesmos que os da PESC, embora as suas funções e responsabilidades sejam ligeiramente diferentes: Os Estados-Membros são a força motriz subjacente à Política de Segurança e Defesa. Dadas as responsabilidades dos Chefes de Estado e de Governo pelas decisões nacionais em matéria de defesa e de gestão de crises, o papel do Conselho Europeu será particularmente importante. Compete ao Conselho decidir, por unanimidade, o lançamento de operações militares. Competirá seguidamente a cada Estado-Membro decidir se e como participa. Estão em curso esforços para fomentar as capacidades nacionais de participação reforçadas, até à data com diferentes resultados.
29. O estabelecimento da PESD levou à criação de algumas novas estruturas no interior do Conselho, nomeadamente o Comité Político e de Segurança que, além da sua função geral de preparação das políticas da PESC tem uma função específica de exercício do controlo político e de orientação estratégica em situações de crise; o Comité Militar, que elabora pareceres militares, e um Estado-Maior, composto por pessoal destacado dos Estados-Membros, que fornece competências técnicas militares e assiste o Comité Militar. O papel específico do Alto Representante nas operações de gestão de crises foi reconhecido pelo Conselho Europeu de Nice, que acordou em que ele deveria presidir o Comité Político e de Segurança nos momentos de crise. A Comissão está plenamente associada aos aspectos não militares da PESD.

A debater: como se poderá constituir uma autêntica PESD, tendo em conta as abordagens específicas dos Estados-Membros em matéria de segurança e defesa? Como se poderá assegurar um real melhoramento de capacidades nesta área?

F. A UNIÃO EUROPEIA/COMUNIDADE EUROPEIA NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

30. A cooperação nas organizações internacionais e nos fóruns multilaterais é um elemento essencial da política externa em geral. A acção multilateral, tanto financeira como económica ou política, serve de base à estabilidade e a interdependência na cena mundial. O impacto internacional das políticas da União, tanto internas como externas, é largamente reconhecido; Mas a posição e o estatuto da União nas organizações internacionais é menos claro e extremamente complexo.
31. A União Europeia como tal não tem estatuto jurídico em organizações multilaterais como a ONU, a OSCE, o Conselho da Europa, as Instituições Financeiras Internacionais, ou os fóruns internacionais, como o G7 ou o G8. Os estatutos destas organizações prevêem geralmente a qualidade de membro de pleno direito apenas para Estados soberanos.
32. Apesar desta regra geral, a participação da Comunidade Europeia nos organismos e instituições da ONU tem-se desenvolvido consideravelmente ao longo do tempo. Em certas áreas em que a CE/UE tem competências exclusivas ou partilhadas, os Estados-Membros negociaram com o organismo competente da ONU o reconhecimento ou o reforço do estatuto da CE. Isto não alterou de forma alguma o estatuto jurídico dos Estados-Membros no seio dessas organizações. O estatuto da CE, representada pela Comissão, varia actualmente consoante os diferentes organismos da ONU. A CE é membro de pleno direito da OMC, da FAO e das organizações de pesca, mas tem apenas o estatuto de observador na Assembleia Geral da ONU, no ECOSOC e na maioria dos organismos dele dependentes. Não possui estatuto no Tribunal Internacional de Justiça, no Conselho de Segurança da ONU e na UNICEF. A CE tem o estatuto de membro de pleno direito na OCDE. A Comissão, em representação da CE, é observadora no Conselho da Europa e na OSCE e participa na maioria

das actividades do G7/G8 (com excepção das reuniões sobre finanças do G7). Quando a Presidência do Conselho é assumida por um país não membro do G7/G8, é convidada para as cimeiras e encontros ministeriais do G7/G8. As relações entre a Comunidade e certas organizações internacionais ou organismos subordinados são regidas pelas disposições específicas do Tratado (ONU: artigo 302.º do TCE, Conselho da Europa: artigo 303.º do TCE, OCDE: artigo 304.º do TCE).

33. Apesar do facto de a União Europeia não ter estatuto jurídico em organizações internacionais, os seus Estados-Membros estão vinculados pela Política Externa e de Segurança Comum a defender as posições da União, que são em geral apresentadas pela Presidência, no âmbito dessas organizações. Este princípio aplica-se, por exemplo, no quadro de um certo número de Comitês da Assembleia Geral da ONU, na Comissão da ONU para os Direitos do Homem, no Conselho da Europa e na OSCE. O Estado-Membro que assume a Presidência pode apresentar iniciativas em nome da UE, possibilidade que tem sido utilizada de forma crescente nos últimos anos. Além disso, o artigo 19.º do TUE estipula que os Estados-Membros que sejam membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas se concertarão e informarão os outros Estados-Membros, e defenderão as posições e os interesses da União: actualmente a coordenação tem lugar antes das reuniões do Conselho de Segurança.
34. Nas instituições de Bretton Woods (IFI) os Estados-Membros da UE pertencem a uma lista de diferentes organismos do FMI, que estão representados no Conselho de Administração (o BCE é convidado na qualidade de observador, sempre que o Conselho de Administração debate questões relacionadas com o euro). Os Estados-Membros coordenam informalmente as suas posições no decurso de reuniões regulares, nas quais a Comissão está presente. Para algumas questões, a coordenação realiza-se a nível do Comité Económico e Financeiro, ou entre os Ministros das Finanças no Conselho. Essa coordenação é muito menos frequente a propósito dos debates do BIRD (Banco Mundial). Nas reuniões anuais conjuntas FMI/BIRD, cada Estado-Membro apresenta uma contribuição escrita, o Presidente do Conselho ECOFIN apresenta um discurso escrito em nome da UE, a Comissão e o BCE têm estatuto de observador para a parte não restrita da reunião, e a Comissão, actuando em nome da Comunidade, apresenta um discurso escrito ao Comité do Desenvolvimento.

A debater: poderá a União exprimir-se, num maior número de organizações internacionais: a) com uma só voz, b) com uma mensagem comum, c) com melhor coordenação?

III. QUESTÕES PARA ANÁLISE

35. Ao analisar a forma de alcançar mais progressos para otimizar o impacto internacional, devem ser consideradas quatro áreas específicas. Algumas destas áreas implicariam a revisão do Tratado.

a) Assegurar a coerência

Existe um acordo geral no sentido de que a União deverá desenvolver as suas políticas e utilizar os seus recursos de forma coerente, a fim de ser um actor credível e eficaz no plano internacional. As relações económicas e políticas da União com países terceiros ou regiões terceiras e a sua acção nas organizações internacionais são governadas por diferentes regras e procedimentos decisórios. Alguns argumentaram que o actual sistema torna difícil garantir que a multiplicidade de instrumentos seja utilizada harmoniosamente para atingir objectivos comuns. Apontará este facto para reformas estruturais no Parlamento, na Comissão e no Conselho e entre essas instituições? Poder-se-á – prever especialmente numa situação de crise a apresentação ao Conselho de

uma proposta única que abranja as sugestões de utilização de todos os instrumentos específicos de gestão?

b) Identificar interesses comuns

O nível de integração atingido na Comunidade Europeia/União significa que os Estados-Membros partilham cada vez mais um certo número de interesses comuns. Definir esses interesses comuns depende, em parte, do intercâmbio e da apreciação comum de informação, o que poderá ser importante para reforçar a confiança mútua. Embora os Estados-Membros e a Comissão partilhem o direito de submeter questões do âmbito da PESC, só colectivamente poderá ser definida uma abordagem comum. O Conselho Europeu tem estado a considerar como poderia desempenhar o seu papel estratégico mais adequadamente. Estão igualmente a ser estudadas adaptações no âmbito do Conselho Assuntos Gerais. Que mais se poderia fazer para definir e dar prioridade aos interesses comuns?

c) Promover a flexibilidade

Uma política externa dinâmica implica a capacidade de a União reagir rapidamente aos acontecimentos internacionais, com os esquemas mais apropriados. Há quem pense que as actuais restrições financeiras da PESC e a norma segundo a qual a União só pode actuar com o acordo unânime dos Estados-Membros, restringe a sua capacidade de agir originando uma política orientada por (a) redução das despesas e (b) o mais elevado denominador comum de acordo. Dever-se-á procurar uma maior flexibilidade para obviar a estas dificuldades ?

d) Assegurar uma representação mais clara da União

Tradicionalmente, a representação externa tem sido desempenhada pela Presidência ou pela Comissão, consoante o assunto em causa. Na prática, especialmente nas capitais em que poucos Estados-Membros têm representação diplomática, recorre-se por vezes à prática informal da "nação-líder". Por outro lado, a criação do Alto Representante significa que, especialmente em situações de crise, é muitas vezes ele que de facto representa a União conduzindo um diálogo político em nome do Conselho. (diálogo esse que assume frequentemente a forma de "troíca", que muitos consideram pouco flexível e ineficaz). Embora possa ser claro em situações específicas quem é, na prática, o principal interlocutor da União, a situação geral é mais complicada para quem, fora da União, queria saber a quem se dirigir. Como se poderá assegurar uma representação mais clara da União ?

36. Ao analisar estas quatro questões, haverá que ter em conta os seguintes factores :

- a) A crescente globalização e o facto de um número cada vez maior de políticas internas comunitárias terem uma dimensão internacional importante, vêm acentuar a necessidade de um controlo estratégico efectivo do impacto internacional dessas mesmas políticas. Do mesmo modo, as políticas de Comércio Externo e de Desenvolvimento têm consequências directas na política externa, enquanto que a credibilidade e impacto desta última requer muitas vezes resultados concretos. É, pois, fundamental assegurar essa coerência.

- b) Mas poucos acontecimentos internacionais produzem reacções idênticas, ou a mesma intensidade de reacção, em cada um dos Estados-Membros. A situação geográfica e a tradição histórica são diferentes, exactamente como acontece com os factores humanos e económicos. As tradições nacionais de envolvimento em determinadas áreas geográficas e até que ponto os Estados-Membros estão dispostos a intervir nessas áreas, é altamente variável. Essas ligações tradicionais podem, no entanto, ser consideradas vantajosas para a União.
- c) Todos concordam que se a União puder actuar conjuntamente, deverá fazê-lo. Pode ser irrealista presumir que, na ausência de consenso da União quanto às acções a empreender, os Estados-Membros mais directa ou fortemente afectados por um acontecimento externo, vão recusar actuar. Se um Estado-Membro entender que os seus interesses nacionais vitais estão seriamente afectados, a pressão da opinião pública e do respectivo parlamento nacional podem levá-lo a agir.

Além disso, enquanto alguns Estados-Membros são membros da NATO/UEO, com obrigação de defesa mútua, uma acção militar colectiva da UE não será possível actualmente, no caso de um Estado-Membro ser atacado ou de os seus interesses vitais serem ameaçados. Alguns Estados-Membros podem não querer comprometer-se, quer politicamente, quer em termos de recursos militares. Outros argumentam que uma defesa comum, sem vontade ou sem recursos, não é credível.

- d) A criação da política externa e de segurança comum, no seu quadro jurídico específico, com instrumentos e procedimentos próprios, representa o reconhecimento pelos Estados-Membros que, embora os seus interesses vitais nem sempre coincidam, partilham um interesse comum em agirem em conjunto, sempre que possível. Essa cooperação está a desenvolver-se e essa tendência reflecte-se em modificações processuais subsequentes e na introdução de novos instrumentos, tais como o Tratado de Amsterdão. Poder-se-ia ponderar a maneira de reforçar esta tendência.

IV. TEMAS DE REFLEXÃO

- 37. A base da abordagem da UE nas relações externas é a de que a União tem vantagens numa actuação colectiva na cena internacional, e que os seus recursos deverão ser utilizados coerente e eficazmente. Quando se considera a maneira de concretizar melhor essas aspirações no futuro, poder-se-iam abordar as seguintes questões:
 - i) Como se poderá reforçar a convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros em vários assuntos de política externa, tendo em conta as diferentes tradições e interesses nacionais; e como incentivar a solidariedade entre eles? E como se poderá garantir que a orientação política daí decorrente não virá a produzir convergência em políticas comuns com um nível de ambição mínimo?
 - ii) Como se poderá reforçar a coerência entre os vários objectivos das políticas da União, ou seja, entre a política de desenvolvimento e outras políticas, externas ou internas?
 - iii) Até que ponto poderá o método comunitário ser aplicado a outras áreas políticas? Em matérias habitualmente do âmbito da PESC, poder-se-ia prever o alargamento dos casos em que o Conselho pode tomar decisões sem necessidade de unanimidade? E/ou deveriam introduzir-se mecanismos mais flexíveis que permitam que um grupo de Estados-Membros tome uma iniciativa em nome da União?

- iv) Como se poderia tornar o método comunitário mais eficaz, por exemplo, através de maior coerência no e entre (a) a Comissão e/ou (b) o Conselho e/ou (c) reforçando o papel do Parlamento?
 - v) Que lições se poderão tirar da experiência da recente criação do lugar de Alto Representante?
 - vi) Na política de defesa comum, que missões, para além das missões de Petersberg, deveriam ser confiadas à União se fosse caso disso? Queremos que a União tenha uma verdadeira capacidade operacional, incluindo a capacidade militar? Se assim for, como se poderá assegurar a atribuição das capacidades necessárias para garantir a credibilidade? Dever-se-ão prever, como no caso da União Monetária, critérios de admissão e de um pacto a ser cumprido posteriormente?
 - vii) Haverá necessidade de alterar o actual sistema de representação da União/Comunidade, nos países terceiros, e/ou nas organizações internacionais?
-