

CONV 342/02

WG VII 7

NOTA

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa (Grupo VII)
Assunto:	Síntese da reunião de 8 de Outubro de de 2002

I. Abertura da reunião e observações preliminares da Presidência

1. O Presidente abriu a sessão, recordando as conclusões da reunião de 24-25 de Setembro, descritas no documento de síntese CONV 307/02 e confirmou que a próxima reunião se realizaria na terça-feira, 15 de Outubro, às 11h00 (e não às 14h30) e que não se prolongaria para o dia seguinte.
2. O Presidente abriu o debate sobre "A Coerência da Acção Externa da UE", salientando que se a União pretende ter verdadeiramente impacto na cena internacional, terá de utilizar todos os instrumentos aos seu dispor de forma coerente e coordenada. Assinalou que a União dispõe de diversos meios de intervenção a nível internacional, nomeadamente através de acções diplomáticas comuns, programas de assistência financeira, a possibilidade de celebrar acordos comerciais, os fundos destinados à cooperação para o desenvolvimento e ao auxílio humanitário, assim como uma capacidade de gestão de crises, incluindo a deslocação de pessoal para o terreno, actualmente em curso. Utilizar todos estes meios de forma coordenada e com um objectivo comum implica a necessidade de coerência a diversos níveis, ou seja, a nível das instituições, entre as instituições e os principais intervenientes, assim como a nível dos instrumentos.

II. Intervenção do Comissário Chris Patten

3. O Presidente deu as boas vindas ao Comissário Christopher Patten e convidou-o a expor os seus pontos de vista ao Grupo. O Comissário C. Patten recordou a grande projecção da acção externa da UE e congratulou-se com o facto de o mandato do Grupo reflectir essa situação. Salientou ainda que não se pode deixar de reconhecer que o actual sistema tem produzido bons resultados e que as reformas introduzidas na acção externa da UE começam a produzir efeito. O Alto Representante (AR) e o Comissário têm trabalhado em conjunto com grande eficiência (assim como com as sucessivas presidências da UE), mas o funcionamento do sistema no futuro não poderá depender apenas das boas relações individuais.
4. O Comissário Patten sublinhou a importância do papel e do relacionamento dos Estados-Membros com as instituições. Não se pode visar apenas Bruxelas quando se procura melhorar a coerência. Recordou que 80% da assistência da UE destinada à cooperação para o desenvolvimento provém do Orçamento dos Estados-Membros e 20% de fundos comunitários. O número de embaixadas e delegações dos Estados-Membros é muito superior à rede de delegações da Comissão (128 delegações em 123 países), mas assinalou simultaneamente que, por muito boa que seja a estrutura, nada tem tanto peso como a vontade política dos Estados-Membros.
5. O Comissário apresentou uma série de sugestões práticas, tendo em vista melhorar a eficácia do sistema actual:
 - Convidar o AR a assistir a reuniões da Comissão quando estiver em discussão a acção externa, embora o AR não seja Comissário;
 - Trabalho conjunto mais frequente entre o AR e a Comissão, desde o planeamento estratégico até documentos de orientação política comuns (como, por exemplo, o recente texto sobre a "Europa Alargada");
 - Maior coordenação e eventualmente participação conjunta do AR e do Comissário RELEX nos debates do Parlamento Europeu;
 - Análise do papel das delegações e embaixadas. Registaram-se alguns progressos em matéria de intercâmbio de informação, mas dever-se-á ir mais além e estudar as possibilidades de uma representação comum e da partilha de determinadas tarefas;
 - Aumento dos recursos financeiros do AR tendo em vista apoiar e sustentar as decisões diplomáticas da UE. A gestão orçamental poderia ficar a cargo da Comissão para deste modo se evitar a criação de novas estruturas.

6. O Comissário mostrou-se favorável à recomendação do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica, no sentido de se atribuir uma personalidade jurídica única à UE, o que contribuiria para a simplificação do Tratado e a abolição da estrutura em pilares. Quanto às propostas que impliquem alterações do Tratado, recomendaria uma certa simplificação do processo decisório no domínio da acção externa e a reforma dos procedimentos relativos aos acordos mistos, visto que os actuais processos de ratificação implicam demoras consideráveis com os conhecidos efeitos nefastos.
7. O Comissário Patten abordou a questão da representação externa da UE e afirmou que se deverá reforçar a visibilidade e o papel da UE nas instituições internacionais, especialmente na Instituição Financeira Internacional (IFI). Se a UE falasse a uma só voz na IFI, tal como acontece nas negociações comerciais, a sua influência seria muito maior.
8. Dever-se-á igualmente proceder à reforma do sistema do diálogo político com regiões e países terceiros. Há demasiadas reuniões e muito pouca definição de prioridades. Falta à UE uma visão estratégica do que pretende obter com essas reuniões, podendo-se considerar que sofre de "reunite aguda". O sistema de Tróica é pouco claro para terceiros e deverá ser abolido. A criação do cargo de AR tem contribuído para tornar mais visível a representação externa da UE e seria conveniente reforçar este papel de interlocutor dos parceiros internacionais.
9. O Comissário Patten mostrou-se favorável à atribuição ao AR da presidência da parte externa do Conselho (Assuntos Gerais e Relações Externas), incluindo mesmo o direito (explícito) de apresentar propostas. A fim de lhe permitir concentrar-se na função de AR, o cargo deveria ser separado do de Secretário-Geral do Conselho e ser-lhe afectado um orçamento adequado.
10. O processo decisório no âmbito da PESC deverá ser simplificado. O Comissário Patten apelou para a criação de mecanismos mais flexíveis que permitam à UE reagir mais rapidamente aos acontecimentos internacionais. Preconizou também uma maior utilização da abstenção construtiva e da cooperação reforçada, reconhecendo embora que a votação nestas matérias não era a opção mais conveniente, pois idealmente as decisões deveriam ser tomadas por consenso. No entanto, há ainda margem para alargar a utilização da votação por maioria

qualificada (VMQ), no âmbito da PESC. O Comissário Patten referiu a este respeito a possibilidade de se utilizar a VMQ para eventuais iniciativas conjuntas do AR e da Comissão. Acrescentou que qualquer proposta comum procuraria sempre a participação de todos os Estados-Membros. Assinalou ainda que a experiência adquirida no primeiro pilar demonstrava que, na verdade, o Conselho raramente procedia a votações e que o simples facto de existir a possibilidade de votação incentivava os Estados-Membros a procurarem consensos.

11. Adquirir uma maior credibilidade a nível da PESC, especialmente em relação aos EUA, dependia, no entender do Comissário, da capacidade da UE para resolver a questão da segurança. As tentativas de reforço neste sector têm sido insuficientes e seria necessário tratar estes problemas com maior clareza.
12. Durante o debate foram abordados os seguintes aspectos: um membro do Grupo perguntou se uma modificação da arquitectura institucional teria alterado em alguma coisa a eficácia da política da UE no Médio Oriente. O Comissário respondeu que o AR tinha desempenhado um papel muito importante no Médio Oriente e que, em sua opinião, uma arquitectura institucional diferente não teria produzido um melhor resultado, uma vez que os obstáculos encontrados não tinham origem na organização institucional. Tudo dependia de uma convergência de posições e de vontade política, que era difícil de obter, dado que as opiniões e as leituras da situação no Médio Oriente variam bastante de um Estado-Membro para outro.
13. Em resposta à pergunta sobre "quem é o principal responsável" no que se refere à protecção dos interesses da UE em relação aos grandes temas internacionais, nomeadamente a segurança nuclear e a importância estratégica de determinadas regiões em termos de recursos naturais, o Comissário recordou que, para a maioria dos Estados-Membros, a política externa está tão intimamente relacionada com o conceito de Estado-Nação que a hipótese de que alguém possa ser "o principal responsável", acima do nível nacional, era extremamente difícil de aceitar. No G7, por exemplo, foram feitos esforços em termos de coordenação, em questões como a segurança nuclear, e foram criados programas, quer a nível comunitário, quer a nível dos Estados-Membros.

14. Quanto à questão das consequências das Presidências semestrais na eficácia da acção externa da UE, o Comissário Patten salientou que a cooperação entre a Comissão e cada uma das Presidências tem sido sempre extremamente construtiva. No entanto, é um facto que existem efeitos negativos decorrentes do sistema de rotação das Presidências e que estes deverão ser tratados.
15. No que diz respeito a uma eventual fusão da função do AR e do Comissário RELEX, o Comissário Patten declarou que era favorável a reajustamentos práticos que reforçassem a sinergia entre as duas funções. Em seu entender, seria extremamente difícil para uma só pessoa assumir os dois cargos de AR e de Comissário das Relações Externas (duplo estatuto). Há uma corrente favorável a que se atribua ao Vice-Presidente da Comissão a plena responsabilidade pelas relações externas. Se o AR viesse a presidir um futuro Conselho (Negócios Estrangeiros/Relações Externas), isso contribuiria para clarificar as relações e promover uma colaboração mais estreita entre o AR e a Comissão. Poder-se-iam tomar alguma medidas práticas para melhorar a coordenação, sem que uma única pessoa tivesse que ser responsável por ambos os cargos.
16. Quanto aos eventuais serviços comuns AR-Comissão, o Comissário Patten afirmou que se poderiam prever serviços de imprensa conjuntos, assim como unidades políticas e de planeamento estratégico comuns. Referiu ainda que se deveria estudar a possibilidade de fundir as delegações da Comissão e os gabinetes de ligação do Conselho em Nova Iorque e em Genebra, assim como a possibilidade de partilhar funções/cargos de representação política nas delegações no estrangeiro.
17. Quanto às estratégias comuns, o Comissário afirmou que o seu alcance era demasiado vasto e o seu conteúdo demasiado geral e que, por conseguinte, deveriam circunscrever-se a questões mais específicas.

III. Debate

18. Os membros do Grupo concordaram que a vontade política e a solidariedade dos Estados-Membros era de uma importância crucial para o desenvolvimento de uma política comum.

19. De um modo geral, reconheceu-se que seria necessário definir mais claramente num futuro Tratado os objectivos subjacentes à acção externa da UE. Foi sugerido que o Grupo analisasse em que áreas os Estados-Membros pretenderiam ou estariam dispostos a agir em conjunto. Alguns membros do Grupo sugeriram que fossem incluídos na definição dos objectivos da acção externa da UE os seguintes aspectos: objectivos gerais, como a paz, a solidariedade, a prosperidade; o papel da UE como actor internacional; as relações entre a UE e outras regiões do mundo (as regiões em crise e outras), incluindo a sua natureza (um membro mencionou a questão da abertura ou do proteccionismo); relações bilaterais e acção multilateral (especialmente na ONU).
20. Alguns membros recordaram uma proposta anterior no sentido de se aprovar, eventualmente com uma periodicidade anual, uma declaração sobre as prioridades da política externa da UE. Um membro propôs que o Grupo analisasse com maior profundidade as estratégias comuns e a forma como estas poderiam dar origem a instrumentos mais específicos, tendo em vista uma definição a mais longo prazo dos objectivos e interesses da UE.
21. Os membros do Grupo consideraram que se deveriam clarificar as competências no domínio da acção externa. Um membro propôs que fosse elaborada uma lista descritiva da repartição de competências nos diversos domínios da acção externa da UE e que o Grupo ponderasse se se justificariam alterações. Foi também sugerido que o Grupo analisasse questões como a cooperação para o desenvolvimento, as negociações internacionais (no domínio económico, comercial, social, ambiental ou técnico), questões gerais a longo prazo de importância para a segurança ou os interesses da UE (como, por exemplo, a segurança nuclear, os aspectos estratégicos dos recursos petrolíferos de certas regiões, as consequências para o terceiro mundo das escolhas políticas no domínio da agricultura/alimentação), crises internacionais de fraca ou forte intensidade (estas últimas implicando o Conselho de Segurança e os parceiros transatlânticos) (cf. WD 5). Um dos membros do Grupo salientou a necessidade de codificar no Tratado a competência externa da Comunidade que decorre das suas competências internas (codificação da jurisprudência e práticas do AETR).

22. Os membros reconheceram que para que a acção externa da UE se torne mais eficiente, era necessário aperfeiçoar os processos decisórios, assim como manter uma abordagem diferenciada. Alguns membros mostraram-se favoráveis ao alargamento da utilização da VMQ a determinados sectores da PESC, enquanto outros salientaram que não consideravam realista prever votações em matérias relacionadas com a política externa e de segurança, especialmente nos casos que implicassem afectação de pessoal.
23. Alguns membros chamaram a atenção para a necessidade de se aperfeiçoar em especial a capacidade de resposta rápida e eficiente da UE em situações de crise.
24. Foi também reconhecida a necessidade de aumentar a coerência entre as actuais estruturas institucionais, especialmente entre os cargos de AR e do Comissário encarregado das relações externas. Alguns membros chamaram a atenção para a eventual ligação entre a questão do representante da política externa da UE e a da Presidência da União, mas o Grupo concordou que as questões institucionais gerais teriam que ser abordadas numa fase posterior da Convenção, tal como está previsto.
25. Alguns membros advogaram a fusão dos dois cargos num só (duplo estatuto), integrando o cargo na Comissão, ou no Conselho. Essa função de duplo estatuto seria ocupada por uma pessoa que poderia dispor de dois adjuntos, um que assumiria sobretudo o papel do AR e outro o da Comissão. Outros membros sugeriram que o AR fosse mandatado pelo Conselho na sua função de AR e pela Comissão no que se refere a acções da sua competência. Foi também proposto que o detentor do duplo estatuto pudesse contar com o apoio de um corpo diplomático europeu, que seria constituído pelos serviços de relações externas da Comissão, por uma unidade política autónoma composta por pessoal do Secretariado-Geral do Conselho, da Comissão e dos Estados-Membros, assim como por uma rede de representações externas (delegações da Comissão transformadas em delegações da UE). Alguns membros exprimiram dúvidas quanto à proposta do duplo estatuto, assinalando que seria necessário

esclarecer a função e os mecanismos desse cargo, assim como a questão de quem o nomearia e perante quem seria ele responsável. Uma opção deste tipo, em seu entender, acabaria por minar o princípio da colegialidade da Comissão e tornar o sistema ainda mais complicado.

26. Diversos membros defenderam a manutenção de duas funções distintas, juntamente com medidas práticas de reforço da sinergia entre ambas e uma maior clareza dos respectivos mandatos e funções. Alguns membros não excluíram a possibilidade de, numa fase posterior, se tomarem medidas para fundir as duas funções. Suscitou amplo apoio a hipótese de o AR presidir à parte Negócios Estrangeiros/Relações Externas do Conselho AGEX, de ter poder de iniciativa e de a sua função ser separada da de Secretariado-Geral do Conselho. Um membro interrogou-se, porém, sobre a posição do AR na arquitectura institucional.
27. Alguns membros mostraram-se favoráveis à ideia de um Presidente Permanente do Conselho Europeu que representasse a UE a nível de Chefes de Estado e de Governo, enquanto que o AR passaria a ser o "Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE", representando-a a nível ministerial. Diversos membros contestaram esta proposta que, em sua opinião, viria a minar o equilíbrio institucional.
