

CONV 459/02

WG VII 17

RELATÓRIO

de: Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa (Grupo VII)

para: Membros da Convenção

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

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO SOBRE A ACCÃO EXTERNA

(GRUPO VII)

PARTE A

RECOMENDAÇÕES

1. Agrupamento no Tratado dos artigos sobre a acção externa

O Grupo acordou em que seria útil agrupar numa secção do novo Tratado os artigos relevantes dos actuais Tratados que abrangem os diferentes aspectos da política externa da UE, mantendo contudo mecanismos diferentes para os diferentes sectores.

2. Princípios e objectivos

O Grupo chegou a um vasto consenso quanto à necessidade de definir no Tratado, de forma que seja clara para o público e para os parceiros da UE, os princípios em que assenta a acção externa da UE e os seus objectivos gerais. O Grupo acordou no seguinte texto, que define os "princípios e objectivos" da acção externa da UE:

Princípios e Objectivos da Acção Externa da UE

- 1. A acção da União na cena internacional pautar-se-á pelos valores da democracia, do Estado de direito, da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, dos princípios da dignidade humana, da igualdade e da solidariedade e do respeito do direito internacional em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, e será concebida de modo a promover em todo o mundo estes mesmos valores, que inspiraram a sua própria criação, desenvolvimento e alargamento. A União procurará desenvolver relações e constituir parcerias com países e com organizações regionais ou mundiais que partilhem desses valores. Promoverá soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.*

2. *A União Europeia definirá e prosseguirá políticas comuns e acções da União e trabalhará em prol do mais alto grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:*
- a) *Salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União;*
 - b) *Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o direito internacional;*
 - c) *Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas;*
 - d) *Fomentar o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza, especialmente nos países de baixo rendimento;*
 - e) *Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva das restrições ao comércio internacional;*
 - f) *Desenvolver medidas internacionais para preservar o ambiente e os recursos naturais à escala mundial e assegurar o desenvolvimento sustentável;*
 - g) *Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes de origem humana ou natural;*
 - h) *Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e na boa governação a nível mundial.*

O Grupo recomendou ainda que, a fim de garantir a coerência entre a acção externa e a acção interna da UE, os princípios e objectivos acima referidos sejam tidos em conta aquando da análise dos aspectos externos das políticas internas da UE.

3. Objectivos e interesses estratégicos

Uma vez que o Tratado estabelece os princípios e objectivos gerais, a UE deverá definir objectivos e interesses estratégicos, bem como estratégias que permitam prosseguir-los activamente. O Grupo recomenda que o Conselho Europeu defina os objectivos e interesses

estratégicos da UE relativamente a um país/região, situação ou tema específicos, e estabeleça parâmetros que norteiem a acção da UE e dos Estados-Membros. Competiria ao Conselho (Acção Externa) implementar esses objectivos e interesses estratégicos, após o que o Conselho Europeu procederia à análise periódica do respectivo grau de realização.

4. Competência da UE para celebrar acordos sobre questões da sua competência interna

O Grupo registou que o Tribunal de Justiça reconheceu a competência externa implícita da Comunidade sempre que haja necessidade de celebrar acordos internacionais destinados a implementar políticas internas ou que reflectam as suas competências internas em domínios em que tenha exercido essa competência mediante a adopção de actos de direito derivado. O Grupo obteve um vasto consenso relativamente às seguintes recomendações:

- O Tratado deverá mencionar que a União é competente para celebrar acordos em matérias que se insiram no âmbito das suas competências internas;
- A nova disposição do Tratado deverá também especificar que o Conselho deve deliberar sobre esses acordos mediante um processo de votação idêntico ao aplicável às deliberações legislativas internas sobre as mesmas matérias (em princípio, VMQ).

Esta disposição não deverá alterar minimamente a delimitação de competências entre a UE e os Estados-Membros.

5. Reforço da coerência e da eficácia entre instituições e intervenientes

A fim de garantir uma maior coerência entre, por um lado, as decisões de política externa e, por outro, a utilização de instrumentos no domínio das relações externas, o Grupo considerou

que haverá que reconsiderar os actuais papéis do Alto Representante para a PESC e do Comissário responsável pelas Relações Externas. Foram discutidas diversas soluções a nível do Grupo, expostas na Parte A do presente relatório. Não obstante a diversidade de posições, delineou-se uma nítida tendência favorável a uma solução que permitiria o exercício de ambos os cargos por um "Representante Europeu para as Relações Externas" ¹.

Essa personalidade, que combinaria as funções de Alto Representante e de Comissário RELEX:

- seria nomeada pelo Conselho, na sua formação de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, com a aprovação do Presidente da Comissão e o acordo do Parlamento Europeu;
- receberia mandatos directos do Conselho – e perante ele responderia – relativamente às questões do domínio da PESC. Na sua qualidade de Alto Representante, deteria um direito formal, se bem que não exclusivo, de iniciativa. Quando essa pessoa exercesse o seu direito de iniciativa em relação à PESC, a Comissão abster-se-ia de tomar uma iniciativa concorrente. As iniciativas dessa forma no domínio da PESC e as decisões respeitantes à sua execução não ficariam sujeitas à aprovação prévia do Colégio de Comissários. As decisões sobre matérias da PESC continuariam a ser tomadas no Conselho, de acordo com os procedimentos aplicáveis. Essa pessoa não disporia de direito de voto no Conselho;
- seria membro efectivo da Comissão e, de preferência, seu Vice-Presidente. Na sua qualidade de Comissário para as Relações Externas, apresentaria propostas ao Colégio e participaria de pleno direito nas decisões tomadas por este, segundo os procedimentos normais, em relação a matérias actualmente da competência da Comunidade;
- asseguraria a representação externa da União, substituindo a actual Tróica.

Alguns membros deram o seu acordo a esta sugestão, sob reserva de uma solução satisfatória para todo o enquadramento constitucional. O Grupo reconheceu que esta questão tem importantes implicações institucionais, pelo que terá de ser analisada num contexto mais vasto.

¹ Ao longo dos debates foram avançados outros títulos, nomeadamente "Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE" e "Secretário da UE para as Relações Externas". A opinião dominante foi a de que o título de "Representante Europeu para as Relações Externas" tem a vantagem de não corresponder a nenhum título usado a nível nacional.

6. Reforço da coerência e da eficácia da acção externa no âmbito de cada instituição

O Grupo de Trabalho considerou que para garantir a coerência e a eficácia da acção externa da UE haverá que analisar o funcionamento de cada uma das instituições. Os dois aspectos que seguidamente se enunciam foram objecto de um vasto apoio:

- Instituição de um Conselho (Acção Externa) específico, formalmente distinto da formação "Assuntos Gerais", o que não excluiria a possibilidade de os Estados-Membros decidirem fazer-se representar pelo mesmo Ministro em ambas as formações. Um número significativo de membros do Grupo defendeu que a pessoa que detenha o cargo de Alto Representante presida ao Conselho (Relações Externas), embora sem direito de voto;
- Criação de um ponto focal na Comissão, eventualmente o seu Vice-Presidente, a quem competiria coordenar todas as questões externas tratadas na Comissão (todos os domínios das relações externas e os aspectos externos das políticas internas).

7. Reforço da coerência e da eficácia a nível dos serviços

Delineou-se a nível do Grupo de Trabalho um amplo consenso em relação a algumas recomendações de carácter organizativo destinadas a reforçar a coerência e a eficácia, e que poderiam ser implementadas independentemente da solução encontrada para o quadro institucional:

- Criação de um serviço conjunto único (Serviço Europeu para a Acção Externa) constituído por funcionários da DG RELEX, funcionários do Secretariado do Conselho e pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. Caso venha a ser criado novo cargo de Representante Europeu para as Relações Externas (ver ponto 5), este serviço funcionaria sob a sua tutela;
- Criação de uma academia diplomática e um serviço diplomático da UE, a par dos dos Estados-Membros. As delegações da Comissão seriam convertidas em delegações/Embaixadas da UE, sendo o seu pessoal constituído por funcionários

da Comissão e do Secretariado do Conselho e por membros destacados dos serviços diplomáticos nacionais. Essas delegações/Embaixadas da UE operariam formalmente sob a tutela da pessoa que assuma o cargo de Alto Representante para as questões da PESC e sob a autoridade directa da Comissão para os restantes aspectos da acção externa.

8. Instrumentos e processo decisório

a) Instrumentos

O Grupo considerou que, a fim de promover a utilização coerente dos instrumentos de acção externa da UE, seria útil criar a possibilidade de desenvolver "iniciativas conjuntas", que poderiam ser apresentadas pelo Representante Europeu para as Relações Externas (ou pelo Alto Representante) e pela Comissão.

b) Processo de decisório no âmbito da PESC

- O Grupo de Trabalho salienta que, de modo a evitar a inércia da PESC e a incentivar uma PESC proactiva se deverá, tanto quanto possível, fazer uso das disposições existentes em matéria de recurso à VMQ e das disposições que permitem uma certa flexibilidade, como a abstenção construtiva.
- O Grupo de Trabalho recomenda ainda que seja inserida no Tratado uma nova disposição que preveja a possibilidade de o Conselho Europeu acordar, por unanimidade, em alargar a VMQ à PESC;
- Diversos membros do Grupo consideraram que as "iniciativas conjuntas" deveriam ser aprovadas por VMQ.

c) Processo decisório no âmbito da política comercial

Foi amplamente aprovada pelo Grupo de Trabalho a ideia de recorrer à VMQ em todos os domínios da política comercial, incluindo o dos serviços e o da propriedade intelectual, sem prejuízo das actuais restrições à harmonização em determinados domínios de política interna.

9. Política de cooperação para o desenvolvimento

O Grupo de Trabalho recomenda a simplificação e o reforço dos instrumentos administrativos e jurídicos de gestão dos programas de desenvolvimento da CE/UE, com uma redução significativa do número de regulamentos regionais e sectoriais e uma forte incidência na programação estratégica.

Foi amplamente apoiada a ideia da integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento geral da UE, o que fará com que sejam aplicáveis ao FED procedimentos idênticos aos que são aplicados a outros domínios de assistência financeira. Essa integração terá de ser acompanhada de melhorias em termos de eficácia e de incidência dos programas de desenvolvimento da UE em geral na erradicação da pobreza, e não deverá conduzir à redução do volume da ajuda destinada aos países ACP.

Reconhecendo embora que a política de desenvolvimento tem objectivos específicos, contemplados nos princípios e objectivos da acção externa da UE, o Grupo de Trabalho salienta a necessidade de garantir a coerência entre a cooperação para o desenvolvimento e outros aspectos da acção externa da UE, e, bem assim, os aspectos externos das políticas internas, uma vez que a ajuda ao desenvolvimento deverá ser considerada um elemento de estratégia global da União relativamente aos países terceiros.

10. Papel do Parlamento Europeu

O Grupo de Trabalho reconheceu que são satisfatórias as actuais disposições do artigo 21.º do TUE sobre a PESC. No entanto, deveriam ser complementadas por forma a prever que a pessoa que detém o cargo de Alto Representante seja implicada nas tarefas descritas no artigo 21.º do TUE (consulta sobre os principais aspectos e as opções fundamentais, e informação sobre a evolução da PESC).

Além disso, vários membros do Grupo consideraram que o envolvimento do Parlamento Europeu na política comercial deveria ser intensificado.

11. Financiamento da PESC

Registando que a parte do orçamento da UE actualmente consagrada à PESC se revelou

insuficiente e que os actuais procedimentos são demasiado complexos para permitir o rápido financiamento das actividades, o Grupo de Trabalho recomenda o seguinte:

- A parte PESC do orçamento da UE deverá dispor de fundos suficientes para fazer face a crises inesperadas ou a novas prioridades políticas na cena internacional;
- Deverá ser conferido à pessoa que detém o cargo de Alto Representante um certo grau de autonomia no que respeita ao financiamento de actividades necessárias ao cumprimento do seu mandato. Em especial, deverá existir no orçamento da UE um mecanismo eficaz que permita a essa pessoa financiar com urgência as etapas preparatórias de operações civis de gestão de crises, sob reserva de orientações claras por parte do Conselho e da aprovação do CPS e respeitando os limites orçamentais estabelecidos pela autoridade orçamental ²;
- Deverá ser prevista nos principais programas de assistência uma margem maior de despesas não afectadas que permita dar resposta a desenvolvimentos inesperados;
- Deverão ser estabelecidos procedimentos adequados que permitam um desembolso imediato e a realização de acções em tempo real.

12. Acordos internacionais

- O Grupo recomenda que o novo Tratado inclua um único grupo de disposições sobre a negociação e celebração de acordos internacionais que indiquem que o Conselho autoriza a abertura de negociações, emite directrizes de negociação e celebra os acordos, e que indiquem a quem cabe actuar em nome da UE consoante o objecto do acordo;
- Sempre que o âmbito de aplicação de um acordo se insira simultaneamente na actual esfera de competências da Comunidade e nos actuais Títulos V e/ou VI do TUE, o Grupo recomenda que tanto quanto possível se celebre um único acordo, e que

² Deverão também ser identificados os meios de financiamento das operações de gestão de crises com uma componente no domínio da defesa (ver recomendações do Grupo de Trabalho VIII).

o processo de negociação seja decidido pelo Conselho, consoante o objecto principal do acordo e a sua base jurídica. Neste contexto, o Conselho deveria também indicar a quem compete negociar em nome da União: por exemplo, à pessoa que detém o cargo de Alto Representante e à Comissão, em conjunto, ou apenas à Comissão ou ao Alto Representante, sob a supervisão de um comité.

13. Representação externa

- O Grupo recomenda que a União procure introduzir alterações nos estatutos das organizações internacionais, sempre que adequado, por forma a permitir-lhe aderir a essas organizações;
- O Grupo considera que, sempre que tal se justifique, a União deverá procurar obter um estatuto formal ou, eventualmente, tornar-se membro de pleno direito das organizações internacionais especializadas relevantes, sem prejuízo do estatuto dos Estados-Membros nessas organizações;
- Os membros do Grupo pertencentes à Zona Euro, apoiados por outros, defenderam a representação única da Zona Euro nas instituições financeiras internacionais e recomendam que seja encontrada uma solução que permita organizar a articulação entre a representação única e as obrigações que incumbem aos Estados-Membros;
- O Grupo acordou em que os Estados-Membros intensifiquem a coordenação das suas posições em organizações e conferências internacionais, a fim de acordar nas posições a assumir pela UE e numa estratégia que as promova;
- O Grupo recomenda que, sempre que a União acorde numa dada posição, disponha, sempre que necessário, de um porta-voz único nas instâncias internacionais;
- A fim de aumentar a visibilidade, a clareza e a continuidade da representação externa da UE junto dos países terceiros, o Grupo considerou que esta tarefa deverá ser confiada à pessoa que detém o cargo de Alto Representante, especialmente nas reuniões de diálogo político.

RELATO PORMENORIZADO DOS DEBATES

PARTE B

I. Introdução

1. O Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa da UE procedeu a uma análise sistemática das questões abrangidas pelo seu mandato (CONV 252/02). Os debates realizaram-se com base nos resultados do debate do plenário da Convenção sobre a acção externa (11--12 de Julho) e no documento de reflexão sobre esta matéria apresentado pelo Praesidium (CONV 161/02). Foram ouvidos Chris Patten, Comissário responsável pelas Relações Externas, Javier Solana, Secretário-Geral do Conselho e Alto-Representante para a PESC, Pascal Lamy, Comissário responsável pela Política Comercial, Poul Nielson, Comissário responsável pela Cooperação para o Desenvolvimento e pela Ajuda Humanitária, e Pierre de Boissieu, Secretário-Geral Adjunto do Conselho.
2. Os debates do Grupo partiram do consenso de que 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. Os desafios da globalização e a crescente interdependência de Estados e regiões exigem que a União tenha uma intervenção forte e credível na cena internacional, não só em termos económicos mas também políticos. Por conseguinte, a questão central não era a de saber se a União tinha um papel a desempenhar, mas sim como se deveria organizar para promover, de forma eficaz e coerente, os valores fundamentais, defender os interesses comuns e contribuir para o objectivo global da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentável a nível mundial.
3. O Grupo dedicou 8 reuniões, uma das quais juntamente com o Grupo de Trabalho sobre a Defesa (Grupo VIII), à gestão civil de crises. Os membros apresentaram um número considerável de contributos escritos sob a forma de documentos de trabalho e o Secretariado

preparou vários documentos que serviram de contributo para o debate (ver lista em anexo). As questões relacionadas com a defesa foram tratadas por um Grupo de Trabalho autónomo.

4. O Grupo analisou toda uma série de questões que podem ser agrupadas nas seguintes rubricas gerais:
 - Interesses, objectivos e princípios comuns
 - Competências
 - Coerência e eficácia da acção através de estruturas, instrumentos e processos de decisão
 - Acordos internacionais
 - Representação externa e serviços.

II. Observações preliminares

5. Durante o debate, os membros do Grupo apresentaram várias observações de carácter geral. Em primeiro lugar, foi reconhecido, de um modo geral, que a União beneficiaria muito se actuasse colectivamente na cena internacional, pois é cada vez mais difícil os Estados-Membros influenciarem a evolução da situação internacional quando agem sozinhos. Além disso, o processo da integração europeia veio criar mais interesses e valores comuns, cuja defesa exige uma abordagem integrada na cena mundial.
6. Em segundo lugar, reconheceu-se que a actuação colectiva na cena mundial dependia, em larga medida, da vontade política e da solidariedade entre Estados-Membros, o que é particularmente válido em relação à política externa, considerada por muitos uma questão fulcral da soberania nacional. Foi reconhecido que a percepção dos acontecimentos internacionais divergia por vezes grandemente de país para país, redundando com frequência em diferentes reacções ou em diferente intensidade. Foi sublinhado a este respeito a utilidade de mecanismos que promovam a convergência de opiniões e um sentimento de solidariedade.

7. Em terceiro lugar, foi salientado que a acção externa abrangia um vasto leque de domínios políticos, que uns domínios eram mais susceptíveis do que outros de suscitarem opiniões divergentes a nível nacional e que alguns domínios ou acções no âmbito de determinadas organizações internacionais se adaptavam melhor do que outros à adopção de instrumentos jurídicos e de regulamentação. Tal exige modalidades e procedimentos diferenciados nos processos de decisão da UE e respectiva execução, o que faz com que a coordenação dos diferentes domínios políticos seja essencial. Isto aplica-se especialmente às questões relacionadas com a gestão de crises e a defesa.
8. Em quarto lugar, foi reconhecido que, apesar de existirem recursos colectivos consideráveis a nível da UE, os recursos nacionais – tanto financeiros como humanos – que os Estados-Membros podiam utilizar a nível internacional eram muito superiores. Por conseguinte, foi salientado que a decisão política a nível europeu deveria visar a mobilização de todos os recursos disponíveis de modo coerente e servir de catalisador para a utilização dos recursos nacionais, tendo em vista a realização dos objectivos comuns da UE.
9. Em quinto lugar, recordou-se que foram realizados progressos significativos durante os últimos anos. Seria importante que, ao analisar como se poderia melhorar ainda o actual sistema, se identificassem os elementos de êxito e se consolidassem os progressos obtidos até à data.

III. Interesses, princípios e objectivos comuns

10. Grupo trocou algumas impressões sobre a melhor maneira de a UE identificar os interesses comuns e definir as suas prioridades de acção na cena internacional. O Grupo salientou a necessidade de definir melhor no Tratado os princípios subjacentes e os objectivos gerais de todos os domínios da acção externa da UE.
11. O Grupo analisou um documento do Secretariado, que continha uma proposta de princípios e objectivos da acção externa da UE, com base nas disposições do actual Tratado sobre diferentes domínios políticos e nas recomendações apresentadas pelos membros do Grupo. O Grupo chegou a um amplo consenso sobre um texto que define os "princípios e objectivos", texto esse que se transcreve na parte A do presente relatório, e recomendou a sua inclusão no Tratado.

12. Pressupunha-se que esses princípios e objectivos também seriam tidos em conta na análise dos aspectos externos das políticas internas da UE, a fim de assegurar a coerência entre a sua acção externa e interna. O Grupo observou que esses princípios e objectivos deverão também nortear as relações da União com as regiões e países vizinhos.
13. No debate sobre o estatuto deste texto foram apresentadas várias opções. Uns propuseram que o projecto de texto fosse incluído na segunda parte do futuro Tratado; outros consideraram que deveria continuar a ser um guia geral de referência, enquanto não existisse a versão final do Tratado Constitucional, elaborada pelo Praesidium.
14. Neste contexto, o Grupo acordou em que seria útil congregar numa secção do novo Tratado os artigos pertinentes dos actuais Tratados que abrangem os diferentes aspectos da política externa da UE, sem prejuízo da possibilidade de se preverem mecanismos diferentes para os diferentes domínios políticos.
15. Logo que estejam estabelecidos os princípios e objectivos gerais, será mais fácil para a UE definir os interesses comuns e acordar numa estratégia para os defender. No entender do Grupo, os interesses comuns deviam ser definidos colectivamente no Conselho. Foi igualmente referida a possibilidade de reforçar as competências do titular do cargo de AR para a PESC na identificação dos interesses comuns da UE em matéria de política externa. O Grupo evocou o papel da Comissão enquanto defensora do interesse comum e apelou a um reforço do seu papel neste domínio, tendo acordado na importância de se instituir um mecanismo adequado tendo em vista identificar, com base em objectivos gerais, objectivos e interesses específicos e estratégias que permitam prosseguir-los activamente.
16. Neste contexto, foi recordado o papel do Conselho Europeu na definição de princípios e orientações gerais. Os membros da Convenção salientaram também a importância do documento da Comissão sobre as prioridades estratégicas anuais e do debate anual realizado pelo Conselho sobre a política externa da UE, bem como os trabalhos do Parlamento Europeu neste domínio, que, na prática, assumiu um papel bem mais importante do que o papel –

limitado – que lhe conferem os actuais Tratados. O Grupo registou também as decisões aprovadas pelo Conselho Europeu de Sevilha relativas à programação plurianual das actividades do Conselho e ao papel activo que a Comissão desempenha nesse domínio. Foi ainda proposto que o Conselho Europeu adoptasse um plano estratégico anual que definiria os objectivos específicos da União no domínio da acção externa e que seria incluído no programa de trabalho do Conselho, em consonância com o documento da Comissão sobre as prioridades estratégicas anuais. O Conselho (Acção Externa) ficaria incumbido de implementar esses objectivos e interesses estratégicos definidos pelo Conselho Europeu.

IV. Competências

17. No que diz respeito à competência da União no domínio da PESC, o Tratado estipula que os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua; actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua e abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. Os Estados-Membros são assim obrigados a garantir que as suas políticas nacionais se coadunam com as posições acordadas a nível da UE. O Grupo concordou que não era necessário estabelecer uma lista das competências que a União deveria exercer no domínio da PESC, tendo sido recordado que o Tratado não estabelece limites relativamente ao alcance e à intensidade de uma política comum neste domínio. Nos domínios da PESC e da cooperação policial e judiciária em matéria penal (Título VI do TUE, JAI), o Tratado permite actualmente que o Conselho celebre acordos em nome da União. Conferir à União uma personalidade jurídica única explícita, tal como proposto pelo Grupo de Trabalho III, clarificaria a possibilidade de a União celebrar acordos nos domínios da sua competência.
18. O Grupo registou que o Tratado CE atribuía competências explícitas à Comunidade no domínio da acção externa, nomeadamente no tocante à celebração de acordos internacionais, e que o Tribunal de Justiça reconhecera as competências externas implícitas da Comunidade quando fosse necessário celebrar acordos internacionais para a execução das políticas

internas, ou como reflexo das suas competências internas nos domínios em que ela exercera essa competência, aprovando disposições de direito derivado. O Grupo considerou que se deveria explicitar a jurisprudência do Tribunal para facilitar a acção da União num mundo globalizado, especialmente quando se trata da dimensão externa das políticas e acções internas. Por conseguinte, acordou em que o Tratado deverá referir que a União é competente para celebrar acordos sobre questões da sua competência interna, mediante um processo de votação idêntico ao que se aplica à acção legislativa interna (normalmente a VMQ). O Grupo acordou em que uma referência explícita no Tratado com este teor não deverá interferir na delimitação de competências entre a União e os Estados-Membros. Um dos membros do Grupo considerou que uma menção deste tipo não deverá afectar as disposições do Tratado de Nice em matéria de política comercial. No domínio das competências externas explícitas, o Grupo reconheceu que a delimitação de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros variava de um domínio político para outro. Um membro do Grupo foi de opinião que se deveriam tornar competência exclusiva da União mais domínios da política externa e mais aspectos externos da política interna.

V. Coerência e eficácia da acção

19. Apesar da diversidade das delimitações de competências entre a União/Comunidade e os Estados-Membros, a diversidade dos papéis desempenhados pelos intervenientes (instituições e Estados-Membros) e dos processos decisórios nos diferentes domínios, é fundamental que se possa e otimizar a coerência e a eficácia da acção externa da UE.
20. O Grupo acordou em que, para otimizar a sua influência na cena mundial, a União tem de utilizar todos os instrumentos de que dispõe, tanto políticos como económicos, de forma coordenada que constitua um reforço mútuo. Foi igualmente sublinhado que uma abordagem coerente das questões internacionais contribui para aumentar a credibilidade da União face aos seus parceiros. Foi salientado que a União dispõe de uma vasta gama de instrumentos e ferramentas, como por exemplo, programas de cooperação técnica e económica com países

terceiros, fundos de assistência humanitária, fundos destinados a programas de cooperação para o desenvolvimento, métodos para decidir e empreender acções diplomáticas conjuntas, acções da Presidência e do AR, instrumentos destinados à prevenção de conflitos, disposições que permitem celebrar diversos tipos de acordos bilaterais e multilaterais, diferentes possibilidades de acção em organizações internacionais e fóruns multilaterais, tendo começado recentemente a constituir uma capacidade de gestão de crises que inclui a possibilidade de colocar pessoal no terreno. Além disso, muitas das políticas e acções internas da União podem ter impacto na sua relação com o resto do mundo.

21. Apesar dos progressos realizados nos últimos anos, o Grupo foi de opinião que a actual arquitectura poderia ainda ser aperfeiçoada, no sentido de permitir uma utilização mais coordenada dos diversos instrumentos. No decurso do debate foram apresentadas várias opções, relacionadas com as estruturas próprias das instituições, com as relações entre instituições e outros actores e com os instrumentos e o processo decisório.

a) Estruturas internas das instituições e estruturas interinstitucionais

22. Diversos membros sublinharam a importância de se criarem, no âmbito do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, mecanismos que facilitem e fomentem uma abordagem coordenada na preparação, análise, execução e controlo da acção externa da União.
23. Neste contexto, o Grupo considerou que garantir a coerência da acção externa da UE é uma responsabilidade partilhada tanto pelas instituições como pelos Estados-Membros ao agirem no quadro da UE. Foi sublinhada a necessidade de mecanismos de coordenação eficazes a nível nacional, a fim de garantir uma abordagem mais coerente por parte de cada Estado-Membro no trabalho das diferentes formações do Conselho, no Coreper, no CPS, nos grupos de trabalho e na comitologia.
24. Além disso, o Grupo sublinhou a importância do papel do Conselho Europeu na definição das orientações gerais e das orientações estratégicas para a política externa da UE e considerou que o Conselho Europeu constituía um elemento fundamental para assegurar a coerência global da acção da UE na cena mundial.

25. No que respeita ao funcionamento do Conselho de Ministros, a quem compete a execução das orientações e das directrizes gerais estabelecidas pelo Conselho Europeu, o Grupo congratulou-se com a decisão do Conselho Europeu de Sevilha de criar uma formação "Conselho (Assuntos Gerais e Relações Externas)", responsável pelas questões relacionadas com a acção externa da UE. Grande parte dos membros considerou que seria útil que se fosse mais longe e que se separasse formalmente a dimensão "acção externa" da dimensão "assuntos gerais", criando duas formações separadas do Conselho, o que não impediria que os Estados-Membros pudessem ser representados em ambas pelo mesmo Ministro.
26. Um número significativo de membros considerou que o Conselho (Acção Externa) deveria ser presidido pelo titular da função de Alto Representante, que deixaria de exercer a função de Secretário-Geral do Conselho. Outros, concordando embora com a separação das funções de Alto Representante e de Secretário-Geral do Conselho, colocaram dúvidas quanto à presidência das reuniões do Conselho por essa pessoa. Em seu entender, será difícil conciliar estas funções com outras que lhe estejam confiadas, o que representaria uma concentração de responsabilidade demasiado grande numa só pessoa. Houve quem considerasse que a melhor forma de garantir a legitimidade democrática da actuação do Alto Representante seria a continuação do exercício da presidência do Conselho pelos Estados-Membros. Outros não viram qualquer problema em que se adoptasse esta abordagem e apontaram para as vantagens dessa proposta em termos de continuidade e coerência dos trabalhos do Conselho (Acção Externa), permitindo a representação a uma só voz. O Grupo acordou em que esta questão poderia também ser analisada, numa fase posterior, na perspectiva de um contexto institucional mais alargado.
27. O Grupo sublinhou a importância de haver um ponto focal na Comissão que coordene todas as questões externas no interior dos serviços da Comissão, em que diferentes Direcções-Gerais tratam de questões relacionadas com a acção externa e em que as políticas internas podem ter uma dimensão externa. O Grupo acordou em que essa tarefa fosse eventualmente confiada ao Vice-Presidente da Comissão.

28. No que respeita à questão das relações **entre as instituições e os actores**, o debate centrou-se no papel do Alto Representante para a PESC e no do Comissário responsável pelas relações externas. O Grupo considerou que era necessário tomar mais medidas a fim de garantir a coerência entre, por um lado, as decisões de política externa e, por outro, a utilização dos instrumentos e a adopção de políticas no domínio das relações externas. Foram apresentadas diversas opções ³:

29. **Uma opção** recomendava medidas práticas destinadas a reforçar ainda mais o papel do AR e a sinergia entre as suas funções e o papel da Comissão em matéria de relações externas, mantendo no entanto as respectivas funções separadas. Os defensores desta opção salientaram que a criação do cargo de Alto Representante ajudará a definir melhor e a desenvolver uma política externa mais proactiva e eficaz. Com base nesta experiência positiva, consideraram que se deveria procurar reforçar o papel do AR, intensificando simultaneamente as sinergias com o trabalho da Comissão. Foram formuladas diversas propostas de carácter prático:

- Reconhecimento formal do direito de proposta do AR (juntamente com o direito de iniciativa da Presidência, dos Estados-Membros e da Comissão);
- Conferir ao AR meios adequados para a execução das suas tarefas (ver também *infra*);
- Participação do AR em todas as reuniões da Comissão relativas à acção externa (alguns sugeriram que lhe fosse conferido o estatuto de "observador" no Colégio de Comissários);
- Mais trabalho conjunto realizado pelo AR e pelo Comissário encarregado das Relações Externas, incluindo a preparação de iniciativas conjuntas a apresentar ao Conselho (ver também *infra*) e comunicações conjuntas nas sessões do Parlamento Europeu;
- Cooperação reforçada entre os seus serviços (nomeadamente no quadro da análise de políticas, apresentação de relatórios conjuntos, etc.), bem como uma possível fusão de serviços em certos domínios e a criação de delegações UE/Embaixadas da UE.

Além disso, foi proposto que as funções de AR fossem separadas das de Secretário-Geral do Conselho, a fim de permitir que este/a se concentre nas suas missões PESC. Houve também quem considerasse que o AR deverá presidir ao Conselho (Relações Externas) (ver *supra*).

³ O Grupo registou que os mecanismos específicos aplicáveis às questões do âmbito da defesa foram discutidas pelo Grupo de Trabalho VIII.

30. Um número considerável de membros considerou que o estreitamento da cooperação, mantendo as duas funções distintas de AR e Comissário encarregado das Relações Externas, não seria suficiente para garantir a coerência de toda a acção externa da UE. Consideraram que, para responder ao desafio de uma maior coerência, serão necessárias alterações institucionais mais audaciosas.
31. Por conseguinte, foi apresentada **uma segunda opção** que recomenda a integração total das funções do AR na Comissão. Os partidários desta opção consideraram que o método comunitário, que tem tido êxito em muitos domínios, nomeadamente no da política comercial, devia ser aplicado, tanto quanto possível, em todos os domínios da acção externa. Essa fusão permitiria à União ter um único centro para a preparação política em matéria de acção externa (incluindo a PESC), que se situaria na Comissão. O processo decisório continuaria a estar nas mãos dos Estados-Membros, através do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, como acontece actualmente com as questões comunitárias. A Comissão seria responsável pelo lançamento de políticas e pela sua execução, bem como pela representação externa em todos os domínios da acção externa da União. Haveria uma administração única e um controlo parlamentar pleno. A fusão não abrangeria questões relacionadas com a PESD, que seria organizada de maneira diferente.
32. Para um número considerável de membros, esta opção representaria a solução mais eficaz para fazer face ao desafio da coerência e da coesão da acção externa. Ao mesmo tempo, registaram que poderá não ser exequível nesta fase, uma vez que, entre os Estados-Membros, não existe consenso quanto a fazer da política externa uma competência exclusiva/partilhada, tal como aconteceu no domínio da política comercial comum. Os proponentes desta opção, embora insistam em que este deverá continuar a ser o grande objectivo a atingir, consideraram aceitável, para já, a terceira opção.
33. **A terceira opção**, apresentada como uma solução de compromisso para colmatar a lacuna existente entre a primeira e a segunda opções, recomenda que ambos os cargos (AR e Comissário Relex) sejam exercidos por uma só pessoa, à qual seria conferido o título de "Representante Europeu para as Relações Externas"⁴. Seria nomeado/a pelo Conselho,

⁴ Durante o debate, foram também sugeridos outros títulos, nomeadamente o de "Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE" e o de "Secretário da UE para as Relações Externas". A opinião dominante apontou para o título de "Representante Europeu para as Relações Externas", que tem a vantagem de não corresponder a nenhum título usado a nível nacional.

reunido na sua formação de Chefes de Estado ou de Governo e deliberando por maioria qualificada, com a aprovação do Presidente da Comissão e o aval do Parlamento Europeu. O mandato do "Representante Europeu para as Relações Externas" ser-lhe-ia conferido directamente pelo Conselho, perante o qual responderia pelas questões do âmbito da PESC; seria, ao mesmo tempo, membro efectivo da Comissão, onde ocuparia, de preferência, o cargo de Vice-Presidente. Combinando as funções de Alto Representante para a PESC com as funções actualmente desempenhadas pelo Comissário RELEX, o "Representante Europeu para as Relações Externas" asseguraria a coerência entre a política externa da UE e as medidas e instrumentos concretos que a UE poderia utilizar no domínio da acção externa.

34. Os proponentes desta opção reconheceram que, para tomar decisões e levar a cabo acções no domínio da PESC, era necessário estabelecer uma estreita relação entre os Estados-Membros através do Conselho. Por conseguinte, consideraram que os procedimentos relativos às questões abrangidas pela PESC, por um lado, e às questões comunitárias, por outro, deveriam continuar a ser distintos. Na sua qualidade de AR, o "Representante Europeu para as Relações Externas" deteria no Conselho um direito de iniciativa formal, se bem que não exclusivo. A Comissão abster-se-ia de tomar uma iniciativa concorrente sempre que este/a exercesse o seu direito de iniciativa em relação à PESC. As suas iniciativas no domínio da PESC e as decisões relativas à sua execução não ficariam sujeitas à aprovação do Colégio de Comissários. As decisões relativas às questões PESC continuariam a ser tomadas no Conselho, seguindo os procedimentos definidos para essa política (ver *infra*). Não teria direito de voto no Conselho. No que respeita às questões actualmente abrangidas pelo âmbito de competências comunitário, o "Representante Europeu para as Relações Externas", na sua qualidade de Comissário RELEX, apresentaria propostas ao Colégio e participaria plenamente nas decisões deste último. As decisões do Colégio seriam tomadas de acordo com os trâmites habituais (voto por maioria). O "Representante Europeu para as Relações Externas" asseguraria a representação externa da União, substituindo a actual Tróica.
35. Tendo em conta a dimensão das tarefas atribuídas ao "Representante Europeu para as Relações Externas", foram propostas as medidas que seguidamente se enumeram: disporia de vários adjuntos/assistentes para a PESC ou Representantes Especiais com responsabilidades específicas/temáticas, que seriam nomeados pelo Conselho mediante propostas suas e

trabalhariam sob a sua autoridade. Ao mesmo tempo, para as pastas relacionadas com aspectos comunitários da acção externa, proceder-se-ia a uma distribuição das tarefas entre os membros da Comissão, como acontece actualmente. Alguns dos membros do Grupo consideraram que o "Representante Europeu para as Relações Externas" deveria ser coadjuvado por dois adjuntos (um para os assuntos da PESC e outro para as suas funções de Comissário).

36. Quanto aos aspectos relativos à organização dos serviços, a orientação geral apontou no sentido de, tanto quanto possível, se evitar uma duplicação de serviços desnecessária. Delineou-se uma orientação bastante marcada a favor da criação de um serviço comum constituído por funcionários da DG RELEX, funcionários do Secretariado do Conselho e pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais, que trabalhará sob a tutela do Representante Europeu para as Relações Externas (se este cargo vier a ser criado). Foi ainda proposto que as actuais delegações da Comissão sejam transformadas em delegações/Embaixadas da UE.
37. Os membros que exprimiram dúvidas quanto a esta opção interrogaram-se acerca da sua compatibilidade com o princípio da colegialidade e consideraram que as responsabilidades do cargo eram demasiado vastas para uma só pessoa.
38. O Grupo referiu o papel predominante do Conselho Europeu na definição de orientações e de directrizes gerais relativas à política externa da UE e o papel central do Conselho de Ministros no que respeita à sua execução. Neste contexto, foi apresentada uma quarta opção, que consistiria na criação do cargo de "Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE", que dependeria directamente do Presidente do Conselho Europeu e combinaria as funções de AR e de Comissário RELEX. Essa pessoa presidiria o Conselho (Acção Externa). Segundo esta opção, as acções desse "Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE" assentariam em medidas operacionais que garantiriam a eficácia e a coerência das políticas aprovadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho. O objectivo seria reforçar a coerência entre as orientações políticas aprovadas pelo Conselho e as responsabilidades operacionais da Comissão no domínio da acção externa, respeitando simultaneamente as competências atribuídas a cada instituição.

39. Os membros do Grupo reconheceram a possibilidade de existir uma ligação entre a reforma das funções do AR e do Comissário RELEX e a organização da Presidência do Conselho Europeu. O Grupo registou, contudo, que a organização do Conselho Europeu tem implicações institucionais mais vastas, que careceriam de ser debatidas na sessão plenária.
40. No final dos debates, e não obstante a divergência de posições, delineou-se uma forte tendência a favor da criação do cargo de "Representante Europeu para as Relações Externas", nos moldes descritos na terceira opção. Dada a importância institucional desta questão, alguns dos membros do Grupo manifestaram o desejo de fazer depender o seu acordo de soluções satisfatórias para toda a estrutura institucional.

b) Instrumentos e processo decisório

41. Os membros do Grupo consideraram que, para além das mudanças estruturais dentro das instituições e entre elas, se poderia conseguir uma maior coerência dos instrumentos e do processo de decisão:
- Tendo em vista uma maior coerência, o Grupo analisou a utilização dos instrumentos que abrangem diferentes áreas políticas, tanto do âmbito da PESC como do de outros aspectos da acção externa.
 - Quanto à eficiência da acção, o Grupo analisou os processos de decisão no âmbito da PESC e de outras políticas comunitárias.
42. O Grupo registou que, ao analisar a simplificação dos instrumentos e dos processos decisórios, o Grupo de trabalho IX recomendara que, no contexto da PESC, os actos jurídicos assumissem a forma de decisões.
43. Todos os membros do Grupo acordaram na importância de que a UE seja dotada de uma política externa dinâmica que esteja apta a responder com prontidão aos acontecimentos internacionais, tendo sido sublinhada neste contexto a necessidade de dar resposta "em tempo real". Confirmaram também que a capacidade de actuar num dado sector da política externa depende da vontade política e da convergência de pontos de vista entre os Estados-Membros.

44. O Grupo salientou que os processos de votação e, subsequentemente, o recurso à VMQ haviam sido estabelecidos para domínios políticos baseados na legislação e na harmonização das leis. A PESC, domínio político cujo desenvolvimento não está dependente de legislação, adapta-se menos à utilização da VMQ. O Grupo acordou, contudo, em que a VMQ, sendo um instrumento de último recurso para desbloquear uma situação de impasse, poderá ter efeitos positivos na obtenção de consensos a nível do Conselho. A este respeito, foi salientado que, mesmo em domínios de política comunitária, o Conselho só muito raramente recorre à votação. Além disso, o Grupo confirmou que o actual Tratado prevê já o recurso à VMQ no domínio da PESC, no contexto de estratégias comuns e de decisões de implementação de acções comuns e posições comuns, embora, na prática, não se tenha feito uso dessas possibilidades no âmbito das estratégias comuns.
45. Grande parte dos membros do Grupo acrescentou que a actual regra da unanimidade restringe a capacidade de acção da União e resulta numa política ditada pela posição menos ambiciosa. Receiam eles que, numa União alargada, o risco de "inércia da PESC" se avolume ainda mais caso a regra da unanimidade se mantenha. A fim de ultrapassar este problema, muitos deles defenderam o alargamento da VMQ no quadro da PESC. Grande parte deles considerou que a VMQ deveria ser a regra geral (sem prejuízo das decisões no domínio militar e da defesa) e que a mera existência da decisão por VMQ desencadearia mais consensos no Conselho. Outros opinaram, contudo, que tomar decisões por votação não é adequado às matérias de política externa, na medida em que um Estado-Membro terá dificuldade em se encontrar em posição minoritária numa questão em que o que está em jogo são precisamente os seus interesses nacionais. Foi assinalado por alguns que a VMQ no domínio da PESC tornaria também o desacordo no interior da UE mais perceptível para os países terceiros, enfraquecendo assim a eficácia da PESC. Houve quem afirmasse que o primeiro destes problemas poderia ser solucionado mediante a introdução de uma "interrupção de emergência" que permitisse a um Estado-Membro invocar, em casos excepcionais, um interesse nacional vital para evitar a realização de uma votação e remeter a decisão para o Conselho Europeu. Alguns membros sugeriram uma cláusula de salvaguarda do mesmo teor que a do actual n.º 2 do artigo 23.º do TUE. Outros entenderam que tal obstaria à tomada de decisões rápida no âmbito da PESC.

46. Apesar das divergências de opinião, o Grupo mostrou-se de um modo geral favorável a que seja feito um melhor uso das actuais disposições relativas à votação por maioria qualificada (VMQ). Constatando embora a inexistência de consenso, nesta fase, quanto ao posterior alargamento da VMQ, o Grupo concordou que o futuro Tratado deverá incluir uma disposição prevendo a possibilidade de o Conselho Europeu acordar no alargamento (por unanimidade) do recurso à VMQ no quadro da PESC, contribuindo assim para a flexibilidade e a evolução de uma PESC reforçada.
47. No que respeita à coerência e à eficácia, foi observado que o instrumento das "estratégias comuns", criado pelo Tratado de Amesterdão e concebido para abranger a política comunitária, a JAI e a PESC, não tem, na prática, sido utilizado com muita frequência e que a forma como essas estratégias comuns têm sido redigidas impede que produzam os efeitos desejados. Diversos membros expressaram o seu desapontamento pelo facto de não ter sido aproveitada a possibilidade de um maior recurso à VMQ, que foi introduzida pela criação das estratégias comuns. A importância de um instrumento deste tipo, especificamente designado por "estratégia comum" ou com outra denominação, foi contudo salientada como constituindo uma ferramenta concreta e operacional para assegurar uma abordagem integrada na acção externa da UE e garantir que, uma vez definida uma estratégia comum, todos os instrumentos de acção sejam utilizados, independentemente da sua natureza (comercial, desenvolvimento, migração, etc.), de forma consentânea com essa estratégia. No entender de alguns, poderia conseguir-se uma maior eficácia se o Conselho, e não o Conselho Europeu, aprovasse estratégias deste género. O Grupo tomou nota da recomendação do Grupo de Trabalho IX no sentido de as estratégias comuns assumirem, à semelhança de outros instrumentos da PESC, a forma jurídica de "decisões" no futuro Tratado.
48. O Grupo debateu a possibilidade – também avançada pelo AR J. Solana e pelo Comissário C. Patten – de introduzir um novo tipo de iniciativa para a acção externa da UE. O Representante Europeu para as Relações Externas (ou o AR) e a Comissão poderiam apresentar iniciativas conjuntas que apresentassem uma abordagem integrada dos aspectos de política externa e dos instrumentos para as relações externas. Foi sublinhado, por conseguinte, que esta nova forma de iniciativa poderia ser utilizada independentemente das soluções institucionais. Essas propostas poderiam incidir nas relações da UE com determinado país ou região, ou ter uma abordagem temática mais geral. As propostas conjuntas seriam apresentadas ao Conselho, para aprovação, e implementadas pelas diferentes instituições/intervenientes nas respectivas esferas de competência.

49. Vários membros do Grupo poderiam defender o recurso à VMQ pelo Conselho quando lhe fossem submetidas iniciativas conjuntas deste tipo. Houve consenso no sentido de se considerar que essas iniciativas conjuntas seriam susceptíveis de reflectir um interesse comum da UE e teriam o máximo apoio de cada um dos Estados-Membros. Um membro afirmou que o alargamento da VMQ a este tipo de propostas só seria aceitável se as iniciativas conjuntas fossem apresentadas por um AR – com funções não combinadas com as de Comissário RELEX – e pela Comissão.
50. Foram ainda avançadas outras opções destinadas a minorar os efeitos negativos da regra geral da unanimidade, tais como um recurso mais frequente à "abstenção construtiva", em sintonia com uma maior solidariedade política. Os Estados-Membros apenas poderiam opor-se à acção da UE se estivessem em causa os seus interesses nacionais vitais. Foi realçado que o recurso à abstenção construtiva não dispensaria os Estados-Membros da obrigação de se absterem de todas as acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de enfraquecer a sua eficácia na cena internacional. Foi referido que a abstenção construtiva poderia ser encarada como uma forma de facilitar o consenso e fomentar a confiança mútua.
51. Alguns membros consideraram que determinadas formas de cooperação operacional entre um número restrito de Estados-Membros, como "coligação de vontades" no sentido de levar por diante acções operacionais específicas no âmbito da implementação das decisões do Conselho, poderiam contribuir para o reforço da PESC.
52. No que respeita à eficácia da política comercial, o Grupo tomou nota da observação do Comissário Pascal Lamy segundo a qual, embora a política comercial seja da exclusiva competência da CE/UE e alguns dos seus aspectos sejam da competência partilhada, nem todos os domínios do comércio estão sujeitos a decisão por VMQ. Esta particularidade foi considerada um obstáculo à eficácia da União em negociações comerciais a nível bilateral e multilateral. Foi amplamente apoiada no Grupo a ideia de recorrer à VMQ em todos os domínios da política comercial, incluindo os serviços e a propriedade intelectual, sem prejuízo das actuais restrições à harmonização em sectores de política interna. Alguns membros mostraram-se favoráveis à manutenção das disposições respeitantes a esses aspectos da política comercial, bem como à actual delimitação de competências, conforme estabelecido no Tratado de Nice.

53. O Grupo debateu a premência de se clarificarem os objectivos e o papel da política de desenvolvimento da CE/UE, tanto em relação às políticas dos Estados-Membros nesta matéria como relativamente a outras políticas externas. Tendo em vista uma maior eficácia e coerência da política de cooperação para o desenvolvimento – que constitui uma competência complementar da dos Estados-Membros –, foi sublinhada a necessidade de esclarecer melhor os objectivos dos programas da CE/UE para o desenvolvimento e de assegurar a mais-valia das actividades da CE/UE para a redução da pobreza. Os instrumentos jurídicos e administrativos de gestão dos programas de desenvolvimento da CE/UE deveriam ser simplificados e reforçados, mediante uma redução significativa do número de regulamentos regionais e sectoriais. O Grupo salientou a importância de confirmar que a erradicação da pobreza constitui o objectivo central da política de desenvolvimento da UE e de concentrar os esforços nos países de baixo rendimento. Alguns realçaram a importância crucial da promoção e do respeito dos direitos humanos. Os programas da CE/UE deveriam, pois, ser reorientados de acordo com estes objectivos e, subsequentemente, as decisões de afectação de recursos deveriam traduzir uma abordagem estratégica a longo prazo assente em critérios objectivos de promoção do desenvolvimento.
54. Alguns argumentaram que o processo decisório ao nível da UE deveria abranger a utilização das ajudas a nível nacional. Os fundos da CE/UE representam uma proporção apreciável da ajuda mundial total (10%), mas a soma dos orçamentos nacionais dos Estados-Membros representa uma percentagem ainda maior (45%), o que resulta num total de 55% da ajuda pública ao desenvolvimento a nível mundial. Os mecanismos existentes e a actual delimitação de competências têm muitas vezes conduzido a uma situação em que a UE é o décimo sexto doador, para além dos programas em que os doadores são os seus Estados-Membros. Esta realidade vem reforçar a necessidade de uma estreita colaboração e de actividades complementares a fim de reforçar a eficácia da ajuda global da UE (financiada com base no orçamento da UE e ao nível nacional) e de reduzir o risco de duplicação de actividades. Os Estados-Membros deveriam procurar estabelecer uma posição ou ponto de vista comum nas instâncias internacionais em que é definida a política internacional de desenvolvimento. Deveriam continuar a exercer nas organizações internacionais para o desenvolvimento as responsabilidades que lhes incumbem como membros dessas organizações e, simultaneamente, respeitar as posições de política comum adoptadas pela UE.
55. Reconhecendo embora o facto de que a política de desenvolvimento tem os seus propósitos específicos, traduzidos nos princípios e objectivos propostos para a acção externa da UE, o

Grupo realçou igualmente a necessidade de assegurar a coerência entre a cooperação para o desenvolvimento e outros aspectos da acção externa da UE, pois a ajuda ao desenvolvimento deve ser encarada como um dos elementos da estratégia global da União relativamente aos países terceiros. De igual modo, importa assegurar que todas as políticas internas e externas da UE se apoiem mutuamente e sejam coerentes entre si. O Grupo tomou nota da observação do Comissário Poul Nielson segundo a qual, para que a política de desenvolvimento da UE seja mais eficaz, a definição das políticas ao nível da UE deveria reflectir-se num maior empenhamento dos Estados-Membros na sua actuação a nível nacional.

56. Foi amplamente apoiada a ideia de integrar o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento da Comunidade e, por conseguinte, de o submeter aos mesmos procedimentos que os aplicáveis a outros domínios da assistência financeira comunitária. Essa integração terá de ser acompanhada de uma maior eficácia e de uma melhor incidência dos programas de desenvolvimento da CE na erradicação da pobreza. Alguns assinalaram também que essa integração no orçamento deve ser organizada de modo a não reduzir de forma alguma o volume da ajuda directa destinada aos países ACP.
57. O Grupo registou igualmente a especificidade da ajuda humanitária, a que se aplicam os princípios da independência e da imparcialidade, não só em virtude das obrigações internacionais, mas também a fim de garantir que a ajuda chegue aos destinatários de forma efectiva e sem riscos adicionais para a vida dos que a prestam.

c) Financiamento da PESC

58. O Grupo acordou em que a eficácia da PESC está intimamente ligada à questão dos recursos adequados, tanto em termos de volume como de procedimentos. A actual parte do orçamento para a PESC revelou-se insuficiente para executar as acções consideradas necessárias para apoiar a política externa da UE, e os actuais procedimentos são demasiado rígidos para permitirem um financiamento rápido das actividades. Seria necessária uma razoável flexibilidade orçamental, tanto em termos de volume como de procedimentos, para permitir que a União tenha uma actuação rápida e adequada. Verificou-se no Grupo um amplo apoio à simplificação e aperfeiçoamento do actual sistema, tornando-o mais compatível com as necessidades da UE. Citou-se, em especial, o exemplo do financiamento dos Representantes Especiais, tendo sido salientado que o orçamento comunitário deveria disponibilizar os fundos

adequados para o efeito, eventualmente através de procedimentos mais rápidos. Foi também afirmado que os principais programas de assistência deveriam prever uma margem de despesas não afectadas mais ampla (5-10%) a fim de permitir uma actuação rápida da União em resposta a crises imprevistas ou a novas prioridades políticas.

59. No entender do Grupo, o/a titular do cargo de AR deveria ter uma palavra mais importante a dizer sobre o modo como a parte do orçamento consagrada à PESC foi utilizada, e deveria ter capacidade para propor iniciativas. Uns propuseram que ele/ela tivesse um certo grau de autonomia para financiar, ao abrigo do orçamento comunitário, as actividades consideradas necessárias à execução do seu mandato. Alguns membros propuseram que lhe fosse dada essa autonomia em relação a uma parte limitada e específica do orçamento para a PESC. Mais concretamente, o Grupo tomou nota da necessidade de se criar no orçamento comunitário um mecanismo eficaz que permitisse que o titular do cargo de AR financiasse com carácter de urgência as fases preparatórias das operações civis de gestão de crises. A utilização desses recursos deveria assentar em orientações claras do Conselho e exigir a autorização do CPS, e ainda respeitar os limites máximos orçamentais fixados pela autoridade orçamental ⁵. O Grupo tomou nota dos actuais procedimentos em matéria de ajuda humanitária, em que o Director do ECHO/Comissário dispõe de um certo poder de decisão. O Grupo tomou também nota da informação dada pela Comissão relativamente ao mecanismo de reacção rápida destinado a assegurar uma resposta rápida na gestão de crises. O Grupo acordou ainda em que as actividades de gestão do orçamento deveriam continuar a ser da competência dos serviços da Comissão, devendo evitar-se toda e qualquer duplicação desnecessária e devendo, além disso, continuar a aplicar-se os princípios do controlo e quitação orçamentais.

d) Papel do Parlamento Europeu

60. No que se refere ao papel do PE na PESC, o Grupo observou que as actuais disposições do artigo 21.º do TUE exigem a consulta sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da PESC e a informação sobre a evolução desta política. Acordou em que este artigo deve ser completado por forma a implicar formalmente o titular do cargo de AR nessas tarefas. Acordou também na necessidade de trocas regulares de pontos de vista sobre matérias da PESC entre o PE e os parlamentos nacionais.

⁵ Haveria também que identificar as formas de financiamento das operações de gestão de crises com uma componente de defesa (ver recomendações do Grupo de Trabalho VIII).

61. No tocante à política comercial, diversos membros consideraram que o papel do PE deve ser reforçado, remetendo, neste contexto, para o relatório do Grupo de Trabalho III.

VI. Acordos internacionais

62. O Grupo registou a importância dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III) e da sua relevância para a questão da representação externa. Recordou que a Convenção apoia a recomendação que visa atribuir explicitamente à União Europeia uma personalidade jurídica única. Registou-se ainda que seria útil que, numa secção do Tratado (cf. ponto 14) que eventualmente reunisse as disposições relativas à acção externa da UE, se previssem disposições – e de preferência uma única disposição – sobre a negociação e a celebração de acordos internacionais, que indicasse(m) quem actuaria em nome da União neste domínio. Essa(s) disposição/ões poderia(m) indicar, tal como recomenda o WG III, que o Conselho autoriza a abertura de negociações, define as directrizes de negociação e celebra acordos. Isso não implicaria necessariamente alterações aos mecanismos processuais específicos em função da matéria abrangida pelo acordo. Alguns membros defenderam o parecer favorável do Parlamento Europeu para a celebração de todos os acordos internacionais, incluindo os acordos em matéria de política comercial internacional (ou seja, a supressão da excepção actualmente prevista no n.º 3 do artigo 300.º do TCE).
63. Quanto à condução das negociações, se o acordo em questão se inserisse exclusivamente no âmbito da actual esfera comunitária, seria aplicável o actual artigo 300.º do TEC; se o acordo fosse do âmbito exclusivo dos actuais Títulos V ou VI, seriam aplicáveis os artigos 24.º/38.º do TUE. No caso dos acordos simultaneamente abrangidos pela actual esfera comunitária e pelos actuais Títulos V e/ou VI do TUE (a agora chamada "competência mista interpilares"), o Grupo registou que se pode recorrer quer à celebração de dois acordos diferentes, quer à de um único, e recomendou que se procure celebrar um só acordo sempre que possível. Neste último caso, o processo de negociação e celebração do acordo seria determinado pelo Conselho com base no objectivo principal do acordo e no seu fundamento jurídico. Neste contexto, o Conselho indicaria quem iria negociar em nome da União: por exemplo, o titular do cargo de AR juntamente com a Comissão, ou apenas a Comissão ou o AR, sob a supervisão de um comité.

VII. Serviços e representação externa

64. No que respeita aos aspectos organizativos dos serviços, o Grupo considerou poder aprovar um certo número de recomendações independentemente das soluções institucionais a nível superior. Acordou, assim, na necessidade da duplicação de serviços. Quanto ao titular das funções de AR, o Grupo acordou em que é essencial que essa pessoa disponha de pessoal suficiente em Bruxelas, e sublinhou a importância de se reforçar o pessoal ao seu serviço com diplomatas destacados e funcionários da Comissão e do Secretariado do Conselho. O destacamento temporário de membros dos serviços diplomáticos nacionais contribuiria para reforçar a sinergia com os Estados-Membros e para fortalecer a capacidade de análise política. Alguns sugeriram o reforço do papel do Comité Político e de Segurança na transmissão de orientações políticas ao AR.
65. O Grupo foi de opinião que as actuais modalidades de representação externa da UE em instâncias multilaterais não são suficientemente claras, tendo considerado que uma representação única reforçaria a capacidade da União para actuar de forma efectiva e convincente na cena mundial. Alguns consideraram que a diversidade na representação é todavia inevitável, dados os diferentes campos de acção e as diferenças na delimitação de competências entre a União e os seus Estados-Membros. O Grupo acordou em que os Estados-Membros deveriam reforçar a coordenação das suas posições em organizações e conferências internacionais com vista à aprovação de posições da UE e de uma estratégia para a promoção dessas posições. Considerou, além disso, que a União deve ter um porta-voz único, caso pertinente, sempre que exista uma posição definida a nível da União. Referiu ainda que se pode melhorar a coordenação da UE relativamente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.
66. O Grupo considerou não só complexa, mas também delicada, a questão da representação da UE em organizações internacionais. Os membros congratularam-se com a clareza e a eficácia da representação da CE pela Comissão no domínio da política comercial. Diversos membros consideraram que, nos restantes sectores em relação aos quais os Estados-Membros acordaram em que as competências fossem exercidas a nível supranacional, a representação nos fóruns internacionais deveria ser conforme com as modalidades internas. Embora diversos

membros tenham defendido a plena participação da UE nas organizações internacionais, alguns consideraram-na problemática, por colidir com os direitos dos Estados-Membros sem reforçar significativamente a influência da União. O Grupo observou que os estatutos das organizações internacionais em que são tratadas matérias da competência da União teriam de ser alterados antes de a União ser admitida como membro. Considerou, assim, que a União deveria providenciar, sempre que pertinente, no sentido de os estatutos das organizações internacionais serem modificados por forma a possibilitar a sua própria adesão. A representação da União não prejudicaria a competência dos Estados-Membros enquanto sujeitos de direito internacional, nem tão-pouco o seu estatuto nas organizações internacionais. Ficaria, assim, reforçada a capacidade global das organizações internacionais para melhorar a governação a nível mundial. Os membros do Grupo que pertencem à Zona Euro, apoiados por outros, defenderam uma representação única da Zona Euro nas IFI. Alguns membros realçaram que as decisões no âmbito das IFI implicariam acções da parte dos Estados-Membros; o Grupo considerou, por conseguinte, que se deveria procurar uma solução para organizar a articulação entre a representação única e as obrigações que incumbem aos Estados-Membros. A Comissão foi convidada a analisar esta questão e a apresentar propostas.

67. Ao considerar a representação externa no âmbito das relações bilaterais, os membros entenderam que as actuais modalidades podem ser aperfeiçoadas no sentido de reforçar a clareza e a continuidade. A situação é particularmente insatisfatória no que se refere às reuniões de diálogo político, em que é demasiado elevado o número daqueles que se pronunciam em nome da UE (Presidência, AR, Tróica, Comissão, Estados-Membros). Foi assinalado que, em diplomacia, muito depende da confiança e das relações pessoais. O Grupo considerou, neste particular, que a pessoa que ocupa o lugar de AR deveria assumir a representação da União, o que reforçaria a visibilidade, a clareza e a continuidade da União na cena mundial.
68. Alguns consideraram que a representação ao mais alto nível político (Chefes de Estados ou de Governo) deveria ser da responsabilidade de um Presidente permanente do Conselho Europeu. A maioria dos membros manifestou a sua oposição à proposta no sentido de um Presidente permanente do Conselho Europeu. O Grupo considerou que esta proposta tem implicações institucionais mais vastas e que, por esse motivo, deveria ser debatida no Plenário.

69. Relativamente à representação no estrangeiro, o Grupo defendeu a criação de uma academia diplomática da UE para ministrar formação aos jovens diplomatas e também acções de reciclagem, e de um serviço diplomático da UE paralelo aos dos Estados-Membros, bem como o desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre os serviços externos da União e os dos Estados-Membros. O Grupo propôs que as actuais delegações da Comissão sejam convertidas em delegações da UE (alguns sugeriram: Embaixadas da UE), que operariam sob a tutela do titular da função de AR nas matérias ligadas à PESC e sob a tutela da Comissão nos outros aspectos da acção externa; o respectivo pessoal seria constituído por funcionários da Comissão e do Secretariado do Conselho, bem como por membros destacados dos serviços diplomáticos nacionais. Essas delegações/Embaixadas da UE poderiam igualmente ficar encarregadas de servir os Estados-Membros que não estejam representados num determinado país. Foi igualmente assinalado que as representações diplomáticas dos Estados-Membros deveriam manter uma estreita cooperação com as delegações da UE e deveriam também ser encorajadas a prestar apoio e informação à pessoa que ocupe o cargo de AR.

WORKING DOCUMENTS – WG VII – EXTERNAL ACTION

Date	WD	DRAFTER	Title
23.09.	1	<i>Mr Göran Lennmarker</i>	Proposal to the European Convention on EU trade policy
24.09.	2	<i>Mr Elmar Brok</i>	Letter from Mr Brok to Mr Dehaene
02.10.	3	<i>Mr Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>Mr Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>Mr. Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel Rôle Pour L'Union Européenne ?
15.10.	6	<i>Secretariat</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Secretariat</i>	Principals and objectives of EU external action
15.10.	8	<i>Mr Javier Solana</i>	Address
15.10.	9	<i>Mr Poul Nielson</i>	Address
15.10.	10	<i>Mr Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>Mr Adrian Severin</i>	Promoting the community method in the External actions of the EU
28.10.	12	<i>Mr Michael Attalides</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	13	<i>Mr Michel Barnier</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	14	<i>Secretariat</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Secretariat</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>Mr Bobby Mc Donagh</i>	Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP
5.11.	17	<i>Mr Gunter Pleuger</i>	Double hat
7.11.	18	<i>Ms Danuta Hübner</i>	External representation of the EU
8.11.	19	<i>Ms Teija Tiilikäinen</i>	Towards a more effective EU in international relations
8.11.	20	<i>Mr Louis Michel</i>	Les Relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>Mr Bobby McDonagh</i>	Comments on Legal Personality
8.11.	23	<i>Mr Göran Lennmarker</i>	EU external action
11.11.	24	<i>Cion Doc. presented by Mr Michel Barnier</i>	CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP
11.11.	25	<i>Mr Bobby McDonagh</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
11.11.	26	<i>Mr Elmar Brok</i>	The External Representation of the European Union
12.11.	27	<i>Mr Peter Hain</i>	Reform of EC Development Policy
15.11.	29	<i>Mr Christopher Patten</i>	Intervention at joint meeting with WG VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>Mr Poul Nielson</i>	Note on Humanitarian Assistance
21.11.	49	<i>Mr Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>Mr Gijs de Vries</i>	Improving joint actions in CFSP
25.11.	53	<i>Mr Hans Martin Bury</i>	Some Questions and Answers regarding the 'Double Hat' of High-Representative and Commissioner for External Relations
03.12.	55	<i>Mr Iñigo Méndez de Vigo</i>	Towards the establishment of a common European diplomacy
03.12.	56	<i>Mr Peter Hain</i>	Recommendations on development cooperation