

CONV 252/02

WG VII 1

NOTA

de: Jean-Luc Dehaene, Vice-Presidente

para: Membros da Convenção

Assunto: **Mandato do Grupo de Trabalho (VII) sobre a Acção Externa**

Junto se envia, à atenção dos Membros, um mandato anotado que desenvolve as perguntas enviadas no documento CONV 206/02 e visa facilitar o debate do Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa.

Grupo de Trabalho (VII) sobre a Acção Externa
Presidente: Jean-Luc Dehaene, Vice-Presidente

Mandato anotado

I. Introdução

1. O debate do plenário da Convenção sobre a acção externa (11-12 de Julho) confirmou que a UE tem muito a ganhar com uma acção colectiva na cena internacional. Só uma União forte e unida poderá proteger os seus interesses políticos e económicos e defender os valores que constituem no âmago da própria União. Foi recordado que os desafios da globalização impõem que a União desempenhe o seu papel internacional utilizando de forma eficaz e coerente todos os recursos ao seu dispor. A intervenção da União na cena internacional tem evoluído muito, tendo o seu papel a nível mundial vindo a ser cada vez mais reconhecido ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, as expectativas continuam a crescer, tanto dentro como fora da UE, pelo que precisamos de analisar a forma como a União se pode transformar num actor mais forte e mais eficaz na cena internacional. Foram postas à consideração do Grupo algumas questões (CONV 206/02). O presente documento pretende explicar sucintamente o pano de fundo dessas questões (para além dos documentos CONV 161/02 e CONV 200/02) e propõe algumas pistas para o debate no âmbito do Grupo.

II. Questões a considerar

De que forma devem ser definidos e formulados os interesses da União?

2. É amplamente reconhecido que a acção colectiva é a melhor forma de a União defender os interesses comuns. Ao mesmo tempo, a evolução da situação internacional raramente produz a mesma reacção, ou a mesma intensidade de reacção, em todos os Estados-Membros. Ademais, a agenda internacional da UE é tendencialmente descontínua, uma vez que cada Presidência privilegia as suas próprias prioridades. Este estado de coisas coloca-nos dois grandes desafios: qual será a melhor forma de identificar e hierarquizar os interesses comuns, e como podemos fomentar eficazmente a convergência de opiniões entre Estados-Membros, o que viria reforçar a solidariedade e a vontade política de defender interesses comuns?

3. O Conselho Europeu detém um papel fundamental da definição de princípios e orientações gerais de política externa e o Conselho desenvolve políticas comuns com base nessas orientações. No âmbito da acção comunitária, a Comissão desempenha um papel fundamental decorrente do direito de iniciativa que lhe assiste, ao passo que no âmbito da PESC as propostas podem ser apresentadas por mais do que um actor. O Grupo poderia analisar mecanismos que permitissem aos diferentes actores identificar colectivamente os interesses da UE e aprovar uma abordagem estratégica para defender esses interesses, aproveitando as competências e interesses específicos de cada um dos Estados-Membros em determinados países/regiões. O intercâmbio de informações, as avaliações políticas conjuntas e outras formas de cooperação, tanto entre capitais e instituições como em países terceiros, constituem um instrumento importante para fomentar a convergência de opiniões e ajudariam a definir objectivos para a acção externa da UE. O Grupo poderia analisar formas de reforçar os mecanismos existentes e eventualmente propor novos mecanismos.

Como assegurar a coerência da actuação da União, coordenando todos os instrumentos de que dispõe (incluindo a ajuda ao desenvolvimento, a acção humanitária, a assistência financeira, a política comercial, etc.)?

4. É consensual que uma utilização devidamente coordenada de todos os instrumentos, tanto económicos como políticos, é importante para que a UE seja capaz de exercer influência na cena internacional. O peso económico da UE é considerável: a UE é o principal parceiro comercial de muitos países e regiões, é o maior contribuinte mundial para o desenvolvimento e cooperação e a importância do euro tem vindo a aumentar na cena mundial. A UE dispõe de uma vasta gama de instrumentos que pode utilizar para prosseguir os seus objectivos nas relações internacionais, e muitas das políticas internas possuem uma importante dimensão externa. As diferentes políticas e os respectivos instrumentos encontram-se interligados; por exemplo, uma decisão em matéria de cooperação para o desenvolvimento ou de ajuda humanitária pode ter um impacto importante na política externa, e vice versa. Muitos consideram que as modalidades actualmente em vigor no âmbito da UE devem ser melhoradas no sentido de permitir uma melhor coordenação e fomentar uma abordagem coerente e credível no processo decisório. A questão tem duas vertentes: tanto diz respeito às relações interinstitucionais como à estrutura interna das instituições.

5. O Grupo de Trabalho poderia analisar as estruturas existentes no âmbito do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu e examinar formas de melhorar a coordenação interna das políticas e acções pertinentes para as relações internacionais da UE. Uma das opções seria que cada instituição designasse um ponto focal que supervisionasse todas as matérias com uma dimensão internacional. (No que diz respeito ao Conselho, propõe-se que o Grupo tome como ponto de partida as conclusões do Conselho Europeu de Sevilha sobre a questão da reforma.)
6. O Grupo de Trabalho poderia igualmente estudar formas de reforçar as sinergias entre os principais actores/instituições, que poderiam incluir opções de reforço da cooperação entre o AR e a Comissão, a possibilidade de iniciativas conjuntas ou mesmo a fusão de algumas das suas funções, segundo modalidades a estudar. Valeria igualmente a pena examinar a possibilidade de utilizar mais eficazmente instrumentos políticos que abranjam vários domínios de acção.

Como garantir que o processo de tomada de decisões permita que a União actue de forma rápida e eficaz na cena internacional? Em que medida poderá o recurso ao método comunitário ser alargado a outros domínios de acção e tornado mais eficaz? De que modo se poderá flexibilizar a regra da unanimidade?

7. É unanimemente reconhecida a importância de a UE dispor de uma política externa dinâmica que seja capaz de responder prontamente a acontecimentos internacionais. Este aspecto está, como é óbvio, intimamente ligado à existência ou não de vontade política para agir num determinado caso, o que vem sublinhar a necessidade de fomentar a solidariedade e a convergência de opiniões entre Estados-Membros. Além disso, muitos consideram que a actual exigência de unanimidade na PESC restringe a capacidade de acção da União e favorece uma política ditada pela posição menos ambiciosa. Tem sido igualmente assinalado que, na ausência de uma posição/acção da UE, o vazio é frequentemente preenchido por posições nacionais (por vezes contraditórias), o que mina a credibilidade da União como actor internacional. O alargamento do método comunitário (ou alguns elementos desse método) à PESC tem sido referido como eventual solução para se ultrapassar a inércia na PESC, tal como o recurso mais sistemático à "cooperação reforçada" e à "abstenção construtiva", a fim de assegurar que a UE possa estar presente na cena internacional quando necessário.

8. O Grupo poderia examinar a possibilidade de se alargar o recurso à VMQ na tomada de decisões de política externa, de forma generalizada ou só em alguns casos, como por exemplo aquando da análise de propostas apresentadas em conjunto pelo AR e pelo Comissário responsável pelas relações externas; o Grupo poderia igualmente considerar se outros aspectos do método comunitário poderiam ser aplicados à PESC. Poderia ponderar-se igualmente se há margem de manobra para melhorar os procedimentos, no âmbito das actuais políticas comunitárias, tais como o comércio e a cooperação para o desenvolvimento. Poderia também ser considerada, neste contexto, a possibilidade de se revitalizar o instrumento das estratégias comuns (que visa alargar o recurso à VMQ). O Grupo poderia ainda apreciar em que condições um grupo de Estados-Membros poderia, enquanto coligação de vontades, levar por diante uma iniciativa em nome da UE (cooperação reforçada) e como incentivar uma utilização mais eficaz da possibilidade de "abstenção construtiva" para os Estados-Membros que não desejem necessariamente aderir a uma iniciativa da UE mas que também não pretendam bloqueá-la.

Que ensinamentos poderão ser retirados da experiência adquirida com a criação do lugar de Alto Representante para a PESC? Que margem de iniciativa lhe poderá ser reconhecida? Como assegurar que disponha dos necessários recursos, inclusive financeiros?

9. A criação do lugar de AR para a PESC, em 1998, foi aclamada tanto dentro como fora da União. Quase quatro anos após a criação do lugar, é amplamente reconhecido que o AR contribuiu grandemente para conferir visibilidade à UE, mantendo uma presença nas zonas de conflito, mantendo contactos com os principais parceiros internacionais e promovendo a convergência de opiniões no âmbito do Conselho.
10. O Grupo de Trabalho poderia considerar de que forma a UE poderia otimizar os benefícios derivados da função de AR, reforçando, designadamente, o seu papel no processo decisório e/ou aumentando os recursos ao seu dispor. Poder-se-ia considerar, por exemplo, a extensão ao AR do direito de apresentar propostas em matéria de política externa (direito que o Tratado actualmente reserva aos Estados-Membros e à Comissão), e/ou analisar a possibilidade de o AR presidir à formação do Conselho responsável pelos negócios estrangeiros (actualmente, o Conselho "Assuntos Gerais", presidido pela Presidência). Seria igualmente vantajoso considerar que recursos – humanos e financeiros – seriam apropriados para corresponder a uma missão da escala da do AR, a nível interno ou externo.

11. A questão de uma diplomacia da UE que seja credível e pro-activa está intimamente ligada à disponibilidade de recursos financeiros que sustentem as decisões de política externa através de medidas concretas. O Grupo de Trabalho poderia estudar de que forma se poderia assegurar o orçamento necessário, quer em termos de montante, quer de processos de financiamento e de responsabilidade.

Que alterações às disposições tomadas para a representação da acção externa da União poderiam reforçar a sua influência a nível internacional? De que forma se poderia alcançar uma melhor sinergia entre a actividade diplomática da União e a dos Estados-Membros?

12. Alguns têm assinalado que a representação externa da UE não é suficientemente clara, e que uma representação única reforçaria a capacidade da União para actuar com eficácia na cena internacional. Outros consideram que a diversidade na representação é inevitável, dado o carácter *sui generis* da União, e que transmitir uma mensagem única é mais importante do que falar com uma só voz.
13. Ao considerar a questão da representação externa, deve estabelecer-se uma distinção entre a acção da UE nos fóruns multilaterais, por um lado, e as relações bilaterais da UE, por outro. No que diz respeito às questões multilaterais, o Grupo de Trabalho poderia considerar que mudanças nas modalidades de representação externa poderão contribuir para que a UE exerça maior influência no âmbito das organizações internacionais pertinentes (ONU, OSCE, Conselho da Europa, IFI), e se existe margem de manobra para a racionalização. O Grupo de Trabalho poderia igualmente examinar formas de melhorar os mecanismos que permitam a formulação de mais posições comuns da UE nestas organizações internacionais (mensagem única).
14. No que se refere às relações da UE com países terceiros, o Grupo de Trabalho poderia examinar eventuais alterações das modalidades actualmente seguidas para as reuniões de diálogo político, tendo em vista conferir maior clareza e continuidade à representação. A questão da representação da UE em países terceiros merece igualmente a maior atenção. Os Estados-Membros e a Comissão têm ao seu dispor uma vasta rede de representações diplomáticas. Valeria a pena analisar formas de melhorar a sinergia entre os diferentes serviços, por forma a assegurar que cooperem em prol do interesse comum da UE, e ponderar de que forma a representação no terreno pode reforçar mais eficazmente o impacto da UE no exterior.