



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Instituto de Estudos Políticos

**A CENTRALIDADE DO CARGO DE ALTO
REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS E POLÍTICA DE SEGURANÇA
NA CONSTRUÇÃO EUROPEIA**

**Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do
grau de mestre em Estudos Europeus, dominante de Políticas Públicas**

por

Vasco Gonçalves

Lisboa, Fevereiro de 2014



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Instituto de Estudos Políticos

**A CENTRALIDADE DO CARGO DE ALTO
REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS
ESTRANGEIROS E POLÍTICA DE SEGURANÇA
NA CONSTRUÇÃO EUROPEIA**

**Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para a obtenção do
grau de mestre em Estudos Europeus, dominante de Políticas Públicas**

por

Vasco Gonçalves

Sob a orientação do Professor Doutor Eduardo Lopes Rodrigues

Número total de palavras: 68 121

Lisboa, Fevereiro de 2014

A Meus Pais.

A Meus Avós.

À Minha Madrinha.

Aos Meus Professores.

Aos Meus Colegas.

Aos Meus Amigos.

À Memória dos Meus Avós Paternos.

À Memória do Joaquim e da Júlia.

À Memória do Professor Ernâni Lopes.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir a redacção da presente tese não posso deixar de expressar o meu especial agradecimento ao Professor Eduardo Lopes Rodrigues por ter aceitado orientar este trabalho, ao logo do qual pude aprender, uma vez mais, com a sua experiência, com o seu sábio conhecimento e com a sua inesgotável capacidade intelectual. A sua total entrega e dedicação aos alunos despertou em mim, ao longo desta fase do meu percurso académico, um interesse incessante pelos assuntos europeus, em particular pelos mais inovadores, como aquele que serve de objecto de estudo da tese que aqui apresento.

Uma palavra de agradecimento, ainda, para toda a minha família, mas de uma forma especial aos meus pais, à minha madrinha e aos meus avós pelo interesse que demonstraram e pelo apoio que me deram ao longo de todo o meu percurso escolar e académico. Graças à sua compreensão e disponibilidade esta tese é hoje uma realidade. A todos o meu sincero e profundo obrigado, por tudo.

RESUMO

A presente tese procura demonstrar a centralidade que o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, criado a 1 de Dezembro de 2009 pelo Tratado de Lisboa, ocupa na construção europeia. Centralidade, essa, que lhe permite assumir um papel, de tal forma relevante e decisivo no presente e no futuro da União Europeia, enquanto projecto evolutivo, autêntico e resiliente, e que não encontra, até hoje, na história da construção europeia, paralelo em nenhum outro cargo. Esta dissertação pretende, assim, comprovar que todas as características e todo o potencial inerentes a este cargo o colocam, em bom rigor, como um verdadeiro pivô do presente e do futuro da construção europeia, na medida em que o seu posicionamento central assume uma transversalidade a toda a estrutura orgânico-funcional da U.E, não só no plano externo, como também no plano interno. Além do mais, a presente tese procura, ainda, evidenciar que este cargo se posiciona, também, como o principal sustentáculo de um, novo e efectivo, impulso no aprofundamento da integração política europeia, na medida em que se postula como o primeiro e, actualmente, único garante da aproximação entre a lógica supranacional e a lógica intergovernamental.

Palavras-Chave: Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança; Política Externa e de Segurança Comum; Acção Externa; Centralidade; Integração Política; Intergovernamentalismo; Supranacionalismo.

ABSTRACT

This thesis attempts to show the centrality which the role of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, established on December 1st 2009 by the Treaty of Lisbon, holds in European development. Centrality which, accordingly, enables it to have a say in the European Union, unparalleled up to now, by any other role. This thesis, therefore, aims to demonstrate that this role is placed at the centre of European development in so far as its central positioning assumes an overall importance in the whole structure of the European Union, both in external and internal action. In addition, this thesis endeavours to highlight that this role also places itself as the main pillar of a new and effective impulse in further European political integration, since it is postulated as the first and only guarantee of closeness between both supranational and intergovernmental logic.

Keywords: High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy; Common Foreign and Security Policy; External Action; Centrality; Political Integration; Intergovernmentalism; Supranationalism.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

AED – Agência Europeia de Defesa

Alto(a) Representante – Alto(a) Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança

Art.(s)/art.(s) – Artigo(s)/artigo(s)

ASEAN – Association of Southeast Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático)

AUE – Acto Único Europeu

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

CAE – Conselho dos Assuntos Gerais

CAGRE – Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas

CCPC – Capacidade Civil de Planeamento de Conduta

CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CEDE – Comunidade Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia de Energia Atómica

CEP – Cooperação Estruturada Permanente

CIG – Conferência Intergovernamental

CMUE – Comité Militar da União Europeia

CNE – Conselho dos Negócios Estrangeiros

COREPER – Comité de Representantes Permanentes

CPE – Cooperação Política Europeia

CPS – Comité Político e de Segurança

CSE – Carta Social Europeia

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSUE – Centro de Satélites da União Europeia

d.C. – depois de Cristo

DI – Direito Internacional

EES – Estratégia Europeia de Segurança

ELSJ – Espaço de Liberdade Segurança e Justiça

EM – Estado(s)-Membro(s)

EMMUE – Estado-Maior Militar da União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FSE- Fundo Social Europeu

G8 – Grupo internacional constituído pelos sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo, mais a Rússia

G20 – Grupo internacional constituído pelas dezanove maiores economias do mundo mais a União Europeia

GCC – Gestão Civil e de Crises

IAEM – Instituto de Altos Estudos Militares

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

IESUE – Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia

IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

I&D – Investigação e Desenvolvimento

MNEUE – Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia

NATO – North Atlantic Treaty Organization (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

OI – Organização Internacional / Organizações Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMP – Operações de Manutenção de Paz

ONG(s) – Organização Não-Governamental / Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PCC – Política Comum de Concorrência

PCE – Presidente do Conselho Europeu

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PE – Parlamento Europeu

PECO – Países da Europa Central e Oriental

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

REUE – Representantes Especiais da União Europeia

RI – Relações Internacionais

SCEUE – Sistema das Comunidades Europeias e União Europeia

SEAE – Serviço Europeu para a Acção Externa

Séc./séc. – Século

SPG – Sistema de Preferências Generalizadas

SRI – Sistema de Relações Internacionais

TCE – Tratado que institui a Comunidade Europeia

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJ – Tribunal de Justiça

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TL – Tratado de Lisboa

Trad. – Tradução

TUE – Tratado da União Europeia

U.E – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

UEO – União da Europa Ocidental

VMQ – Votação/Voto por Maioria Qualificada

ÍNDICE

Resumo

Abstract

Agradecimentos

Siglas e Abreviaturas

PARTE I – INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Objecto.....	1
1.2. Objectivo.....	1
1.3. Contexto.....	2
1.4. Método.....	4
1.5. Estado da Arte.....	5
PARTE II - A UNIÃO EUROPEIA ENQUANTO ACTOR GEOPOLÍTICO	
INTERNACIONAL.....	9
2.1. A Geopolítica da Construção Europeia.....	9
2.1.1. O Conceito de Relevância.....	12
2.1.2. O Conceito de Pós-Modernidade.....	14
2.2. A União Europeia como actor histórico-cultural.....	20
2.3. A União Europeia como actor social.....	29
2.4. A União Europeia como actor económico.....	39
2.5. A União Europeia como actor estratégico.....	46
2.6. A União Europeia como actor normativo.....	51
2.7. A União Europeia como actor político.....	59
2.8. A União Europeia, actor global.....	65
2.9. Breve Síntese Conclusiva.....	68
PARTE III – ANÁLISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA.....	70
3.1. A necessidade de Afirmação Externa da União Europeia.....	70
3.2. A Representação Externa da União Europeia.....	75
3.2.1. O Presidente da Comissão Europeia.....	75

3.2.2.	O Presidente do Conselho Europeu.....	78
3.2.3.	O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.....	82
3.3.	Que voz(es) para a Europa? – Análise Crítica.....	86
3.4.	A Relação entre os Assuntos Internos e a Acção Externa da U.E.....	92
3.4.1.	A Acção Externa da U.E como prolongamento dos Assuntos Internos.....	92
3.4.2.	O Alto Representante como elo de ligação entre os assuntos internos e a acção externa.....	96
3.4.2.1.	A Articulação com o Parlamento Europeu.....	96
3.4.2.2.	A Articulação com o Conselho Europeu.....	98
3.4.2.3.	A Articulação com a Comissão Europeia.....	100
3.5.	Breve Síntese Conclusiva.....	103

PARTE IV – O MODELO TEÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM.....	105	
4. Fundamentos da Política Externa e de Segurança Comum.....	105	
4.1. Significado Político-Estratégico.....	105	
4.2. Aspectos Metodológicos.....	110	
4.2.1.	O Modelo Teórico subjacente.....	110
4.2.2.	A Estrutura da Política Externa e de Segurança Comum.....	112
4.3. Aspectos Conceptuais.....	114	
4.3.1.	O Conceito de União Política.....	114
4.3.2.	O Conceito de Política Externa.....	117
4.3.3.	O Conceito de Segurança Colectiva.....	118
4.3.4.	O Conceito de Diplomacia.....	121
4.4. Gênese, Evolução e Fundamentos Jurídicos da PESC.....	125	
4.4.1.	Os antecedentes remotos da PESC: de Roma a Maastricht.....	125
4.4.2.	O Tratado de Maastricht e a institucionalização da PESC.....	127
4.4.3.	O Tratado de Amesterdão e a reformulação da PESC.....	129
4.4.3.1.	A introdução da Estratégia Comum.....	129

4.4.3.2. A institucionalização do cargo de Alto Representante para a PESC.....	130
4.4.3.3. Um novo processo de tomada de decisão.....	131
4.4.3.4. A Política de Segurança e Defesa da U.E.....	132
4.4.3.5. O Financiamento da PESC.....	132
4.4.4. O Tratado de Nice e as reformas discretas da PESC.....	133
4.4.4.1. A extensão da cooperação reforçada à PESC.....	133
4.4.4.2. A Vinculação Externa da U.E.....	134
4.4.4.3. As reformas em matéria de Segurança e Defesa.....	135
4.4.5. O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.....	135
4.4.5.1. A Supressão da Estrutura de Pilares da U.E.....	136
4.4.5.2. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da U.E.....	137
4.4.5.3. O Serviço Europeu para a Acção Externa.....	138
4.4.5.4. As Alterações no processo de decisão da PESC.....	138
4.4.5.5. A Extensão das cooperações reforçadas no âmbito da PESC.....	139
4.4.5.6. Os instrumentos da PESC.....	139
4.4.5.7. O Papel do TJUE no âmbito da PESC.....	140
4.4.5.8. As Alterações no domínio da Segurança e Defesa.....	140

4.5. A nova configuração da Política Externa e de Segurança Comum após o Tratado de Lisboa.....141

4.5.1. O Enquadramento da PESC no domínio da Acção Externa da União Europeia.....	142
4.5.2. O Âmbito Material da PESC.....	142
4.5.3. A Estrutura Orgânico-Institucional da PESC.....	143
4.5.4. O Processo de Tomada de Decisão da PESC.....	145
4.5.5. A Competência do TJUE no âmbito da PESC.....	146
4.5.6. As Fontes da PESC.....	147
4.5.7. A Natureza Jurídica da PESC.....	148
4.5.7.1. A natureza intergovernamental da PESC.....	148
4.5.7.2. A PESC e o Método Comunitário.....	150
4.5.7.3. A PESC como política da União Europeia.....	151

4.6. A Política Comum de Segurança e Defesa como sub-domínio da Política Externa e de Segurança Comum.....	153
4.7. A PESC como móbil da Integração Política Europeia: potencialidades e constrangimentos.....	156
4.8. Breve Síntese Conclusiva.....	161

PARTE V – A CENTRALIDADE DO CARGO DE ALTO REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E POLÍTICA DE SEGURANÇA.....	163
5.1. A criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança – desejo ou necessidade?.....	163
5.2. Os “Chapéus” do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.....	169
5.2.1. O Alto Representante enquanto Vice-Presidente da Comissão Europeia.....	172
5.2.2. O Alto Representante enquanto Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros.....	175
5.2.3. A natureza do cargo de Alto Representante.....	179
5.2.3.1.A influência do intergovernamentalismo.....	179
5.2.3.2.A promoção e defesa do interesse comunitário.....	181
5.2.4. Potencialidades e constrangimentos.....	183
5.3. A escolha do perfil de Alto Representante.....	188
5.3.1. O modo de nomeação e destituição.....	188
5.3.2. O processo de investidura.....	191
5.4.O Serviço Europeu para a Acção Externa.....	192
5.4.1. Objectivos e princípios.....	193
5.4.2. Organização, funcionamento e composição.....	193
5.4.3. Atribuições e Competências	196
5.4.4. Coesão Externa ou Divisão Interna? – Análise Crítica.....	197
5.5. O Conselho dos Negócios Estrangeiros.....	200

5.5.1. O Conselho dos Negócios Estrangeiros vs Conselho de Assuntos Gerais.....	200
5.5.2. Estrutura e composição.....	202
5.5.3. Competências.....	203
5.5.4. Presidência permanente vs Presidência Rotativa – análise comparativa.....	203
5.6.Outros Organismos da Política Externa e de Segurança Comum ao dispor do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.....	207
5.6.1. As Estruturas Político-Militares da PCSD.....	207
5.6.1.1. O Comité Político de Segurança.....	207
5.6.1.2. O Comité Militar da União Europeia.....	208
5.6.1.3. O Estado Maior Militar da União Europeia.....	208
5.6.2. As Agências da U.E a nível da PCSD.....	209
5.6.2.1. A Agência Europeia de Defesa.....	210
5.6.2.2. O Instituto de Estudos de Segurança da U.E.....	211
5.6.2.3. O Centro de Satélites da União Europeia.....	212
5.6.3. A Capacidade Civil e Planeamento de Conduta.....	212
5.6.4. A Direcção de Gestão e Planeamento de Crises.....	213
5.6.5. Os Representantes Especiais da União Europeia.....	214
5.7. Uma Figura, Diversos Instrumentos – Análise Crítica.....	215
5.8. Breve Síntese Conclusiva.....	220
PARTE VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	222
6.1. Leitura e Análise Prospectivas.....	222
6.1.1. Cenários de Evolução Futura.....	223
6.1.2. Síntese da Análise Prospectiva.....	229
6.2. Conclusões.....	231
Bibliografia.....	237
Webgrafia.....	256
Anexos.....	257

PARTE I - INTRODUÇÃO

1.1. Objecto

A presente dissertação de mestrado tem como objecto principal de estudo e investigação o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, criado pelo Tratado de Lisboa a 1 de Dezembro de 2009, com especial relevância para o seu “duplo-chapéu”, que o vincula directamente tanto à Comissão Europeia, na qualidade de Vice-Presidente, como ao Conselho, enquanto Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e condutor da Política Externa e de Segurança Comum. Facto que lhe confere uma natureza híbrida e inovadora, e que constitui um elemento disruptivo em todo o projecto de construção europeia, enquanto elo de ligação entre as tendências intergovernamentais e as pulsões supranacionais.

1.2. Objectivo

Tendo como base o carácter recente e inovador do objecto de estudo supra identificado a presente tese tem dois objectivos fundamentais. O primeiro, compreender qual o motivo e a necessidade de criação, por parte da U.E, deste novo cargo de Alto Representante, através das suas mais amplas funções, competências, meios e instrumentos que tem ao seu dispor. O segundo, e principal, compreender a relevância e a centralidade que este cargo veio ocupar na construção europeia, nomeadamente na afirmação externa da União Europeia enquanto actor geopolítico internacional, na coesão interna e também no próprio aprofundamento da integração política do projecto de construção europeia.

Não obstante ter sido criado no âmbito da acção e, especificamente, da política externa das U.E, a presente tese procurará demonstrar a relevância e transversalidade deste cargo a toda a estrutura orgânico-funcional da U.E, desde a

sua esfera interna à sua esfera externa. Com o intuito de reforçar o seu carácter distintivo e inovador pretende-se, ainda, com esta dissertação prospectivar o impacto futuro deste cargo no aprofundamento da construção europeia. Procuraremos, assim, perceber de que modo este poderá, ou não, através da extensão da sua natureza híbrida a outros cargos e/ou instituições, contribuir para a consolidação da U.E enquanto projecto de integração política autêntico e consolidado.

De notar, por fim, que a presente tese não pretende realizar um balanço do mandato exercido, até agora, pela actual Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Catherine Ashton, nem pretende fazer qualquer apreciação em torno do seu perfil e da sua nomeação para ocupar este cargo.¹

Esperamos, deste modo, que a perspectiva e o carácter inovador que pretendemos conferir à presente dissertação possa vir a representar não só um motivo de interesse, como, sobretudo, um contributo profícuo para o aprofundamento dos assuntos europeus e, em particular, da PESC e da integração política do projecto de construção europeia.

1.3. Contexto

Com a evolução progressiva para um mundo global e multipolarizado, em permanente mutação e turbulência, a Europa viu o seu posicionamento e o seu estatuto no xadrez mundial, quer do ponto de vista geopolítico, quer do ponto de vista geoeconómico, substancialmente alterados e ameaçados. Neste contexto a Política Externa e de Segurança Comum celeremente se foi afirmando como um dos pilares estruturantes da construção europeia, na qual passou a assentar a

¹ A britânica Catherine Ashton foi oficialmente nomeada para o cargo de Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, a 1 de Dezembro de 2009, pelo Conselho Europeu. Ver: Decisão 2009/880/UE do Conselho Europeu tomada com o acordo do Presidente da Comissão, de 1 de Dezembro de 2009 que nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

afirmação da U.E enquanto actor geopolítico internacional relevante. Também os sucessivos processos de alargamento e aprofundamento da U.E foram aumentando, mas, simultaneamente, dificultando a necessidade, cada vez mais evidente, da Europa falar a uma só voz.

A capacidade da União Europeia superar a crise que atravessa, que mais do que económico-financeira, encontra as suas raízes num défice político-institucional, está, essencialmente, dependente da capacidade que os seus líderes, agentes e instituições tiverem para promover a adaptação as sociedades europeias às constantes exigências, presentes e futuras, do contexto geopolítico internacional, nos seus mais amplos domínios. Nesse sentido, o novo impulso político-institucional introduzido pelo Tratado de Lisboa, sobretudo no quadro da acção externa e, particularmente, da PESC vem, hoje, revestir de uma evidência inelutável e inquestionável a necessidade da Europa se dotar dos meios necessários que lhe permitam falar a uma só voz no plano externo, fazendo, assim, perceber aos novos e emergentes actores geopolíticos internacionais quem é realmente a voz do Velho Continente. Do mesmo modo, a afirmação e consolidação da U.E, enquanto modelo político definido e identificável, continua a ser a grande dúvida em torno da qual continua a depender não só a sua relevância geopolítica no xadrez mundial, como a sua própria existência enquanto projecto *sui generis*.

É por tudo a que já aludimos que redigir uma dissertação em torno do objecto de estudo sobre o qual centraremos a nossa análise se reveste, no presente momento da realidade europeia, de uma pertinência justificada e singular. Por um lado, porque num passado próximo a sua realização não teria sido possível, em virtude do objecto sobre o qual nos debruçamos não ser sequer uma realidade tangível. Por outro, a sua realização num futuro, mesmo de curto ou médio prazo, iria limitar, ou mesmo impedir, a análise prospectiva e os cenários de evolução que aqui apresentamos em torno do cargo de Alto Representante, em virtude destes poderem ser já uma realidade tangível.

1.4. Método

Para poder investigar, analisar e compreender, de forma clara e eficaz, o objecto de estudo supra referido procuraremos adoptar e seguir uma metodologia rigorosa. Esta consistirá, sobretudo, numa análise e num estudo profundos e detalhados das condições e dos instrumentos antecedentes e vigentes que permitiram a efectivação da Política Externa e de Segurança Comum, em toda a sua extensão e, em particular, a instituição do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, tal como hoje os conhecemos.

Assim, a metodologia adoptada centrou-se, essencialmente, na análise e no estudo detalhados dos documentos oficiais das Instituições Europeias que deram origem à criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, bem como do direito originário vigente. No seu conjunto consagram todo o âmbito de actuação desta nova figura, desde o seu estatuto até às suas funções e competências, passando pelos meios e instrumentos que tem ao seu dispor e pelas áreas que, directa ou indirectamente, carecem da sua intervenção. Desta forma pretendemos compreender, fundamentalmente, a natureza deste cargo, bem como as razões que justificaram a sua criação, tal como hoje o conhecemos, em conjunto com as demais inovações político-institucionais no âmbito da PESC.

Os actos legislativos adoptados pelas principais instituições europeias no âmbito da PESC, bem como a evolução do direito originário neste domínio foram, também, objecto de uma análise particular e prioritária. Deste modo, procuramos não só perceber as conquistas, e o seu impacto, até agora logradas a este nível, como identificar, também, os antecedentes do cargo de Alto Representante. Procuramos, ainda, perspectivar a tendência de futuros e diferentes cenários e evoluções não só a nível da acção externa da U.E, como também no que ao aprofundamento da sua integração política diz respeito.

Os discursos, as intervenções e as posições dos principais actores e agentes, directa ou indirectamente, responsáveis pela acção externa da União mereceram igualmente a nossa atenção, tendo em vista a averiguação da coerência e da coesão político-institucionais a este nível.

Como não poderia deixar de ser, também o recurso à doutrina especializada nos assuntos europeus foi uma realidade ao longo de toda a investigação. Publicações periódicas, monografias, e estudos com particular incidência na acção externa da U.E e, concretamente, no domínio da PESC serviram-nos de complemento indispensável à obtenção de uma posição estruturada e fundamentada relativamente à tese que aqui apresentamos.

1.5. Estado da Arte

A Política Externa e de Segurança Comum e, de uma forma especial, os novos rostos, meios e instrumentos, criados com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que a constituem e definem, têm vindo, progressivamente, a ser objeto de estudo e de análise por parte de diversos investigadores e entidades, reconhecidamente credenciadas no âmbito das relações internacionais e, particularmente, dos assuntos europeus. Assim, com o propósito de contribuir activamente para uma melhor interpretação e compreensão das inovações introduzidas, pelo Tratado de Lisboa, no âmbito da PESC da U.E, particularmente do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, do SEAE e do cargo de Presidente do Conselho Europeu surgiram, já, algumas teorias e abordagens das quais se destacam as que agora passamos a apresentar:

- NEZNAMOVA, N. (2007); Does the European Union need a Common Diplomatic Service? - Master thesis; Centre International de Formation Européene: Institute Europeen des Hautes Études Internationales. – De

acordo com esta tese é avaliado o impacto do estabelecimento de um serviço diplomático europeu comum, tendo por base a proposta do malogrado Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, bem como o seu impacto e contributo para a relevância na acção externa da U.E.

- BEHR, T. (March 2010); The EU's High Representative for Foreign and Security Policy, European Union Centre of Excellence of the University of North Carolina; EU Briefings. – Esta abordagem procura fazer uma análise das funções e competências do cargo de Alto Representante, bem como uma avaliação crítica do perfil de Catherine Ashton e, particularmente, das suas capacidades para desempenhar, com sucesso, este cargo para o qual foi nomeada.
- KOEHLER, K. (2010); European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor; Caucasian Review of International Affairs. - De acordo com a tese defendida pela autora é feita uma análise ao impacto das inovações institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa ao nível da PESC, defendendo que, entre elas, o novo cargo de Alto Representante evidencia um reforço do papel e da coerência da U.E enquanto actor internacional.
- HOQUEE, E. (October 2011), Part-time Ashton? Challenges facing the EU's High Representative; <http://www.thenewfederalist.eu/Part-time-Ashton-Challenges-facing-the-EU-s-High-Representative,04527> - De acordo com a concepção defendida pela autora é questionada a capacidade da actual Alta Representante desempenhar as diversas funções que comportam o exercício deste cargo.

- SCHMID, M. (February 2012); The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work; College of Europe, Department of EU International Relation and Diplomacy Studies; Brugge; EU Diplomacy Paper. – Segundo o autor é avaliada e defendida a possibilidade de estabelecimento de um quadro que permita assegurar a delegação de funções e competências por parte da Alta Representante num conjunto de delegados e assistentes, de forma a que estes se possam expressar e actuar em seu nome, assegurando, assim, uma maior eficácia e exequibilidade ao exercício deste cargo.

É de destacar que a maioria das abordagens realizadas, até agora, neste domínio tem procurado centrar a sua investigação, essencialmente, em torno da interpretação da generalidade das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no âmbito da PESC, das competências e funções dos seus novos rostos e figuras, bem como na avaliação e na expectativa dos seus desempenhos e perfis políticos. Desta forma, o cargo de Alto Representante tem sido motivo preferencial de investigação, não só pelo facto de se revestir de um duplo, para alguns, triplo chapéu, tendo em conta a sua missão e o seu impacto na estrutura e na acção externa da U.E, mas sobretudo pelo facto de ter sido nomeada uma personalidade inesperada para exercer este cargo. Graças ao contributo destas, e de outras abordagens, é hoje possível ter já um retrato relativamente esclarecedor acerca das inovações, introduzidas pelo Tratado de Lisboa, no âmbito da PESC. Com efeito, e devido, também, ao ainda pouco tempo que decorreu desde a introdução destas inovações, e, concretamente, a nível das novas figuras, meios e instrumentos que definem e compõem a PESC, é possível denotar e identificar algumas dificuldades e lacunas que se têm revelado comuns ao desenvolvimento da investigação já realizada neste domínio. Entre elas destacam-se:

- A Compreensão da verdadeira natureza e a razão da criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

- A centralidade, a influência e a transversalidade do cargo de Alto Representante na estrutura e no funcionamento da U.E, tanto no plano externo como no plano interno.
- O estabelecimento de uma relação entre as inovações ao nível da PESC, especialmente o cargo de Alto Representante e o aprofundamento da integração política europeia.
- As possibilidades e perspectivas de evolução futuras das inovações introduzidas no âmbito da PESC, nomeadamente do cargo de Alto Representante, do Serviço Europeu para a Acção Externa e do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros.

Desta forma a presente dissertação procurará responder às dificuldades encontradas, até agora, neste domínio de investigação, procurando, assim, dar o seu contributo, rigoroso e construtivo, para colmatar algumas das lacunas, ainda pouco exploradas. Entre elas destacam-se: a necessidade de compreender a verdadeira razão que motivou a criação deste novo cargo de Alto Representante por parte da U.E; compreender qual a verdadeira natureza do cargo; compreender a centralidade ocupada no funcionamento e na orgânica político-institucional da U.E, sobretudo na articulação entre a esfera interna e a esfera externa; compreender quais os meios e instrumentos de que dispõe no quadro da PESC, bem como de que modo os utiliza. Também o impacto e o significado que a criação deste cargo, com todas as suas características, poderá ter no aprofundamento da integração política europeia, nomeadamente na possibilidade de surgimento de uma nova lógica, situada entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, ou na progressiva comunitarização da PESC conferirão uma componente de inovação a esta dissertação. Igualmente inovador será ainda a realização de uma breve análise e leitura prospetivas, no sentido de identificar perspectivas de evolução futuras deste novo cargo.

PARTE II – A UNIÃO EUROPEIA COMO ACTOR GEOPOLÍTICO INTERNACIONAL

2.1 A Geopolítica da Construção Europeia

Apesar da diversidade de interpretações em torno da definição de geopolítica é, hoje, comumente aceite e partilhada pela doutrina a sua classificação como ciência multidisciplinar. De acordo com a interpretação do IAEM entende-se a geopolítica como “[...] a procura de relacionamento entre tipos comuns de comportamentos políticos com as diversas áreas geográficas e o estudo da influência da geografia no enunciado dos objectivos dos povos.”² Na opinião de Costa e Melo diz respeito ao “estudo da distribuição à superfície do Globo dos fenómenos físicos, biológicos e humanos e interpretação das causas dessa distribuição e das relações locais desses fenómenos.”³ Já segundo o entendimento de Cohen, a geopolítica traduz “a análise da interacção entre, por um lado, configurações e perspectivas geográficas e, por outro, processos políticos.”⁴

Na abordagem ao presente capítulo há, assim, que assumir, desde logo, como pressuposto base, esta natureza multidisciplinar da geopolítica, enquanto ciência que interage com outras áreas do conhecimento. O seu carácter intrinsecamente difuso resulta, portanto, da identificação de características dominantes que fazem da geopolítica uma ciência sintética, dinâmica, global e auto centrada.

Não sendo, pois, uma ciência meramente descritiva nem linear, o estudo e a análise multidimensional da geopolítica implicam o desenvolvimento e a ponderação de dez vectores que, no seu conjunto, constituem uma espécie de sistema de contextos e de valores que torna possível a identificação do seu ambiente operacional. São eles o demográfico, o social, o cultural, o económico, o ideológico, o político, o

²IAEM, 2000, p.5, aqui citado por Mendes Dias, 2010, p.61.

³Costa e Melo, 1999, p.819, aqui citado por Mendes Dias, 2010, p.61.

⁴Cohen, 2003, p.12., aqui citado por Mendes Dias, 2010, p.61.

tecnológico, o militar e o estratégico. Neste último é, ainda, importante considerar os subvectores normativo e global.

Considerando o extenso número de vectores entendemos enquadrá-los e inclusive, em alguns casos, agrega-los, segundo os domínios que consideramos mais relevantes, tendo em conta o objecto de estudo proposto na presente tese.

As novas configurações geopolíticas, impulsionadas pelo fenómeno da globalização, assentes numa multiplicação e ascensão dos proto-polos emergentes e numa realidade em permanente evolução e mutação, motivaram uma redefinição das relações de poder entre os actores mundiais, bem como do seu estatuto e do seu posicionamento no SRI. A imprevisibilidade dos seus comportamentos no tempo e no espaço, associados à sua heterogeneidade, traduzem, simultaneamente, um crescente aumento das potencialidades mas também das vulnerabilidades do seu contexto operacional. A tudo isto devemos, ainda, relevar o facto de termos vindo a assistir a um reforço das tendências supranacionais, com um grau superior de interdependência entre os actores e agentes internacionais, cujo exemplo mais evidente reside no projecto de construção europeia.

Desta forma analisar a U.E do seu ponto de vista geopolítico, ainda que não de forma exaustiva, além de nos permitir identificar as forças e as fraquezas da U.E no contexto internacional, torna possível a compreensão de duas questões determinantes para o futuro da construção europeia. Por um lado, poder pensar a Europa como um todo, uno na sua enorme diversidade, e, por outro, saber se teremos ou não uma Europa capaz de entrar no futuro sem ter, ainda, os olhos rigidamente limitados pelo passado. Além do mais, tendo em conta o objecto de estudo da presente tese, uma análise e um enquadramento geopolíticos da U.E revestem-se de uma enorme pertinência, na medida em nos permitirão identificar não só os principais actores e agentes europeus, entre os quais se encontra o cargo de Alto Representante, como nos permitirão, também, compreender a centralidade das suas funções e perspectivar a sua relevância geopolítica no futuro da construção europeia. Torna-se, assim, possível a compreensão das dinâmicas subjacentes à

realidade europeia, bem como a identificação das melhores coordenadas espaciais e temporais para que os actores e agentes europeus tenham a capacidade, não só para perceber qual o seu papel, como para, desse modo, exercer a sua missão e assumir as estratégias que melhor sirvam os interesses da União e dos seus cidadãos. O mesmo é dizer, de que modo estes actores e agentes influenciarão e contribuirão para auxiliar as políticas da União na definição dos seus objectivos e na prospectiva de cenários credíveis e sustentáveis.⁵ Por isso, como faz questão de sublinhar o Tenente-Coronel Mendes Dias, “[...] a luta pelo poder que vem caracterizando o dia-a-dia das políticas internas vem comprometendo a adopção de políticas externas coerentes e permanentes[...]”⁶

Para este exercício de análise geopolítica revelam-se muito úteis dois conceitos, que passamos a apresentar sumariamente nas seções seguintes, e que, permitem accionar uma grelha de leitura interpretativa e preditiva da realidade, são os conceitos de “relevância” e de “mundo geopolítico pós-moderno”. Em suma, com a análise e o enquadramento geopolíticos da U.E que levaremos a cabo no presente capítulo visaremos alcançar um cruzamento entre metodologia analítica e reflexão político-estratégica, tendo sempre como pressuposto base a relação entre a política e o espaço, que, neste caso concreto, corresponde à União Europeia. Estarão, deste modo, reunidas as condições que nos permitirão, nos capítulos subsequentes, e indo ao encontro do objecto de estudo proposto, percepção a relevância dos actores e agentes europeus no âmbito da PESC. Neste caso concreto do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, o que nos permitirá, assim, debruçar e chegar a uma conclusão sobre a sua centralidade no projecto de construção europeia, particularmente no que ao aprofundamento da sua integração política diz respeito.

⁵Mendes Dias, 2010, p.59.

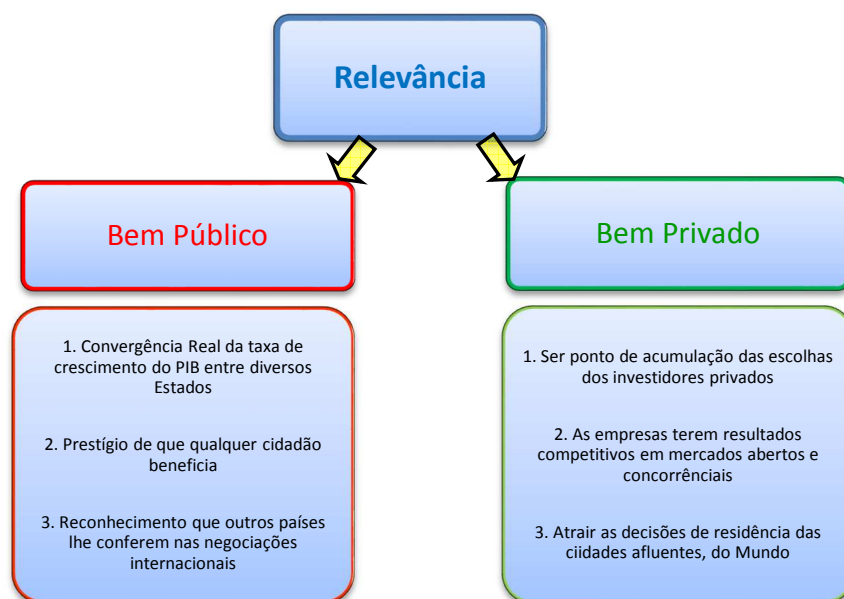
⁶Idem, Ibidem, p.60.

2.1.1. O Conceito de Relevância

Tendo o Sistema das Comunidades Europeias começado a ser construído em 1951, com o objectivo estruturante de assegurar a paz, a liberdade e uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, e tendo a União Europeia, a partir de 1993, continuado a assumir, de forma recorrente esta “utopia” estruturante, parece-nos útil escolher alguns conceitos que viabilizem a compreensão das estratégias adoptadas. Um deles é, precisamente, o conceito de relevância, na medida em que nos permite identificar a capacidade da U.E para agregar e atrair os centros de decisão internacionais e, deste modo, assegurar a salvaguarda e o reforço do seu estatuto na cena internacional. Por outras palavras, é o factor que nos permite avaliar a reputação e o prestígio da U.E aos olhos dos demais actores e agentes internacionais.

Com efeito, para aferir a aplicabilidade real deste conceito poder-se-á recorrer a um conjunto de índices e medidas, consoante a vertente de bem público ou privado que esteja em causa. Assim, a figura 1 procura apresentar a relevância enquanto “*um activo de duas vertentes complementares: pública e privada.*” (LOPES RODRIGUES, 2002:43)

Figura 1 – Medidas de aferição do Conceito de Relevância



Fonte: Adaptado de LOPES RODRIGUES, E.R. (2002); A difícil tranquilidade do Euro. A Porta Estreita da Relevância, Porto: Vida Económica, pp.43-44

A relevância da União Europeia passa, assim, impreterivelmente, pela sua capacidade de afirmar os seus activos e a singularidade das suas forças motrizes. Trata-se, no fundo de “*Um verdadeiro Heptágono Civilizacional Europeu*”, composto pelas “(1) ideias, (2) soberanias (3) normas jurídicas (4) trabalho (5) moeda única (6) paradigmas sociais (7) forças externas.” (LOPES RODRIGUES, 2002:45)

Intrinsecamente ao conceito de relevância encontramos, ainda, a procura de um comportamento disruptivo, que visa uma cisão no sentido de conquistar o poder e de o colocar ao dispor dos cidadãos e dos povos europeus.⁷ A criação do cargo de Alto Representante da União dos Negócios Estrangeiros e Política de Segurança constitui uma novidade que vai, precisamente, nesse sentido, na medida em que a sua natureza *sui generis*, constitui, como teremos oportunidade de desenvolver ao longo da presente tese, um marco disruptivo, sem precedentes em toda a construção europeia.

A relevância da U.E será tanto maior quanto mais eficiente e eficaz for a sua capacidade de se afirmar como protagonista na cena internacional. Mas, para isso, é necessário que se garantam as condições para que a complementaridade entre o bem público e o bem privado seja real e efectiva. O que exige e está, desde logo, dependente da articulação eficaz entre a organização e funcionamento internos da U.E, e a realização das suas ambições no plano externo. É por isso que “*A relevância em termos de diplomacia externa pressupõe uma relevância específica em termos da economia ou da política interna.*” (LOPES RODRIGUES, 2002:46) Deste modo, só com um elevado nível de desempenho sócio-económico no plano interno, será possível à U.E lograr ter uma reputação e um estatuto consensualmente reconhecidos e credíveis do ponto de vista da sua política externa.

Mais do que em qualquer outro país, ou organização, a relevância da U.E tem de assumir uma dimensão colectiva, onde a existência de “massa crítica” de pessoas

⁷Idem, ibidem, p.44.

qualificadas seja reconhecida, pelos demais actores e agentes internacionais, como uma efectiva mais-valia. Tem de ser uma relevância que permita a identificação de um horizonte claro e definido que, por sua vez, possibilite motivar e mobilizar os cidadãos e os povos europeus, em tempo útil, no sentido de se construir uma identidade verdadeiramente europeia, ampla e consensualmente reconhecida, e que traduza uma vivência democrática respeitadora dos valores da dignidade, da liberdade e da solidariedade. No fundo, que seja um modelo de referência relativamente ao respeito pelos valores fundamentais da pessoa humana.

Em suma, o conceito de “*Relevância*” vai-nos permitir delimitar “ *uma porta singularmente estreita*” (LOPES RODRIGUES,2002:48),para ir avaliando até que ponto as características do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança são consequentes face ao projecto de construção europeia, e à escatologia subjacente aos Tratados Fundacionais.

2.1.2. O Conceito de “Pós-Modernidade”

Outro conceito que importa destacar é, precisamente, o conceito de pós-modernidade, que, no âmbito da geopolítica terá adquirido um estatuto de “cidadania”, como forma de identificar o esgotamento do sistema anterior, apelidado por isso como “moderno”, que traduz o paradigma resultante da Paz de Westphalia.

Entre 1948 e 1951 ter-se-á dado o arranque para este novo paradigma pós-moderno. Em 1948, o Congresso de Haia vem lançar as bases para a instituição oficial do Conselho da Europa (1949), cuja missão fundamental residiu na promoção dos direitos humanos em qualquer geografia (razão pela qual incluiu, hoje, entre os seus membros, por exemplo, a Federação Russa). Em 1951, o Tratado de Paris torna-se no primeiro tratado de Relações Internacionais a contemplar a criação de uma instituição supraestadual. Significa, portanto, que o conceito de pós-modernidade, em RI e geopolítica, que aqui adoptamos, envolve sempre a presença de dois

elementos. Por um lado, a defesa dos Direitos do Homem, mesmo na esfera interna de outro país, derogando, desta, forma, um dos dois princípios do Estado de Westphalia (1648). Por outro, a existência de instituições supraestaduais, derogando, de igual modo, o outro dos princípios de Westphalia.

Daqui se extrai que é com a emergência da construção europeia que a pós-modernidade começa a ganhar contornos e um alcance mais alargados e abrangentes, que vão permitir a sua consolidação doutrinária nas décadas subsequentes, como expressão que caracteriza, hoje, o surgimento de uma nova ordem no Sistema Internacional. Assim, de acordo com B. Smart, a pós-modernidade traduz um novo conceito, cujo recurso diz respeito à: *“possível emergência de uma condição histórica diferente, e para sugerir que a configuração cultural do pós-modernismo pode, ela própria, ser um elemento constituinte de uma constelação socio-económica e política mais vasta.”* (SMART,1993:17)

É esta nova constelação, a que Smart faz referência, que deve, inevitavelmente, ser associada à emergência do projecto de construção europeia. O exemplo deste projecto, materializado no Sistema de Comunidades Europeias e União Europeia, de alcance global e gerador de uma forte dinâmica inter-regional é o reflexo da emergência um novo paradigma civilizacional, capaz de forjar uma nova ordem no Sistema Internacional. Um paradigma que, entre outros aspectos, se traduz na criação de um modelo orgânico-funcional de carácter supranacional e supraestadual, cujos primórdios remontam já aos Tratados fundacionais com a criação da Alta Autoridade do Carvão e do Aço.⁸ Primeira instituição supranacional a surgir no contexto geopolítico mundial e precursora da Comissão Europeia.

Assim, é plausível considerar que o nascimento da Europa pós-moderna encontra as suas primeiras raízes nos tratados fundadores do projecto europeu (o de Paris em 1951 e o de Roma em 1957). A sua essência traduz a premissa base da nova ordem

⁸Criada oficialmente pelo Tratado de Paris (1951) era um órgão executivo colegial independente, que tinha por missão garantir a realização dos objectivos fixados no mesmo direito originário e agir na defesa e promoção do interesse geral da Comunidade. Tomava decisões, formulava recomendações e emitia pareceres. Ou seja, uma verdadeira instituição supranacional dotada de poder decisório.

pós-moderna, segundo a qual a soberania do Estado não é mais encarada como um dado adquirido nem absoluto.

Contrariamente ao sistema moderno, o conceito de pós-moderno não aporta consigo uma noção de equilíbrio de forças, nem de separação entre política externa e a esfera dos assuntos internos. Assim o demonstra, desde logo, o SCEUE, onde toda a sua orgânica-funcional interfere directamente com a maioria dos domínios da vida dos cidadãos europeus e de organização dos seus EM. Deste modo, quando nos interrogamos sobre a que domínio pertence a gestão do mercado único da U.E, assuntos internos ou externos, a resposta tem que ser, objectivamente, a ambos.

Este novo paradigma civilizacional do pós-moderno encontra, também, uma das suas expressões mais fortes na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1948). Os direitos nela consagrados, bem como as decisões do TEDH, são, na plenitude das suas matérias, inquestionavelmente reconhecidos e aceites como definitivos pelos Estados europeus. Daqui se extrai que as normas comuns são entendidas como a melhor alternativa à força no que à resolução de conflitos e tensões diz respeito. Se os EM cumprem com as disposições da U.E, bem como com as sanções que por vezes lhes são aplicadas pelas instituições europeias é porque reconhecem que é essa a melhor maneira de preservar o carácter imperativo das normas da U.E.⁹

A abertura, bem como a transparência e a interferência mútuas e, conseqüentemente, também, a vulnerabilidade são, igualmente, conquistas do sistema pós-moderno. Uma vez mais, também aqui a U.E se postula como o exemplo mais evidente desta realidade pós-moderna. O fim da delimitação clara das fronteiras clássicas entre Estados significou a abolição das barreiras físicas que assinalavam a passagem de uma EM para um outro, podendo, hoje, os cidadãos europeus circular livremente pelo território da U.E sem qualquer tipo de restrição ou controlo.

⁹Cooper, 2006, p. 48.

Tendo como noção primordial de segurança o objectivo de evitar a guerra, o sistema pós-moderno encontra, novamente na construção europeia, o projecto de paz mais bem-sucedido, até hoje, postulando-se, deste modo, como o modelo exemplar a seguir. Afinal, conseguiu criar um clima de paz, que dura, já, há mais de seis décadas, num continente historicamente marcado por relacionamentos hostis e por inúmeros conflitos e tensões entre Estados, hoje unidos e solidários entre si. Assim, a denúncia e o combate contra as novas formas de guerra, nomeadamente a tecnológica e a química, são hoje uma preocupação constante do novo sistema de segurança da era pós-moderna, com a U.E a liderar uma vez mais estes processos.

Todavia, um dos principais obstáculos do pós-modernismo reside no facto da democracia e da legitimidade democrática das instituições ser ainda hoje uma premissa intrínseca e umbilicalmente associada ao sistema moderno. Ou seja, ligada ao estado territorial clássico. Se, por um lado, as normas, a segurança ou as relações económicas foram progressivamente transferidas para um plano internacional, por outro, a identidade e as instituições democráticas continuam a permanecer na sua maioria e na essência na esfera estritamente nacional.

Por tudo a que já aludimos, facilmente se extrai que o SCEUE é o exemplo mais desenvolvido e bem-sucedido da idade pós-moderna.¹⁰ Com a emergência da construção europeia o Velho Continente passou a ser formado, quase na totalidade, por Estados que deixaram de ter o imperativo territorial como base da sua governação.¹¹ Mantendo divergências e desacordos entre si, mais ou menos profundos, o facto é que, graças à construção europeia, passaram a pertencer à mesma organização e a cooperar no seu seio, numa vastidão de domínios tão diferenciados entre si. Mais, aceitaram, mesmo, transferir para instituições europeias, de carácter supranacional, um conjunto de políticas e domínios que, desde sempre, pertenciam à esfera estritamente nacional. A Alta Autoridade do Carvão e do Aço, instituição precursora da Comissão Europeia, foi assim a primeira aparição no mapa mundial geopolítico de uma instituição supraestadual que, juntamente com os sucessivos progressos e conquistas da construção europeia

¹⁰Idem, ibidem, p.49.

¹¹Idem, ibidem, p.45.

(PESC, PAC, PCC, UEM, ELSJ, etc.), forjaram, assim, um novo paradigma civilizacional de matriz europeia nunca antes visto na ordem mundial. O mesmo é dizer, um novo e complexo sistema europeu com projecção mundial, assente num novo grau de abertura, na desmilitarização, na transparência, na interferência e na vigilância mútuas, e na verificação intrusiva.

Em suma, a emergência da construção europeia veio significar o surgimento de um novo sistema (pós-moderno) na ordem mundial, assente em formas alternativas (de carácter supranacional e supraestadual) que traduzam uma melhor qualidade e uma efectiva estabilidade nas relações políticas entre actores e agentes internacionais. Um sistema que foi sendo progressivamente aprofundado por sucessivos tratados, entre os quais se destacam, para além dos tratados fundacionais, as conquistas e os avanços logrados pelo AUE, por Maastricht, e por Lisboa. E mesmo o seu maior obstáculo, o défice democrático e de legitimidade democrática das suas instituições, não só poderá, como terá de encontrar a sua solução numa maior participação e num maior envolvimento dos cidadãos nos seus processos de gestão e decisão.

Por tudo isto, e apesar do grau de complexidade e incerteza crescentes do sistema europeu pós-moderno, parece certo que independentemente de qual venha ser o futuro da U.E, o conceito de Estado não mais voltará a ser o que foi. Tudo porque o projecto de construção europeia transformou os Estados europeus em Estados pós-modernos que, no seu conjunto, formam um continente, também ele, pós-moderno. Assim o demonstram os sete alargamentos registados em cinco décadas,¹² (particularmente o de 2004 com a inclusão de dez novos Estados), e que permitem ao projecto europeu congregar, hoje, quase cinco vezes mais EM do que aquando

¹² Por ordem cronológica:

- 1973: Reino Unido, Dinamarca e Irlanda.
- 1981: Grécia.
- 1986: Portugal e Espanha.
- 1995: Suécia, Finlândia e Áustria.
- 2004: Chipre, Rep. Checa, Eslovénia, Eslováquia, Malta, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria e Polónia.
- 2007: Bulgária e Roménia.
- 2013: Croácia.

da sua fundação, cobrindo, deste modo, a plenitude das zonas do Velho Continente (Europa do Norte, Europa do Sul, Europa Ocidental e Europa de Leste).

Em síntese, verifica-se, portanto, que o conceito de “mundo geopolítico pós-moderno” nos permite evidenciar dois aspectos essenciais. Por um lado, ter uma grelha de leitura consequente das instituições da União Europeia, em particular do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. Por outro, compreender as dificuldades que a própria U.E tem, perante a sua própria opinião pública, quando pretende explicar a sua intervenção, uma vez que no exterior da própria União, o Mundo é ainda governado por um conjunto de Estados que obedecem ao paradigma moderno, e, mesmo em alguns casos, pré-moderno. Basta pensar na existência de pena de morte como uma prerrogativa inalienável de uma soberania de um determinado Estado, para se concluir que, objetivamente, entre o paradigma “pós-moderno” da União Europeia, e o paradigma vigente nesses Estados existe ainda um enorme hiato.

Quadro 1 – Comparação/Caracterização dos 3 sistemas da nova ordem mundial

	Pré-Moderno	Moderno	Pós-Moderno
Sede de Poder	Dispersão e fragmentação do poder por diversos organismos no seio do Estado. Disputas e tensões pela afirmação e imposição do poder.	Estado assente na soberania do Estado-Nação. Senhor soberano no seu próprio território. Livre de fazer o que decidiu e quando o decidiu. Ausência de qualquer interferência externa.	Soberania nacional deixa de ser um imperativo absoluto. Passagem para um Estado descentralizado, aberto, pluralista e complexo.
Base Normativa	Ausência de qualquer tipo de base normativa central. Caos e desordem totais.	Estado-Nação detentor do monopólio da criação e aplicação da base normativa.	Base normativa alargada à esfera internacional, não sendo, por isso, restrita, de forma exclusiva, à esfera nacional. Assente no princípio da transparência mútua. Permite a verificação intrusiva, a vigilância e a interferência mútuas.
Uso da Força	Recurso frequente ao uso da força pelos diferentes organismos detentores do poder, quer entre si, quer em aliança contra um inimigo comum do Estado.	Uso da força como um meio normal e indispensável no SRI, enquanto garantia última da segurança nacional.	Recusa e rejeição do uso da força como forma de resolução de conflitos.
Papel do Indivíduo	Pessoa humana reconhecida, apenas e só, como parte integrante de organismos sociais. Não lhe é reconhecido o seu estatuto nem a sua qualidade individual.	Individualização da pessoa humana fruto do seu reconhecimento enquanto activo da sociedade nacional.	Um novo paradigma civilizacional centrado na integralidade da Pessoa Humana.

Fonte: Adaptado de: COOPER, R. (2006); *Ordem e Caos no Século XXI*; Editorial Presença, Lisboa, pp.29-49

2.2. A União Europeia como actor Histórico-Cultural

Quando nos referimos à União Europeia estamos, tal como o próprio nome o indica, a utilizar um termo que, de imediato, nos remete e associa ao continente que comumente designamos por Europa. Mais do que inevitável é, pois, impossível dissociar a herança histórica e cultural do Velho Continente da génese da construção europeia. Falamos de um projecto que nasce no seio do continente europeu e que hoje, volvidas mais de seis décadas desde a sua génese, se confunde com o próprio conceito de Europa, numa clara expressão do seu carácter identitário. Como base da União Europeia está, tem de estar, uma certa ideia de Europa e um leque de valores que definem uma civilização.¹³ Segundo Magalhães Godinho:

“Europa: A única civilização capaz de se pôr em causa a si própria, que substitui a crença e o dogma pela dúvida metódica e pela razão, o súbdito e o senhor pelo cidadão e pelo povo (...) e realiza-se na criação cultural – das artes plásticas à música, da pintura à literatura, na paisagem e no nodo de viver. A Europa é uma civilização do pensar.”¹⁴

É nesta, e não noutra, civilização que encontramos as grandes referências do pensamento e da razão, nos seus mais amplos e variados domínios. A racionalidade constitui, inequivocamente, uma conquista e um cunho distintivo da cultura europeia. Em certo sentido, foi com ela que a Europa conquistou o mundo, porque a forma de racionalidade que se desenvolveu em primeiro lugar na Europa é aquela que modela hoje a vida de todos os continentes.¹⁵ Segundo Ratzinger “*A Europa não é um continente claramente compreensível em termos geográficos; é, pelo contrário, um conceito cultural e histórico.*” (RATZINGER, 2005:48) É, precisamente, quando se procura conceber a Europa sob uma perspectiva histórico-cultural, que se torna inevitável identificar e referir a fórmula clássica que congrega helenismo, religião cristã e cultura romana como as três grandes raízes histórico-culturais do Velho Continente.

¹³Magalhães Godinho, 2007, p.14.

¹⁴Idem, ibidem, pp.14-15.

¹⁵Ratzinger, 2005, p.48.

De Atenas, a cultura europeia herdou a reflexão filosófica e a pesquisa científica que permitiram a germinação de uma concepção que distingue a esfera sagrada da esfera profana. Esta emancipação de um entendimento da realidade assente na razão, independente da aceção religiosa, foi de tal forma uma conquista relevante, a ponto de nunca mais ter desaparecido da cultura europeia. Também no plano artístico e literário a cultura europeia não mais deixou cair em esquecimento as referências gregas em domínios como a escultura, a arquitectura, a épica, a poesia, a filosofia, oratória ou a dramaturgia. Nomes como Homero, Ésquilo, Eurípides, Sófocles ou Heródoto, juntam-se aos, igualmente ilustres, Platão, Aristóteles e Sócrates como referências históricas intemporais que continuam, ainda hoje, a ser objecto de estudo e análise.

Quanto a Jerusalém, a sua herança é inquestionavelmente o cristianismo,¹⁶ religião universalista, monoteísta e salvífica, segundo a doutrina. Foi, pois, esta noção de religião de alcance universal, cuja crença reside na existência de um único Deus, criador do Universo, que encarnou como homem em Jesus Cristo para, através da sua vida, morte e ressurreição, bem como da sua Palavra, libertar e salvar a humanidade do mal e do pecado,¹⁷ que se estabeleceu até hoje como o padrão de culto divino na maioria das sociedades europeias.

De Roma, a cultura europeia veio herdar o direito romano. Foi neste império que se estatuiu a separação entre as normas que regulam as relações entre o estado e os membros da sociedade (direito público) e as normas que regulam as relações dos membros da sociedade entre si (direito privado). Esta destrição entre a esfera do direito público e a esfera do direito privado foi, igualmente, outra conquista da cultura europeia, que as sociedades do Velho Continente adoptaram como elemento basilar, e não mais abandonaram, até hoje. Também o cristianismo, conheceu importantes desenvolvimentos com este império, nomeadamente o início formal do papado, na pessoa de São Pedro, bem como a sua afirmação enquanto religião

¹⁶Como o próprio nome da religião o indica, advém do sobrenome Cristo, conferido ao seu fundador, Jesus, um pregador judeu nascido em Belém na Palestina, cerca da última década do século I a.C.

¹⁷Valério, 2010, p.26.

dominante¹⁸, estendendo-se de uma forma particular aos estratos sociais mais desfavorecidos, heranças que a Europa ainda hoje preserva.

Não foi, com efeito, apenas durante o primeiro milénio que a Europa se conseguiu estabelecer como um espaço cultural. Também no segundo milénio da nossa história, o Velho Continente, graças à cristandade ocidental, teve um papel preponderante no estabelecimento de novos desenvolvimentos culturais. Entre eles, destacam-se os alcançados durante o período do Renascimento como o desenvolvimento da ciência moderna,¹⁹ em paralelo com a difusão do conhecimento científico, da escrita e da leitura. Graças a estas inovações a Europa conseguiu contribuir para uma maior alfabetização e para uma afirmação da imprensa, ambas à escala global.

A Europa foi ainda o berço do crescimento económico exponencial dos séculos mais próximos, que rapidamente se alastrou a toda a sociedade mundial²⁰. Foram os europeus que estabeleceram as suas raízes, promovendo e aplicando o conhecimento científico à esfera económica. Através de um processo de expansão, resultante de uma emigração em massa para diferentes regiões do globo, os europeus abriram, portanto, caminho à convergência das sociedades em torno de uma economia global e liberalizada. Deste modo, conferiram-lhes um carácter cultural e identitário à imagem e semelhança da Europa.

¹⁸O Cristianismo viria a ser adoptado como religião oficial, para além do próprio Império Romano (364 d.C), pela Arménia (303 d.C), pela Ibéria (318 d.C), pela Abissínia (principio séc. V d.C) e pela Núbia (principio séc. VI d.C). Note-se, ainda, que esta expansão do cristianismo como religião dominante emerge de um período de perseguição e martírio dos cristãos, um fenómeno que vem a ressurgir nos séculos XX e XXI, sobretudo nos países onde predominam regimes totalitários, nacionalismos étnicos ou o fundamentalismo islâmico. Assim o comprovam os dados do Observatório da Liberdade Religiosa, segundo os quais, no ano de 2012 cerca de 105 mil cristãos foram assassinados por causa da sua fé.

¹⁹Galileu Galilei (1565-1642) é considerado o fundador da ciência moderna, sendo igualmente o pai do método científico. A partir deste período o objecto da ciência deixa de ser a essência das coisas para passar a ser a função das coisas. Obras como “Das revoluções das esferas celestes” de Nicolau Copérnico, ou “Diálogo sobre os dois primeiros sistemas do Mundo” de Galileu Galilei foram apenas algumas, entre outras, que impulsionaram esta revolução científica.

²⁰Adam Smith (1723-1790), economista escocês, é considerado o pai da economia moderna e o fundador do pensamento económico liberal graças à sua obra “A Riqueza das Nações.”

Nota, ainda, para o desenvolvimento de uma cultura laica que, rejeitando a dimensão religiosa, ganhou expressão nas sociedades do Velho Continente e que depressa se expandiu, ainda que sob a forma de diferentes correntes doutrinárias. Foram, assim, uma vez mais, os desenvolvimentos culturais gerados no seio da Europa que se difundiram e originaram o estabelecimento de uma sociedade-mundo moderna e, posteriormente, contemporânea.²¹

Não podemos, todavia, fazer uma análise rigorosa da U.E enquanto actor cultural sem fazer alusão a dois grandes factores que sustentam a projecção cultural da Europa no mundo: as línguas e as religiões. Relativamente às primeiras é inegável que não existe hoje nenhuma outra região do globo com uma dimensão e uma relevância linguísticas que possam ser objecto de comparação com a Europa. Quer em termos de alcance, quer em termos de diversidade, as línguas europeias fazem do Velho Continente um conceito histórico-cultural de expressão mundial. Para isso, basta termos em consideração o facto de mais de metade da população mundial saber falar, pelo menos, uma língua europeia e de quase um quarto ter uma língua europeia como língua materna. Cerca de dois terços dos países não europeus adoptaram já como língua oficial uma língua de origem europeia, sendo, mesmo na sua maioria, essa a língua correntemente mais falada. Também o facto das grandes organizações internacionais e mundiais terem como línguas oficiais, na sua maioria, línguas europeias, constitui um sinal, ainda mais inequívoco, da projecção cultural da Europa no plano linguístico.

Não deixa, com efeito, de ser curioso e relevante, o facto de algumas das principais línguas europeias serem hoje, línguas maternas de países não-europeus. Ao contrário do que possa aparentar, o maior país de língua espanhola é o México e não Espanha, o mesmo sucedendo com os E.U.A relativamente à língua inglesa e com o Brasil relativamente à língua portuguesa. De facto, como alerta Nuno Valério: *“Poder-se ia colocar a questão de saber em que medida o espanhol, o inglês e o português podem considerar-se hoje línguas primordialmente*

²¹Ver: Nuno Valério; História da União Europeia, Editorial Presença, Lisboa, 2010, pp.30-32.

européias.”²² Todavia, não é este o debate que pretendemos alimentar na presente tese.

Relativamente ao papel das religiões, foi já supra referido a importância que o cristianismo tem não só na Europa, a ponto de ser considerado como uma das suas raízes histórico-culturais basilares, como também no mundo. Convém, no entanto, realçar que, hoje, cerca de um terço da população mundial é católica. Com efeito, as correntes agnósticas e ateístas, também elas com origem na Europa, por via do socialismo e do liberalismo laico, representam cerca de um quinto da população mundial.

De igual modo, tal como no caso das línguas, também as religiões de matriz europeia encontram a sua maior expressão em países não-europeus. O exemplo mais evidente é o do cristianismo católico que, não obstante ter nascido em Jerusalém, e ter o seu centro de poder sediado em Roma, apresenta hoje um número maioritário de fiéis no continente americano (Brasil, México, E.U.A). Uma vez mais, não querendo alimentar o debate em torno desta questão, não podemos, no entanto, deixar de reconhecer a pertinência da dúvida deixada por Nuno Valério quando reflecte sobre *“em que medida devem o cristianismo e as atitudes ateias ou agnósticas ser considerados, hoje, doutrinas primordialmente europeias.”*²³ A interrogação deve, no entanto, e acima de tudo, num período de incerteza como o que vivemos, onde tudo se coloca em causa, remeter os europeus para a uma profunda reflexão sobre uma questão para a qual que o então cardeal Ratzinger já nos alertava: *“O que é a nossa cultura e o que ainda nos resta dela?”* (RATZINGER, 2005:24) De acordo com o mesmo autor, para isso será necessário que os europeus encontrem a resposta *“sobre o que pode garantir o futuro e sobre que coisa está em condições de continuar a fazer viver a identidade interior da Europa através de todas as metamorfoses históricas.”* (RATZINGER, 2005:27)

A Europa dos grandes pensadores, das grandes conquistas, das grandes realizações e acções colectivas é a mesma Europa na qual o projecto de construção europeia

²²Valério, 2010, p.51.

²³Idem, ibidem, p.52.

emergiu como um dos frutos mais bem-sucedidos e fascinantes da sua secular e incessante busca pela utopia e pelo ideal supremo. Desde a arte, à música, ao teatro, passando pelas línguas e pelas religiões, a cultura teve sempre um lugar especial na Europa. Nesse sentido, e ciente da necessidade de preservar a herança cultural europeia e de que as actividades culturais desempenham um papel insubstituível no reconhecimento e na promoção da sua própria identidade, a U.E decidiu desenvolver uma política cultural de dimensão europeia.²⁴ ²⁵ O seu significado actual traduz-se na adopção do lema oficial “Unidade na Diversidade”²⁶ e projecta-se em domínios como a economia, a coesão social, a cooperação e o desenvolvimento ou a política externa. A inclusão de uma dimensão cultural em diversos domínios e políticas, quer da sua esfera de actuação interna, quer da sua esfera de actuação externa permitem à U.E lançar as bases para o enraizamento de uma consciência cultural europeia.²⁷ Deste modo, o diálogo e o intercâmbio interculturais constituem um elemento fundamental na promoção de uma União Europeia socialmente coesa, de uma cidadania europeia activa e de um sentido de identidade europeia.²⁸ É nesse sentido que a U.E, através da sua política cultural nas suas múltiplas dimensões, tem procurado desenvolver um papel activo e

²⁴Os primórdios da política cultural no quadro da U.E remontam à entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, com o estabelecimento de uma política de cooperação cultural entre os Estados-Membros.

²⁵Segundo João Teixeira Lopes “Uma política cultural começa quando se estabelece um reconhecimento da autonomia relativa do campo cultural (dos actores, suas posições e relacionamento, das regras de jogo que lhes são próprias) por parte do poder político”. Com efeito, de acordo com o mesmo autor “Ainda é frequente a cultura ser encarada não como um domínio merecedor de uma política relativamente autónoma, mas um acréscimo de legitimação do poder político que se apresenta e representa através das mediações simbólicas: panis et circenses, “pão e circo” – visibilidade, espectáculo, festa, arena, entretenimento das massas, alienação das mesmas... Neste sentido, jamais se poderá falar de uma autêntica política cultural – antes de um uso instrumental de certas actividades, práticas e actores inseridos de forma diversa no campo cultural, subalternizado e definido heteronomamente – sem uma lógica interna que lhe seja imputável.” João Teixeira Lopes; Políticas Culturais Públicas na Europa, em JANUS 2003: Anuário de Relações Exteriores; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 2002. Disponível em: http://janusonline.pt/2003/2003_1_4_13.html.

²⁶A adopção deste lema é facilmente entendível pela explicação que a professora Luísa Leal Faria nos dá nos seus apontamentos sobre multilinguismo e multiculturalismo, fornecidos pela própria no âmbito da cadeira “Economia Política da Construção Europeia” leccionada pelo Professor Eduardo Lopes Rodrigues. Assim, de acordo com a autora: “A perspectiva unificadora parece ser fundamental para conferir coesão a um conjunto de estados autónomos e historicamente desunidos, hostis e mutuamente competitivos. É esta perspectiva que permite falar em unidade na diversidade, ou vice-versa, como se implicitamente a Europa formasse um espaço de harmonia e consenso no qual as diferenças pudessem coexistir.”

²⁷Delegation of The European Union to the United States, 2010, p.1.

²⁸Idem, ibidem, p.2.

reconhecido pelos demais agentes e actores geopolíticos internacionais, contribuindo, deste modo, para a sua afirmação e para o reforço do seu estatuto enquanto actor cultural precursor. Os esforços desenvolvidos particularmente junto de regiões e países não-europeus no apoio à protecção e promoção da diversidade cultural, bem como a inclusão e promoção de uma dimensão cultural nos acordos e nas parcerias internacionais com os mesmos, independentemente do domínio em causa, postulam-se, assim, como elementos fundamentais de cooperação cultural internacional. Destacam-se, também, o apoio à protecção dos direitos humanos, nos quais se incluem, naturalmente, direitos culturais como o direito das minorias e das pessoas socialmente marginalizadas, e o apoio ao financiamento de diversos programas e agendas culturais. Ainda no plano externo, os esforços para a construção de uma ordem global assente na paz, na compreensão mútua e no respeito pelos valores partilhados requer o reconhecimento do papel da cultura nas relações externas.²⁹ Neste âmbito destacam-se a agenda europeia para cultura³⁰ e as relações de cooperação mútua entre as delegações da U.E e os organismos e instituições culturais dos EM, com o intuito de promover a identidade e a cultura europeias junto de países terceiros.

O actual momento de turbulência e incerteza que assola o Velho Continente é, em parte, explicado pelo facto de estarmos perante uma Europa mergulhada numa profunda crise de identidade, órfã de si própria, cujas raízes e cujos fundamentos histórico-culturais aparentam ter caído no esquecimento. É, pois, indispensável que a Europa saiba ler e interpretar os sinais do presente e que nunca se esqueça verdadeiramente das suas raízes históricas.³¹ É um facto que a Europa não goza hoje da projecção cultural que outrora a caracterizou. Com efeito, esta é sempre, uma perda de vitalidade relativa e nunca absoluta, pois por mais que se tente minorizar ou olvidar a matriz - razão, pessoa e direito - estes são e serão, sempre, conceitos de raiz europeia e que não mais poderão ser apagados dos anais da

²⁹Idem, *ibidem*.

³⁰Trata-se de uma estratégia, lançada em 2007 pela Comissão Europeia, com uma vigência de cinco anos, e com o triplo objectivo de promover o diálogo e a diversidade cultural; promover a cultura como catalisador para a criatividade e inovação, e promover a cultura como parte integrante das relações externas da U.E. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:PT:PDF>.

³¹Ratzinger, 2005, p.27.

história. Afinal, quando um deles falha o que fica em causa é a própria pessoa humana.³² É por isso que União Europeia tem, e terá sempre, necessidade da sua herança cultural, não só para se afirmar de forma singular dos demais actores e agentes geopolíticos, como, sobretudo, para se reencontrar consigo mesma e reconhecer a sua própria identidade.

É, sobretudo, importante que dentro dos vários ambientes culturais já não haja nenhuma uniformidade, pois todos são caracterizados por tensões radicais no seio da sua própria tradição.³³ Na Europa secularizada, o choque e proximidade entre fé cristã e racionalidade laica é uma evidência óbvia e constante. Mas também noutras culturas, desde o islamismo ao budismo, entre outras de menor expressão, se identificam polos de tensão mais ou menos idênticos. Tanto a cultura da fé cristã e da racionalidade laica, cada uma a seu modo, exercem a sua influência em todo o mundo e em todas as culturas.³⁴ Assim, se prova, uma vez mais, que, também nas demais culturas, se encontram indícios bem reveladores do alcance e da relevância da cultura europeia. Com efeito, tal não significa, de modo algum, que devamos partir do pressuposto de que estamos perante uma cultura europeia com um grau de superioridade exclusivo, pois como fez questão de lembrar, ainda, o Cardeal Joseph Ratzinger:

“Mas isto não significa que as outras culturas se possam pôr de lado como uma quantité négligeable. [...] É importante que as duas grandes componentes da cultura ocidental estejam prontas a escutar, e se mantenham numa autêntica correlação também com aquelas culturas. É importante envolvê-las na tentativa de uma autêntica correlação polifónica na qual se abram à essencial complementaridade da razão e fé, de modo que possa crescer um processo universal de purificação, no qual, por fim os valores e as normas de algum modo conhecidos ou intuídos por todos os homens possam resplandecer novamente e, assim, possa readquirir uma força efectiva entre os homens aquilo que mantém o mundo unido.” (RATZINGER, 2005:90)

É, no entanto, a cultura europeia que, apesar da sua progressiva perda de vitalidade, continua, ainda assim, a reunir as melhores condições para desempenhar um papel único mesmo num mundo globalizado. É, precisamente, graças à influência

³²Borges, 10 de Novembro de 2012, Diário de Notícias.

³³Ratzinger, 2005, p.86.

³⁴Idem, ibidem, p.87.

transversal que as suas raízes histórico-culturais continuam a ter, quer na preservação das demais culturas já existentes, quer no despontar de novas culturas que possam vir a surgir que, apesar de tudo, faz e continuará a fazer sentido falar em Europa e em cultura europeia e, nesse sentido, numa U.E enquanto actor histórico-cultural portador e promotor identitário desta mesma cultura. Porque, acima de tudo, como nos relembra, uma vez mais, o cardeal Joseph Ratzinger “*os europeus partilham um património cultural comum, que é o resultado de séculos de criatividade, de fluxos migratórios e de intercâmbios*”, (RATZINGER, 2005:90) sendo, igualmente, portadores de uma diversidade cultural e linguística que serviu e continua a servir de inspiração para os diversos actores e agentes internacionais³⁵. Compete, pois, à União Europeia um papel e uma responsabilidade preponderantes na preservação e na difusão da cultura europeia, sob pena de ela própria se ver desprovida do seu carácter identitário, vendo-se, assim, perigosa e inevitavelmente, condenada à irrelevância.

É, pois, em grande parte devido à sua dimensão histórico-cultural que a U.E consegue, ainda, reclamar para si uma parte significativa da relevância no contexto geopolítico internacional. A existência de uma cultura de valores comuns, de uma cultura institucional consolidada ou a aposta no desenvolvimento de uma política e de uma cooperação culturais multidimensionais (todas elas com uma notória incidência no domínio da acção externa, sobretudo a nível das relações diplomáticas com países terceiros e parceiros estratégicos) contribuem significativamente para a consolidação do estatuto da U.E enquanto actor histórico-cultural, ao mesmo tempo que se reforça o seu carácter de “*soft and unique power*”.

A diversidade cultural da Europa moderna e pós-moderna, assente nas diferentes expressões nacionais e na diversidade linguística deve, assim, acima de tudo, ser encarada como um valor acrescentado de uma identidade cultural comum. Isto porque como nos recorda novamente a professora Luísa Leal Faria:

“A União Europeia não enforma uma unidade cultural. Mas a “diversidade”, tantas vezes evocada como factor de enriquecimento é muito mais funda do

³⁵Idem, ibidem.

que a evidência do número das suas línguas oficiais e regionais, ou do que a soma dos seus estados-membros. É um conjunto de diferenças e alteridades em conflito, nem sempre silenciado pelos discursos da coesão e do consenso. A análise do multiculturalismo na Europa, como realidade cultural, e sob uma óptica “multiculturalista” poderá contribuir para a construção de uma União mais igualitária, que não tente anular as diferenças mas que as deixe sobreviver e reconheça o seu valor.”³⁶

Na mesma linha, também o italiano Dario Fo afirmara que: “*Ainda antes de a Europa se ter unido a nível económico ou de ter sido concebida a nível dos interesses económicos e do comércio, já era a cultura que unia todos os países da Europa. As artes, a literatura, a música são o cimento que une a Europa.*”³⁷

Em suma, o reconhecimento de que a construção europeia far-se-á pela cultura ou não se fará. É por tudo isto que a União Europeia é, por natureza e por excelência, um ator histórico-cultural, pois nasceu no berço do que pode ser hoje entendido como um novo paradigma civilizacional centrado na plenitude da pessoa humana, a que, apesar de tudo, continuamos a apelidar de Europa.

2.3. A União Europeia como Actor Social

Teorizar sobre o estatuto da União Europeia enquanto actor social significa indagar sobre a dimensão social da integração europeia que, por sua vez, nos remete, incontornavelmente, para o sobejamente conhecido conceito de modelo social europeu.³⁸ A discussão e o debate em torno de uma “Europa Social” testa os próprios limites do projecto de integração europeia, nomeadamente em termos da sua sustentabilidade e viabilidade futuras. Isto porque como afirma o britânico Roger Liddle “*O desenvolvimento dos Estados sociais veio redefinir novas*

³⁶Leal Faria, 2010, p.3.

³⁷Dario Fo, aqui citado por Comissão das Comunidades Europeias; COM (2007) 242 final; Bruxelas, 10.5.2007, p.2.

³⁸Jacques Delors, durante o seu mandato enquanto presidente da Comissão Europeia (1985-1995) foi o principal impulsionador da ideia de um modelo social europeu, que conferisse à Europa uma nova dimensão social e permitisse ao Velho Continente organizar-se e afirmar-se enquanto espaço e actor social.

oportunidades de vida para muitas pessoas, mas criou também riscos de novas dependências das quais algumas encontram dificuldades para se libertar.”³⁹

Quando se aborda a temática da dimensão social da U.E é frequente a ideia de que esta se encontra condicionada pela vontade dos EM em preservar ao máximo a sua soberania e o seu controlo no que às despesas e funções sociais dizem respeito. Com efeito, como teremos oportunidade de comprovar no presente subcapítulo, e apesar de continuarmos longe de poder falar num único modelo social europeu, ao longo dos seus sessenta anos de existência registou-se um desenvolvimento significativo e crucial a nível da dimensão social do projecto de construção europeia. Comparando com o que era a realidade aquando da sua génese constatamos que, até ao presente, um conjunto significativo de prerrogativas sociais foram transferidas para a esfera supranacional. O mérito deve-se, essencialmente, às conquistas da U.E, logradas, em particular, graças ao desenvolvimento da sua política social. Prerrogativas ao nível da protecção e das condições laborais, da igualdade de tratamento e de género estão, assim, entre as maiores conquistas da política social europeia. Como nos recorda Monica Threlfall:

“A integração social tem progredido por meio de uma convergência de políticas, de resultados dessas mesmas políticas, de tendências sociais, bem como através da harmonização e aproximação de legislações, a ponto de terem sido criadas esferas sociais unidas, nas quais os cidadãos experimentam viver ou trabalhar na U.E como se o fizessem num único país.” (THRELFALL, 2007: 274)

Os primórdios da “Europa Social” remontam, já, aos tratados fundadores da construção europeia.⁴⁰ Apesar de serem, ainda, pouco claros na definição de uma base legal relativa às competências das, então Comunidades Europeias, em matéria de assuntos sociais, consagravam já os domínios nos quais a Comissão Europeia deveria promover uma estreita colaboração com os EM.⁴¹ De destacar,

³⁹Liddle, 2006, pp.69-71, trad. livre do autor.

⁴⁰O Tratado de Roma (1957), no seu Título III da parte terceira, dizia precisamente respeito à política social.

⁴¹Entre eles destacavam-se a legislação e as condições laborais, o direito de associação, a prevenção de doenças e acidentes de trabalho, a formação profissional, a higiene no trabalho e a negociação colectiva entre trabalhadores e empregadores.

particularmente, a introdução da designação segurança social que era o único termo verdadeiramente inerente ao bem-estar social, bem como a consagração, no conjunto de princípios e direitos previstos nos tratados, da vontade da Comunidade Europeia assegurar um elevado nível de protecção social aos trabalhadores e um aumento dos padrões e qualidade de vida. É, assim, possível afirmar, desde logo, que, apesar de ainda pouco claras e específicas, estavam já estabelecidas, desde a sua génese, as primeiras bases para o desenvolvimento e afirmação da dimensão social do projecto europeu.

Foram precisamente essas bases que ao longo dos anos subsequentes se foram aprofundando e que conheceram, na transição da década de oitenta para a década de noventa, importantes desenvolvimentos que permitiram um aprofundamento da dimensão social da construção europeia.⁴² O lançamento pela Comissão do primeiro de vários programas de acção social permitiu que passassem a ser regulados e reforçados a nível europeu um leque significativo de matérias sociais como a segurança das condições de trabalho, a defesa da igualdade de género ou o reconhecimento mútuo das qualificações e direitos sociais dos trabalhadores migrantes no território da U.E.

Com o estabelecimento oficial da União Europeia, aquando da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, o projecto europeu voltou a ganhar uma nova relevância enquanto actor social. A instituição da cidadania europeia por Maastricht⁴³ permitiu a consolidação e o reforço de um conjunto relevante de direitos sociais, na sua maioria associados à livre circulação de pessoas. Desde então, os trabalhadores e suas famílias, os estudantes, os pensionistas, os desempregados, enquanto portadores de cidadania europeia, passaram a gozar do direito de acesso a prestações e benefícios sociais em quaisquer EM para onde se desloquem temporária ou permanentemente, quer seja para viver, quer seja para trabalhar e em igualdade de condições que os nacionais desses EM. Desta forma, a U.E passou a funcionar como um espaço social mais uno e coeso, com direitos e

⁴²Como já referimos foi em grande parte graças à visão e à iniciativa de Jaques Delors que estes desenvolvimentos se concretizaram.

⁴³Consagrada no art.8 ° TUE, versão original consolidada.

garantias sociais para todos os seus cidadãos, independentemente da sua nacionalidade. A noção de cidadania europeia veio alargar, assim, a dimensão da política social europeia, aumentando significativamente os domínios por ela abrangidos e que, até então, apenas a associavam às condições de trabalho.⁴⁴ Como resultado, várias directivas europeias foram, posteriormente, aprovadas permitindo, assim, uma ainda maior harmonização das legislações laborais nacionais em domínios como a parentalidade, o trabalho temporário ou os períodos de férias e descanso.

Na sequência do impulso de Maastricht, o Tratado de Amesterdão veio reforçar igualmente a dimensão social europeia, ao atribuir à Comissão Europeia competência para facilitar a cooperação e o diálogo social com os parceiros sociais e com os EM⁴⁵ Criou igualmente as condições para o lançamento de uma nova estratégia coordenada para o emprego, na qual o Conselho Europeu e a Comissão Europeia passaram a actuar de forma concertada e conjunta.

A construção da dimensão social da U.E tem permitido igualmente a exploração de algumas soluções inovadoras que visem o desenvolvimento de uma integração social mais aprofundada.⁴⁶ É também por isso que, na perspectiva de Monica Threlfall:

“A dimensão social da U.E surge frequentemente como algo de enigmático. Por um lado, é um conjunto de normas vinculativas para todos os órgãos da U.E que todos os novos Estados-Membros devem cumprir a fim de conseguirem a adesão. Por outro lado, consiste também numa “soft law”, com medidas meramente exortativas como as recomendações, as declarações de intenção e as linhas de orientação.” (THRELFALL, 2007: 272)

Deste modo, se a Europa pretende ser fiel às suas heranças de Estado social terá que introduzir uma versão de Cidadania Social, que de acordo com Dahrendorf, “*é a última pedra na estrutura que sustenta o telhado da cidadania*”⁴⁷

⁴⁴Threlfall, 2007, p.275.

⁴⁵Ver art138º, nº 1, nº2 e nº3, art.139º, nº1 e nº2, e art.140º, todos do TCE.

⁴⁶Threlfall, 2007, p.272.

⁴⁷Ralf Dahrendorf, *Law and Order* (Boulder, Co, etc, est view press) 1985, p.94, aqui citado por Leibfried and Pierson, 1992, p.9.

A política social europeia assegura, ainda, em termos de migração laboral, uma livre circulação dos trabalhadores e suas famílias em todo o território da U.E, garantindo-lhes um certo grau de protecção social. Entre eles destacam-se a não discriminação de cidadãos de outros EM a nível de segurança social; o direito de exportar direitos sociais para qualquer EM e a cumulação de apólices de seguros e de horários de trabalho. Desta forma, com a crescente mobilidade laboral registada, em grande parte, devido ao fenómeno da globalização, a U.E procura ir ao encontro dos padrões sociais dos seus EM, através de uma coordenação das suas políticas neste domínio.

Também a nível de igualdade de género a U.E tem desempenhado um papel social determinante e amplamente reconhecido no plano externo. Desde os seus primórdios, e ao longo de toda a construção europeia, a U.E tem vindo a consagrar diversas disposições e a adoptar diversos instrumentos relativamente a matérias como a discriminação de género no desemprego⁴⁸, ao igual tratamento nas prestações sociais e nas condições laborais.

Outro domínio no qual se pode comprovar a singularidade do papel da U.E na esfera social reside na criação e desenvolvimento de um conjunto de fundos estruturais. Estes foram concebidos com o intuito de compensar possíveis perdas associadas ao processo de integração económica, promovendo, simultaneamente, uma maior coesão social no seio do projecto europeu. Assim, ao longo da construção europeia, e até ao presente, foram criados quatro tipos de fundos estruturais: O Fundo Social Europeu,⁴⁹ o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola,⁵⁰ o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional⁵¹ e o Instrumento

⁴⁸Este domínio da igualdade de género foi mesmo dos primeiros nos quais as iniciativas da U.E forçaram, com sucesso, os EM a alterar as suas políticas sociais no sentido de se alcançar uma verdadeira harmonização neste âmbito.

⁴⁹Criado em 1958 é o principal instrumento de investimento financeiro da U.E em capital humano. É utilizado para financiar domínios como a protecção no emprego, a formação profissional, a igualdade de género, a saúde e segurança laborais e a prevenção de fenómenos de dumping social.

⁵⁰Criado em 1962 contribui para o desenvolvimento e o ajustamento estruturais das zonas rurais menos desenvolvidas, melhorando a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas.

Financeiro de Orientação da Pesca⁵². No seu conjunto representam o âmago dos instrumentos de co-financiamento que sustentam a coesão social europeia, sendo responsáveis por uma significativa redução das desigualdades sociais no seio de toda a U.E, nos seus mais amplos e variados domínios. Com efeito, convém ressaltar que os fundos estruturais não garantem protecção individual contra os riscos associados aos processos dos mercados.⁵³

Não é, ainda, possível abordar de forma rigorosa a questão da “Europa Social” sem referir aquelas que são as conquistas mais relevantes do Velho Continente no plano social – a Carta Social Europeia⁵⁴ e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. A primeira veio consagrar todo um conjunto de direitos e princípios relativos aos trabalhadores europeus e que permitiram um desenvolvimento e um progresso significativos de toda a legislação laboral europeia. A segunda veio reforçar a relação da União e dos EM com os seus cidadãos, particularmente no que à cidadania europeia diz respeito, bem como desenvolver e aprofundar direitos já consagrados na CSE.⁵⁵

Também a criação do método aberto de coordenação,⁵⁶ que incluiu uma atribuição de competências às instituições da U.E para desempenharem um papel mais activo

⁵¹Criado em 1975 contribui, essencialmente, para ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontram em reconversão económica e as que têm dificuldades estruturais, garantindo simultaneamente uma sinergia com as intervenções dos outros fundos estruturais.

⁵²Criado em 1994 apoia as evoluções estruturais do sector da pesca.

⁵³De acordo com Stephen Leibfried e Paul Pierson: “Em esferas importantes, a U.E demonstrou a vontade de intervir e proteger regiões e sectores contra os riscos associados à integração no mercado comum. O desenvolvimento de direitos individuais ocorreu de forma mais lenta, uma vez que a U.E avançou para a introdução de direitos para certos grupos (mulheres, imigrantes, trabalhadores, etc...) Leibfried and Pierson; 1992, p.20, Trad. livre do autor.

⁵⁴Adoptada oficialmente em 1989 pelo Conselho da Europa e foi subscrita por todos os EM que à data o integravam, excepto pelo Reino Unido, que ao abrigo de uma cláusula de *opting-out* solicitou ficar excluído. Viria, com efeito a subscrevê-la em 1998.

⁵⁵Adoptada oficialmente a 7 de Dezembro de 2000 pelo Conselho Europeu de Nice. Foi elaborada por uma convenção constituída por um total de 62 de elementos que incluiu representantes das instituições europeias e dos governos e parlamentos nacionais dos EM, académicos, juristas especializados, entre outros representantes da sociedade civil. A 12 de Dezembro de 2007, o Conselho Europeu de Estrasburgo introduziu-lhe algumas adaptações. Com o Tratado de Lisboa foi anexada aos tratados sob a forma de declaração, sendo, assim, considerada como parte integrante dos mesmos, e adquirindo, desta modo, um carácter vinculativo e um estatuto legal igual ao dos próprios.

⁵⁶Estabelecido a 23 e 24 de Março de 2000, pelo Conselho Europeu de Lisboa, veio afirmar-se como um novo método de coordenação das diferentes políticas nacionais dos EM. É baseado em directrizes europeias, planos de acção e relatórios nacionais tendo sempre em conta indicadores. O

no plano social, nomeadamente a nível do emprego, inclusão social, educação, e sistema de pensões, constituiu mais um relevante contributo no sentido da consolidação do estatuto da União enquanto actor social. Um actor que se preocupa, constantemente, em melhorar e fazer evoluir positivamente os benefícios de uma integração social cada vez mais estreita e aprofundada, sem prejuízo da diversidade social que caracteriza os seus EM.

Com efeito, o núcleo duro do bem-estar social, nomeadamente as questões referentes à cidadania social continuam a ser da exclusiva competência e garantia dos EM e dos seus decisores. Desta forma se conclui que, apesar das inegáveis conquistas da U.E no plano social, ao longo das suas seis décadas de existência, há ainda, um longo caminho a percorrer no sentido de afirmar uma Europa plenamente social. É por isso que, como reitera Silva Peneda no relatório sobre um Modelo Social Europeu que apresentou ao PE: “*a necessidade de renovar o compromisso da União Europeia com uma Europa social assume vital importância para o restabelecimento da confiança dos cidadãos no projecto europeu, que proporciona empregos, crescimento e prosperidade.*”⁵⁷ Só desta forma a U.E se poderá, através do aprofundamento da sua política social, apresentar como o móbil de todas as aspirações em torno do sonho de uma plenitude social do projecto de integração europeia. Só preservando a sua coesão económica e social é que a União conseguirá ter sucesso na salvaguarda dos seus valores e dos seus interesses na esfera internacional.⁵⁸

Falar de um Modelo Social Europeu é, acima de tudo, falar não de num conjunto de políticas comuns, mas antes na existência e na partilha de um conjunto de valores e de princípios transversais à generalidade dos países europeus.⁵⁹ Mas como refere Daniel Vaughan-Whitehead: “*É ainda mais impressionante observar o grau em que os valores e as práticas comuns na esfera social são evidentes e motivam a atenção*

art.6º do TFUE elenca os domínios de competências da União aos quais se aplica o método aberto de coordenação.

⁵⁷Silva Peneda, 2008, p.65.

⁵⁸Idem, ibidem.

⁵⁹Prats-Monné, 2006, p.65.

*de muitos, uma vez vistos numa perspectiva exterior à U.E.”*⁶⁰ É, pois, um sentimento comum à maioria dos europeus a promoção da solidariedade, da justiça e da protecção sociais, a igualdade de oportunidades, ou, ainda, a preservação da paz, da liberdade, da democracia e o respeito pelos direitos humanos. Também o diálogo em sede de concertação social, a preferência por um sistema de segurança social mais colectivo e menos assente em contribuições individuais ou, ainda, a constante preocupação pelo pleno cumprimento da legislação laboral são traços sociais de matriz tipicamente europeia, reconhecidos internacionalmente.

Em suma, o MSE traduz-se pelo epítome de um conjunto de sistemas de diversos âmbitos e naturezas que asseguram a aplicação de uma unidade de valores e princípios.⁶¹ Torna-se, portanto, mais fácil entender, em virtude desta diversidade de sistemas sociais, a tensão que por vezes se estabelece entre a solidariedade nacional dos EM e a solidariedade da U.E. Se, por um lado, a primeira pressupõe uma natural tendência para um fechamento interno em torno de sentimentos de partilha e práticas dentro do seu próprio território, a segunda apresenta-se como um novo conceito, que reflecte uma dimensão e um alcance bem mais alargados e abrangentes.⁶²

Com efeito, apesar de apresentarem particularidades próprias, ambas as solidariedades não devem ser entendidas como antagónicas e contraditórias, mas antes como mutuamente complementares. Isto porque, desde sua génese, o projecto europeu foi edificado com base no discursos e na interpretação federalistas de *“uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”*,⁶³ onde, apesar de tudo o que isso possa significar, os EM manteriam as suas próprias identidades e solidariedades sociais nacionais. Além do mais, os vários EM vêm-se, cada vez

⁶⁰Vaughan-Whitehead, 2006,p.94, trad. livre autor.

⁶¹Idem, ibidem.

⁶²Esta destrição é aliás bem identificada nas palavras de Maurizio Ferrara quando afirma que: “A integração europeia, pelo contrário, funda-se na abertura, no enfraquecimento e no rompimento com as práticas protecionistas que os Estados-Nação têm construído em torno de si próprios. Livre circulação, livre concorrência, e não-discriminação têm sido os princípios norteadores do processo de integração. A construção europeia desafia ainda a base territorial e inclusive as regras de adesão de protecção social a nível nacional.” Ferrara, 2006, p.79.

⁶³A expressão é a que está consagrada logo no art.1º, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

mais, confrontados com problemas e realidades sociais comuns (luta contra a pobreza, imigração, envelhecimento populacional, défice demográfico, promoção da igualdade laboral, etc.). Facto que justifica, assim, uma maior necessidade de se encontrarem respostas e soluções comuns que permitam aos EM resolver os seus problemas não a título individual, mas antes de forma conjunta e partilhada no seio da U.E.

Daqui resulta, pois, uma evidente contradição. Como faz notar o professor, e conselheiro especial do Presidente da Comissão Europeia, Loukas Tsoukalis:

“Por um lado, sabemos que existe uma diversidade nos nossos sistemas sociais europeus, uma diversidade que tem vindo a crescer devido aos processos de alargamento. Essa diversidade estabelece os limites e as restrições sobre a capacidade para agir a nível europeu, nomeadamente da U.E. Por outro lado, o permanente aprofundamento da integração europeia significa que as decisões tomadas em Bruxelas afectam cada vez mais a vida dos cidadãos comuns. Elas afectam a relação entre o Estado e o mercado e, de forma indireta, afectam a capacidade do Estado exercer as suas funções sociais internamente.”⁶⁴

Ainda assim, não obstante esta contradição, não deixa de ser, simultaneamente, fascinante a dimensão social que a U.E conseguiu alcançar, sobretudo se tivermos em consideração que falamos, já, de uma União composta por vinte e oito EM. O bem-estar social dos cidadãos europeus tem sido uma preocupação cada vez maior de uma U.E que foi vendo o seu estatuto enquanto actor social ser, progressivamente, reforçado com a passagem de uma regulação supranacional restrita às condições e aos direitos laborais, para um nível de regulamentação que cobre, hoje, um vasto leque de domínios e realidades sociais.⁶⁵

Convém, ainda, ter sempre em conta que os diferentes domínios abrangidos pela política social europeia requerem atenções diferentes e particulares. Todavia, tal não impede, em momento algum, a U.E de lutar, activamente e com determinação, pela promoção dos seus valores e princípios sociais, especialmente quando estão em causa processos e acordos de negociação internacional.⁶⁶ Isso é, desde logo,

⁶⁴ Tsoukalis; 23rd October 2006, p.92, trad. livre do autor.

⁶⁵ Threlfall, 2007, p.287.

⁶⁶ Silva Peneda, 2008, p.65.

comprovado pelo facto da U.E ser hoje o maior doador de ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento a nível mundial. A criação de diversos instrumentos, como o Fundo de Coesão,⁶⁷ o Serviço de Ajuda Humanitária da Comissão Europeia,⁶⁸ ou o Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária⁶⁹ são os exemplos mais evidentes da projecção externa e do estatuto da U.E enquanto actor social no contexto geopolítico internacional. De destacar, também, o facto da própria Comissão Europeia ter vindo a desempenhar um papel cada vez mais relevante em diversos domínios sociais, bem como dos EM terem consentido uniformizar as políticas e práticas jurídicas.⁷⁰ É por tudo isto que somos levados a corroborar a ideia defendida por Monica Threlfall quando, em jeito conclusivo, reitera que:

“Apesar de tudo, a U.E postula-se como um positivo e relevante exemplo de novas formas, através das quais a regulamentação transnacional e a harmonização a partir do topo de políticas sociais, padrões de vida e direitos, conjuntamente com redistribuição regional, se podem institucionalizar, especialmente quando os Estados-Membros tenham permitido que a atracção centrípeta dos órgãos legislativos supranacionais prossiga o seu curso.” (THRELFALL, 2007:288)

Em suma, concluímos que, apesar das conquistas sociais da integração europeia terem alcançado uma pluralidade e um alcance consideráveis, estas não são, contudo, suficientes para se poder falar numa U.E enquanto actor social pleno, uma vez que o próprio conceito de MSE não é, como demonstrámos, uno nem uniforme. Todavia, não é menos verdade que, ainda assim, são essas mesmas conquistas já alcançadas e, acima de tudo, os princípios e os valores sociais europeus que permitem hoje à U.E. ser, legítima e amplamente, vista e reconhecida, pelos demais

⁶⁷Destina-se ao apoio à cooperação para o desenvolvimento dos países ACP e dos países e territórios ultramarinos, financiando qualquer projecto ou programa que contribua para o desenvolvimento económico, social ou cultural dos países abrangidos.

⁶⁸Tem como objetivo permitir aos seus beneficiários fazer face a situações graves decorrentes de problemas estruturais ou de catástrofes naturais de causa humana. Funciona em estreita colaboração com os outros organismos fornecedores de ajuda no terreno, em especial os organismos especializados da ONU e de ONGs.

⁶⁹Trata-se de uma estrutura criada pelo TL, pela letra do seu art.214, n° 5 do TFUE, cuja execução prática está a cabo da Comissão Europeia, mediante a selecção e formação de pessoal para a criação da primeira equipa de voluntários humanitários europeus. Visa, essencialmente, beneficiar Pessoas afectadas por catástrofes naturais ou por conflitos armados, Organizações de ajuda humanitária e Voluntários locais.

⁷⁰Threlfall, 2007, p.287.

agentes e actores internacionais como um caso singular de sucesso, no que diz respeito ao estabelecimento, à escala global, de padrões sociais mínimos e indispensáveis.

2.4. A União Europeia como Actor Económico

Relativamente à esfera económica, nunca como hoje foi tão questionado o valor e a capacidade efectiva da U.E neste domínio, tendo em conta a crise multidimensional que assola toda a ordem mundial desde o final de 2008, e cujos efeitos se fazem sentir, de forma muito evidente e particular, em toda a Europa. Por conseguinte, conceber a União Europeia como actor económico, pressupõe a assumpção do conceito de “economia europeia”, que, imediatamente, nos remete para o conjunto das actividades económicas desenvolvidas e regulamentadas no espaço da U.E. Com efeito, o recurso à expressão “economia europeia” não compreende uma realidade idêntica à qual nos referimos quando recorremos a outras expressões análogas como “economia americana” ou “economia chinesa”, isto porque, segundo António Romão:

“A “Economia Europeia” ainda é hoje, em certa medida, uma justaposição de “economias nacionais europeias”, embora confrontadas com a acentuada tendência para a globalização económico-financeira e tecnológica (integração real e negativa), reforçada pelos laços jurídico-políticos e consequente regulamentação no âmbito da U.E (integração formal e positiva).” (ROMÃO, 2004:4)

Por outras palavras, o recurso à expressão “economia europeia” é comumente empregue no contexto internacional para aludir a uma só realidade estatística, mas que na prática é a súmula de um conjunto de várias realidades económico-sociais. Tem, assim, sentido fazer a assumpção desta expressão como uma noção que compreende uma multiplicidade de elementos, entre os quais se destacam aqueles identificados por António Romão. A saber:

- “- Espaço geográfico (território em que as actividades integradas estão sob as mesmas regras)
- Mercado alargado de circulação de produtos, serviços e factores
 - Zona monetária com moeda e política monetária únicas
 - Organização formal (políticas, regras e instituições relevantes no processo de integração)” (ROMÃO, 2004:6)

Ainda assim, os sucessivos processos de alargamento da U.E e o prolongamento temporal da deterioração sócio-económica da Europa levaram a uma multiplicação do número de factores e elementos caracterizadores da realidade económica europeia. Nesse sentido, a noção de “economia europeia” tende a ser progressivamente relativizada em virtude de nos encontramos perante um espaço económico cada vez mais heterógeno, onde as realidades económicas nacionais dos EM apresentam capacidades estruturais, de influência, de projecção e de desenvolvimento substancialmente díspares. Deste modo, e para encerrar em definitivo a questão em torno da economia europeia, recorreremos uma vez mais às palavras do professor António Romão que em jeito de síntese conclusiva nos lembra que:

“Em síntese o conceito de Economia deve ser relativizado. Devemos ter a ideia clara da sua utilidade e da comodidade do seu uso para efeitos de comparações internacionais e de defesa dos interesses comunitários e regionais, mas também ter presentes os seus limites, particularmente o que encerra de diferenciações internas e de estruturas integrantes e integradas, bem como os diferentes níveis de análise para que nos remete em termos de projecto(s) europeu(s) e de processo de integração, tendo como pano de fundo uma ideia de hegemonia do poder na Europa, com que actores e com que grua de partilha, eis a questão sempre presente.” (ROMÃO, 2004:7)

Esclarecida esta questão, estamos agora em condições para fazer um breve enquadramento da economia europeia no contexto da economia internacional, o que nos permitirá determinar qual o estatuto e qual a relevância da U.E enquanto actor económico.

De acordo com os dados estatísticos do FMI,⁷¹ em 2011, a U.E mantinha, para todos os efeitos, o seu estatuto de maior economia mundial com um PIB a rondar os

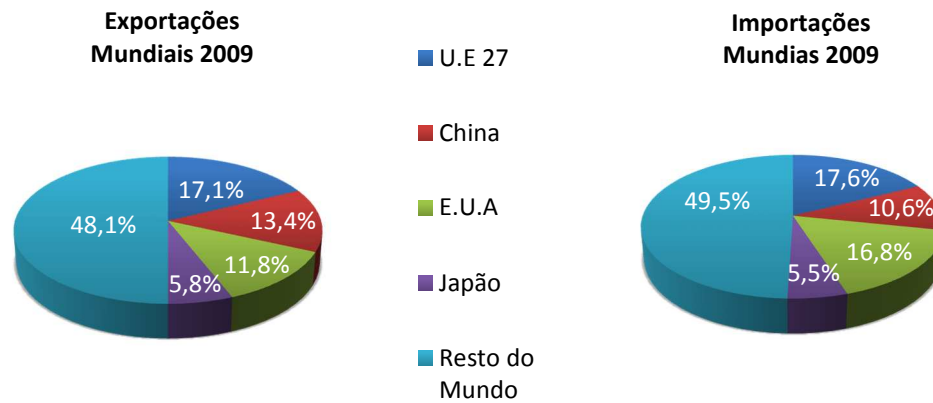
⁷¹Disponíveis para consulta em:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2012&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=42&pr1.y=9&c=001%2C998&s=NGDPD&grp=1&a=1#notes>
e em:

dezassete mil e seiscentos milhões de dólares, superando, deste modo, os E.U.A (cerca de quinze mil milhões), e a China (sete mil e trezentos milhões), e representando, assim, cerca de um quarto do PIB mundial (sessenta e nove mil e seiscentos milhões de dólares). Todavia, é também num factor económico com particular importância em termos de futuro, como a I&D, que a U.E evidencia e confirma, novamente, a sua tendência de progressiva perda de vitalidade económica. Relativamente ao investimento do PIB em I&D, de acordo com os dados da OCDE,⁷² os E.U.A assumem a liderança mundial, registando os níveis mais elevados de investimento e de apoio neste domínio, em grande medida devido a uma maior aposta e dinamização do sector empresarial nesta área. À frente da U.E neste indicador encontramos, ainda, países como o Japão, a Coreia do Sul ou a Austrália. Como resultado temos vindo a assistir a um maior aumento da competitividade e da capacidade de inovação dos processos e dos produtos tecnológicos provenientes destes países, quando comparados com os europeus.

Com efeito, um factor que nos permite compreender a dimensão e o peso económicos de que a U.E, ainda, goza no contexto geoeconómico global diz respeito ao comércio, nomeadamente aos indicadores económicos que lhe estão associados. Vejamos que em 2009, a U.E representava cerca de 17% de todo o comércio mundial, sendo, para isso, responsável por cerca de 17% das exportações e por 18% das importações mundiais, dados que o gráfico abaixo se encarrega de comprovar.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=103&pr.y=5&sy=2010&ey=2012&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223%2C924%2C922%2C534%2C158%2C111&s=NGDPD&grp=0&a=>, consultado pela última vez a 5 de Julho de 2013.

⁷²Disponíveis para consulta em: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/gross-domestic-expenditure-on-r-d-2013-1_rdxp-table-2013-1-en, consultado pela última vez a 5 de Julho de 2013.

Gráfico 1 – Peso comercial da U.E na economia mundial

Fonte: Eurostat

Também neste domínio do comércio externo a União tem vindo a aumentar significativamente o número de acordos comerciais internacionais, a ponto de formarem uma rede que abrange já praticamente todas as regiões do globo.^{73 74} Desde relações com as antigas colónias, com os países do Mediterrâneo, com os PECO, com os países desenvolvidos, ou com as economias emergentes, a U.E tem já estabelecido e consolidado um vasto conjunto de relações comerciais, mais ou menos preferenciais, consoante os parceiros em questão.⁷⁵ Também junto das organizações internacionais a U.E goza de um estatuto económico consolidado. Neste âmbito, o papel e a liderança que a União assume nos processos negociais no seio da OMC, com relevo para o SPG e para os processos “*anti-dumping*”, afirmam-se, desde logo, como os mais relevantes. Esta afirmação da União enquanto pólo de influência e atractividade junto dos principais actores e agentes internacionais, nomeadamente a nível das negociações comerciais bilaterais saiu

⁷³Guapo Costa, 2004, p.69.

⁷⁴Ver: Comissão Europeia, COM (2010) 612/4, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Comércio, crescimento e questões internacionais, A política comercial como um elemento central da estratégia da UE para 2020; Bruxelas, 2010, p.22.

⁷⁵Ver: Comissão Europeia, COM (2010) 612/4, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Comércio, crescimento e questões internacionais, A política comercial como um elemento central da estratégia da UE para 2020; Bruxelas, 2010, p.22.

reforçada com a consolidação do mercado comum e com os sucessivos processos de alargamento que abriram a porta a novos mercados.⁷⁶

Recuando, também, ao tempo das três comunidades fundadoras da construção europeia,⁷⁷ a CEE foi, de todas, aquela que logrou obter maior sucesso e relevância. Constituiu o ponto de partida através do qual se desenvolveu todo o processo de aprofundamento da integração económica, com todas as conquistas que até hoje se conhecem. Entre elas, o estabelecimento de uma UEM, onde a moeda única se assumiu como o elemento porventura mais visível, como um dos pilares basilares da construção europeia e constitui o grande elemento impulsionador e responsável pela afirmação da U.E enquanto actor económico por excelência e internacionalmente reconhecido. Tal facto vem, igualmente, demonstrar o reconhecimento pelos EM da importância do reforço das competências atribuídas às instituições europeias na esfera económica e monetária, uma vez que, na sua óptica, aportariam consigo vantagens e benefícios para todos eles.⁷⁸

A abertura da sua economia e dos seus mercados a países terceiros, numa lógica de reciprocidade, permite à U.E atrair mais IDE, novos produtos de menor custo, bem como promove uma maior internacionalização empresarial que estimula a inovação e o desenvolvimento tecnológicos. Se a todos estes factores, resultantes da política comercial comum, acrescentarmos os que estão inerentes ao estabelecimento da UEM e da política de concorrência encontramos, assim, os principais factores que explicam ainda a manutenção da competitividade e, conseqüentemente, do estatuto da U.E enquanto actor internacional de maior expressão no contexto geoeconómico global.

⁷⁶Guapo Costa, 2004, p.69.

⁷⁷As três comunidades europeias foram:

- CECA, a primeira das três comunidades fundada em 1951 pelos seis EM, aquando da assinatura do Tratado de Paris.
- CEEA, também conhecida por EURATOM foi criada em 1957 pelo Tratado de Roma com o intuito de promover o desenvolvimento da energia nuclear entre os seus EM e estabelecer um mercado comum relativamente aos produtos nucleares.
- CEE, criada em 1957 pelo Tratado de Roma.

⁷⁸Com efeito, tal não deve sonegar o facto de que, como refere Carla Guapo Costa: “O processo de implementação de uma UEM entre os países da U.E reveste-se, à semelhança da criação do mercado interno, de elevada complexidade, pelos condicionalismos que impõe às economias participantes e pelas conseqüências que gera.” Guapo Costa, 2004, p.270.

Graças ao estabelecimento da UEM, a U.E tornou-se numa zona económica fortemente integrada, embora ainda incompleta, cujos efeitos benéficos relativamente à projecção e ao reforço do estatuto económico internacional da U.E são uma realidade demasiado preciosa para serem, sequer, postos em causa. O Euro não é hoje apenas a moeda única da principal zona económica do Velho Continente. É, além do mais, uma moeda mundialmente forte que rapidamente adquiriu o estatuto de reserva internacional de referência logo a seguir ao dólar americano.

Também a política de concorrência da U.E constitui uma referência padrão no quadro da economia mundial. O projecto europeu foi pioneiro ao lançar as bases para o estabelecimento de uma ordem pública concorrencial que celeremente assumiu uma expressão transnacional e se projectou muito além do contexto europeu para se estabelecer como referência no quadro multilateral global.⁷⁹ A União Europeia é hoje reconhecidamente um protagonista concorrencial por excelência, procurando agir como catalisador do bem público da sociedade mundial, com o intuito de alertar para a necessidade e para a importância de defender a relevância enquanto bem público. Deste modo,

“O Exercício que as Instituições Comunitárias têm vindo a fazer daquela Ordem Pública Concorrencial conseguiu que os principais protagonistas da cena internacional reconhecessem a originalidade consubstanciada no seu efeito directo, junto de agentes económicos, ou seja, “ o seu poder de criação de regras de direito directamente aplicáveis aos particulares e prevalecendo sobre as disposições contrárias dos ordenamentos jurídicos nacionais.” (LOPES RODRIGUES, 2008; 367)

De entre as inúmeras conquistas da política de concorrência da U.E destacam-se: a existência real e efectiva de uma liberdade de concorrência; uma promoção constante da competitividade que vise uma optimização dos resultados no contexto globalizado; uma aposta na inovação que promova o desenvolvimento de novos métodos e estratégias concorrenciais e a abertura a novos produtos e mercados. Tudo numa clara manifestação de perpetuação da paz e da prosperidade numa óptica multidimensional e transgeracional. Todas estas conquistas só foram

⁷⁹Lopes Rodrigues, 2008, p.346.

efectivamente possíveis graças ao aprofundamento da integração económica europeia, que nos permitiu assistir à transição de uma economia clássica para uma economia institucional, assente na partilha de instituições e políticas comuns por diferentes povos e Estados. Nasceu, deste modo, um novo paradigma civilizacional de matriz europeia, cujos efeitos, ainda hoje, continuam a exercer a sua influência no contexto geopolítico internacional.

Desta análise factual resulta, portanto, bem evidente o peso e importância que a economia europeia, apesar de evidenciar alguns sinais preocupantes de definhamento, continua, ainda hoje, a ter na economia mundial. Isto porque a U.E, como referem Michelle Cini e Nieves Borragán:

“Tem sido capaz de se estabelecer a ela própria como um actor chave nos processos económicos globais, tanto em termos institucionais formais, como em termos menos formais de envolvimento em processos fundamentais de comércio, produção e intercâmbio.”⁸⁰

Não deve, todavia, deixar de se relevar que este estatuto de protagonista económico mundial alcançado pela União é tão mais relevante se tivermos em consideração que estamos perante um bloco que, em termos demográficos, representa apenas cerca de 7% da população mundial. Tal facto vem, tão somente, comprovar a capacidade e o potencial económicos e efectivos de que a União dispõe para continuar a actuar e a influenciar positiva e decisivamente a esfera económica global.

A liderança mundial que assume no domínio comercial, a sua posição enquanto gerente do maior mercado integrado do mundo com uma moeda única de reserva internacional, os padrões de referência estabelecidos pela sua política concorrencial, e, ainda, o crescente envolvimento e preocupação internacionais a nível de ajuda humanitária, de assistência ao desenvolvimento e de política ambiental, perspectivam oportunidades e desafios únicos à U.E, na esfera

⁸⁰Cini e Borragán, 2010, p.236.

económica, um estatuto que nenhum outro actor ou agente económico internacional se encontra, ainda, pelo menos a curto prazo, em condições de igualar.

2.5. A União Europeia como Actor Estratégico

Contrariamente ao passado, onde o poder hegemónico de uma ou duas potências dominava o SRI, a realidade situa-nos hoje num mundo global, multipolarizado e em permanente mutação. Neste novo contexto geopolítico a U.E tem-se deparado com grandes desafios relativamente à sua afirmação na cena internacional, na medida em que uma multiplicação do número de centros de poder veio dificultar e alterar as suas escolhas, as suas prioridades e as suas estratégias em relação aos novos actores e agentes internacionais. De igual modo, o risco de divergências e tensões internacionais veio tornar-se mais evidente. Por outro lado, e com um efeito positivo, também se alargou o horizonte de oportunidades de exploração de novas realidades e dimensões com potencial de cooperação estratégica multidimensional, até então desconhecidas ou, simplesmente, inatingíveis, tendo em conta o quadro geopolítico passado.

Esta breve excursão em torno da realidade da U.E enquanto actor estratégico pressupõe, desde logo, uma análise em torno de dois tipos de aspectos: políticos e económicos. Relativamente aos primeiros, estes incidem, principalmente, no domínio relativo à política externa e à política de segurança. Já em relação aos segundos, estes recaem, essencialmente, no âmbito da PCC, que, por serem os de maior expressão no plano estratégico, merecerão um maior destaque nesta análise. Desta forma será possível compreender as opções estratégicas da U.E tanto no quadro geopolítico como no quadro geoeconómico, bem como o seu estatuto e a sua relevância estratégica perante os demais actores e agentes internacionais concorrentes.

Quando se refere a questão da política externa e particularmente da política de segurança é inevitável associá-las à dimensão militar. No caso da U.E não é

excepção, mas com a particularidade de ter relegado, desde a sua génese e particularmente após o fracasso da CED,⁸¹ a componente militar para segundo plano, tendo-a transferido, essencialmente, para a esfera da NATO. Como alternativa a U.E apostou no desenvolvendo de uma componente civil, que abrangesse os domínios relativos à segurança não só europeia como também internacional. Diversos meios, instrumentos e estruturas foram, pois, criados a nível da prevenção de conflitos, da gestão de crises e da ajuda humanitária e permitiram à União, tornar-se um parceiro e, conseqüentemente, um actor estratégico relevante na esfera da segurança e da paz internacionais, especialmente junto das OI.⁸² No entanto, a complexidade do quadro institucional e do *policy-making* da U.E no domínio da PESC continuam a constituir um entrave ao pleno reconhecimento de um estatuto claro e definido da União enquanto actor estratégico a nível político.

A própria União parece não ter dificuldade em identificar o problema ao reconhecer que *“num contexto mais global devemos reforçar as parcerias, tanto com os parceiros de longa data como com os actores mundiais emergentes e pô-las em prática traduzindo as aspirações em acções concretas.”*⁸³ Esta ideia é, aliás, consubstanciada pelo próprio Presidente do Conselho Europeu quando, em 2010, afirmou, a propósito da U.E, que: *“Até agora tivemos parcerias estratégicas, agora precisamos também de uma estratégia.”*⁸⁴ Daqui resulta evidente que, de facto, a maior dificuldade não reside na identificação do problema, que a própria U.E reconhece natural e conscientemente, mas sim na sua resolução real e efectiva.

⁸¹O projecto da Comunidade Europeia de Defesa remonta a 1950, quando o governo francês presidido por René Pleven, inspirado por Jean Monnet, apresenta formalmente a ideia, de criação de uma defesa europeia comum e de um exército europeu. A 27 de Maio de 1952 foi assinado pelos seis EM fundadores o Tratado que estabeleceria a CED. No entanto, dois anos mais tarde, por voto contrário da maioria, a assembleia francesa viria a rejeitar esta comunidade, tendo a iniciativa sido definitivamente abandonada em agosto de 1954.

⁸²O relatório anual da PESC de 2009 constata isso mesmo ao reiterar que: “O papel da União Europeia tem vindo a expandir-se nos últimos anos. A União tem contribuído para a estabilidade e a democracia nos países vizinhos, reforçado as relações com os seus parceiros internacionais, participado na resolução de crises e conflitos em todo o mundo, promovendo a boa governação e os direitos humanos e apoiado o desenvolvimento.”

⁸³União Europeia, 2009, p.48.

⁸⁴Van Rompuy, 14 de Setembro de 2010, declaração proferida no âmbito da preparação da reunião do Conselho Europeu de 16 de Setembro de 2010. Disponível para consulta em: <http://vloghvr.consilium.europa.eu/?p=2377>.

A instabilidade e a tensão no Médio Oriente e Norte de África; os conflitos regionais nos países vizinhos da Europa Ocidental; a afirmação e consolidação dos BRICS e o despontar de novas economias emergentes no contexto na economia global; o aprofundamento da agenda transatlântica; a aposta no multilateralismo no âmbito das OI; as questões do terrorismo, do armamento nuclear, da segurança energética e das alterações climáticas são apenas os principais desafios externos com os quais a U.E tem de lidar, e que provam que nenhum país ou região pode, por si só, enfrentar, com sucesso, os grandes desafios internacionais da actualidade. Neste contexto, as parcerias entre os vários actores e agentes internacionais, nos seus múltiplos domínios, adquiriram uma importância particular enquanto elemento estratégico matricial da relevância e do estatuto conquistados por esses mesmos actores e agentes.

Por parceiros estratégicos entendem-se, de acordo com a definição básica de David Allen e Michael Smith, “aqueles países ou grupos com os quais realizam cimeiras regulares entre chefes de Estado e com os quais o PCE mantém uma relação permanente e duradoura.”⁸⁵ Relativamente à U.E, a principal prioridade com os seus parceiros estratégicos tem residido, preferencialmente, no aprofundamento das suas relações económicas e comerciais com os mesmos, tendo naturalmente por base os objectivos estabelecidos entre ambas as partes no seio das cimeiras bilaterais ou multilaterais. O grau de aprofundamento e alcance das relações da União varia consoante os parceiros em questão, na medida em que dependem da natureza dos diálogos e das negociações entre os respectivos agentes representantes de cada uma das partes, bem como da natureza e da especificidade dos assuntos em causa. Antes de mais, convém sublinhar que todas as parcerias estratégicas requerem, naturalmente, uma autoridade política forte, bem como processos negociais por vezes longos, onde as posições devem ser flexibilizadas, sem deixarem, no entanto, de convergir quanto ao seu propósito negocial.⁸⁶

⁸⁵Allen and Smith, 2012, p.5.

⁸⁶Renhard and Hooijimaaijers, 2001, p.6, aqui citado por European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, AFET; The EU Foreign Policy towards the BRICS and other emerging powers: Objectives and strategies, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/LOT2/09; European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, AFET, 2011, p.21.

De entre os inúmeros parceiros estratégicos da U.E destacam-se, naturalmente por força das circunstâncias, os BRICS, com os quais um número significativo de parcerias e acordos económicos têm sido celebrados quer bilateral, quer multilateralmente. Em relação à Índia, destacam-se a cooperação em matérias como as alterações climáticas, energia e I&D, bem como a continuação das negociações tendo em vista o estabelecimento de um ACL entre ambas as partes. Com o Brasil, a U.E. logrou celebrar acordos relativos à segurança e à circulação aérea, bem como a nível de investigação sobre energia de fusão. Quanto ao seu parceiro estratégico mais próximo, a Rússia, a U.E celebrou um Acordo de Parceria e Cooperação com o intuito de promover uma maior convergência de posições internacionais de interesse recíproco e particularmente de fomentar as condições para o estabelecimento de uma ZCL e consumir a adesão deste parceiro à OMC. Com a África do Sul destacam-se os acordos de cooperação a nível de ciência e tecnologia, do programa *ERASMUS Mundus* e de mecanismos de apoio ao desenvolvimento comercial.

Também relativamente às Organizações Internacionais, a U.E tem-se revelado um parceiro estratégico fundamental, enquanto maior promotor e impulsionador do multilateralismo no seio da ONU (no domínio da gestão de crises), da NATO (no reforço da segurança dentro e fora do eixo transatlântico) e da OMC (no âmbito do comércio externo e de todos os factores que lhe estão associados). Todavia, tem-se evidenciado nos últimos anos um declínio generalizado da imagem internacional da U.E, que se começa a reflectir nas opiniões e sondagens realizadas junto dos seus principais parceiros estratégicos.⁸⁷ Como fazem questão de sublinhar Oliver e Fioramonti: “*subsídios agrícolas, barreiras não-pautais e outras medidas protecionistas contra as economias emergentes reforçam a percepção da U.E como potência neo-colonial*”.⁸⁸ São disputas como estas que resultam, pois, numa

⁸⁷Ver: The EU Foreign Policy towards the BRICS and other emerging powers: Objectives and strategies, EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/LOT2/09; European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, AFET, 2011, p.21, tabela 7.

⁸⁸Oliver and Fioramonti, 220, aqui citado por European Parliament, Directorate-General for External Policies Policy Department; The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies 2011., p.21.

imagem menos favorável da U.E enquanto parceiro estratégico. Esta lacuna no entendimento da U.E torna-se ainda mais evidente junto dos observadores não-europeus, que encontram, assim, motivos suficientes para lamentarem a incapacidade da U.E se adaptar às constantes mudanças do contexto global, bem como para procurar adoptar uma postura mais modesta relativamente ao resto do mundo.⁸⁹

Na verdade, como afirma Ana Xavier na sua própria dissertação de doutoramento: *“De facto, a União não tem um centro de soberania concentrado que permita a afirmação estratégica igual a uma superpotência e, por isso, será sempre uma comunidade de Estados com diferentes culturas estratégicas submetidas a uma certa europeização.”*⁹⁰ A U.E encontra, deste modo, na necessidade de restaurar e reforçar a sua imagem e o seu entendimento aos olhos do mundo, principalmente dos seus parceiros estratégicos, um dos seus maiores desafios externos. Uma tarefa que requererá o desenvolvimento de esforços sustentáveis conjuntos por parte das elites europeias, no sentido de demonstrar aos principais parceiros e elites mundiais que a U.E pode e dever ser um actor relevante e indispensável na procura de soluções para os grandes desafios globais. Além do mais, porque, apesar de tudo, uma década de rápido crescimento económico provou não ser, ainda, suficiente para que os BRICS se assumissem como os grandes parceiros estratégicos de referência mundial. Tanto a U.E como os E.U.A continuam a assumir a liderança da governação geoestratégica global, em virtude de conservarem o seu estatuto de parceiros estratégicos preferenciais da maioria dos demais actores e agentes internacionais. Apesar dos sinais que começam a evidenciar uma inversão desta realidade, a verdade é que, no caso concreto da U.E, esta continua, apesar de tudo, a gozar de um estatuto e de uma relevância estratégica assinaláveis, fruto de uma prosperidade e de um desenvolvimento consolidado e sustentado que as potências emergentes, ainda, almejam alcançar. Deste modo, a cooperação estratégica da União com as novas potências económicas emergentes e com os BRICS continua, apesar de tudo, a revelar-se determinante, na medida em que é essencial para o

⁸⁹European Parliament, 2011, p.21.

⁹⁰Xavier, 2010, p.247.

processo de modernização e inovação pelo qual estes mesmos países têm de passar até atingirem o grau de desenvolvimento desejado.⁹¹

Todavia, para uma plena consolidação do estatuto da U.E enquanto actor estratégico global, parece estar implícita a definição de uma estratégia e de um conjunto de mecanismos e capacidades para influenciar decisivamente alguns dos principais domínios com incidência directa na governação mundial. Para isso, a U.E deve continuar o aprofundamento do seu projecto de integração não só económica mas, sobretudo, política, de modo a dissipar, de uma vez por todas, as muitas dúvidas e incertezas que ainda subsistem.

Em síntese, é possível afirmar que a U.E tenderá sempre a ser um actor estratégico global, edificado numa cultura do Estado de direito, da democracia; dos direitos humanos, do apoio ao desenvolvimento e da boa governação. Valores e princípios intrinsecamente europeus, cuja promoção incessante, juntamente com o facto de ser o principal actor económico, ainda lhe vão conferindo, em termos estratégicos, um estatuto privilegiado e reconhecido na cena internacional, não obstante a ameaça das novas potências económicas emergentes. Com efeito, quando se perspectiva o estabelecimento de uma cultura estratégica europeia esta será sempre de natureza híbrida e muito particular, na medida em que terá por base as diferentes subculturas estratégicas dos EM. São elas que, apesar de lhe conferirem uma diversidade, uma riqueza e um potencial únicos, também lhe conferirão um carácter fragmentado, discrepante e potencialmente conflituoso, o que condicionará sempre a afirmação de uma verdadeira cultura estratégica transnacional única no seio da U.E.

2.6. A União Europeia como Actor Normativo

A concepção da União Europeia sob o ponto de vista normativo apresenta-se, desde logo, como uma inovação disruptiva, quando comparada com as demais concepções, mais tradicionalistas, que também abordamos no presente capítulo.

⁹¹Oehler-Sincai, 2011, p.44.

Esta concepção alternativa da U.E encontra as suas raízes no modelo de potência normativa proposto por Ian Manners, o qual caracteriza a U.E com base na acção e difusão de um conjunto de normas, postas em prática através de diversos meios e instrumentos. Segundo Manners, potência normativa é aquela que “*detenha a capacidade para determinar ou modificar aquilo que é considerado como normal na estrutura específica das relações internacionais.*” (MANNERS, 2000:32, trad. livre do autor) Daqui se extrai uma capacidade efectiva para moldar e influenciar o conjunto de valores que rege o SRI.⁹²

Também sobre esta matéria Helen Sjurdsen avança com uma definição de poder normativo que, no seu entendimento, “[...]seria aquele que busca superar a política do poder através de um reforço da lei não só internacional, mas cosmopolita, enfatizando os direitos dos indivíduos e não apenas os direitos dos Estados de igualdade soberana.”⁹³ Por outras palavras, a mesma autora esclarece que: “*Seria um poder que está disposto a vincular-se a si próprio, e não só os outros, a regras comuns.*”⁹⁴

De acordo com a perspectiva normativa as relações internacionais são concebidas como um sistema que engloba uma multiplicidade de actores de diversa natureza, que concorrem directamente com os actores Estados pela relevância internacional. Deste modo, a quantidade de recursos, bem como a autonomia em determinadas áreas revelam-se factores mais determinantes do que a própria soberania, no que ao reconhecimento do estatuto de actor relevante na cena internacional diz respeito. É uma perspectiva que vai, também, ao encontro da corrente democrática do interesse nacional, segundo a qual a variável da política externa pode, e deve, ser interpretada e avaliada de formas distintas pelos decisores nacionais, de acordo com um padrão normativo dinâmico e passível de modificação.⁹⁵ Isto porque se encontra

⁹²Ferreira, 2005, p.88.

⁹³Sjurdsen, 2006, p. 237.

⁹⁴Idem, ibidem.

⁹⁵Para um conhecimento mais aprofundado ver: Maria João Ferreira; A Política Externa Europeia, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa 2005, pp.88-89.

dependente da posição ocupada pelo Estado no SRI, bem como do entendimento que a comunidade nacional tenha do contexto internacional envolvente.⁹⁶

Esta abordagem, fundada por Manners, enquadra-se, igualmente, num novo entendimento do conceito de poder no âmbito das relações internacionais, intimamente ligado à introdução do conceito de *soft power* por Joseph Nye,⁹⁷ que, segundo as palavras de Maria João Ferreira, o define como “*a utilização de recursos não coincidente com os factores inerentes ao uso da força.*”⁹⁸

Relativamente à realidade europeia, para que a sua compreensão normativa se torne efectivamente possível é inevitável ir ao encontro do *acquis communautaire*⁹⁹ da U.E, e que, de acordo com Manners, constitui o âmago da sua base normativa. O mesmo é dizer, segundo o próprio, que a compreensão normativa da Europa:

“[...]reside na discussão em torno de uma ideia-chave, “o poder sobre a opinião”, o “poder ideológico”, ou o “poder simbólico” e o desejo de ir mais além do debate sobre a projecção do actor como um Estado através da compreensão da identidade internacional da U.E.” (MANNERS, 2000:29, trad. livre do autor)

A sua abordagem normativa assenta numa opção comum por uma análise que permite responder às limitações dicotómicas inerentes ao intergovernamentalismo e ao supranacionalismo. Traduz-se, assim, numa análise que rejeita a ideia estatocêntrica da integração europeia e que exorta a uma maior autonomia da identidade internacional e da acção externa da U.E por comparação com os seus EM. De acordo com Manners, a base normativa da União já existe e reside no seu *acquis communautaire*. O mesmo é dizer, num conjunto de princípios, valores e direitos fundamentais que forjam a identidade de toda a construção europeia e que têm sustentado toda a sua evolução desde a sua génese. O quadro 2, que abaixo

⁹⁶Ferreira, 2005, p.91.

⁹⁷Professor da Universidade de Harvard (E.U.A), Joseph Nye foi o primeiro a utilizar e a desenvolver este conceito em 2004, no seu livro intitulado “*Soft Power: The means to success in world politics.*”

⁹⁸Ferreira, 2005, p.93.

⁹⁹Expressão francesa que encontra tradução na língua portuguesa na expressão “acervo comunitário” ou “adquirido comunitário”. É utilizada para se referir ao conjunto de direitos e obrigações produzidos pela U.E e que vinculam todos os EM. Para um conhecimento mais aprofundado ver: Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 96-98.

apresentamos, ilustra, precisamente, todo esse conjunto de princípios, valores e direitos que constituem a base normativa da U.E, e que são parte integrante do seu direito originário. Entre eles destacam-se o respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, o direito à liberdade, à dignidade, à justiça e à igualdade, entre tantos outros.

Quadro 2 – Base Normativa da U.E segundo Manners

Valores/Princípios Fundamentais	Missões e Objectivos	Instituições Estáveis	Direitos Fundamentais
Liberdade Democracia Respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais Estado de Direito	Solidariedade social Não discriminação Desenvolvimento Sustentável	Garantia da Democracia Estado de Direito Direitos Humanos Protecção das Minorias	Dignidade Liberdades Igualdade Solidariedade Cidadania Justiça
Direito Originário – Art. 6º TUE (versão 2002)	Direito Originário – Art.2º TUE (versão 2002) e Arts. 6º e 13 TCE	Critérios de Copenhaga – (estabelecidos pelo Conselho Europeu em Junho de 1993)	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

Fonte: Adaptado de MANNERS, I. (2000); Normative Power Europe: A Contradiction in terms?, Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen, p.33

Para colocar em prática toda a sua base normativa, a U.E dispõe de um conjunto de instrumentos de acção, particularmente no âmbito das suas relações externas, que lhe permitem afirmar-se como um actor normativo reputado e reconhecido internacionalmente. De acordo com o Quadro 3, abaixo apresentado, eles são o resultado de seis factores, segundo os quais se difundem as normas da U.E à escala global. São eles: o contágio, a informação, a institucionalização, a transferência, a abertura e o filtro cultural. O mesmo quadro apresenta, não só uma descrição mais

detalhada desses factores, como menciona, ainda, alguns exemplos concretos dos instrumentos que garantem a difusão global da base normativa da U.E.

Quadro 3 – Factores de difusão das normas da U.E segundo Manners

	Contágio	Informação	Institucionalização	Transferência	Abertura	Filtro Cultural
Descrição	Difusão não intencional de normas a terceiros	Difusão de normas através de Comunicações declaratórias e estratégicas	Institucionalização de relações entre a U.E e terceiros	Troca de bens, serviços, ajuda, assistência técnica entre a U.E e terceiros	Presença física da U.E em organizações e Estados terceiros	Difusão cultural e aprendizagem política em países terceiros
Exemplos	Tentativas de integração regional no Mercosul	Recomendações da presidência da UE e da Comissão Europeia	Acordos de cooperação regional; adesão a uma Organização Internacional; negociações de adesão à U.E	Programas PHARE e TACIS para os países da Europa de Leste; FDE para os países de Lomé	Delegações da Comissão e das embaixadas dos EM; deslocações e visitas do Presidente da Comissão	Difusão de normas democráticas na China e dos direitos humanos na Turquia

Fonte: Adaptado de MANNERS, I. (2000); Normative Power Europe: A Contradiction in terms?, Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen, p.35

Outro dos motivos que também contribui para explicar a relevância da U.E enquanto actor normativo diz, precisamente, respeito ao facto da sua acção normativa abranger uma multiplicidade de áreas e domínios, o que lhe confere um carácter quase universal. Destaque, também, para a proclamação da CDFUE que, proseguindo a lógica de Manners, nos permite concluir que veio reforçar fortemente a relevância e o carácter normativos da União.¹⁰⁰ Deste modo a U.E consegue perfilar-se como muito mais do que um projecto de integração regional e económica para se afirmar como um verdadeiro exemplo e um verdadeiro projecto multidimensional de alcance e relevância mundiais.

Já relativamente à forma de reconhecer e identificar o poder normativo da U.E como elemento distintivo do dos demais actores internacionais é pertinente recordar

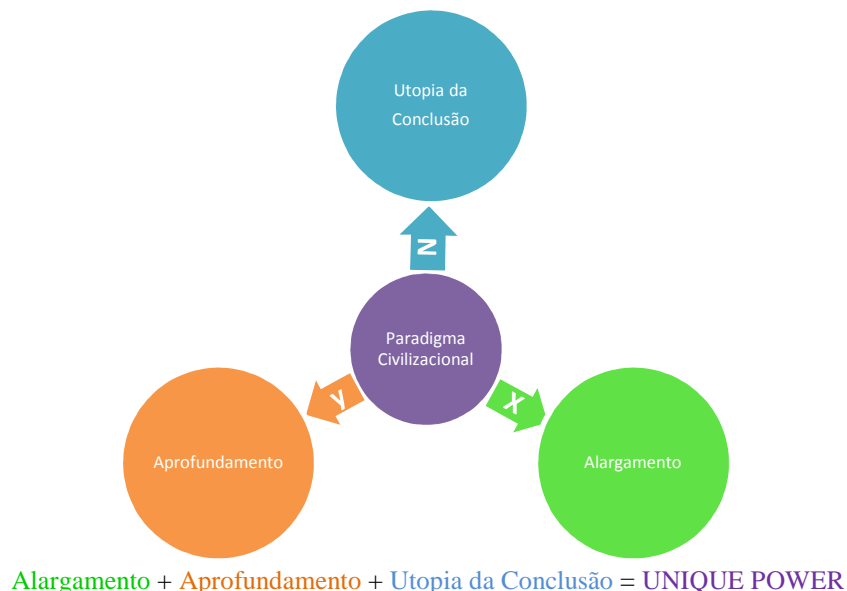
¹⁰⁰Esse carácter saiu, ainda a mais, reforçado após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa que conferiu à CDFUE valor vinculativo igual ao do próprio direito originário.

as palavras do antigo Alto Representante para a PESC, Javier Solana quando afirmou num dos seus discursos que:

“A forma mais distinta que a U.E exerce o poder, seja ele civil ou militar é cada vez mais colocada em termos de uma “maneira europeia” de conduzir as relações internacionais, o que implica a existência de uma sistema emergente de valores europeus que determina as regras que regem a acção externa.”¹⁰¹

É essa “maneira europeia” de conduzir as relações internacionais que hoje encontra eco na actuação externa da União sob o ponto de vista normativo. A U.E não só procura uma permanente actualização das suas normas, como procura, sobretudo actuar de modo a que elas sejam difundidas a todo o SRI.¹⁰² É por isso que Solana reitera que: “O conceito de “Europa normativa” é uma tentativa de sugerir que a U.E não é apenas construída a partir de um base normativa, mas ainda mais importante, que se predispõe a agir de forma normativa na política mundial.”¹⁰³ Assim, deve ser entendido como um paradigma civilizacional, resultante da soma de três grandes eixos, traduzidos na figura 2, e que nos permite, desde logo, responder à questão “o que é o Sistema das Comunidades Europeias e da União Europeia?”

Figura 2 - A U.E como Paradigma Civilizacional



Fonte: Adaptado de LOPES RODRIGUES, E. R. (2010), Instituições e Políticas de Regulação incluindo o Quadro Institucional do Tratado de Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. p.135

¹⁰¹Solana, Speech S013/05, Brussels, 24 January 2005, trad. livre do autor.

¹⁰²Idem, ibidem, p.252.

¹⁰³Idem, ibidem.

- a) **O alargamento**, que diz respeito à adesão de novos EM ao SCEUE, mediante a aceitação prévia dos seus valores e normas de funcionamento, bem como do cumprimento de um conjunto de critérios e objectivos definidos para o efeito. Este é, igualmente, o eixo que permite aferir a capacidade de expansão e atracção do SCEUE no que a novos EM diz respeito. É, também, o eixo do alargamento que determina o alcance dos valores, dos princípios e das normas do SCEUE, e, em particular, a sua capacidade de aceitação externa por parte de terceiros. Com efeito, este é um eixo que encontra alguns obstáculos particularmente sensíveis, nomeadamente a definição dos limites geográficos da própria Europa, que, como se sabe, é uma questão que está longe de ser consensual, mas também os processos negociais de adesão ao SCEUE que, não raras vezes, são longos e difíceis.
- b) **O aprofundamento**, é, porventura, o eixo mais complexo e delicado, na medida em que diz respeito à densificação do poder do SCEUE. É este eixo que determina o grau de envolvência e de abrangência dos seus mecanismos de integração política e na vida quotidiana dos cidadãos europeus, bem como o grau de afectação da soberania dos EM. No fundo, é o eixo responsável pela dialéctica entre a lógica supranacional e a lógica intergovernamental, com o intuito de visar a convergência em torno de um modelo de integração político e económico identificável e consolidado.
- c) **A Utopia da conclusão em si mesma**, ou seja, a definição de qual será ou deverá ser o fim último para o SCEUE. Em bom rigor trata-se da utopia sempre inacabada de dar por totalmente consumado o projecto de construção europeia segundo um modelo de sociedades policêntricas, que permita a identificação, nas suas várias dimensões (política, económica e social), de um conjunto de denominadores comuns aos olhos dos demais actores e agentes internacionais.

É, portanto, com base nestes três eixos que o SCEUE tem feito, desde a sua génese, a sua progressão e o seu desenvolvimento futuros. Da sua soma resulta, então,

aquilo que podemos designar por “*Unique Power*”. Um poder normativo singular, autónomo e independente, com externalidades coercivas, transversais e prevalecentes, sobre outras geografias concorrenciais. Por outras palavras, uma verdadeira fonte de políticas multidisciplinares, cujo impacto externo se projecta muito para além das fronteiras do SCEUE, e que exercem o seu poder de influência junto dos demais actores agentes internacionais.

Porventura o exemplo que melhor traduz este “*Unique Power*” é nos dado pela política comunitária de concorrência,¹⁰⁴ que veio permitir a afirmação, à escala global, daquilo que é hoje comumente reconhecido como “regime de concorrência não falseada”. Um conceito de matriz europeia que permitiu a consolidação e o reconhecimento externos de um paradigma concorrencial inédito, sólido e de alcance mundial. Um paradigma que, ao estabelecer uma nova ordem jurídica concorrencial comunitária aplicável a diversos protagonistas, desde Estados, agentes empresariais e consumidores, logrou conquistar o respeito e a credibilidade de diversos actores e agentes políticos, económicos e sociais, não só europeus, como também internacionais.¹⁰⁵ Assim o demonstra a competência atribuída à Comissão Europeia para sancionar directamente empresas sediadas, não apenas no território da U.E, como também em países terceiros. Facto que é, desde logo, comprovado pelas sanções pecuniárias aplicadas pela Comissão Europeia às gigantes norte-americanas Microsoft e Intel por abuso de posição dominante.¹⁰⁶

Há, no entanto, que reconhecer que a interacção e a interdependência entre estes três eixos aportam consigo um grau de complexidade crescente ao funcionamento e evolução de todo o SCEUE.¹⁰⁷ A ocorrência de derivas letais é, apesar de tudo, um

¹⁰⁴A política comunitária de concorrência surgiu em 1957, aquando da entrada em vigor do Tratado de Roma. De acordo com Eduardo Lopes Rodrigues surgiu “como a área onde os Estados Fundadores da então Comunidade Europeia transferiram uma maior parcela substantiva da sua Soberania para instituições supraestaduais – a Comissão Europeia, a tal ponto que o Valor que essa política promove é assumido como a Quinta Liberdade Estrutural de todo o processo da Construção Europeia, a apar das restantes Quatro que são obrigatoriamente referidas nos livros introdutórios das questões europeias: Mercadorias, Serviços, Capitais e Pessoas.” Lopes Rodrigues, 2007, p.332.

¹⁰⁵Não é por acaso que Eduardo Lopes Rodrigues considera o surgimento da Política Comunitária de Concorrência como “um momento que, até à data, não teve paralelo comparável em qualquer outra latitude em termos das Relações Internacionais.” Lopes Rodrigues, 2010, p.337.

¹⁰⁶Ver resumo das decisões 2009/C 166/08 e 2009/C 227/07 da Comissão Europeia.

¹⁰⁷Lopes Rodrigues, 2010, p.141.

risco real, tendo não só em conta a tensão permanente existente entre a lógica supranacional e a lógica intergovernamental, bem como a multiplicidade de actores e agentes que, directa ou indirectamente, intervêm em todo o processo orgânico-funcional do SCEUE. Com efeito, o desafio e a chave do sucesso devem residir na extracção das sinergias a partir destes três eixos, pois a sua diversidade representa, inequivocamente, um activo de valor acrescentado e sem paralelo no quadro normativo internacional.¹⁰⁸

Por tudo a que aludimos, somos levados a concluir que a U.E é hoje, indiscutivelmente, um actor normativo por excelência, não só pelo facto de se fundar, desde a sua génese, numa base normativa (*acquis communautaire*), que tem sabido preservar como nenhum outro actor, mas, acima de tudo, pelo facto de agir enquanto tal no contexto geopolítico internacional, através da difusão e prevalência multidimensional dessa mesma base normativa, num claro exercício demonstrativo da validade e capacidade do *seu Unique Power*. O que não deixa de ser curioso e, no mínimo, paradoxal tendo em conta que como nos recorda Rosecrance: “[...] *um continente que outrora dominou o mundo através de imposições físicas imperialistas esteja agora a definir padrões mundiais em termos normativos*”.¹⁰⁹

2.7. A União Europeia como Actor Político

Conceber a União Europeia enquanto actor político tem sido, porventura, o motivo de maior debate, entre os mais conceituados teorizadores e analistas políticos ao longo das últimas décadas. É inegável que o peso político de um actor no contexto internacional é o factor que melhor determina a sua relevância, a sua influência e a sua credibilidade no xadrez mundial. E se há actor que se vê hoje, mais do que nunca, confrontado com um conjunto de desafios que só conseguirá superar quando se conseguir afirmar decisivamente enquanto actor politicamente relevante, é indiscutivelmente a U.E.

¹⁰⁸Idem, Ibidem.

¹⁰⁹Rosecrance, 1998. P.22, aqui citado por Ian Manners, 2000, p.43.

“A Europa é um gigante económico, um anão político e um verme militar.”¹¹⁰ Esta frase proferida por Mark Eyskens ficou mundialmente celebrizada até aos dias de hoje, e a verdade é que, volvidas mais de duas décadas após a sua profissão, o seu significado permanece pertinente e actual. Isto porque, apesar do estabelecimento de uma Política Externa e de Segurança Comum e de uma Política Comum de Segurança e Defesa, com todas os avanços que lhes fomos conhecendo, a U.E continua a sofrer de um preocupante e manifesto hiato entre as suas expectativas e as suas capacidades políticas e militares. Ao contrário do que acontece, de forma mais evidente, no plano económico, a União tem padecido de uma incapacidade crónica de agir e de se fazer ouvir de forma una, coesa e concertada no contexto geopolítico internacional, sobretudo no que às *hard politics*¹¹¹ diz respeito. Esta incapacidade não pode, de modo algum, ser dissociada do facto da União Europeia, ao contrário de outros actores como os E.U.A, a China, a Rússia e os demais actores emergentes, só para mencionar alguns, se caracterizar por uma natureza política indefinida que não permite classificá-la nem como um Estado nacional, nem um Super-Estado, nem, ainda, como uma Federação ou Confederação de Estados. Isto porque não possui uma plena convergência de interesses a nível europeu, nem muito menos um governo próprio e autónomo, ou mesmo uma política externa única. Logo por aqui se torna evidente que não é possível considerar a U.E como um verdadeiro e relevante actor político no contexto internacional.

A este propósito convém, ainda, relevar a posição e o estatuto da U.E no seio das principais OI. Nomeadamente no que à ONU diz respeito, a União não se encontra representada, como entidade única, nos principais órgãos desta OI.¹¹² Ainda que se possa considerar a sua representação indirecta através dos seus EM, a verdade é que nem sempre estes estão de acordo e em sintonia relativamente às matérias em

¹¹⁰A frase foi proferida em 1991 pelo, então, primeiro-ministro belga durante o período em que decorreu a Guerra do Golfo (2 de Agosto de 1990 – 28 de Fevereiro 1991).

¹¹¹Deriva da expressão *Hard Power*, introduzida por Joseph Nye e pode ser entendida como o conjunto de políticas que permitem o recurso a meios, sobretudo militares e económicos, como forma de influenciar decisivamente o comportamento de outros actores e agentes do SRI.

¹¹²Tanto no Conselho de Segurança, como na Assembleia-Geral ou no Conselho de Direitos Humanos, que constituem os três grandes fóruns da ONU, é cada um dos EM da U.E que está representado e não a União como um todo.

questão, o que, em bom rigor, torna a representação política da União ineficaz, se não mesmo inexistente. Na U.E continuam a prevalecer os múltiplos interesses e identidades nacionais que, apesar de coordenados e concertados, fazem perpetuar a regra da unanimidade em muitas das mais delicadas matérias da construção europeia, constituindo, assim, uma importante força de bloqueio relativamente à tomada de posições e decisões.¹¹³ E num sistema onde as decisões, qualquer que seja a sua natureza, sejam tomadas por unanimidade torna bastante difícil a ocorrência de mudança positiva.

A U.E continua, igualmente, sem possuir um documento político oficial que explicita clara e objectivamente quais os seus poderes, as suas competências e particularmente, as suas capacidades e os momentos para agir politicamente em detrimento dos EM. Nem mesmo os Tratados, no conjunto das suas disposições, conseguem satisfazer esta necessidade de forma expressa e sem evitar interpretações e entendimentos dúbios. Como consequência evidenciamos uma quase total ausência de instrumentos políticos que materializem na prática, e de forma eficaz, as aspirações políticas da União. Neste sentido, a política externa postula-se, porventura, como a expressão mais evidente desta lacuna, permanecendo como um domínio exclusivamente intergovernamental, e cuja integração no âmbito geral das políticas comunitárias se perspectiva como um cenário altamente improvável e aparentemente indesejado, num futuro mais ou menos próximo. A falta de uma voz una e coesa, que permita credibilizar e concertar a acção e a posição da U.E no contexto geopolítico internacional, pondo fim a décadas de cacofonia europeia, aparenta perpetuar-se no tempo, agravando celeremente a insignificância e a irrelevância europeias não só enquanto actor político como, também, em parte, enquanto actor global. Como exemplo recente podemos apenas lembrar os acontecimentos revoltosos ocorridos nos últimos anos na vizinhança europeia,¹¹⁴ os quais vieram tão somente comprovar a incapacidade da União se afirmar politicamente pela positiva não só a nível

¹¹³Tome-se como exemplo mais evidente a PESC, domínio exclusivamente intergovernamental, onde a unanimidade é a regra padrão, salvo raras excepções devidamente previstas pelo direito originário.

¹¹⁴Nomeadamente os conflitos e as tensões ocorridos no âmbito da “primavera árabe” entre 2010 e 2012.

regional como, sobretudo no contexto geopolítico global. Como consequência desta sua inoperabilidade e inabilidade políticas, a própria capacidade e relevância conquistadas, durante décadas, pela U.E, enquanto promotora de valores, princípios e normas fundamentais vêm-se, igualmente, comprometidas. O mesmo é dizer que o seu estatuto enquanto actor económico, normativo e social se encontra na eminência de ser posto em causa. É por isso que a agudização das ameaças que pairam sobre o futuro da U.E, bem como as teses que vaticinam a sua decadência e a sua imagem de descredibilidade e vulnerabilidade encontram, assim, grande parte da sua razão de ser na concepção e na análise da União sob o ponto de vista político. Com efeito, não se deve sonegar a evolução progressiva e positiva, ainda que demorada, que se tem registado neste domínio da política externa.¹¹⁵

Ainda assim, é um facto, por demais evidente, que a U.E não possui um modelo nem um conceito político claro e definido, tendo em conta que não é um Estado, nem uma federação, nem mesmo uma confederação, apesar de possuir elementos de qualquer uma destas tipologias.¹¹⁶ A complexidade e a singularidade da sua natureza *sui generis* fez com que ao longo das suas seis décadas de existência, tenha sido impossível, até hoje, encontrar uma denominação una e consensual que a caracterize e defina sob o ponto de vista político. Não é por acaso que as designações “construção europeia” ou “projecto europeu” são as únicas que vingaram e geraram consenso na opinião pública. Precisamente pelo facto de reflectirem uma realidade não definitiva, inacabada e indefinida em inúmeros aspectos, mas de forma particularmente evidente no plano político. Também a dinâmica de negociação permanente, inerente ao projecto europeu, contribui, activa

¹¹⁵A este propósito Ginsberg e Smith relembram que: “Enquanto a U.E teve certamente a sua quota de dificuldades, contratemplos e fracassos no domínio da cooperação a nível da política externa envolveu-se também num processo contínuo de crescimento institucional neste domínio, cujos mecanismos institucionais produzem “outputs” regulares de política externa, e cujas decisões têm um impacto positivo sobre certos problemas globais” Ginsberg and Smith, 2007, p.1, trad. livre do autor.

¹¹⁶A este propósito Mark A. Pollack recorda-nos as palavras de Moravesik, quando este afirma que: “A U.E foi concebida, e permanece, essencialmente, como uma instituição internacional limitada para coordenar a regulamentação nacional do comércio a nível de bens e serviços, e os fluxos resultantes de factores económicos. Nesse sentido, o seu âmbito substantivo e as suas prerrogativas institucionais são limitadas. A ordem constitucional da U.E não só não é reconhecida como um estado federal, como é também irreconhecível como um estado na sua plenitude.” Moravesik, 2001, pp.163-164, aqui acitado por Pollack, Wallace and Young, 2010, p.28, trad. livre do autor.

e igualmente, para que toda e qualquer definição ou caracterização política da U.E se torne rapidamente obsoleta.

Não obstante os esforços e as melhorias registadas ao longo das sucessivas revisões dos Tratados, o projecto europeu continua, também, a revelar persistentes dificuldades em combater o défice político-democrático que tem registado, sobretudo a nível da representatividade dos seus cidadãos, e da identificação destes com as diferentes instituições, e agentes europeus. Se, por um lado, o processo decisório e de formulação de políticas foi, progressivamente, transferido do plano nacional dos EM para a esfera supranacional da U.E, por outro, a responsabilidade democrática não seguiu a mesma tendência. O resultado traduz-se, hoje, numa tensão no âmago do sistema político-institucional europeu e, sobretudo, num divórcio dos cidadãos europeus com o seu projecto. Como evidencia um *briefing* do Centro de Estudos Europeus da Universidade da Carolina do Norte:

“Um “*demos*” europeu pode evoluir com o tempo, e as mudanças institucionais podem contribuir para tal, mas até agora a abordagem “intergovernamentalista” da U.E argumenta que a melhor forma de resolver o défice democrático da União é pela limitação de poderes da U.E, uma vez que a democratização a nível europeu é um exercício fútil sem um povo europeu.”¹¹⁷

A complexidade e a opacidade do processo decisório europeu, o reforço do papel dos membros do Conselho, do Conselho Europeu e da Comissão Europeia, indirectamente eleitos ou, simplesmente não eleitos, pelos cidadãos europeus, bem como o papel meramente secundário e consultivo do PE em matérias vitais da construção europeia retratam bem o défice político-democrático na U.E. É esta realidade europeia que hoje testemunhamos e que nos evidencia uma União que permanece como um espaço onde o debate político se encontra fragmentado, sujeito às diferentes tensões nacionais, e onde a existência de uma esfera pública comum não passa de mero *whisful thinking*.¹¹⁸

¹¹⁷European Union center of Noth Carolina, 2006, p.4, trad. livre do autor.

¹¹⁸Idem, ibidem.

Encontramo-nos, deste modo, perante uma realidade europeia onde o interesse de cada uma das partes continua a prevalecer sobre o interesse do todo, contribuindo, deste modo, para reforçar a tese de que, tanto no plano interno como no plano externo, a relevância política da U.E não é mais do que insignificante. Esta tese torna-se, ainda, mais facilmente corroborável quando se compara a U.E com os demais actores internacionais, particularmente com os E.U.A ou com os BRICS. O mesmo sucede quando se analisa a acção e a posição, não raras vezes desconcertadas, da União perante acontecimentos de expressão internacional. Tomemos apenas como exemplo a interrogação suscitada pela eurodeputada Ana Gomes quando questionava: “*Onde está a Europa perante as crises do Sahel à Síria, passando pela Somália, Sudões e Palestina, e da Líbia à Guiné Bissau, passando pelo Mali [...]?*”¹¹⁹ Por tudo o que referimos até agora, a resposta não se afigura, de todo, difícil. De facto a Europa não tem sido capaz de se afirmar politicamente de forma credível no plano internacional. A própria autora da questão avança com as razões para a indolência política da U.E ao afirmar que “*Não é por falta de doutrina estratégica, “hardware” diplomático, económico ou militar ou de recursos humanos qualificados: é por falta de visão, ambição e vontade política da liderança europeia.*”¹²⁰

De toda esta análise resulta, pois, evidente uma clara necessidade de encontrar novas formas e meios capazes de congregar vontades e consensos políticos que permitam, de uma vez por todas, à U.E afirmar-se como um actor com um mínimo de relevância e credibilidade políticas na cena internacional. O grande problema da União é, e continuará a ser, a falta de vontade política dos EM, nomeadamente dos seus chefes de Estado e de governo, para modificar o *status quo* europeu, segundo o qual continuam a gozar de um papel privilegiado que lhes permite pôr e dispor, consoante os seus respectivos interesses nacionais. Como tal, é possível concluir que a concepção da União Europeia enquanto actor político continua a ser um exercício, essencialmente, académico e um motivo de análise externa, ao invés de se assumir como uma verdadeira inquietação para os europeus e, sobretudo, para os seus líderes políticos.

¹¹⁹Gomes, 2012, p.22.

¹²⁰Idem, ibidem.

Encerrada a análise em torno desta concepção parece inevitável atribuir à U.E a designação de actor político não identificado, na medida em que carece, de forma substancial, de elementos que a permitam definir enquanto tal. Além do mais, aqueles elementos que, aqui ou ali, já vai conseguindo apresentar, pela sua natureza *sui generis*, conferem-lhe um carácter indefinido. Com efeito, o que parece não deixar margem para dúvidas é a necessidade de uma profunda reflexão e redefinição em torno do modelo e do grau de aprofundamento políticos da U.E, que deverá evoluir, definitivamente, para uma verdadeira lógica de integração, e não apenas de simples cooperação como até hoje sucede. Só desta forma a União poderá aspirar a uma alteração positiva e efectiva da sua relevância e do seu estatuto políticos, afirmando-se, de uma vez por todas, como um actor político genuíno e naturalmente reconhecido na cena internacional.

2.8. A União Europeia, Actor Global

Completa a análise multidimensional em torno da concepção da U.E como actor internacional encontramos agora habilitados a fazer um enquadramento mais geral dessa condição da União. Da síntese das diferentes dimensões analisadas conseguiremos, pois, perceber até que ponto estamos, ou não, no caso da U.E, perante um verdadeiro actor global no xadrez mundial. Esta condição é absolutamente determinante, na medida em que como faz questão de sublinhar a eurodeputada portuguesa Ana Gomes:

“Se se levar a sério e fizer o que lhe compete enquanto actor global, a Europa será também levada a sério pelos seus parceiros internacionais – dos Estados Unidos aos emergentes BRICS – nos domínios económico, financeiro, político e em todos os planos de regulação da globalização [...]”¹²¹

A atribuição do Prémio Nobel da Paz em 2012 à U.E não é, de todo, uma distinção inocente nem, muito menos, desprovida de um simbolismo e de um significado particulares em relação à condição da União enquanto actor global. Tal como a

¹²¹Idem, ibidem.

própria organização responsável pela atribuição deste prémio fez questão de esclarecer trata-se de uma distinção que visa despertar e alertar para o risco de desintegração da U.E enquanto projecto promotor e consolidado de paz, democracia, solidariedade e prosperidade. Esta distinção é, por conseguinte, um exemplo de que, mesmo mergulhada num contexto de incerteza e indefinição, tanto a nível interno como a nível externo, a U.E continua, ainda, a ser reconhecida internacionalmente como um actor modelo e com expressão relevante em domínios indispensáveis à governação e à sustentabilidade mundiais. Se o continuará, ou não, a ser por muito mais tempo, e quais as razões que motivam, ou não, essa tendência é já um outro debate que a presente dissertação não pretende alimentar, uma vez que se afasta já em demasia do âmago do seu objecto de estudo.

No plano histórico-cultural, a herança que a cultura europeia lega à civilização mundial assume uma dimensão e uma relevância tais, que a própria história não poderá olvidar. As principais raízes histórico-culturais europeias estendem-se, hoje, de forma natural e intrínseca, a toda a sociedade mundial, conferindo, deste modo, à Europa, e consequentemente à U.E, a quem cabe preservar este legado, um estatuto de actor global incontornável, de relevância e expressão, por ora, únicos e incomparáveis.

No plano social, apesar de não possuir um modelo social único, o grau de aprofundamento obtido pela construção europeia neste domínio permitiu a difusão e a padronização, à escala global, de um conjunto de conquistas sociais de matriz europeia, que projectam a U.E enquanto actor social de referência.

Quanto ao plano normativo, a U.E teve o mérito de conseguir dotar-se de uma base normativa que lhe permitiu, não só consolidar de forma credível e sustentada todo o seu *sui generis* processo de integração nos seus múltiplos domínios, como ainda servir de exemplo e de modelo à escala global. Como realça Ana Xavier:

“De facto, a difusão de normas para além das suas fronteiras, fortemente moldada por instrumentos de *soft power*, é bastante visível na influência e mudança de Estados tradicionalmente não democráticos em Estados democráticos, onde eleições livres e justas são apoiadas pela União Europeia,

e onde velhas normas e hábitos autoritários são substituídos por estruturas de transição orientada para a coerência económica e estabilidade política”¹²²

No plano económico, o facto de possuir uma moeda forte e de reserva mundial, de possuir um mercado que abrange cerca de 500 milhões de pessoas, de ser a maior potência comercial do mundo, e de possuir uma política concorrencial pioneira e sem paralelo espelha bem a realidade de um actor que se destaca, inquestionavelmente, a nível global.

No plano estratégico, apesar do sério risco de secundarização a curto-médio prazo, a U.E continua a ser um parceiro privilegiado para a maioria dos restantes actores e agentes internacionais, quanto mais não seja pelo seu peso na economia e no comércio mundiais. A expressão que o multilateralismo ganhou no plano internacional deve-se, essencialmente, à abordagem levada a cabo pela U.E enquanto parceiro e actor estratégico. De facto como refere Leitão:

“[...] o incremento do multilateralismo nas relações internacionais depende em grande parte do papel que a União venha a exercer na sociedade internacional. A sua história e a sua especificidade acabaram por sedimentar o princípio segundo o qual o multilateralismo é chave da paz e da estabilidade no mundo.”¹²³

Mesmo no plano político, apesar de parecer de um nanismo crónico, em virtude da indefinição e do baixo grau de aprofundamento do seu modelo de integração política somos levados a reconhecer uma evolução positiva, embora aquém do esperado, ao longo dos últimos anos. Não obstante ser esta a principal dimensão que obstaculiza, de forma mais evidente, a afirmação e o reconhecimento da U.E como actor global pleno, existe, porém, potencial, mais do que suficiente, para que, também a este nível, a União possa vir a criar as condições necessárias para reforçar o seu papel e a sua credibilidade no xadrez global.

Convém, ainda assim, não esquecer que as transformações operadas pela globalização levaram a que os actores internacionais, independentemente da sua

¹²²Xavier, 2010, p.231.

¹²³Leitão, 2001, aqui citado por Xavier, 2010, p.282.

natureza e tipologia, deixassem de lograr deter o monopólio da influência e do poder mundial, como outrora acontecera. Ainda assim, como afirma José Pereira Costa:

“O certo é que a União não só atraiu e continua a atrair ao seu seio todos os países do continente europeu, como se tornou num exemplo institucional a seguir em muitos pontos do globo, na Ásia, na América e em África, mercê do grande poder económico e do bem-estar social que granjeou para as suas populações através de uma dinâmica inter-regional forte.” (PEREIRA DA COSTA, 2007:202)

2.9. Breve Síntese Conclusiva

Esperar que a União Europeia, ou qualquer outro actor do xadrez mundial, assumira a liderança em todas as dimensões que consideramos neste capítulo, não parece, de todo, uma realidade plausível de ser perspectivada. Deste modo, a aposta em alguns domínios-chave e, concretamente, numa especialização de funções não deve, à partida, ser entendida como uma opção fatídica. Pelo contrário, deve ser encarada como uma solução viável para o reforço da afirmação e do estatuto da União enquanto actor global relevante e pós-moderno. Nesse sentido, e em jeito conclusivo, não devemos ser levados a reconhecer a U.E como um actor global pleno. Isto porque, não obstante representar um modelo de referência em muitas esferas relevantes à governação global, continuam, ainda, a faltar à U.E alguns mecanismos que lhe permitam alcançar um maior grau de aprofundamento noutros domínios igualmente importantes para que possa ser considerada um actor global na sua plenitude.¹²⁴

Devemos, no entanto, em nosso entender considerar a União Europeia como um actor global em construção, sempre em permanente evolução e adaptação. Uma União com uma expressão globalmente normativa, económica, valorativa, regulativa, construtiva, cultural e social muito própria, que a tornam, para todos os efeitos, num actor global único e incontornável do mundo pós-moderno, com capacidade e potencial suficientes para influenciar decisivamente muitos dos seus

¹²⁴Idem, ibidem, p.259.

domínios fundamentais. É por isso que, hoje, nenhum outro actor ou agente internacional pode ficar indiferente ao papel e à relevância da U.E, enquanto actor global, quanto mais não seja pelo grau de interesse e complexidade que a própria discussão e o próprio debate em torno desta concepção suscita e, seguramente, continuará a suscitar no futuro.

A opção por esta denominação de actor global em construção pode, aliás, constituir uma vantagem para a U.E face aos demais actores intranacionais, na medida em que estes, por se considerarem já como um modelo completo e acabado poder-se-ão deparar com maiores dificuldades de adaptação a novas e futuras realidades que venham a surgir. Com efeito, passadas mais de seis décadas desde a fundação do projecto europeu a solução continua a passar, impreterivelmente, pela resposta à questão “qual é afinal a *raison d’être* da Europa de modo a ser mais global e proactiva?”¹²⁵ Caberá à U.E encontrar a resposta, e para que o consiga, terá de ser capaz de superar o seu crónico défice entre capacidades e expectativas, o mesmo é dizer, entre o poder e o querer. Mas este é um debate que, mais uma vez, não pretendemos alimentar na presente dissertação.

¹²⁵Idem, ibidem, p.263.

PARTE III – ANÁLISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA

3.1. A Necessidade de Afirmação Externa da União Europeia

Como resultou claro até agora, quando nos referimos à U.E falamos de um actor global *sui generis* e em permanente construção, com uma expressão populacional de cerca de meio milhão de pessoas e com um legado e um contributo internacionais incontornáveis. Com efeito, a sua capacidade de influenciar decisivamente o contexto geopolítico internacional tem-se visto progressiva e rapidamente diminuída ao longo das últimas décadas, por oposição a uma ascensão meteórica das potências emergentes com é o caso dos BRICS. Nesse sentido, nunca como hoje a necessidade de afirmação e projecção externas da U.E se revelou uma preocupação tão evidente para todos os actores e agentes europeus.

Entre os factores que assumem particular relevância nesta necessidade de reforçar a sua posição e a sua influência na cena internacional destacam-se, desde logo, os sucessivos processos de alargamento da U.E, as suas relações externas com os demais actores e agentes internacionais e as inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no domínio da acção externa da União.

Os sucessivos processos de alargamento, particularmente os que se registaram a Leste e os que se perspectivam no futuro¹²⁶, obrigam a U.E a uma redefinição permanente do seu quadro institucional e legislativo. Esta tem-se revelado uma tarefa árdua e complexa, na medida em que busca um compromisso constante entre os interesses nacionais, cada vez mais divergentes, e o interesse comunitário, sem que tal implique uma perda do carácter particular e identitário que distingue o seu processo de construção. Contudo, não é apenas no plano interno que os efeitos dos sucessivos alargamentos se fazem sentir. A entrada de novos países para o seio da

¹²⁶Em 2004 a U.E registou o seu maior alargamento, com a adesão de dez novos EM (Chipre, República Checa, Eslovénia, Eslováquia, Malta, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria e Polónia). Três anos depois Bulgária e Roménia aderiram também à União. Muito recentemente, a 1 de Julho de 2013, a Croácia tornou-se no 28º EM da União Europeia. Actualmente existem mais cinco países que formularam já o seu pedido de adesão à U.E. São eles: Islândia, Sérvia, Montenegro, Turquia e Antiga República Jugoslava da Macedónia.

U.E aporta consigo um conjunto de novos desafios, novas oportunidades, mas também novas ameaças com os quais a União tem de lidar. Muitos destes alargamentos traduzem-se, não apenas num aumento do número de EM que passam a integrar o clube, como também, num alargamento das próprias fronteiras externas da U.E a territórios, até então, desconhecidos. O mesmo é dizer que a segurança interna da União se vai tornando cada vez mais vulnerável, à medida que suas fronteiras externas se vão estendendo a novos EM aderentes. Também a homogeneidade sócio-económica se viu significativamente alterada com estes processos de alargamento, tendo em conta que as últimas adesões à U.E ocorrem por parte de países com níveis de desenvolvimento diferentes da maioria dos restantes EM. Esta heterogeneidade crescente veio contribuir, ainda mais, para a imagem de uma União pouco coesa e solidária, o que, por sua vez, se traduz numa crónica dificuldade de se afirmar de forma credível no plano externo. Estes processos de alargamento representam, também, um conjunto de novas oportunidades no plano económico. Deste modo, o acesso, mais ou menos directo, a novos mercados, a novos produtos e a novos investimentos passa, assim, a ser uma realidade que exige também uma afirmação externa da U.E, como forma de reforçar o seu estatuto de actor económico por excelência e, particularmente, a nível das suas relações comerciais.

Com efeito, não é apenas a nível das relações com, e entre, os seus Estados-Membros que a projecção externa da U.E encontra a sua única razão de ser. A União desenvolveu e mantém, igualmente, um conjunto importante de relações com múltiplos actores e agentes internacionais, com os quais coopera nos mais diversos e variados domínios. A celebração de acordos de parceria estratégicos, bilaterais e multilaterais, e a participação nos principais fóruns de discussão a nível mundial e regional (ONU, OMC, NATO) estão entre os principais destaques que justificam, do mesmo modo, a existência de uma acção externa forte e coesa por parte da U.E.

A U.E é hoje um parceiro estratégico e privilegiado dos principais actores mundiais como são os casos dos E.U.A ou dos BRICS. Tal deve-se, essencialmente, ao seu estatuto e à sua capacidade enquanto actor económico por excelência. Ainda assim,

as relações com estes actores exigem hoje, mais do que nunca, uma plataforma de cooperação aprofundada, muito para além da esfera económica. Num mundo globalizado, onde as ameaças assumem uma dimensão universal e carecem de uma resposta à mesma escala, como são os casos das alterações climáticas, do terrorismo, do armamento nuclear, uma cooperação multilateral ampla e coesa torna-se uma necessidade absoluta. Nesse sentido, à U.E não lhe resta outra alternativa que não aprofundar politicamente o seu projecto, nomeadamente a nível da PESC, se quiser levar a bom porto a sua agenda global multilateral e, deste modo, reforçar a sua relevância e credibilidade externas junto dos seus principais parceiros internacionais.

Ainda neste domínio do multilateralismo, o papel da U.E no seio das principais OI tem, também ele, uma relevância decisiva. Porém, a representação da União no seio de organizações como a ONU ou a NATO postula-se como um dos maiores desafios à afirmação e credibilização externas da U.E, na medida em que, a perpetuar-se o actual modelo de representatividade,¹²⁷ há o duplo e sério risco de fragmentação interna e de secundarização perante os restantes actores internacionais, particularmente as potências económicas emergentes. Também relativamente à NATO, a dificuldade de articulação e ambiguidade entre a PCSD e as capacidades e objectivos da Aliança Atlântica perspectivam uma cada vez maior dependência e subalternização europeia perante os E.U.A, o que em nada contribui para potenciar a afirmação externa da U.E.

Outro elemento que importa, também, relevar na análise em torno desta questão diz respeito ao Tratado de Lisboa e, concretamente, às inovações por ele introduzidas a nível da ação externa da U.E. O TL veio atribuir, pela primeira vez, à União e, de forma explícita, uma personalidade jurídica única¹²⁸, facto que motivou, portanto, uma nova concepção jurídica da União enquanto sujeito de direito internacional. Como consequência desta atribuição, a afirmação externa da U.E viu-se

¹²⁷Tanto no seio da ONU, como da NATO, são os EM da União que se encontram representados a nível individual. Em bom rigor tal significa que a União Europeia não se encontra representada como um todo, ao contrário do que sucede no seio da OMC.

¹²⁸Conforme o disposto no Artigo 47º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL: “A União tem personalidade jurídica.”

significativamente reforçada. Isto porque de acordo com o Grupo de Trabalho III, encarregue do estudo e da elaboração do relatório final sobre este tema, “*A União torna-se, assim, um sujeito de direito internacional – ao lado dos Estados-Membros, sem prejudicar a própria qualidade de sujeitos de direito internacional destes últimos [...]*”¹²⁹ Na prática isto traduz-se numa imensidão de novas competências que passam a ser internacionalmente reconhecidas à U.E. Graças à atribuição de personalidade jurídica, a União passa a poder celebrar tratados; ser membro de uma OI; apresentar reclamações ou acções junto de órgãos jurisdicionais internacionais; aderir a convenções internacionais, bem como a ter direito de legação, de beneficiar de imunidade e, naturalmente, de assumir responsabilidade a nível internacional.¹³⁰ Deste modo, as razões que motivaram a atribuição explícita de personalidade jurídica única à U.E vão, essencialmente, ao encontro da necessidade de uma maior afirmação e projecção externas da União, uma vez que de acordo com o mesmo Grupo de Trabalho são: “[...] *razões que se prendem com a eliminação das ambiguidades que prejudicam a afirmação da identidade da União na cena internacional e a segurança jurídica indispensável nas relações internacionais com outros sujeitos, quer Estados terceiros quer OI [...]*”¹³¹ Mesmo assim, é possível, prossegue o grupo de trabalho, encontrar igualmente razões “[...] *de transparência e de melhor visibilidade da União não apenas em relação a Estados terceiros, mas também em relação aos próprios cidadãos europeus.*”¹³²

Também outro dos principais destaques introduzidos pelo TL a este nível diz respeito à nova configuração institucional no âmbito da actuação externa da U.E, nomeadamente no âmbito da PESC. A criação dos cargos de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, de Presidente do Conselho Europeu e a criação do Serviço Europeu de Acção Externa são, assim, as grandes novidades político-institucionais introduzidas pelo TL e que têm um

¹²⁹Relatório Final do Grupo de Trabalho III “Personalidade Jurídica”, CONV 305/02, de 1/10/2002, cit., IV, 19.

¹³⁰Idem, ibidem.

¹³¹Idem, ibidem.

¹³²Relatório Final do Grupo de Trabalho III “Personalidade Jurídica”, CONV 305/02, de 1/10/2002, cit., respectivamente II,8 e II,11 e V,47, A.,2; aqui citado por Mesquita, 2011, p.89.

impacto significativo no relacionamento da U.E com os seus EM. Uma vez que, de acordo com Maria José Rangel de Mesquita,:

“[...] por um lado, afastam os Estados membros do exercício de um conjunto de competências que, até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, lhes estava cometido através da sua participação no Conselho e respectiva presidência rotativa e , por outro lado, implica uma mais estreita articulação com – e porventura prevalência sobre – uma função tradicionalmente nuclear dos Estados, ou seja, a condução da política externa e a diplomacia.” (MESQUITA, 2011:81)

Em suma, no que respeita às alterações introduzidas pelo TL em matéria de actuação externa, podemos concluir que estas vão ao encontro das principais preocupações manifestadas, através de diversos documentos e posições oficiais, pelas diferentes instituições e órgãos comunitários relativamente ao papel e à relevância da União enquanto actor global.¹³³ Isto porque segundo a mesma autora “[...]se pretende que tal papel seja um papel cimeiro e relevante, em razão da importância política e económica da União Europeia, a par de outros sujeitos de DI determinantes para a evolução da Ordem Jurídica Internacional.” (MESQUITA, 2011:20) No fundo, estas alterações são o resultado natural de um exame de consciência europeia, segundo o qual a União reconhece a dificuldade em dotar-se de autonomia suficiente para resolver os seus problemas, para cumprir os seus objectivos e para fazer valer os seus interesses e as suas posições.¹³⁴

As ameaças são hoje mais dinâmicas e transversais a todas as sociedades mundiais, acarretando consigo um grau de complexidade, sofisticação e intolerância superiores, relativamente ao passado, tudo numa escala de dimensão universal. Por conseguinte, o envolvimento e a participação de todos os agentes e actores internacionais, de forma conjunta e concertada, torna-se uma necessidade imperiosa, de modo a garantir uma resposta global e eficaz. Assim o reitera Simões de Matos quando afirma que:

“Num mundo de ameaças e desafios globais, a segurança e a prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral efectivo, e isso só se

¹³³Mesquita, 2011, p.81.

¹³⁴Simões de Matos, 2008, p.18.

consegue através do desenvolvimento de uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas.”¹³⁵

Em suma, urge, à U.E, a necessidade de uma afirmação credível e consolidada no plano externo, como forma de preservar e difundir os seus valores, os seus princípios, desenvolvendo, igualmente, um papel estabilizador e vanguardista no contexto de um mundo global e multipolar. É nesse sentido que a União tem procurado, desde a sua génese, primeiro a nível económico e mais recentemente a nível político, aumentar progressivamente a sua necessidade de influenciar decisivamente a cena internacional.¹³⁶ Com efeito, um longo caminho há, ainda, a percorrer.

3.2. A Representação Externa da União Europeia

3.2.1. O Presidente da Comissão Europeia

Representar externamente a U.E significa revelar a “face” pública da União na cena internacional, nomeadamente junto de países terceiros e OI, bem como durante negociações a este nível. Assim, no plano institucional, a Comissão Europeia é a instituição comunitária mais bem colocada neste âmbito, na medida em que é o órgão, por excelência, que representa e promove o interesse geral da U.E,¹³⁷ personificando, deste modo, o que se designa por interesse comunitário ou supranacional.¹³⁸

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comissão Europeia viu o seu papel de representação externa da U.E ser, em parte, condicionado e limitado pelas inovações introduzidas no domínio da acção externa, nomeadamente a criação do SEAE e dos cargos de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros

¹³⁵Idem, ibidem, p.21.

¹³⁶Idem, ibidem.

¹³⁷Ver art.17º, nº1, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹³⁸A Comissão detém, igualmente, um poder geral de iniciativa legislativa, ainda que, em alguns casos específicos, este tenha de ser partilhado, bem como poderes executivos, sejam eles próprios ou delegados.

e Política de Segurança e de Presidente do Conselho Europeu. O exemplo mais evidente ocorre a nível da PESC onde a Comissão passa a ter apenas o direito de apoiar uma proposta endereçada ao Conselho pelo Alto Representante, vendo-se, como tal, excluída de apresentar propostas por iniciativa própria neste domínio.¹³⁹

Ainda assim, de acordo com o disposto no Art.17º, nº1, parágrafo terceiro do TUE, *“Com excepção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União.”* Estamos, deste modo, perante a atribuição de uma competência de enorme relevância em matéria de actuação externa da U.E que é, de acordo com o direito originário, atribuída à Comissão Europeia. Como teremos oportunidade de comprovar mais adiante, convém salientar que a atribuição desta competência à Comissão não é, com efeito, dissociável da criação do cargo de Alto Representante, quer seja no domínio geral da acção externa da União, quer seja no domínio concreto e exclusivo da PESC.

O mesmo artigo no seu nº6, primeiros três parágrafos consagra que:

“O Presidente da Comissão:

- a) Define as orientações no âmbito das quais a Comissão exerce a sua missão;
- b) Determina a organização interna da Comissão, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua acção;
- c) Nomeia vice-presidentes de entre os membros da Comissão, com excepção do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança”¹⁴⁰

O Presidente, na qualidade de representante da Comissão, tem ainda assento garantido no Conselho Europeu¹⁴¹ e nas reuniões do G8 e G20. É também o presidente da Comissão quem representa a União nas cimeiras bilaterais ou multilaterais com os demais actores e agentes internacionais, sejam eles países, regiões ou OI. Esta é, no entanto, uma realidade que, na prática, desde a entrada em vigor do TL, passou a dividir com o Presidente do Conselho Europeu.

¹³⁹Ver art.30º, nº1, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁴⁰Art.17º, nº6, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁴¹De acordo com o disposto no art.15º, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL “O Conselho Europeu é composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como pelo seu Presidente e pelo Presidente da Comissão [...]”

No entanto, a verdade é que a criação, pelo TL, dos cargos de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e de Presidente do Conselho Europeu apenas retiram à Comissão Europeia e, conseqüentemente, ao seu Presidente competências no âmbito da PESC. Nos restantes domínios da acção externa da União, a Comissão continua a gozar de uma posição privilegiada, nomeadamente em termos de representação externa da União. Nesse sentido, o seu Presidente perfila-se, desde logo, como a figura mais bem posicionada e com maior credibilidade para o fazer, uma vez que, excluindo a PESC, todos os outros domínios da acção externa são, segundo Nugent & Richard:

“[...] de tal forma abrangentes e estão de tal forma interligados com as políticas comunitárias que significa que existem poucas áreas a nível da acção externa da U.E, incluindo a PESC, onde a Comissão estará, se não na liderança, pelo menos intimamente envolvida no processo decisório.”¹⁴²

Por esta razão é expectável que o Presidente da Comissão procure garantir uma presença regular e assídua nos principais fora e negociações internacionais. Sem questionar a legitimidade de ser a Comissão, através do seu Presidente, a representar a U.E em reuniões desta natureza, a verdade é que, uma vez mais, de acordo com os mesmos autores:

“[...]a Comissão está também a aproveitar as incertezas institucionais e a concorrência entre os agentes menos estabelecidos no quadro da U.E (nomeadamente a Alta Representante e o Presidente do Conselho Europeu) como uma oportunidade para aumentar o seu próprio perfil.”¹⁴³

Daqui se infere que, apesar da Comissão Europeia ter visto serem-lhe, indirectamente, reduzidas algumas competências em termos de representação externa da U.E, particularmente devido à sua transferência para o novo SEAE e devido à criação das novas figuras de Alto Representante e de Presidente do Conselho Europeu, o seu Presidente, nem por isso viu diminuídas, na prática, as suas competências neste âmbito. Continua, desta forma, a valer-se do exercício de um cargo há já muito instituído e consolidado no seio da U.E, por oposição aos

¹⁴²Nugent & Rhinard, 2011, p.26, trad. livre do autor.

¹⁴³Idem, ibidem, p.24, trad. livre do autor.

cargos recém-criados pelo TL no âmbito da acção externa e que, pela sua juventude e ambiguidade, têm revelado dificuldades de afirmação e credibilização quer no plano interno, quer no plano externo.

Tomando em consideração tudo a que já se aludiu não será, pois, difícil compreender que também os demais parceiros internacionais da U.E procurem, ainda, reconhecer no Presidente da Comissão Europeia a figura primordial de representação externa da U.E. Sobretudo em virtude da sua posição consolidada, desde há muito, no seio da União, e em virtude das competências e funções dos recentes cargos de Alto Representante e de Presidente do Conselho Europeu lhes serem, ainda, pouco claras e ambíguas, ou mesmo desconhecidas para alguns desses parceiros. Como consequência, a opção natural e preferencial pela figura do Presidente da Comissão em termos de representação externa da União torna-se evidente face a uma maior desconfiança relativamente aos novos cargos institucionais com igual competência a esse nível.

Uma última nota, apenas para referir que, embora a acção da Comissão tenha por base o princípio da colegialidade, a verdade é que o presidente é bem mais do que um *primus inter pare*. Condição que se verifica não só no seio da Comissão, como também a nível de toda a União, nomeadamente entre os presidentes e/ou responsáveis máximos das demais instituições europeias.

3.2.2. O Presidente do Conselho Europeu

O Conselho Europeu, órgão intergovernamental por excelência da União Europeia, registou, com a entrada em vigor do TL, um reforço significativo dos seus poderes e do seu estatuto. Responsável por definir as orientações e prioridades políticas gerais da U.E,¹⁴⁴ conferindo, assim, os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e aprofundamento, o Conselho Europeu viu, pela primeira vez, o

¹⁴⁴Ver art.15º, nº1, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

direito originário reconhecer-lhe o estatuto de instituição europeia¹⁴⁵. Passou, portanto, a integrar oficialmente o quadro institucional da União, a par dos restantes órgãos que já gozavam do mesmo estatuto.

Entre as razões que motivaram o reforço do estatuto e, conseqüentemente, dos poderes e competências do Conselho Europeu destaca-se, desde logo, a criação do novo cargo de Presidente do Conselho Europeu. Trata-se de um cargo autónomo e independente que vem substituir o anterior sistema de presidências rotativas do Conselho Europeu, sem que tal implique o fim do sistema de presidências rotativas da União e das demais formações do Conselho da U.E, com excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros, que se mantêm em vigor e inalteradas.¹⁴⁶

Com o intuito principal de conferir estabilidade à União, por um lado, e visibilidade, por outro, a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu, eleito por esta mesma instituição, por maioria qualificada, para o exercício de um mandato de dois anos e meio, e renovável uma vez,¹⁴⁷ implicou a definição explícita da sua competência no próprio direito originário. Competência, essa, que abrange, de forma particular, o domínio da PESC, bem como o âmbito da acção externa da U.E na sua expressão mais intergovernamental. Assim, de acordo com o disposto no Art.15º, nº6 TUE:

“6. O Presidente do Conselho Europeu:

- a) Preside aos trabalhos do Conselho Europeu e dinamiza esses trabalhos;
- b) Assegura a preparação e continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão e com base nos trabalhos do Conselho de Assuntos Gerais;
- c) Actua no sentido de facilitar a coesão e o consenso no âmbito do Conselho Europeu;
- d) Apresenta um relatório ao Parlamento Europeu após cada uma das reuniões do Conselho Europeu”

O Presidente do Conselho Europeu assegura ao seu nível e nessa qualidade, a representação externa da União nas matérias do âmbito

¹⁴⁵Ver art.13º, nº1, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁴⁶Ver art.16º, nº9 do TUE; art.236º do TFUE e ainda art.2º da Decisão do Conselho de 1 Dezembro 2009 que adopta o seu Regulamento Interno (2009/937/EU – JO L 325 de 11/12/2009) completado pelo Anexo I e o nº5 do art.2º do mesmo regulamento.

¹⁴⁷Ver art.15º, nº5, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

O Presidente do Conselho Europeu não pode exercer qualquer mandato nacional.”¹⁴⁸

Ao atribuir ao Presidente do Conselho Europeu competência de representação externa da União no domínio da PESC “*sem prejuízo das atribuições do Alto Representante*”,¹⁴⁹ o TL revela-se pouco claro e esclarecedor, deixando, desde logo, margem a uma interpretação dúbia e ambígua sobre o significado real e efectivo desta disposição. Nesse sentido, Maria José Rangel de Mesquita ressalva, de forma pertinente, que:

“[...]a questão fulcral que se coloca, decorrente da atribuição da competência ao Presidente do Conselho Europeu pelo TUE em matéria de acção externa, na sua vertente PESC, é a da articulação entre essa competência e a competência própria do Alto Representante em matéria de PESC [...]” (MESQUITA, 2011: 206)

Podemos, no entanto, aludir à utilização da expressão “*O presidente do Conselho Europeu assegura ao seu nível [...]*”, como querendo significar que cabe ao Presidente do Conselho Europeu a representação externa da União no domínio da PESC a nível presidencial, ou seja, em encontros internacionais, que envolvam a participação de chefes de Estado e/ou de governo¹⁵⁰. Com efeito, o facto de tal não estar consagrado de forma explícita em qualquer disposição do direito originário faz que esta seja apenas uma, entre outras, interpretações possíveis. Regressaremos, porém, a esta questão no subcapítulo seguinte quando se abordar a questão das competências e atribuições do Alto Representante em matéria de acção e, particularmente, de representação externa da U.E.

¹⁴⁸Art.15º, nº6, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL. Negrito nosso.

¹⁴⁹Art.15º, nº 6, alínea d), segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁵⁰Esta é, aliás, a interpretação de Carlos Closa quando afirma que: “Até agora a acção de Van Rompuy parece ser baseada na atribuição de tarefas por níveis e não por áreas ou tópicos específicos. Ele próprio, no seu discurso ao Parlamento Europeu, antecipou que as reuniões com os Chefes de Estado e de governo ficariam sob sua competência, enquanto reuniões a nível ministerial, ficariam a cargo de Ashton. Na verdade, ele tem desempenhado o papel de anfitrião dos chefes de Estado e/ ou de governo de países terceiros que visitam as instituições da U.E em Bruxelas.”; Closa, 2010, p.5.

Deste modo, parece evidente que a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu visou, sobretudo, conferir maior coordenação, coerência e, sobretudo, maior continuidade à acção da U.E, não só no plano externo como particularmente no plano interno. Algo que, até à entrada em vigor do TL, não era possível em virtude da vigência do anterior sistema de presidências rotativas, assumidas semestralmente por cada um dos EM.

Do mesmo modo, resulta evidente que no plano externo e, concretamente a nível de representação externa da U.E, o exercício da sua competência facilmente aporta consigo um risco elevado de colisão com as competências e atribuições quer do Alto Representante, quer mesmo do próprio Presidente da Comissão Europeia. Apesar de tudo, com este último, o Presidente do Conselho Europeu, ao manter reuniões periódicas regulares, parece ter contribuído para uma melhor harmonização das funções de ambos a nível de representação externa da União. Destes encontros parece ter resultado, teoricamente, uma solução de compromisso que se traduz numa representação externa a nível de negócios estrangeiros e assuntos diplomáticos por parte do Presidente do Conselho Europeu, e numa representação externa a nível dos demais assuntos da acção externa da U.E, particularmente no plano económico e comercial, para o Presidente da Comissão Europeia. Com efeito, na prática esta solução não tem relevado a eficácia desejada, na medida em que, desde a entrada em vigor do TL, temos assistido a uma representação externa da U.E maioritariamente bicéfala, a praticamente todos os níveis. Desde reuniões, cimeiras, ou fóruns internacionais tanto o Presidente da Comissão como o Presidente do Conselho Europeu são presença praticamente indispensável, uma vez que tanto os assuntos económicos e os comerciais, entre os demais da acção externa, como os assuntos diplomáticos e os negócios estrangeiros, específicos da PESC estão, de tal forma, interligados, que são sempre objecto de interesse e de discussão nas relações mantidas entre U.E e os demais actores e agentes internacionais. Torna-se, pois, praticamente impossível dissociá-los e tratá-los de forma separada e independente. Nesse sentido, a presença de ambos é uma realidade praticamente inevitável. Além do mais, não podemos esquecer que o

Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão representam o interesse intergovernamental e o interesse supranacional, respectivamente. Deste modo, a presença de ambos os presidentes nas principais reuniões internacionais serve, ainda, para exercer uma fiscalização e um controlo mútuos por parte destas duas lógicas que caracterizam a construção europeia desde a sua génese, evitando, por conseguinte, toda e qualquer tentativa de supremacia ou subordinação de uma delas em relação à outra.

Em suma, de toda a análise levada a cabo no presente subcapítulo resulta claro que, se por um lado a criação deste cargo de Presidente do Conselho Europeu parece ter contribuído para reforçar a coerência da acção política da União ao mais alto nível é, igualmente, verdade que a atribuição que lhe foi feita em termos de funções e competências de representação externa contribuiu muito pouco para clarificar a eterna cacofonia externa que caracteriza a U.E desde os seus primórdios.

Concluindo somos levados a afirmar que este novo cargo aparenta estar a competir com uma série de outros cargos, nomeadamente o de Presidente da Comissão, o de Alto Representante, sem esquecer, ainda, a Presidência do Conselho por parte dos Estados-Membros.¹⁵¹ A diminuição ou não do risco de conflitualidade e fragmentação inter-institucional estará, assim, directamente ligado ao perfil e à personalidade da(s) pessoa(s) escolhida(s) para desempenhar este cargo no futuro.

3.2.3. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança

Foi com base nos contributos constantes dos vários documentos de trabalho, elaborados há pouco mais de uma década no âmbito da Convenção Europeia, pelo Grupo de Trabalho VII – “Acção Externa”, que se iniciou o debate e, posteriormente, todo o processo que levaria à criação oficial pelo TL do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de

¹⁵¹Lang, 2008, p.11.

Segurança, com todas as competências e funções que hoje lhe conhecemos. De acordo com um desses documentos de trabalho elaborado por Danuta Hübner “*A U.E tem de falar a uma só voz a nível das suas relações externas. Não deve haver margem para mais do que um centro de gravidade na esfera das acções externas*”¹⁵² Esta ideia é, posteriormente, desenvolvida e aplicada à figura do Alto Representante noutro documento do mesmo grupo de trabalho, elaborado por Elmar Brook, ao reiterar que este novo cargo representaria: “[...]um elemento central da reforma e uma melhoria da representação externa da União através de uma só pessoa, suportada por uma só administração”¹⁵³ Mais recentemente, Marisa Abreu escreveu, igualmente a propósito da nova figura a ser criada pelo defunto Tratado Constitucional, que: “*com a criação do lugar de ministro europeu dos Negócios Estrangeiros pretende-se ultrapassar a velha questão da dificuldade de representação externa da Europa enquanto unidade única e coesa*”¹⁵⁴ Com efeito, é no direito originário, que encontramos, hoje, consagradas, de forma explícita, as competências e as atribuições do Alto Representante a nível de representação externa da U.E. Assim, conforme o disposto, pelo TL, no artigo 27º, nº2 do TUE:

“ 2. O Alto Representante representa a União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum. Conduz o diálogo político com terceiros em nome da União e exprime a posição da União nas organizações internacionais e em conferências internacionais.”¹⁵⁵

O artigo supra referido remete-nos, ainda, para o Título VI da Parte V do TFUE, o qual faz precisamente referência às relações da União com as

¹⁵²Working Group VII – “External Action” Subject: “The External Representation of the European Union”; European Convention – Paper by Ms Danuta Hübner, Brussels, 7 November 2002, p.2, trad. livre do autor.

¹⁵³Working Group VII – “External Action” Brussels, 11 November 2002, p.2, trad. livre do autor

¹⁵⁴Abreu, 2005b, pp.152-153. Note-se que a denominação “Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros” utilizada pela autora se encontrava, na altura, de acordo com a denominação então prevista no malogrado Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, e que o TL veio posteriormente alterar para “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança”, mantendo, no entanto, intactas as suas competências e atribuições.

¹⁵⁵Art.27º, nº2, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

organizações internacionais e os países terceiros no âmbito da sua acção externa. A esse propósito o Art.221º do TFUE refere que:

- “1. A representação da União é assegurada pelas delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais.
2. As delegações da União ficam colocadas sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Actuam em estreita cooperação com as missões diplomáticas e consulares dos Estados-Membros.”¹⁵⁶

Daqui resulta, desde logo, uma primeira ambiguidade, uma vez que apesar das delegações da União estarem sob tutela directa do Alto Representante, não deixam de possuir as mesmas competências de representação externa que este no que às relações da União com OI e países terceiros diz respeito. Não resulta, assim, claro em que circunstâncias concretas a representação externa da União neste contexto, será, por um lado, directamente assegurada pelo Alto Representante e, por outro, pelas delegações da União.

A ambiguidade é, ainda, mais evidente em relação às competências de representação externa atribuídas ao Presidente do Conselho Europeu que recaem, precisamente, no mesmo domínio que as do Alto Representante, ou seja a PESC. Como já tivemos oportunidade de sublinhar no subcapítulo anterior, o facto do direito originário reiterar a ideia de que as competências de representação externa do Presidente do Conselho Europeu são exercidas “*sem prejuízo das atribuições do Alto Representante*”,¹⁵⁷ em nada contribui para esclarecer a situação. Pelo contrário, dá azo a que a duplicação desnecessária de funções e a tensão política entre estas duas figuras seja uma realidade bem presente.

Também no seio da Comissão Europeia, enquanto membro responsável pelas relações externas e pela coordenação da acção externa da União, a situação do Alto Representante não se afigura de todo pacífica em termos de representação

¹⁵⁶Art.221º do TFUE.

¹⁵⁷Art.15º, nº 6, alínea d), segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

externa.¹⁵⁸ O facto do Presidente da Comissão Europeia ter liberdade total para escolher os seus mais directos colaboradores e os seus Vice-Presidentes, com excepção do Alto Representante que é nomeado pelo Conselho,¹⁵⁹ ocupando, desde logo, um dos lugares da Vice-Presidência da Comissão, pode constituir um ponto de conflito e de tensão no relacionamento entre ambos, com naturais repercussões na representação externa da União, que é maioritariamente assegurada pela Comissão Europeia. É, pois, nesse sentido, que somos levados a corroborar a pertinência da problemática levantada, por Iris Goldner Lang ao afirmar que: “*É, no entanto, questionável se a unificação dos poderes, atribuída ao Conselho e à Comissão no domínio das relações externas, numa só pessoa, vai funcionar na prática, ou se levar a possíveis tensões entre o Alto Representante e o Presidente da Comissão.*”¹⁶⁰

Em suma, parece resultar claro que, também, o próprio Alto Representante não reúne a plenitude das condições necessárias para assegurar a representação externa da União no domínio que lhe está atribuído pelo direito originário, ou seja a PESC. Tal deve-se, essencialmente, ao facto de existirem outras figuras, nomeadamente o Presidente do Conselho Europeu, que possuem, também elas, competência de representação externa a esse mesmo nível e no mesmo domínio. O facto de não haver uma distinção clara e esclarecedora, pelo direito originário, no que às funções concretas de representação externa da União destas figuras diz respeito, faz com que o Alto Representante veja condicionado o pleno exercício das suas competências a este nível.

¹⁵⁸A este propósito é, aliás, reconhecido no relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu, redigido pelo eurodeputado belga Jean-Luc Dehaene: “As tarefas de Vice-Presidente da Comissão (Alto Representante) são extremamente onerosas e irão exigir uma estreita coordenação com as outras instituições, sobretudo com o Presidente da Comissão, de quem ele dependerá politicamente nos domínios das relações externas que são da responsabilidade da Comissão [...]” in Relatório sobre o impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Europeia (2008/2073(INI)); Comissão de Assuntos Constitucionais; Relator: Jean-Luc Dehaene; A6-0142/2009; 17.3.2009, p.15.

¹⁵⁹Ver art.17º, nº6, alínea c) e art.18º, nº1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁶⁰Lang, 2008, p.12.

3.3. Que voz(es) para a Europa?

Quem representa e se assume como a voz da Europa no Mundo é, porventura, a maior interrogação que perdura desde a génese da construção europeia, e que ameaça perpetuar-se, indefinidamente, sem que uma resposta clara e objectiva consiga ser encontrada. “*Um dos grandes desafios da Europa é poder falar a uma só voz*”¹⁶¹, já o alertava, a então primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher na década de oitenta.

Entre os que clamam ou, pelo menos, se perfilam como candidatos a ser a voz da Europa na cena internacional destacam-se, à partida, os três principais cargos da U.E: o de Presidente do Conselho Europeu, o de Alto Representante e o de Presidente da Comissão Europeia. No entanto, também a Presidência rotativa do Conselho, os Embaixadores da União em países terceiros e os próprios líderes dos EM da União se afiguram como possibilidades reais, embora já num plano mais remoto.

As relações inter-institucionais têm-se revelado um processo complexo e nem sempre fácil de gerir. Tal facto torna-se, ainda, mais evidente quando estão em causa alguns dos domínios mais delicados da construção europeia e da soberania dos EM como é o da política e das relações externas. Um reforço da cooperação institucional apresenta-se, pois, como parte do sucesso, na medida em que é uma premissa indispensável à garantia da eficácia e da credibilidade da acção externa da União. Com efeito, a promoção e a defesa dos interesses nacionais dos EM, conjuntamente com tensões burocráticas e institucionais limitam e afectam seriamente a credibilidade e a imagem externas da União.

O Triunvirato composto pelo Presidente da Comissão Europeia, Presidente do Conselho Europeu e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança não tem demonstrado ser a solução ambicionada e credível para conferir uma representação e uma voz unidas e coesas à Europa, e que deveria

¹⁶¹Tatcher, Discurso proferido no colégio da Europa em Bruges a 29 de Setembro de 1988.

ter sido encontrada com a entrada em vigor do TL. Pelo contrário, esta nova configuração tem contribuído para confundir, ainda mais, os parceiros e interlocutores internacionais da U.E.

Ciente desta realidade, o Parlamento Europeu avança com um modelo operacional de representação externa da U.E assente nas seguintes orientações e repartição de competências:

- “[...] – O Presidente do Conselho Europeu representa a União ao nível dos Chefes de Estado ou de Governo em questões relativas à PESC, mas não assume o poder de conduzir negociações políticas em nome da União, tarefa que incumbe ao Vice-presidente da Comissão (Alto Representante); também pode ser chamado a desempenhar um papel específico de representação do Conselho Europeu em determinados eventos internacionais;
- O Presidente da Comissão representa a União ao mais alto nível, em relação a todos os aspectos das relações externas da União, excepto no que se refere à PESC, ou a políticas sectoriais específicas incluídas no âmbito da acção externa da União (comércio externo, etc.); o Vice-presidente da Comissão (Alto Representante) ou o comissário competente/mandatado também podem assumir este papel sob a autoridade da Comissão;
 - O Vice-presidente da Comissão (Alto Representante) representa a União a nível ministerial ou em organizações internacionais no que respeita à acção externa global da União; desempenha igualmente, na qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, as funções de representação externa;”¹⁶²

Com efeito, apesar de procurar esclarecer e fazer a destriça, em termos de representação externa da U.E, entre as diferentes figuras com competências neste domínio, o Parlamento Europeu não deixa, no entanto, de manifestar alguma preocupação a este propósito, ao alertar para:

“[...]a importância da coordenação e da cooperação entre todas as partes responsáveis por estas diferentes tarefas relativas à representação externa da União, de modo a evitar conflitos de competência e a garantir a coerência e a visibilidade da União no plano externo”¹⁶³

¹⁶²Relatório sobre o impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Europeia (2008/2073(INI)); Comissão de Assuntos Constitucionais; Relator: Jean-Luc Dehaene; A6-0142/2009; 17.3.2009 pp.16-17.

¹⁶³Idem, ibidem, p.17.

A relação entre o Presidente do Conselho Europeu e o Alto Representante é, no entanto, a que maior controvérsia tem gerado no contexto do debate em torno da acção externa da U.E. O facto de serem dois cargos novos e ambos com incidência, directa e particular, no domínio da PESC faz com que, não só o risco de conflitualidade, como o de replicação de funções e, inclusive em algumas circunstâncias, de indolência, seja uma realidade evidente que contribui, inevitavelmente, para a descredibilização e fragilidade externas da União. Nesse sentido, a representação externa da União é, porventura, um dos principais vectores no qual se farão sentir esses efeitos, uma vez que o próprio direito originário, muito pelo contrário, não oferece uma interpretação clara e esclarecedora a esse respeito. Todavia, como forma de minimizar essa lacuna, não resta ao Alto Representante outra alternativa que não seja cooperar estreitamente com o Presidente do Conselho Europeu, a fim de assegurar uma representação externa minimamente concertada e, desejavelmente, evitar uma duplicação desnecessária de funções.¹⁶⁴ Face a toda a controvérsia que se instalou, de forma generalizada, no seio da doutrina europeia em torno deste assunto, a clarificação desta problemática pelo direito originário tornar-se-á uma necessidade absoluta num futuro próximo.

Já entre o Presidente da Comissão e o Presidente do Conselho Europeu a disputa está, e estará, umbilicalmente ligada à eterna tensão entre supranacionalismo e intergovernamentalismo, nomeadamente na tentativa de prevalência e de submissão de uma das lógicas face à outra. Apesar de, a este nível, a interpretação do direito originário não ser tão dúbia quanto à relação entre o PCE e o Alto Representante, o risco de conflitualidade não deixa, contudo, de ser uma realidade, igualmente, bem presente.

Até à entrada em vigor do TL, o presidente da Comissão era a figura proeminente, por excelência, em termos de representação externa da U.E. Com efeito, a introdução do novo cargo de Presidente do Conselho Europeu veio interferir directamente com esse estatuto, diminuindo, em teoria, as competências do Presidente da Comissão relativamente à representação externa da União. A verdade é que, na prática, o Presidente da Comissão perdeu a exclusividade quase total de

¹⁶⁴Lang, 2008, p.15.

representação externa da União que detinha até à entrada em vigor do TL.¹⁶⁵ Todavia, o risco de conflitualidade e de duplicação de funções entre o Presidente do Conselho Europeu e o Alto Representante, resultantes da pouca clareza do direito originário, bem como a adaptação natural destes dois titulares aos seus novos cargos, têm permitido ao Presidente da Comissão limitar essa diminuição de competências em termos de representação externa. Nesse sentido, a perda foi relativa e não absoluta, uma vez que o Presidente da Comissão passou a partilhar a representação externa da União, de forma mais evidente, com o PCE e, ainda, de forma menos notória, com o Alto Representante. A comprová-lo está o facto das cimeiras bilaterais ou multilaterais da U.E contarem agora com a presença do Presidente do Conselho Europeu e do Presidente da Comissão, quando, até à entrada em vigor do TL, a representação externa da União nestas reuniões internacionais era assegurada apenas por este último. Ainda assim, e uma vez mais, a personalidade, o perfil e a capacidade dos titulares destes cargos, sobretudo do ponto de vista político, postulam-se como factores tão, ou mais, decisivos do que as competências que lhes são formalmente atribuídas pelo direito originário.

Relativamente à relação entre o Presidente da Comissão e o Alto Representante, esta encontra-se directamente associada ao facto de ambos integrarem a Comissão Europeia e, nesse sentido, de ambos representarem e defenderem o interesse supranacional, ainda que o primeiro o faça de forma exclusiva e o segundo de forma parcial.¹⁶⁶ O facto do Alto Representante ter competência de representação a nível da PESC¹⁶⁷ e da Comissão não dispor dessa mesma competência nesse domínio¹⁶⁸ parece diminuir, desde logo, o risco de conflitualidade e tensão entre estes dois cargos. Nesse sentido, a questão da representação externa da União por

¹⁶⁵A exclusividade não era total na medida em que as Presidências semestrais do Conselho da U.E e do Conselho Europeu já existentes anteriormente à entrada em vigor do TL, detinham também competência de representação externa da U.E, embora na prática em virtude de mudarem a cada seis meses não logravam a visibilidade e a projecção externas desejadas por comparação com o Presidente da Comissão.

¹⁶⁶Note-se que a este propósito, o Alto Representante, em virtude do seu duplo-chapéu, defende tanto o interesse comunitário (enquanto membro da Comissão Europeia), como o interesse intergovernamental (enquanto mandatário do Conselho para a PESC e Presidente do CNE).

¹⁶⁷Ver art.27º, nº 2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁶⁸De acordo com o art.17º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL: “Com excepção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União.”

parte destas duas figuras parece à partida, e de acordo com o direito originário, ser muito menos dúbia, quando comparada com as competências atribuídas ao Alto Representante e ao Presidente do Conselho Europeu neste domínio. Deste modo, torna-se, relativamente, claro que o Alto Representante é competente para assegurar a representação da União a nível da PESC e o Presidente da Comissão, por via das competências atribuídas à instituição a que preside, assegura essa mesma representação nos restantes domínios da acção externa.¹⁶⁹ Ainda assim, o risco de tensão entre ambos, com consequências negativas na afirmação de uma voz europeia una e coesa no plano externo, não estará totalmente excluído. Isto porque parece difícil que o Presidente da Comissão se abstenha de actuar e intervir no âmbito das relações externas da comissão, na medida em que, segundo Iris Goldner Lang:

“O seu dever de "estabelecer diretrizes em que a Comissão está a trabalhar" é muito amplo e pode abranger diretrizes na área das relações externas, também. Além disso, muitas das áreas de trabalho da Comissão distribuindo pastas por um conjunto de comissários, como a política comercial, a ajuda ao desenvolvimento e alargamento, implicam questões de relações externas.”¹⁷⁰

Deste modo, uma boa articulação e cooperação entre o Alto Representante e os demais comissários e de, forma particular, com o Presidente da Comissão Europeia postula-se, desde logo, com um elemento chave e determinante na garantia de uma melhor e mais eficaz representação externa europeia, e, conseqüentemente, na efectiva coerência e coesão de toda a acção e afirmação externas da União.

Em suma, somos levados a concordar com a tese de que a U.E não possui uma representação externa una.¹⁷¹ O mesmo é dizer que corroboramos a ideia de um “triângulo dos negócios estrangeiros” composto pelo Presidente do Conselho Europeu, pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e pelo Presidente da Comissão Europeia. Como resultado, a

¹⁶⁹Ver arts.27º, nº2 e 17º, nº1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁷⁰Lang, 2008, p.14, trad. livre do autor.

¹⁷¹Sobre esta matéria Maria José Rangel de Mesquita afirma que: “Quanto à representação externa, note-se todavia que o Tratado de Lisboa não impôs uma representação externa una, já que o TUE confere ao Presidente do Conselho Europeu competência de representação externa da União, ao seu nível, a qual não prejudicará a competência cometida pelo mesmo Tratado ao Alto Representante em matéria de PESC”; Mesquita, 2011, p.257.

voz da U.E no plano externo não se pauta pela clareza nem pela coesão. Note-se, todavia, que não é, necessariamente, por existir mais do que uma figura com competência de representação externa que não se torna possível falar externamente a uma só voz, transmitindo a mesma mensagem desejada de forma coesa e coerente, ainda que a diferentes níveis. Com efeito, no caso da U.E, a situação afigura-se bem mais complexa e difícil, na medida em que apesar de existirem três figuras com competência de representação externa não se registam nem uma, nem três, mas sim uma cacofonia de múltiplas vozes dissonantes e desconexas. Às vozes destas três figuras temos, ainda, de acrescentar as vozes de cada um dos EM, que aproveitam o exercício das presidências semestrais rotativas do Conselho da U.E para expressar, de forma mais vincada, as suas posições. Isto já para não falar nos líderes dos maiores EM, que, sobretudo, pelo seu peso económico e pela sua dimensão histórica no processo de construção europeia, têm feito ouvir as suas vozes e fazer valer as suas posições de forma sistemática e bem mais influente do qualquer outro EM, órgão ou figura da União. No fundo, parecer haver, de facto, uma sobreposição de vozes e posições no seio da U.E, o que se traduz em problemas efectivos no funcionamento e na organização da União, levando inclusive a questionar a sua autonomia e a sua capacidade decisória efectiva.¹⁷² Deste modo, a personalidade e o perfil das figuras escolhidas para os cargos de Alto Representante e de Presidente do Conselho Europeu, bem como a sua capacidade de adaptação aos mesmos continuarão a desempenhar um papel relevante no maior ou menor sucesso da credibilidade da acção externa da U.E.

No entanto, há que ter em atenção que qualquer mudança institucional pode alterar, irreversivelmente, o equilíbrio institucional e o equilíbrio entre os EM.¹⁷³ Já no seio da U.E, a solução deverá, assim, passar por um compromisso que assegure uma definição clara e inequívoca das competências e atribuições do(s) protagonista(s) da acção externa da U.E, sem que este seja, no entanto, demasiado rígido. Caso contrário constituiria uma força de bloqueio a eventuais alterações, que se revelam necessárias num projecto em permanente evolução e negociação como é o da

¹⁷²Lang, 2008, p.21.

¹⁷³Idem, ibidem.

construção europeia. Deste modo, para que tal se torne efectivamente uma realidade, René Leray recorda-nos que:

“Convém portanto não dissociar artificialmente os «arranjos» que certamente deverão ter lugar (em termos de prioridade de expressão, de precedência nas reuniões internacionais...) e a «produção», sempre crescente de posições, acções, estratégias comuns da União, recebendo um apoio efectivo e activo de todos os Estados-Membros.”¹⁷⁴

É, em grande medida, da conjugação destas duas premissas que se jogará o papel da União na cena internacional. A verdade é que, não obstante todas as conquistas já logradas, a realidade europeia continua a ser caracterizada por uma cacofonia de vozes, cujo resultado se traduz, naturalmente, numa representação internacional fragmentada e desconexa. Um tema que continua, ainda hoje, a ser uma questão de grande complexidade e controvérsia, quer seja do ponto de vista político, jurídico ou institucional.

3.4. A Relação entre os Assuntos Internos e a Acção Externa da União Europeia

3.4.1. A Acção Externa da U.E como prolongamento dos Assuntos Internos

A propósito da estreita relação entre os assuntos internos e a acção externa da U.E, o Tratado de Lisboa deu um importante e inequívoco contributo no sentido do seu reforço, na medida em que introduziu um conjunto de novidades relativamente ao âmago da estrutura orgânica da União. A mais evidente é, desde logo, a abolição da sua antiga e complexa arquitectura assente em três pilares.¹⁷⁵ Tal abolição veio significar que os diferentes domínios de acção da U.E passaram a estar plenamente

¹⁷⁴Leray, Uma Representação Internacional Desperdiçada, em: O Novo Estado da Europa: as ideias-força para compreender os novos contextos da União; Campo de Comunicação; Lisboa, 2004, p.224.

¹⁷⁵Até à entrada em vigor do TL o funcionamento da U.E assentava em torno de uma estrutura de pilares, criada em 1993, aquando da entrada do Tratado de Amesterdão. O primeiro pilar era comunitário e compreendia as três comunidades fundadoras (CEE, CECA, CEEA/EURATOM). O segundo pilar era o da PESC e o terceiro pilar dizia respeito à Cooperação Judicial e Policial em Matéria Penal. O primeiro pilar era de natureza comunitária, enquanto os outros dois de natureza intergovernamental.

integrados uns nos outros, formando um modelo orgânico único. Assistimos, portanto, a uma maior simplificação e a uma maior coesão da sua acção, quer no plano interno, quer no plano externo. O funcionamento da U.E passa, assim, a assentar nas competências exclusivas, partilhadas e complementares atribuídas, quer à própria União, quer aos seus Estados-Membros, por via do direito originário.¹⁷⁶ Esta inovação vem influenciar directamente a relação entre os assuntos internos e a acção externa da U.E, ainda que ambas as esferas continuem a englobar políticas e domínios, quer de natureza exclusivamente intergovernamental, quer de natureza comunitária. O mesmo é dizer que o grau de interacção e de interdependência entre a esfera interna e a esfera externa passou, assim, para um grau de aprofundamento superior.

Com efeito, e contrariamente ao que possa parecer, a actuação da União além-fronteiras não se resume exclusivamente ao domínio geral da acção externa, uma vez que, de acordo com o direito originário, na sua redação pelo TL, esta engloba, igualmente, os aspectos externos de políticas internas da União. A comprová-lo está o facto desses mesmos aspectos externos de políticas internas da União, tal como os diferentes domínios da acção externa, estarem sujeitos aos princípios e objectivos gerais comuns a toda a acção externa.¹⁷⁷ Nesse sentido, políticas e acções da esfera interna da União como a cooperação a nível de liberdade, segurança e justiça; o alargamento; os assuntos económicos e monetários; a concorrência; o ambiente e energia; a saúde; ou a política regional são apenas algumas das políticas internas mais evidentes que incluem aspectos externos relevantes para a actuação externa da União. Nota, ainda, para a política europeia de vizinhança e para os direitos fundamentais que, apesar de não integrarem, à luz do direito originário, nem o domínio da acção externa, nem o domínio das políticas internas que englobam aspectos externos, aportam consigo e, por natureza, uma dimensão externa intrínseca.

¹⁷⁶Ver arts.3º, 4º e 5º, todos do TFUE.

¹⁷⁷Mesquita, 2011, p.467.

Entre os principais domínios que motivaram o estreitar de relações entre os assuntos internos e a acção externa da União destacamos apenas um exemplo que consideramos ser dos mais relevantes, e que diz respeito ao estabelecimento do ELSJ. Este veio postular-se como um verdadeiro marco disruptivo no projecto de construção europeia, assumindo, simultaneamente, uma dupla importância. Por um lado, ao estabelecer-se como um dos motores das políticas e acções internas da União e, por outro, embora menos conhecido, mas tão ou mais relevante, ao afirmar-se, através da sua dimensão externa, como um dos domínios mais importantes de toda a actuação externa da União. É precisamente esta dupla condição de, simultaneamente, influenciar e integrar, quer os assuntos internos, quer a acção externa da União, que faz do ELSJ um dos âmbitos mais importantes da U.E, pois é, também, através dele e, em particular da sua dimensão externa e da sua relação com a PESC, que se jogará o futuro da União enquanto actor geopolítico relevante.¹⁷⁸

Já no plano político-institucional, o triunvirato responsável pela actuação e representação externa da União¹⁷⁹ desempenhará um papel de charneira na efectivação de uma articulação real e eficaz entre a esfera interna e a esfera externa da União. Com efeito, as funções e a repartição de competências entre estes cargos, a que aludimos no subcapítulo anterior, bem como o perfil dos titulares dos mesmos têm-se revelado obstáculos à concretização dos resultados desejados. Assim, apesar do seu duplo-chapéu e das competências do Alto Representante não se esgotarem, directa e exclusivamente, no domínio específico da PESC, a verdade é que o seu trabalho tenderá a que dedique uma atenção maioritária e preferencial a esse domínio. A margem para conseguir cobrir de forma efectiva os demais domínios da actuação externa da União, nomeadamente os que dizem respeito à dimensão externa das restantes políticas e acções internas da União vê-se, assim, reduzida.

¹⁷⁸Com efeito, a tendência em manter a PESC sob alçada exclusiva do método intergovernamental é um sinal evidente de fragmentação, que fragiliza e limita a acção e a coesão externas da União enquanto actor geopolítico internacional.

¹⁷⁹Referimo-nos naturalmente ao Presidente da Comissão Europeia, ao Presidente do Conselho Europeu e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

Se ao complexo triunvirato responsável pela acção e representação externas da U.E, acrescentarmos, ainda, os agentes e as estruturas que, a nível dos assuntos internos da União desempenham funções com repercussões na sua acção externa (Eurojust, Europol, Frontex, Rede Judiciária Europeia, entre outros, já para não falar no SEAE, nos comissários europeus e nas configurações do Conselho, rapidamente se chega à conclusão que existe um excessivo e disperso número de agentes responsáveis pelos assuntos que, directa ou indirectamente, se enquadram no âmbito geral da acção externa da U.E. Cada um destes agentes lança anualmente inúmeras iniciativas (projectos, propostas, planos de acção, estratégias, parcerias, agendas, etc.) que, no seu conjunto, ora são uma repetição exaustiva de intenções e linhas orientadoras, ora são iniciativas totalmente díspares e sem qualquer correlação. O resultado traduz-se numa gritante e preocupante falta de eficácia de todo o conjunto de agentes com responsabilidades no âmbito da acção externa da União. A excessiva complexidade e falta de articulação de toda esta rede de agentes e instrumentos em nada contribui para a coesão interna da União, cujo reflexo se repercute, essencialmente, na descridibilização e na fragilização da posição e da afirmação externas da União.

Em suma, no contexto de um mundo globalizado, a acção externa da U.E celeremente se tornou num prolongamento e num reflexo naturais dos seus assuntos internos, e no qual os grandes desafios e ameaças externas são, hoje, verdadeiras ameaças à organização e ao funcionamento internos da U.E. Perante o grau de interdependência e complexidade crescente entre ambas as esferas de acção, uma redefinição da estrutura orgânica, no sentido de uma maior simplificação e eficácia e de uma melhor articulação político-institucional, continua a ser uma necessidade desejável, não obstante os esforços positivos já alcançados até ao presente. Não será possível à U.E falar e agir de forma una, coesa e concertada no plano externo sem o conseguir fazer primeiro no plano interno. Neste sentido, os novos cargos introduzidos pelo Tratado de Lisboa, em particular o de Alto Representante, por via da sua natureza *sui generis*, jogarão um papel decisivo nesse processo, enquanto elos de ligação indispensáveis entre os assuntos da esfera interna e a acção externa

da União. É precisamente sobre este ponto que nos debruçaremos nos subcapítulos subsequentes.

3.4.2. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança como elo de ligação entre os assuntos internos e a acção externa

3.4.2.1. A Articulação com o Parlamento Europeu

A articulação entre o Alto Representante e o Parlamento Europeu é assegurada, à luz do TL, pelo disposto no Art.36º do TUE quando consagra que:

“ O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa, e informa-o sobre a evolução destas políticas. O Alto Representante vela por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tidas em conta. Os Representantes Especiais podem ser associados à informação do Parlamento Europeu.

O Parlamento Europeu pode dirigir perguntas ou apresentar recomendações ao Conselho e ao Alto Representante. Procederá duas vezes por ano a um debate sobre os progressos realizados na execução da política externa e de segurança comum, incluindo a política comum de segurança e defesa.”¹⁸⁰

Tendo em conta o histórico do papel do PE na construção europeia, a introdução desta disposição representa uma notória conquista desta instituição, que viu, assim, ser-lhe atribuído o exercício de um papel mais activo e reconhecido no quadro político-institucional da U.E. Embora permaneçam, ainda, num plano estritamente consultivo e de supervisão, foi graças à criação do cargo de Alto Representante, que os poderes do Parlamento Europeu em matéria de acção externa e, particularmente, a nível da PESC, saíram reforçados. Esta conquista é particularmente relevante, na medida em que falamos de um domínio exclusivamente intergovernamental, que, porventura, se perfila como a prerrogativa mais sensível da soberania dos EM. A

¹⁸⁰Art.36º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

responsabilidade do Alto Representante perante o Parlamento Europeu é, ainda maior, em virtude do seu duplo-chapéu, nomeadamente enquanto membro da Comissão Europeia. Ao integrar a Comissão, o Alto Representante está sujeito ao voto de aprovação do Parlamento tal como o seu Presidente e todos os restantes comissários.¹⁸¹ Isto significa que o Parlamento Europeu pode, deste forma, rejeitar, ainda que indirectamente, o Alto Representante, em caso de voto negativo a toda a Comissão.

Para além da responsabilidade e do controlo exercidos sobre o Alto Representante, o PE ganha, ainda, graças a este cargo, a possibilidade de aceder a informações importantes e privilegiadas que lhe permitam, deste modo, supervisionar e controlar directamente, propostas e iniciativas no âmbito da PESC e, indirectamente, futuras decisões executivas que venham a resultar dessas mesmas propostas. Entre essas informações destacam-se aquelas produzidas pelo SEAE, órgão sobre o qual o PE logrou conquistar também um poder de controlo e supervisão, logo desde a sua génese, ao ter desempenhado um papel muito activo na sua organização, na sua composição e no seu financiamento.

Por tudo a que já aludimos é, assim, plausível considerar a criação do cargo de Alto Representante, como um dos contributos mais significativos para o reforço do papel do PE no seio da União Europeia. É, além do mais, a figura chave na articulação e na cooperação entre o PE e os principais órgãos e estruturas da acção externa e, particularmente, da PESC. A instituição do cargo de Alto Representante traduz, assim, a vontade de reforçar a interdependência e interação dos assuntos internos com a acção externa da União, nomeadamente através de uma figura que se estabeleça como mediador e articulador de ambas as esferas. Sendo que, a este respeito, a sua relação de proximidade com o PE vem, ainda, aproximar, um pouco mais, os cidadãos europeus das políticas e das decisões europeias e, nesse sentido, reforçar o sentimento de pertença à U.E.

¹⁸¹Ver art.17º, nº7, parágrafo terceiro do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

3.4.2.2. A Articulação com o Conselho Europeu

É, sobretudo, na sua qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros que a articulação do Alto Representante com o Conselho Europeu é mais evidente. Com efeito, também o facto ser um membro da Comissão Europeia, nomeadamente enquanto vice-presidente e responsável pelas relações externas, de ser o principal responsável pelo Serviço Europeu para a Acção Externa e de manter uma relação e uma cooperação privilegiadas com o PE justificam, igualmente, a importância de uma boa articulação com a instituição responsável pela definição do rumo da U.E.

Apesar do Conselho Europeu ser, por natureza, composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos EM, pelo Presidente da Comissão Europeia e, desde a sua criação, pelo Presidente do próprio Conselho Europeu, o direito originário confere ao Alto Representante a participação nos trabalhos desta instituição.¹⁸²

Por conseguinte, enquanto Presidente permanente do CNE, o Alto Representante coordena os trabalhos desta formação de modo a garantir a execução dos actos aprovados pelo Conselho Europeu, tendo em conta as prioridades e as orientações gerais definidas por esta instituição. O cumprimento destas mesmas orientações e prioridades exige, nesta formação do CNE, um grau de competência superior por parte dos seus membros e do seu Presidente, neste caso o Alto Representante, quando comparado com as demais formações do Conselho. Tal justifica-se pelo facto do CNE ser responsável pela execução dos domínios da acção externa, particularmente a PESC, matéria que está sujeita a regras e procedimentos específicos, e sobre a qual o Conselho Europeu delibera por unanimidade e não por maioria qualificada. Dito isto, a articulação da formação do CNE com o Conselho Europeu é, a par da formação do Conselho de Assuntos Gerais,¹⁸³ a mais importante. Deste forma a figura do Alto Representante desempenha, uma vez mais, um papel de charneira nesta articulação, na medida em que ao presidir à

¹⁸²Ver art.15º, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁸³Sobre esta formação ver subcapítulo 4.5.1 - “Conselho dos Negócios Estrangeiros vs Conselho de Assuntos Gerais” da Parte V da presente tese.

formação do CNE e ao participar nos trabalhos do Conselho Europeu se postula como um pivô privilegiado. Assegura, assim, as condições ideais para uma execução plena, eficaz e coerente das políticas e prioridades da U.E, e logo num dos seus domínios vitais e sensíveis como é o da acção externa, nomeadamente, a PESC.

Além do mais, enquanto principal responsável pela coordenação do trabalho desenvolvido pelo SEAE, o Alto Representante tem a missão de garantir que este organismo presta toda a assistência necessária ao Presidente do Conselho Europeu.¹⁸⁴ Uma vez mais, para assegurar que essa assistência é prestada de forma competente e de acordo com as necessidades do Presidente do Conselho Europeu, o Alto Representante encontra aqui um motivo adicional para manter um contacto regular com esta instituição, contribuindo, igualmente, para uma melhor concertação das suas acções, uma vez que ambos os cargos têm competência específica no domínio da PESC.

Relativamente ao Conselho Europeu convém sublinhar, ainda, que, como refere Maria José Rangel de Mesquita:

“[...]quer no âmbito das políticas e acções internas da União que expressamente comportam «aspectos externos» quer em relação aos demais domínios materiais ou políticas que podem implicar uma actuação internacional da União – em especial os previstos em sede de Disposições Comuns do TUE, o Direito originário não contempla qualquer intervenção expressa do Conselho Europeu com implicações na conformação da actuação da União como Sujeito de Direito Internacional.” (MESQUITA, 2011:205)

Nesse sentido, o Alto Representante poderá desempenhar, também aqui, um papel fundamental, quer pela relação próxima e de responsabilidade que detém perante o PE, quer pelo facto de integrar a Comissão Europeia. Ao cooperar activa e directamente com os restantes membros da Comissão, e que no seu conjunto são responsáveis pela execução destas políticas e acções internas da União com «aspectos externos», o Alto Representante poderá, gozando da sua possibilidade de

¹⁸⁴Ver art.2º, nº2 da decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

participação nos trabalhos do Conselho Europeu, fornecer a esta instituição as informações mais relevantes acerca dessas mesmas políticas e acções. Deste modo, o Conselho Europeu poderá, assim, colmatar esta lacuna do direito originário, através do exercício da sua competência geral consagrada no artigo 15º, número 1 do TUE (conferindo os impulsos, as orientações e as prioridades políticas gerais necessárias ao desenvolvimento da União), tendo em conta a informação e os *inputs* que lhe possam ser fornecidos pelo Alto Representante.

3.4.2.3. A Articulação com a Comissão Europeia

Como forma de garantir a unidade, a coerência e a eficácia da acção externa da União, e tendo em conta a natureza *sui generis* do seu cargo e das suas funções, o Alto Representante tem, necessariamente, de se articular com a Comissão Europeia, instituição promotora do interesse geral de toda a União.

Enquanto responsável máximo pela execução da PESC, o Alto Representante tem competência para apresentar ao Conselho propostas e iniciativas, a título individual ou em conjunto com a Comissão Europeia.¹⁸⁵ Entre elas destacam-se os casos das regras de execução da cláusula de solidariedade,¹⁸⁶ a adopção de medidas restritivas.¹⁸⁷ Também as relações da U.E com as OI são, de acordo com o próprio direito originário, uma competência conjunta do Alto Representante e da Comissão Europeia.¹⁸⁸ Deste modo, a articulação entre o Alto Representante e a Comissão assume uma relevância, particularmente, importante. Além do mais, enquanto principal responsável pela coordenação do trabalho desenvolvido pelo SEAE, o Alto Representante tem a missão de garantir que este organismo presta toda a assistência necessária ao Presidente da Comissão.¹⁸⁹

¹⁸⁵Ver art.30º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁸⁶Ver art.222º do TFUE.

¹⁸⁷Ver art.215º do TFUE.

¹⁸⁸Ver art.220º do TFUE.

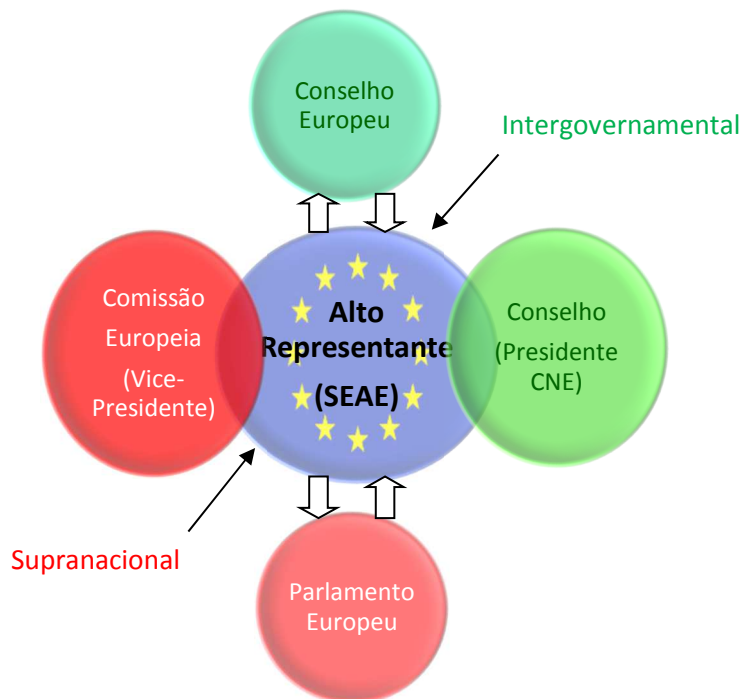
¹⁸⁹Cumprindo, assim, uma vez mais, com o disposto no art. 2º, nº2 da decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

De modo a garantir que a assistência é prestada de forma regular e eficaz, sempre de acordo com as necessidades do Presidente da Comissão, o Alto Representante tem aqui, novamente, mais um motivo adicional para a manutenção de uma cooperação estreita e de um contacto regular com esta instituição. Ainda relativamente ao SEAE, a decisão que estabelece a organização e funcionamento deste organismo prevê no seu artigo 3º um princípio geral de cooperação com diferentes valências. De entre estas destacam-se a cooperação do SEAE com os serviços da Comissão Europeia, bem como com os serviços diplomáticos dos EM e com o Secretariado-Geral do Conselho. Esta cooperação traduz-se numa consulta regular entre o SEAE e os serviços da Comissão e, particularmente, na participação do primeiro nos trabalhos e procedimentos preliminares de futuros actos que a Comissão venha a elaborar, e, ainda, no estabelecimento de eventuais acordos entre ambas as partes. Tudo, naturalmente, no âmbito das matérias e assuntos que digam respeito à acção externa da União. Deste modo, o Alto Representante, enquanto responsável máximo por todo o trabalho desenvolvido pelo SEAE, desempenha, aqui, uma vez mais, um papel vital, sendo o primeiro e o principal garante de uma articulação eficaz com a Comissão Europeia.

Outro dos aspectos essenciais que caracterizam a articulação do Alto Representante com a Comissão Europeia diz respeito à cooperação deste com os demais comissários, particularmente aqueles cujas pastas digam respeito a políticas que comportem aspectos externos. Comércio, cooperação internacional e ajuda humanitária, alargamento e política de vizinhança, clima e ambiente são os exemplos mais evidentes das políticas com particular incidência na actuação externa da União e sobre as quais o Alto Representante deve ter um conhecimento profundo e acesso a informações privilegiadas, de modo a assegurar a eficácia do exercício das suas competências. O facto do Alto Representante ser também Vice-Presidente da Comissão faz com que esta cooperação com os demais comissários seja efectiva e eficaz, na medida em que o facto de integrarem a mesma instituição permite a manutenção de um contacto regular e de proximidade com os comissários responsáveis por estas pastas.

Por tudo o supra referido, uma vez mais, se comprova que a figura do Alto Representante se postula como um verdadeiro elo de ligação entre os vários elementos da actuação externa da U.E. Com efeito, a centralidade deste cargo assume, ainda, uma relevância superior, na medida em que não se esgota apenas no plano externo. Pelo facto de integrar directamente a Comissão Europeia e o Conselho, e de manter um contacto regular e privilegiado com duas outras grandes instituições da U.E (Parlamento Europeu e Conselho Europeu), o Alto Representante vem postular-se, também, como um relevante elo de ligação e articulação internas, sobretudo a nível das relações inter-institucionais.

Figura 3 – A centralidade do Alto Representante na orgânica interna da U.E



O facto destas instituições, no seu conjunto, serem responsáveis pela maioria das acções, das políticas e dos procedimentos relativos à organização e ao funcionamento internos da União, faz com que o Alto Representante se assumia, também, como elemento chave na promoção da própria coesão e coerência internas, condição indispensável para que a U.E se possa, conseqüentemente, afirmar do mesmo modo no plano externo.

3.5. Breve Síntese Conclusiva

Em suma, de toda a análise levada a cabo ao longo desta terceira parte, resultam, desde logo, dois aspectos essenciais. Por um lado que a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança tem vindo a demonstrar ser de particular relevância para que a União Europeia possa consolidar a sua imagem na contemporaneidade do séc. XXI. Na verdade as “*medidas de aferição do conceito de relevância*”¹⁹⁰ revelam as potencialidades deste “Alto cargo” para a difusão do bem público da relevância por todo o sistema da União Europeia. Por outro lado, que este cargo de Alto Representante se tem assumido como um contributo deveras relevante para a afirmação da União Europeia, enquanto sub-sistema geopolítico pós-moderno num contexto concorrencial severo, e, mesmo hostil, cuja substância é formada por um sistema no qual coexistem os três paradigmas geopolíticos (pré-moderno, moderno e pós-moderno).

Foi, portanto, com esta consciência que se criaram os novos cargos, funções e estruturas no quadro da acção externa da União, particularmente as funções de Alto Representante, de Presidente do Conselho Europeu e o SEAE. Com efeito, se esta nova configuração político-institucional aportou consigo importantes melhorias, não é menos verdade que não foi, ainda, suficiente para resolver o problema da cacofonia de vozes europeias que continua a fazer-se ouvir, sobretudo a nível da representação externa da U.E. Assim, como forma de preservar o equilíbrio institucional no seio da U.E, e entre os próprios EM, a solução deverá passar por um compromisso, que assegure uma definição clara e inequívoca das competências e atribuições do(s) protagonista(s) da acção externa da U.E, sem que este seja, no entanto, demasiado rígido.

Ainda assim, não podemos, de modo algum, deixar de sublinhar que, de toda a nova arquitectura político-institucional, introduzida pelo TL, a criação do cargo de Alto Representante veio significar uma conquista e um avanço com implicações

¹⁹⁰ Ver Figura 1 - Mediadas de aferição do Conceito de Relevância (p.12)

bem mais profundas para U.E. Além de reforçar a relevância da U.E, através do seu reconhecimento, pelos demais actores e agentes internacionais, nas negociações internacionais, a própria articulação entre a esfera interna e a esfera externa da União veio conhecer um novo e importante capítulo contemporâneo com a criação deste cargo de Alto Representante. Referimo-nos concretamente à existência de instituições, de natureza supranacional, que intervenham, nomeadamente através da prestação de assistência, em esferas e domínios de actuação dos EM. Graças à sua natureza e às suas competências passou a ser um actor central em ambos os domínios, tornando-se, assim, no grande e verdadeiro “pivô” de grande parte da orgânica da União, pelo qual passará, directa e obrigatoriamente, a relevância e a afirmação futuras do projecto de construção europeia.

PARTE IV – O MODELO TEÓRICO DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

4. Fundamentos da Política Externa e de Segurança Comum

4.1. Significado Político-Estratégico

A Política Externa e de Segurança Comum é o conceito, forjado no seio da construção europeia, que designa um sistema, único a nível mundial, de cooperação entre os EM da U.E nas questões de política internacional. Foi oficialmente instituída, aquando da entrada em vigor do Tratado de Maastricht em Novembro de 1993, por decisão dos EM de inscreverem esta política como um dos pilares basilares da U.E.¹⁹¹

Actualmente, e de acordo com o direito originário, na sua redacção pelo Tratado de Lisboa, a PESC inscreve-se no quadro geral da acção externa da U.E.¹⁹² Nesse sentido, os seus princípios e objectivos são os mesmos que pautam e norteiam toda a acção externa da União nos seus múltiplos domínios e dimensões.¹⁹³ Para a plena compreensão dos objectivos e princípios da PESC consideramos pertinente a transcrição integral do Artigo 21º do TUE, não obstante a sua extensão.

1. “A acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objectivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

¹⁹¹A PESC ficou oficialmente consagrada através das disposições constantes do Título V do TUE, precisamente denominado PESC. Esta política era igualmente mencionada no artigo 2º (antigo artigo B) do TUE das disposições comuns, que previa como um dos objectivos da União "a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que incluía a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum [...]”

¹⁹²Está consagrada no conjunto de disposições que integram o capítulo 2, do Título V do TUE, na sua versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

¹⁹³Ver art.23º do TUE, que, por sua vez, remete para o art.21º do TUE, ambos na versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.

2. A União define e prossegue políticas comuns e acções e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:
 - a) Salvar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;
 - b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;
 - c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objectivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas;
 - d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza;
 - e) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional;
 - f) Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável;
3. A União respeita os princípios e prossegue os objectivos enunciados nos números 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua acção externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspectos externos.

A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua acção externa e entre estes e as suas outras políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito.¹⁹⁴

Perante o consagrado no artigo supra transcrito é inevitável fazer uma avaliação positiva do mesmo, na medida em que os princípios e os objectivos norteadores da PESC traduzem e expressam a preocupação e a vontade da U.E em contribuir para a efectivação de um progresso e de uma prosperidade globais. Com efeito, como sublinham Keukeleire e MacNaughtan:

¹⁹⁴Art.21º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

“Em vez de serem objectivos precisos que providenciem uma orientação concreta para as acções no âmbito da política externa, as disposições do Tratado são princípios gerais que os Estados Membros podem facilmente subscrever, mas que deixam margem para diferentes interpretações em torno da acção concreta que pode ser empreendida para efectivar esses mesmos objectivos” (KEUKELEIR e MACNAUGTHAN, 2008:152, trad. livre do autor)

Em suma, destacamos que os objectivos fixados pelo direito originário para a PESC são, do ponto de vista teórico, reveladores de uma ambição, que poderíamos cognominar de utópica, pelo simples motivo de que a sua plena realização se revela deveras difícil e altamente improvável. Não só porque está dependente de outros actores e agentes externos à U.E, mas também pelo facto de estarmos, no quadro europeu, num domínio de natureza intergovernamental, onde a convergência para a unanimidade e formação de maiorias e consensos alargados são uma constante, e se têm revelado processos de elevado grau de morosidade e complexidade.

A própria designação PESC leva-nos, à partida, e tal como o próprio nome, assim o sugere, a considerar que estamos perante uma política nos mesmos termos das demais políticas comuns da União (PAC, PCC, etc.). Com efeito, até hoje, a realidade mostra-nos que esta se trata de uma política que de comum tem ainda muito pouco, a não ser o próprio nome. Estamos, ainda, muito longe de reunir todos os procedimentos, mecanismos, e instrumentos necessários ao estabelecimento efectivo de uma política verdadeiramente comum.¹⁹⁵

Além do mais, de acordo com o direito originário, a PESC da União “*abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum*”¹⁹⁶ Com efeito, a verdade é que, na prática, e em bom rigor, a PESC não compreende a totalidade destes domínios, pois como reiteram Keukeleir e MacNaughtan: “*A defesa territorial dos Estados-Membros não é abrangida pela PESC, por exemplo, e para muitos EM a NATO*

¹⁹⁵Sobre este assunto ver subcapítulos 4.5.7.1, 4.5.7.2 e 4.5.7.3 da presente tese.

¹⁹⁶Art.24º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

permanece como o maior fórum da política de segurança.” (KEUKELEIR e MACNAUGHTAN, 2008:152, trad. livre do autor)

Deste modo, mesmo com todos os progressos e com todas as conquistas alcançadas nesta esfera ao longo das últimas décadas (criação de novos cargos, organismos, estruturas, instrumentos, etc.), e que permitiram um alargamento dos domínios abrangidos pela PESC, a verdade é que esta política, a celebrar duas décadas de existência, continua muito longe de poder ser considerada uma política verdadeira e plenamente comum.

O surgimento da PESC deve-se, essencialmente, a um conjunto de factores que influenciaram e fizeram sortir o seu efeito, de forma, mais ou menos directa, na Europa no início da década de noventa do séc. XX. Por um lado, no plano interno, a própria dinâmica do processo de construção europeia que, ao ver o seu processo de integração económica culminar com o estabelecimento de uma UEM e, a curto prazo, de uma moeda comum veio tornar a integração política no passo e na prioridade seguintes. Sendo a política externa e a política de segurança e defesa os domínios mais delicados e sensíveis a este nível, o estabelecimento de uma plataforma comum no plano europeu tornou-se uma prioridade necessária e indispensável para a efectivação do aprofundamento dessa mesma integração política. Do mesmo modo, ainda na esfera interna, conseguia-se, igualmente, minimizar o hiato e o desfasamento existentes entre o gigantismo económico e o nanismo político que, desde sempre, caracterizara o projecto de construção europeia.

Por outro lado, no plano externo, a Europa via parte do seu significado político-estratégico ser subalternizado a favor dos E.U.A, mas, por contraste, via também surgirem novos horizontes de integração e afirmação do seu papel na cena internacional.¹⁹⁷ Assim, as prioridades da U.E no domínio das relações externas conheciam um novo capítulo, em parte, e como reitera Luís Tomé, pela *”necessidade de estabilizar a «outra Europa» e o empenho em aproveitar a*

¹⁹⁷Tomé, 2005, p.158.

oportunidade histórica para enquadrar todos os povos da Europa num projecto comum de segurança, desenvolvimento e prosperidade”¹⁹⁸ Os conflitos nos Balcãs e os atentados terroristas a 11 de Setembro de 2001 foram, também, outros factores externos determinantes na evolução e desenvolvimento da PESC.

Com a crescente afirmação de novos e emergentes actores globais, e com o surgimento de novas e permanentes ameaças à segurança internacional, consequência natural do processo de globalização, a PESC tornou-se num veículo privilegiado da promoção dos valores e dos princípios da U.E. Deste modo a secundarização e a perda de influência da União, e de cada um dos seus EM, no xadrez mundial foi significativamente travada.

Em suma, o significado político-estratégico da PESC reside, essencialmente, no desejo e na ambição dos EM conseguirem alcançar, de forma conjunta, um grau de afirmação e projecção externas, bem como de protecção e de segurança perante as constantes mutações do contexto geopolítico internacional, e que de outra forma não conseguiram atingir individualmente. Reforçar a posição da U.E enquanto actor de política externa permitiu, assim, aos EM salvaguardarem-se das novas e futuras ameaças que viessem a resultar das evoluções da conjuntura internacional. Em particular das instabilidades da envolvência externa, como foram os casos da guerra do Golfo e da desagregação da URSS, com a consequente reunificação alemã, precisamente os grandes acontecimentos externos impulsionadores da PESC. No entanto, para a maioria dos EM o objectivo e o interesse não passava, e continua a não passar, por tornar a U.E num actor de política externa demasiado forte e relevante, em virtude de isso significar uma perda da sua influência e relevância externas em detrimento da União. Já para não referir que, em último caso, poderia levar a que os EM perdessem para a U.E uma das suas prerrogativas mais soberanas como é o controlo das suas políticas externas. Deste modo se justifica o facto da PESC, apesar de todas as suas evoluções e progressos, permanecer, até hoje, sob a égide do seu traço mais característico, o intergovernamentalismo. Tal tem permitido aos EM, manter o domínio exclusivo desta política e controlar o reforço do papel da

¹⁹⁸Idem, ibidem.

U.E, enquanto actor de política externa, apenas e só, de acordo com os interesses e nos termos que melhor lhes convenham. De igual modo se explica a relutância e, por vezes, a intransigência crónicas dos EM em dotar a PESC dos meios, dos actores e dos instrumentos necessários para a tornar numa política sólida, robusta e plenamente comum.

4.2. Aspectos Metodológicos

4.2.1. *O Modelo Teórico subjacente*

Segundo uma perspectiva tradicionalista, o quadro da Política Externa e de Segurança Comum comporta, por natureza, os domínios mais sensíveis e potencialmente problemáticos, que podemos, comumente, enquadrar no âmbito das *high politics*. Defesa, diplomacia, segurança e questões ideológicas constituem, deste modo, segundo esta visão, o *hard core* material e tradicional da PESC. Com efeito, esta perspectiva tradicionalista da PESC, inspirada e influenciada, na sua essência, pela visão clássica da Política Externa regista uma lacuna importante. Desde logo, porque exclui do seu âmbito os demais domínios comunitários de *low politics* e que, com o fenómeno da globalização, assumiram um grau superior de relevância externa. Comércio, Energia, Ambiente, Ajuda Humanitária, são apenas alguns exemplos de *low politics* com implicações directas na actuação externa da U.E e cuja importância deve, naturalmente, ser considerada em qualquer modelo de análise sobre a PESC.

Para além desta perspectiva surgiram, ainda, outras correntes teóricas mais destacadas e que avançaram, também elas, com modelos de análise para a PESC. Entre elas destacam-se as correntes funcionalista, neo-realista, neo-institucionalista e intergovernamentalista, cujas raízes se fundam nas teorias das relações internacionais e nas teorias da Integração Europeia.¹⁹⁹ Com efeito, também estas

¹⁹⁹Para um conhecimento mais aprofundado ver: Maciej Wilga; The CFSP in synergetic theorizing: Explaining the CFSP via a multi-causal and multi-level analytical model, Jean Monnet/ Robert

perspectivas apresentam deficiências nos seus modelos, na medida em que procuram uma interpretação uni-causal dos factos e centram as suas análises num único nível, ou em diferentes níveis, mas sempre de forma isolada e nunca completa.

Assim, o modelo teórico da PESC mais genuíno é, em traços gerais, aquele que aproveita o melhor das principais concepções teóricas distintas (Política Externa Clássica, Relações Internacionais, Integração Europeia), agregando, de forma conjunta, os diferentes elementos e características de cada uma delas numa lógica de complementaridade, oferecendo, assim, uma análise plena e exacta. Por outras palavras, é o modelo que tem em consideração as alterações dinâmicas ocorridas, ao longo do tempo, a nível da política externa europeia, e que é capaz de apresentar um conjunto de variáveis independentes explicativas dessas mesmas dinâmicas. A rejeição de uma análise e de uma interpretação uni-causais é, portanto, desde logo, condição *sine qua non* para uma teorização autêntica e exacta sobre a PESC. O modelo teórico que lhe está subjacente é, pois, aquele que procura uma mudança em direcção a uma plena e completa abordagem interpretativa, que tenha em consideração, no seu todo, os diferentes factores e variáveis em jogo, consoante o objecto em análise. Este modelo encontra, desde logo, a sua credibilidade no facto de privilegiar uma abordagem teórica que tem em consideração os múltiplos níveis de análise contextual (internacional, europeu, nacional, regional, etc.), de forma conjunta, e não apenas de forma singular ou parcial. Caso contrario, revelar-se ia manifestamente insuficiente e incompleto como tantos outros modelos teóricos. É, ainda, um modelo que procura integrar, adequadamente e de forma equitativa, quer dimensão e a envolvência internas, quer a dimensão e a envolvência externas, sem excluir ou menosprezar uma em detrimento da outra. Procura, além do mais, estabelecer uma correlação entre estas duas envolvências e interpretar o seu significado como forma de garantir a complementaridade total da sua análise. É, por fim, um modelo que se esforça por não excluir da sua análise as diferentes acções e comportamentos sócio-humanistas, como forma de compreender de que modo eles se complementam entre si, no âmbito da PESC. Em suma, quando nos

Schuman Paper Series, Vol.8. No.7, May 2008; Miami European Union Center, Florida International University, University of Miami.

referimos ao modelo teórico da PESC falamos de um modelo holístico, sinérgico, complexo, sistémico e multidimensional.

4.2.2. A Estrutura da Política Externa e de Segurança Comum.

Para uma análise completa da estrutura da PESC importa, desde logo, ter em consideração quatro grandes elementos: quadro institucional; instrumentos; processo decisório; financiamento.

O quadro institucional, indica-nos quais são os actores e os agentes intervenientes na definição e execução da PESC. Conselho Europeu e Conselho são as instituições por excelência desta política. Comissão Europeia e Parlamento Europeu. são as restantes instituições intervenientes, embora já com um papel substancialmente diminuído.²⁰⁰ Todas as demais instituições da União não têm qualquer tipo de participação no âmbito da PESC e, como tal, ficam, desde logo, excluídas do seu quadro institucional.²⁰¹ Destaque igualmente para o Alto Representante e para o SEAE que, não sendo oficialmente considerados instituições da União, viram o TL, conferir-lhes um conjunto de competências e atribuições que os colocam como actores privilegiados da PESC, sobretudo a nível do Conselho Europeu e do Conselho. Nesse sentido, a sua integração no quadro institucional da PESC é uma obrigatoriedade. CPS; AED; COREPER; CMUE; EMMUE; CACGC; CCPC; REUE; CSUE; IESUE são as restantes estruturas e organismos que, num plano menos visível, suportam todo o trabalho dos principais actores e agentes da PESC.²⁰² Deparamo-nos, portanto, com um quadro institucional complexo, de difícil compreensão e articulação, que tem levado a divergências políticas e à

²⁰⁰A Comissão não dispõe do poder de iniciativa legislativa nem o PE actua como co-decisor, precisamente as competências que, respectivamente, melhor os caracterizam. Isto porque no âmbito PESC está excluída a adopção de actos legislativos. Ver art24º, nº1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰¹Note-se, todavia, que o TJUE, apesar de não ter competência para se pronunciar sobre os assuntos da PESC, tem a possibilidade indirecta de o fazer de acordo com as duas excepções previstas no 24º, nº1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰²Sobre estas estruturas e organismos da PESC aludimos de forma mais pormenorizada num dos subcapítulos da Parte VI da presente tese.

duplicação de funções entre cargos, e que, em nada, tem contribuído para o reforço da coesão europeia.

Quanto aos instrumentos, estes traduzem, na prática, a forma como a PESC é executada pelos actores e agentes competentes. Com a entrada em vigor do TL os instrumentos da PESC foram alterados a nível da sua tipologia. Assim, os antigos instrumentos (estratégias comuns, posições comuns e acções comuns) foram substituídos pela definição das orientações gerais, por decisões adoptadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho em três âmbitos (as acções a empreender pela União, as posições a adoptar pela União e os procedimentos de execução dessas mesmas acções e posições) e, por fim, pelo reforço da cooperação política sistemática entre os EM.²⁰³ É, pois, com base nestes quatro tipos de decisões que a PESC é definida e implementada pelos actores competentes. No entanto, nunca é demais sublinhar que no âmbito da PESC está, por natureza, excluída a adopção de actos legislativos.²⁰⁴

O terceiro elemento, o processo decisório, não sofreu alterações de maior com a entrada em vigor do TL. Desta forma, o Conselho Europeu mantém-se como a principal instituição a nível decisório, na medida em que é o órgão que define e estabelece as linhas, as orientações e as estratégias gerais da PESC.²⁰⁵ Seguindo a ordem natural do processo decisório, o Conselho mantém-se como o principal órgão responsável pela elaboração e execução desta política, de acordo com essas mesmas orientações e estratégias estabelecidas pelo Conselho Europeu.²⁰⁶

Sem novidade, a unanimidade permanece como regra padrão para a adopção, pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, de decisões no âmbito da PESC.²⁰⁷ Com efeito, o TL é responsável pela introdução de «cláusulas-ponte»,²⁰⁸ uma delas de aplicação

²⁰³Ver art.25º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰⁴Ver art.24, nº1, segundo parágrafo, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰⁵Ver art.15º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰⁶Ver art.24º, nº1, segundo parágrafo e art.26º, nº2, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰⁷Ver art.24º, nº1, segundo parágrafo, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁰⁸São cláusulas que permitem uma derrogação do processo legislativo originalmente previsto no direito originário. A sua activação está sempre dependente de uma decisão aprovada por unanimidade pelo Conselho Europeu ou pelo Conselho. Podem ser de dois tipos: gerais (aplicáveis à

específica à PESC,²⁰⁹ com excepção das decisões relacionadas com assuntos militares e de defesa (PCSD), e que prevê a possibilidade do Conselho da U.E, mediante autorização do Conselho Europeu, deliberar por maioria qualificada nos casos previstos no nº2 do Art.31º TUE. Fica, deste modo, aberto o caminho ao reconhecimento da possibilidade de haver lugar à existência de função legislativa neste domínio.

Os EM e o Alto Representante gozam do direito de iniciativa nas matérias relacionadas com a PESC, sendo que este último o pode fazer individualmente ou com o apoio da Comissão Europeia.²¹⁰ Como foi já referido anteriormente, o Alto Representante fica, ainda, incumbido de informar e consultar regularmente o PE sobre as questões relativas à implementação da PESC, bem como de assegurar que as recomendações desta instituição são tidas em consideração.²¹¹

Por fim, o último elemento diz respeito ao financiamento. A este nível o TL não introduziu qualquer tipo de modificação, permanecendo o processo de financiamento da PESC inalterado. As despesas com operações militares ou no domínio da defesa continuam, por conseguinte, a ser financiadas pelos EM, sendo as restantes despesas cobertas pelo orçamento da União.^{212 213}

Da análise estrutural da PESC resulta, assim, evidente que estamos perante uma política muito particular, cujas características e evolução se verificam ser, substancialmente, distintas das demais políticas comunitárias da União. Ao contrário destas, na PESC as instituições promotoras do interesse comunitário como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu desempenham um papel muito

totalidade das políticas europeias) ou específicas (aplicáveis apenas a determinadas políticas europeias).

²⁰⁹Ver art.31º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²¹⁰Ver art.30º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²¹¹Ver art.36º do TUE, versão consolidada, alterada pelo TL.

²¹²Ver art.41º, nº1 e nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²¹³Foram, no entanto, introduzidos dois novos mecanismos para garantir o rápido financiamento em caso de acções e situações urgentes, e que deste modo podem, remota e indirectamente, vir a ter algum tipo de influência em termos de financiamento da PESC. São eles os processos de financiamento rápido, válidos para as acções urgentes abrangidas pelo da orçamento da União, e o fundo de lançamento, válido para as acções urgentes financiadas pelos EM.

secundário, sendo que o papel do TJUE é, simplesmente, inexistente.²¹⁴ Convém, a este propósito, não esquecer, uma vez mais, que estamos perante uma política que toca directamente numa das prerrogativas nacionais mais sensíveis e que está umbilicalmente ligada à soberania política dos Estados. Deste modo, a sua evolução e a sua aproximação ao método comunitário têm-se revelado bastante morosas e difíceis, por comparação com as demais políticas europeias. Ainda assim, é possível identificar, ao longo da evolução estrutural da PESC, sinais reveladores de um ténue, mas progressivo, distanciamento da esfera intergovernamental, sem que tal signifique, necessariamente, uma futura e total submissão à esfera supranacional.²¹⁵

Em síntese, toda esta análise serve para demonstrar a singularidade da PESC e para compreender de que modo esta contribui para o melhor entendimento da construção europeia, sobretudo, no que à sua integração política diz respeito, também esta um modelo de singularidade na história das relações internacionais.

4.3. Aspectos Conceptuais

4.3.1. *O Conceito de União Política*

Uma união política significa, de um modo sintético, a formação de uma organização política resultante da união de vários Estados. Pressupõe, deste modo, o reconhecimento internacional da união como uma entidade política única, bem como a existência de uma estrutura de governação central e comum a todos os Estados que a componham. Traduz, portanto, uma unificação das múltiplas esferas políticas dos diferentes Estados num quadro político e legislativo único. Em suma, é o último estágio de um processo de integração multinacional.

²¹⁴Salvo as duas excepções muito remotas previstas no art.24º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²¹⁵As recentes alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no âmbito da PESC são os sinais mais evidentes desse distanciamento da esfera intergovernamental.

Quanto ao processo de formação de uma União Política existem diversas tipologias que podem ser identificadas. Com efeito, por se tratar de uma matéria que já se afasta em demasia do objecto de estudo que nos propusemos analisar na presente tese, destacamos apenas algumas dessas tipologias sem, no entanto, nos debruçarmos sobre a sua natureza ou sobre as suas características. Assim, união incorporativa, anexação incorporativa, união federal, anexação federal e união confederal são os tipos mais comuns de união política.

Concretamente no âmbito do projecto europeu, as primeiras referências à união política remontam, já, à vontade expressa dos pais fundadores nos seus discursos e declarações.²¹⁶ Com efeito, a utilização deste conceito tem, hoje, essencialmente, dois significados. Por um lado, numa eterna tentativa de delinear a finalidade da Europa em termos de modelo político claro e identificado (neste sentido, a ideia de uma federação europeia tem sido o principal motivo de debate e discussão entre os europeus). Por outro, como forma de aprofundar a própria integração económica, ao introduzir os mecanismos necessários para completar a própria UEM. É, no entanto, e sem surpresa, este segundo significado que mais tem sido associado à necessidade de unir politicamente o projecto europeu.

Objectivamente, o estabelecimento da PESC foi, até hoje, a tentativa mais bem-sucedida em direcção a uma união política do projecto europeu. Com a sua criação conseguiu-se que os EM definissem ambições e objectivos comuns e aceitassem criar e partilhar algumas estruturas e mecanismos colectivamente, logo num domínio tão sensível como o da política externa. Deste modo, um laço consubstancial liga e ligará sempre, umbilicalmente, a PESC ao estabelecimento, ou não, de uma união política europeia, uma vez que o aprofundamento e a evolução da primeira serão determinantes na efectivação, ou não, da segunda.

²¹⁶Robert Schuman, na sua declaração intitulada “Uma Europa a favor da paz”, proferida a 9 de Maio de 1950, propõe a criação de uma Europa que une economicamente os seus Estados, sendo esta, no seu entender, “a primeira etapa da federação europeia.” Também Jean Monnet no seu discurso intitulado “Uma Europa Federada”, proferido em Washington a 30 de Abril de 1952 perante o clube de imprensa nacional, manifesta o desejo de “construir os Estados Unidos da Europa.”

Em síntese, se por um lado este é um conceito que não oferece qualquer tipo de dúvida quanto à sua definição e à sua finalidade, por outro suscita, não raras vezes, divergências quanto à sua consumação efectiva nos diferentes contextos e realidades em questão. A própria história tem-nos demonstrado até agora que a complexidade e a controvérsia são características intrínsecas dos processos de unificação política, sendo hoje o projecto europeu o exemplo e a realidade mais evidentes disso mesmo.

4.3.2. O Conceito de Política Externa

A política externa é o termo comumente utilizado para designar todo o conjunto de actividades que garantem a afirmação, a coesão e a identidade de um Estado ou Nação no contexto do mundo exterior que o rodeia. Por outras palavras, traduz a definição e a organização do quadro de relações dos Estados/Nações com os demais actores e agentes internacionais. Postula-se, pois, como o interesse derradeiro do Estado/Nação, na medida em que como afirma Melo Palma:

“[...] é primeiramente uma manifestação superior da soberania e decorre da naturalidade que o seu imperativo de relacionamento externo impõe e que é hoje acentuado pela globalização e pela conseqüente multiplicação das relações internacionais onde se evidencia em primeiro lugar a necessidade de sobrevivência da unidade política e posteriormente tendo em vista a realização dos objectivos externos.”²¹⁷

A sua definição tem por base a defesa dos interesses do Estado/Nação e, por esse motivo, é no seu âmbito que são definidos os meios e os instrumentos adequados à garantia da defesa desses mesmos interesses.²¹⁸ É, portanto, graças à política externa que o Estado/Nação tenta assegurar a plena protecção e segurança do seu território e do seu povo, bem como alcançar um grau de relevância e de afirmação

²¹⁷Melo Palma, 2008, p.20.

²¹⁸É nesse sentido que para Jean Meyriant, política externa “É a escolha das relações que devem favorecer ou limitar, estabelecer ou interromper, intensificar ou atenuar; uma escolha operada pelo governo de acordo ou não com a maioria da Nação, sob a pressão ou não de particulares, mas sempre por referência ao valor político fundamental que é a coesão nacional.” Meyriant; 1961, p.146, trad. livre do autor.

externas que lhe permitam ser um actor politicamente influente no contexto internacional e, deste modo, salvaguardar os seus interesses nacionais.

De um modo sintético é, assim, plausível conceber a política externa como o quadro de acção política definido por um Estado relativamente ao seu ambiente externo. Quando esse se traduz num conjunto alargado de meios e instrumentos, com o duplo objectivo de salvaguarda plena dos seus interesses, da sua identidade e da sua coesão nacionais e, simultaneamente, de afirmação do seu estatuto e da sua relevância enquanto actor internacional.

Com efeito, este conceito assumiu, já, contornos de associação que se estendem para além do Estado/Nação, em grande medida devido ao aprofundamento do projecto de construção europeia, nomeadamente no que à sua integração política diz respeito. A realidade demonstra-nos que a U.E não é nem um Estado nem uma Nação. No entanto, tal não constituiu factor impeditivo de se dotar de uma política externa, ainda que substancialmente diferente, e quase insignificante, quando comparada com as dos Estados/Nações tradicionais. O desenvolvimento das primeiras formas de cooperação política entre os EM no contexto da U.E, e que culminaram, até hoje, no estabelecimento da PESC, fazem com que o conceito de política externa esteja, como aliás o próprio nome assim o indica, na génese desta política europeia. Com efeito, no contexto da U.E a política externa assumiu, desde logo, uma natureza muito particular. O contrário, também não seria de esperar, tendo em conta a sensibilidade do domínio em questão, bem como a própria indefinição em torno da natureza do projecto europeu, que permanece até aos dias de hoje.

4.3.3. O Conceito de Segurança Colectiva

Este é um conceito que, como o próprio nome o evidencia, deriva do conceito geral de segurança, e que, na esfera da ciência política e das relações internacionais, está, umbilicalmente, ligado à ideia de manutenção e de garantia da existência dos

Estados enquanto tal. Nesse sentido, a sua conceptualização pode ser entendida a partir de dois pontos de vista distintos. Por um lado, num sentido estrito, focando-se, essencialmente, nas capacidades materiais e militares, e no uso da força pelos Estados como forma de garantir a sua segurança. Por outro, num sentido lato, considerando uma multiplicidade de processos e dinâmicas regulados, essencialmente, por factores de natureza política, militar, económica, ambiental e social.²¹⁹ Independentemente da interpretação e do entendimento distintos por qualquer uma destas duas perspectivas, parece ser consensual que a segurança é hoje, mais do que nunca, um bem comum indispensável, mas em sério risco de escassez. A busca de uma solução conjunta para este problema tornou-se, deste modo, uma necessidade que levou, inevitavelmente, a repensar a segurança sob um ponto de vista colectivo.

Chegamos, por conseguinte, à ideia e ao conceito de segurança colectiva, cuja essência reside, fundamentalmente, no desejo e na ambição de alcançar a paz e a segurança internacional por via da acção, da participação e da partilha de poder de forma conjunta. É um conceito que pretende, deste modo, minimizar, ou mesmo eliminar, o risco de conflito entre actores e agentes internacionalmente reconhecidos, preservando a própria segurança. Desta forma, mecanismos pacíficos como a mediação, o diálogo, a negociação, a arbitrariedade ou a aplicação de sanções económicas são, frequentemente, utilizados na promoção de uma segurança colectiva real e eficaz.

“Um por todos e todos por um” é, porventura, a melhor divisa caracterizadora do conceito de segurança colectiva. Pegando nas palavras do Nobel da Paz e Presidente dos E.U.A, Woodrow Wilson, em plena primeira guerra mundial, podemos assertar que estamos perante um conceito que busca “[...] *não um equilíbrio de poder, mas uma comunhão de poder, não rivalidades organizadas, mas uma paz organizada.*”²²⁰ Assim, na base deste conceito está a ideia de que a estabilidade deve e procura ser atingida por via da cooperação ao invés da

²¹⁹Sobre esta matéria ver Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap Wilde; *Security: A New Framework for Analysis*; Lynne Rienner Publisher, Inc.; London, 1998.

²²⁰Wilson, Discurso proferido a 22 de Janeiro 1917 perante o Senado dos E.U.A.

competição. A promoção da confiança e da cooperação e o fornecimento de um equilíbrio mais efectivo no confronto com as ameaças podem, pois, ser consideradas as maiores conquistas da segurança colectiva. Inerente a este conceito está, ainda, a ideia de defesa de um determinado *status quo* perante um contexto de turbulência e de mudança a todo o custo.²²¹

Este é, também, um conceito umbilicalmente associado aos sistemas de alianças entre Estados, cuja missão passa, na sua essência, por estabelecer uma entidade colectiva que defenda os seus membros das ameaças à sua segurança provenientes do exterior. O exemplo da NATO é, porventura, o mais conhecido e mediatizado. Com efeito, também no quadro da U.E, a PESC, e concretamente o subdomínio da PCSD, parece procurar ir ao encontro do que são as necessidades do contexto de segurança alargada e multidimensional que hoje caracteriza a realidade internacional. A U.E tende, deste forma, a definir uma política comum de segurança e defesa que inclua, não só assuntos políticos e militares, como também, assuntos económicos e ambientais, de modo a responder à emergência das novas ameaças não-convencionais de segurança. Apesar de continuar, ainda, maioritariamente dependente da NATO em termos de meios e capacidades, sobretudo a nível militar, a U.E tem, ainda assim, evidenciado alguns sinais positivos no sentido de se tornar uma verdadeira comunidade de segurança. O que, a confirmar-se, nos levará, seguramente, para uma nova dimensão interpretativa e mais complexa do conceito de segurança colectiva.

²²¹A este propósito Charles e Clifford Kupcham afirmam que: “O âmago da segurança colectiva reside na pretensão de que um equilíbrio institucionalizado e regulado fundado na noção de todos contra um providencia maior estabilidade do que um equilíbrio desregulado e de auto ajuda, fundado na noção de cada um por si. Sob a segurança colectiva os Estados concordam em respeitar um conjunto de regras e normas para manter a estabilidade e, quando necessário, unir-se para travar a agressão.” Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, 1995, p.52, trad livre do autor.

4.3.4. O Conceito de Diplomacia

Este é um conceito que, apesar da sua aplicação prática remontar já à antiguidade clássica,²²² a sua definição não é, ainda hoje, de todo, consensual. É um termo comumente adquirido, mas utilizado com diversos significados e em diferentes contextos, quer sejam do âmbito das relações e das actividades externas, quer sejam da esfera da vida quotidiana.

Ao analisarmos alguns exemplares lexicográficos, sejam eles nacionais ou internacionais, percebemos que, mesmo para este ramo da linguística, estamos perante um conceito que dá lugar a diferentes definições e significâncias. O conceituado dicionário de Oxford define diplomacia como “*a profissão, a actividade ou a habilidade de gerir as relações internacionais, normalmente exercida por representantes de um país no exterior; a arte de lidar com as pessoas de forma sensível e delicada.*”²²³ De acordo com o dicionário de Cambridge surge como “*a gestão das relações entre países; capacidade demonstrada para lidar com as pessoas, sem as ofender ou perturbar.*”²²⁴ Já relativamente à língua portuguesa, o dicionário Aurélio define diplomacia como “*Ciência das relações internacionais; Arte de manter o direito e de promover os interesses de um Estado ou governo perante os Estados e governos estrangeiros; Carreira diplomática; Conjunto dos diplomatas; Fig. Habilidade, astúcia, finura.*”²²⁵

Também para a doutrina o entendimento acerca da definição deste conceito é tudo menos consensual, na medida em que é objecto de diversas interpretações e significâncias. Para Calvet de Magalhães, diplomacia é entendida como “*instrumento de política externa para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de*

²²²Neste período, bem como na Idade Média, os diplomatas eram sempre enviados para outros territórios apenas para negociações específicas, regressando à pátria com as suas conclusões.

²²³Oxford dictionaries online, disponível em: <http://oxforddictionaries.com/definition/english/diplomacy?q=diplomacy>, consultado pela última vez a 23 de maio de 2013, trad. livre do autor.

²²⁴Cambridge Advanced Learner's Dictionary; Cambridge University Press. trad. Livre do autor

²²⁵Dicionário Aurélio online, disponível em: <http://www.dicionariodoaurelio.com/Diplomacia.html>; consultado a 14 de Fevereiro 2013.

intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes.”²²⁶. “A arte da negociação ou o conjunto das técnicas e processos de conduzir as relações entre os Estados” segundo Adriano Moreira.²²⁷ Já para Morgenthau “[...] A esse método de criar pré-condições para uma paz permanente chamamos de paz por meio de acomodações. E o seu instrumento é a diplomacia.”²²⁸ Ainda segundo o mesmo autor, que identifica a persuasão, a conciliação e a ameaça do emprego da força como os meios ao dispor da diplomacia, “A arte da diplomacia consiste na habilidade de, em cada momento particular, colocar a ênfase correcta em cada um desses três meios à sua disposição.”

É, ainda, frequente, particularmente para a doutrina americana, a tendência para considerar a diplomacia como um sinónimo da política externa, o que, em nosso entender, constitui um erro de análise conceptual. A diplomacia é, em bom rigor, uma das várias dimensões, através da qual se exerce a política externa, sendo por isso instrumental desta.²²⁹

Existe, com efeito, uma característica inerente ao conceito de diplomacia que parece merecer um consenso relativamente generalizado e alargado e que diz respeito à sua natureza pacificadora. A diplomacia pode, deste modo, ser entendida como o instrumento de execução pacificadora da política externa. Está, portanto, no seu âmago e na sua essência a procura de uma relação cooperativa e amigável entre os actores e os agentes envolvidos no exercício da actividade diplomática.

Também a evolução histórica desempenhou um contributo relevante para que a fixação deste conceito pela teoria, seja ela doutrinária ou lexicográfica, tenha sido marcada pela conflitualidade e pelo dissenso. Por conseguinte, tendo o sistema

²²⁶Calvet de Magalhães, 2005, p.26.

²²⁷Moreira, 2002, p.74.

²²⁸Morgentahu, 2003, p.967.

²²⁹Luís Moita faz, a este propósito, uma clara distinção entre os dois conceitos ao afirmar que: “A política externa é o conjunto de opções de um país no que toca à sua colocação no mundo e às suas relações com os outros países enquanto que a diplomacia é uma actividade através da qual se aplica a política externa. [...] Designamos então “diplomacia” aquele conjunto de pessoas de instituições e de práticas pelas quais se materializam as escolhas no domínio das relações internacionais, incluindo portanto o corpo de diplomatas, as delegações em países estrangeiros e em organizações internacionais e a rede de embaixadas, consulados e outros organismos de representação do Estado no exterior.” Moita, 2005, p.136.

diplomático surgido, genuinamente, no seio das repúblicas italianas do século XV, apesar da sua prática já remontar aos tempos da antiguidade clássica, a diplomacia era, à época, segundo Luís Moita “*Entendida como representação pessoal de soberano a soberano, a diplomacia era, assim, essencialmente bilateral, ocupando-se das relações Estado a Estado*”.²³⁰ Ainda de acordo com o mesmo autor “*desenrolava-se em ambiente palaciano, longe dos olhares indiscretos dos súbditos, divorciada das opiniões públicas e mesmo ausente dos debates parlamentares.*”²³¹

Em suma, este é, pois, o entendimento mais adequado sobre o conceito de diplomacia clássica, que se veio a consolidar já no século XVIII, designando, à data, o conjunto de práticas e actividades relativas às trocas e negociações entre Estados.

É, no entanto, já em pleno século XX, com as grandes mutuações no quadro das relações internacionais, que o termo diplomacia conhece um novo capítulo, no que à sua conceptualização diz respeito. Afastamo-nos, assim, progressivamente do que, até então, se entendia por diplomacia clássica para nos aproximarmos de um novo paradigma, caracterizado por novos actores, novos espaços, novos processos e novos métodos no seio da realidade internacional. Apesar do ónus da diplomacia clássica se sentir, ainda, em alguns aspectos do contexto internacional actual, podemos considerar esta mudança como uma nova acepção do conceito de diplomacia, e que podemos designar por “nova diplomacia”.

A passagem do bilateralismo para o multilateralismo, a perda do monopólio exclusivo da acção externa pelos Estados, a emergência da globalidade, o surgimento da dimensão transnacional materializada no surgimento de novos actores e agentes (OI, ONG, comunidades religiosas, empresas multinacionais, movimentos associativos, etc.) obrigaram, desta forma, à necessidade de redefinição das práticas e das concepções diplomáticas. Tudo isto contribuiu,

²³⁰Moita, 2005, p.134.

²³¹Idem, ibidem.

igualmente, para o surgimento de novas unidades territoriais, caracterizadas pela heterogeneidade dos seus agentes e pela vastidão dos seus espaços. Os Estados viram-se, portanto, confrontados com a necessidade de redefinir os seus modelos de representação externa, particularmente através da acção dos seus diplomatas, em função da emergência de novas realidades e configurações espaciais.²³²

Outra das características desta “nova diplomacia” diz respeito ao alargamento dos domínios abrangidos pela acção externa. Assistimos ao surgimento de uma nova agenda diplomática multidimensional, caracterizada por uma multiplicidade de adjectivos que passaram a estar associados à palavra diplomacia. Diplomacia económica; diplomacia cultural; diplomacia militar; diplomacia ambiental; diplomacia humanitária são apenas alguns exemplos da nova realidade caracterizadora deste conceito.

Em síntese, no contexto actual, parece plausível considerar a diplomacia como um instrumento da política externa utilizado pelos actores políticos internacionalmente reconhecidos, e cuja actividade compreende uma multiplicidade de domínios, espaços, agentes, processos, métodos e desafios.

Já no contexto da U.E este é um conceito que tem vindo a assumir um crescente protagonismo, particularmente após a entrada em vigor do TL. A criação do cargo de Alto Representante, do SEAE e a transformação da rede de embaixadas da Comissão em embaixadas da U.E vieram colocar ênfase na emergência de uma diplomacia à escala europeia. Nesse sentido, a confirmar-se esta evolução favorável no quadro da PESC, por via do aprofundamento desta nova dimensão europeia, seremos, inexoravelmente, transportados para uma nova e mais complexa definição do conceito de diplomacia.

²³²Idem, ibidem, p.137.

4.4. Génese, Evolução e Fundamentos Jurídicos da PESC

4.4.1. Os antecedentes remotos da PESC: de Paris a Maastricht

Apesar do projecto comunitário ter nascido, oficialmente, no início da década de cinquenta do século XX com o Tratado de Paris é, ainda, na década imediatamente anterior que se encontram os sinais mais remotos da PESC. Em 1947 é assinado o Tratado de Aliança e Assistência mútua, vulgo Tratado de Dunquerque, entre o Reino Unido e a França. De natureza militar, tinha por objectivo a cooperação entre estes dois países na defesa dos seus territórios face à possível ameaça do rearmamento da Alemanha.

Um ano mais tarde é assinado o Tratado de Bruxelas que instituiu a União Europeia Ocidental, a primeira tentativa explícita de implementar uma defesa comum na Europa no período do pós-guerra. Assentava, deste modo, no compromisso de defesa mútua perante um caso de ataque armado a qualquer um dos Estados que o assinaram (Reino Unido, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo).

Já com o projecto europeu em marcha, França, Itália, Alemanha Ocidental e os países do Benelux, inspirados no modelo da CECA decidem assinar a 27 de Maio de 1952 o tratado que estabeleceria uma Comunidade Europeia de Defesa. Estávamos, assim, perante o primeiro grande passo de aprofundamento da integração política europeia, na medida em que se previa a criação de um exército europeu comum. Ideia esta que rapidamente motivou o surgimento de propostas com o intuito de estabelecer uma comunidade política europeia, provida de uma autoridade com competência a nível da defesa e das relações externas. Como resultado, no seio da assembleia parlamentar da CED, nasce o projecto de criar uma Comunidade Política Europeia que viesse a englobar as comunidades, até então já criadas, e cujo estatuto viria a ser aprovado a 9 de Março de 1953. De entre os objectivos da Comunidade Política Europeia destaca-se, de forma evidente, segundo Charles Zorgbibe, *“a missão de coordenar as políticas externas dos Estados-Membros, ou mesmo agir, por decisão unânime do Conselho de Ministros,*

como mandatária comum desses Estados e portanto conduzir a uma verdadeira política externa comum.”²³³ Com efeito, a ideia acabaria por vir a cair por terra com a não ratificação do Tratado de Paris, que instituiria a CED e, conseqüentemente, a Comunidade Política Europeia, pela Assembleia Nacional de França em 1954.

Já em 1961 é lançado o Plano Fouchet²³⁴ que visava estabelecer uma cooperação política entre os EM, de modo a ser atingida a união política, na qual se incluía a adopção de uma política externa comum, mas sempre numa lógica intergovernamental. Tendo sido objecto de uma revisão posterior, que motivou o surgimento de um segundo Plano Fouchet,²³⁵ qualquer um destes dois planos acabou também por se revelar um fracasso. Encerrava-se, deste modo, um ciclo que visava aprofundar a integração da Europa, através da sua união política.

É somente no início da década de setenta que surge, novamente, um grande impulso, no sentido de uma verdadeira política externa europeia, ainda que, na altura, esta nada tivesse de comum. Assim, na sequência da vontade expressa pelos chefes de Estado e de governo aquando da cimeira de Haia de 1969, é elaborado o Relatório Davignon (Relatório do Luxemburgo)²³⁶ que propõe, nas palavras de Nuno Severiano Teixeira, “*um conjunto de mecanismos de concertação das políticas externas nacionais entre os Estados Membros que releva de uma lógica intergovernamental.*”²³⁷ Estavam, deste forma, lançadas as bases que, ao longo da década de setenta, permitiram o estabelecimento de um novo quadro político-institucional que viria a ficar conhecido por Cooperação Política Europeia.²³⁸

²³³Zorgbibe, 1990, p.118, aqui citado por Hermenegildo, 2007, pp. 52-53.

²³⁴Recebeu este nome uma vez que foi apresentado por Christian Fouchet (1911-1974), à época, embaixador francês na Dinamarca, e que assumira, então, a presidência de uma comissão, criada na sequência da Cimeira de Paris de 11 de Fevereiro de 1961, encarregue de apresentar propostas concretas de construção política da Europa.

²³⁵Igualmente apresentado por Christian Fouchet à comissão à qual presidia, a 4 de Dezembro de 1961, apenas dois meses após a apresentação do primeiro plano.

²³⁶Elaborado por um comité presidido pelo, então, Ministro dos Negócios Estrangeiros Belga Etienne Davignon. (1932 -).

²³⁷Severiano Teixeira;1998; p 124.

²³⁸Idem, ibidem.

Com a aprovação deste relatório, a 20 de Julho de 1970, nasce, assim, a verdadeira antecessora da PESC, a Cooperação Política Europeia. Posteriormente, mais dois relatórios (Copenhaga em 1973 e Londres em 1981) são elaborados e aprovados no sentido de aprofundar e desenvolver a CPE. Com efeito, durante os seus primeiros dezassete anos de vigência, a CPE não foi provida de qualquer base legal jurídica. Foi preciso esperar pela entrada em vigor do Acto Único Europeu (1987) para se estabelecerem, no seu Título III, as bases institucionais da CPE, através das quais se introduziu, pela primeira vez, o domínio da política externa no quadro do direito originário europeu.

Em síntese, assente num entendimento exclusivamente intergovernamental, a CPE surge com o intuito de promover a adopção e a concertação de posições comuns no âmbito da política externa e de segurança. Foi, pois, com este quadro jurídico-legal que, a então Comunidade Europeia, enfrentou as grandes transformações e acontecimentos geopolíticos que marcaram a transição da década de oitenta para a década de noventa. Com efeito, não viria a escapar incólume a este conturbado período, uma vez que dele resultaram vários problemas e questões a nível da política e da segurança europeias. Emergia, então, o debate em torno da reforma da CPE, com o intuito de dotar a Comunidade Europeia de uma verdadeira política externa.

4.4.2. O Tratado de Maastricht e a institucionalização da PESC

É na sequência das profundas alterações geopolíticas ocorridas no seio da Europa, na transição para a última década do séc. XX, e que afectaram seriamente a sua segurança, que se realiza a Conferência Intergovernamental sobre a União Política, em Maio de 1990. Os trabalhos desta CIG viriam a culminar com a redacção e posterior assinatura do Tratado de Maastricht no ano seguinte. Com o início da sua vigência, registam-se profundas alterações no quadro geral do projecto europeu, sobretudo com a criação oficial da União Europeia, da UEM, da cidadania

européia, do processo de co-decisão e com a extensão dos domínios com recurso à deliberação por maioria qualificada.

Com efeito, para a presente tese, a alteração que mais nos interessa é a da criação da Política Externa e de Segurança Comum como herdeira da, até então, Cooperação Política Europeia, e que se via, assim, definitivamente substituída. A instituição da PESC significa o despontar de um novo ciclo no processo de construção europeia. Pela primeira vez na sua história, os EM aceitam estabelecer e consagrar, de forma explícita e no direito originário, o objectivo de uma política externa e de segurança comum.²³⁹ Maastricht é, deste modo, uma clara e positiva evolução a nível da política externa europeia, pois vem, como reitera Andreia Soares, “*criar um quadro institucional único, eliminando a dispersão das estruturas institucionais da CPE e das Comunidades Europeias e ao estabelecer a regra de que todas as competências são assumidas pelas mesmas instituições.*” (SOARES, 2005:205) A evolução é, ainda mais relevante, na medida em que tal significa que as instituições europeias passam a estar envolvidas num conjunto de áreas umbilicalmente ligadas a uma das prerrogativas mais soberanas para os EM. Por conseguinte, a dimensão política da integração europeia vê-se, à época, oficialmente instituída com a criação da PESC pelo Tratado de Maastricht.²⁴⁰

Uma última referência ainda para os objectivos e para os instrumentos que, à data, foram fixados para a PESC, pelo direito originário. Quanto aos primeiros, Maastricht consagra: a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União; o reforço da segurança da União e dos Estados-Membros, sob todas as formas; a manutenção a paz e o reforço da segurança internacional de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris; o fomento da cooperação internacional; o desenvolvimento e o reforço da democracia e do

²³⁹De acordo com o ex-artigo B, segundo parágrafo do TUE, na sua versão consolidada, entre os objectivos atribuídos à União estavam “a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclui a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum”. Já o ex-artigo J do TUE, na sua versão consolidada, consagrava oficialmente que “É instituída uma política externa e de segurança comum [...]”

²⁴⁰Idem, ibidem.

Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.²⁴¹ Já quanto aos instrumentos, o Tratado de Maastricht fixa um conjunto de acções que, de forma hierárquica, estão sujeitas a diferentes graus de obrigatoriedade. Cooperação sistemática em todas as questões de política externa e segurança, com interesse geral, posições comuns e acções comuns compõem, assim, o trio de instrumentos da PESC com vista à realização dos seus objectivos.²⁴²

Está, deste modo, traçado e caracterizado o primeiro quadro da PESC que, logo desde a sua criação, se afirmou como o segundo, dos três pilares nos quais passou a assentar toda a orgânica funcional da, também, então, recém-criada União Europeia.

4.4.3. O Tratado de Amesterdão e a reformulação da PESC

Como qualquer inovação, também a PESC é, nos anos subsequentes a Maastricht, objecto de reformulações e aperfeiçoamentos que visam melhorar a sua implementação de uma forma mais eficiente e eficaz. Nesse sentido, a primeira grande redefinição da PESC acontece em 1999, com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, que vem introduzir um conjunto de alterações nesta política, às quais passamos agora a aludir.²⁴³

4.4.3.1. A introdução da Estratégia Comum

No que aos instrumentos da PESC diz respeito, são introduzidas as estratégias comuns, que se vêm juntar ao trio de instrumentos, à data, já existentes (cooperação

²⁴¹Ver ex-artigo J.1, nº2 do TUE, na sua versão consolidada.

²⁴²Ver ex-artigos. J.1, nº3 e J.2, ambos do TUE, na sua versão consolidada.

²⁴³Para alguns estas alterações traduzem, mesmo, a emergência de uma nova PESC. É o caso de João Mira Gomes, que em 2000 escreve um artigo intitulado: «A nova PESC» – expectativas, realidades e tendências; Centro de Informação Europeia Jacques Delors: Novas Fronteiras – A Presidência portuguesa da União Europeia nº7 (Jun. 2000) pp.28-33.

sistemática em questões de política externa e de segurança, com interesse geral; acções comuns e posições comuns). Com o intuito de reforçar a capacidade de acção da União, as estratégias comuns viriam a especificar os objectivos e os meios, bem como a sua respectiva duração, a facultar pela U.E e pelos EM. O Conselho Europeu passava a ter competência para decidir e adoptar as estratégias comuns nas áreas onde os EM tivessem interesses comuns, sempre de acordo com as recomendações do Conselho, a quem caberia a execução destas estratégias, através da adopção de acções e posições comuns por maioria qualificada.²⁴⁴

4.4.3.2. A institucionalização do Alto Representante para a PESC

A inovação mais evidente introduzida pelo Tratado de Amesterdão, e que maior relevo e importância tem para o desenvolvimento da presente tese, reside na criação das funções de Alto Representante para a PESC.²⁴⁵ Com a missão de assistir o Conselho nas questões relativas à PESC e de contribuir para a formulação e execução das decisões políticas, este cargo foi atribuído ao Secretário-Geral do Conselho.²⁴⁶ Cabia-lhe, ainda, caso houvesse necessidade, conduzir o diálogo político com terceiros, actuando, deste modo, em nome do Conselho, a pedido da sua presidência.

O Alto Representante para a PESC, em virtude da amplitude das suas funções, passava, ainda, a ser assistido por uma Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce, a ser estabelecida no seio do Secretariado-Geral do Conselho, sob sua autoridade.²⁴⁷ As suas funções passavam, essencialmente, por monitorizar os desenvolvimentos nas áreas relevantes para a PESC e fornecer avaliações sobre matérias e opções de interesse da U.E no âmbito desta política.

²⁴⁴Ver art.13º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão.

²⁴⁵Ver art.26º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão.

²⁴⁶O Espanhol Javier Solana (1942-) foi nomeado, em Outubro de 1999, o primeiro Alto Representante para a PESC, tendo exercido o cargo durante dois mandatos consecutivos (1999-2005 e 2005-2009).

²⁴⁷Ver Declaração nº6, anexa ao Tratado de Amesterdão, relativa à criação de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce.

Com a criação do Alto Representante para a PESC, os EM visaram, sobretudo, um reforço da continuidade das políticas da U.E, fazendo deste um elo de ligação privilegiado entre as sucessivas presidências rotativas.²⁴⁸ Com Amesterdão, a PESC passa, desde então, a ter um rosto visível e de continuidade, o que veio permitir reforçar, substancialmente, a visibilidade da União na cena internacional, sem que, no entanto, ficasse resolvida a questão relativa à representação externa da U.E, e que, ainda hoje, permanece confusa e pouca clara.

4.4.3.3. Um novo processo de tomada de decisão

Relativamente ao processo de tomada de decisão, a regra geral que consagra que as decisões tomadas no âmbito PESC estejam sujeitas a aprovação por unanimidade mantem-se inalterada com Amesterdão, mas, ainda assim, introduz-se uma alteração importante a este nível. Um sistema de abstenção construtiva ou qualificada que vem permitir a qualquer EM que se abstenha, a possibilidade de poder acompanhar a sua abstenção de uma declaração, que qualifique e justifique a mesma.²⁴⁹ ²⁵⁰ Por outras palavras, qualquer EM que se abstenha, aceita, como sendo válida, a deliberação adoptada pelo Conselho, passando igualmente a reconhecer que as medidas adoptadas serão medidas da União que o vinculam juridicamente ao seu cumprimento. Com efeito, o EM em causa não se encontra obrigado a participar na implementação dessas mesmas medidas, mas compromete-se a não adoptar outras que contrariem, expressamente, as constantes na deliberação aprovada pelos restantes EM.²⁵¹

A regra de maioria qualificada é igualmente introduzida, no âmbito da PESC, apenas em dois casos específicos.²⁵² Por um lado, na adopção, pelo Conselho, de acções ou posições comuns, bem como de qualquer outra decisão que tenha por

²⁴⁸Mira Gomes; Junho de 2000, p.31.

²⁴⁹Soares, 2005, p.239.

²⁵⁰Ver art.23º, nº1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão.

²⁵¹Idem, Ibidem.

²⁵²Ver art.23, nº2, primeiro, segundo e terceiro parágrafos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TUE.

base uma estratégia comum. Por outro, na adopção, também pelo Conselho, de decisões que executem uma acção ou uma posição comum. Com efeito, para estas decisões de maioria qualificada passou a ficar prevista a introdução de uma cláusula de salvaguarda (travão de emergência), que veio prever a possibilidade de um EM bloquear a votação, exercendo direito de veto, e invocando razões de política externa nacional para se opor à aprovação de uma medida por maioria qualificada.²⁵³

4.4.3.4. A Política de Segurança e Defesa da U.E

O Tratado de Amesterdão vem consagrar, de forma explícita, a possibilidade da U.E ser parte activa, quer seja por colaboração, quer seja por liderança, num conjunto de missões de gestão de crises. Conhecidas como Missões de Petersberg²⁵⁴ dizem respeito a missões humanitárias, de manutenção e/ou restabelecimento da paz, e de evacuação de cidadãos, e que passam, por conseguinte, a integrar o quadro da PESC.²⁵⁵ Deste modo, fica consagrada, à data, a possibilidade de definição de uma política de defesa comum como parte integrante da PESC. Um vínculo mais estreito é, também, estabelecido ao considerar a UEO como parte integrante do desenvolvimento da U.E, tendo em vista a sua futura e definitiva integração caso o Conselho Europeu assim o decida.²⁵⁶

4.4.3.5. O financiamento da PESC

Por último, em matéria de financiamento, Amesterdão vem estipular que, por norma, tanto as despesas operacionais como as despesas administrativas passam a ser suportadas pelo orçamento comunitário. Todavia, as despesas operacionais

²⁵³Ver art.23, n.º2, quarto parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TUE

²⁵⁴Nome do local onde se realizou o Conselho de Ministros da UEO que definiu estas missões, em Junho de 1992.

²⁵⁵Ver art.17º, n.º2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão

²⁵⁶Ver art.17º, n.º1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão.

poderão ser suportadas pelos EM, apenas e só, se o Conselho Europeu, após deliberação por unanimidade, assim o decidisse.²⁵⁷

4.4.4. O Tratado de Nice e as reformas discretas da PESC

Prosseguindo a sua lógica de aperfeiçoamento e de negociação permanentes, sempre em busca de novas formas de integração mais completas, o projecto europeu conhece, em 2001, mais um importante capítulo da sua história, com a assinatura do Tratado de Nice. Tendo entrado em vigor dois anos mais tarde, introduz alterações em vários domínios, tendo, sem surpresa, a PESC sido um deles. Com efeito, as alterações introduzidas nesta política são em menor número e não têm nem a relevância, nem o impacto das novidades introduzidas pelos seus antecessores, Maastricht e Amesterdão. De um modo geral, o Tratado de Nice é considerado como tendo ficado aquém das expectativas, na medida em que não concretizou a reforma desejada da U.E.

4.4.4.1. A Extensão da Cooperação Reforçada à PESC

Uma alteração importante preconizada por Nice no âmbito da PESC diz respeito à flexibilização e à extensão do mecanismo de cooperações reforçadas a esta política.²⁵⁸ Este mecanismo, introduzido, pela primeira vez pelo Tratado de Amesterdão, prevê, desde então, que um grupo mais ambicioso de EM possa aprofundar e estreitar a cooperação entre si, em domínios que não da competência exclusiva da U.E, deixando a porta aberta aos outros EM que venham a querer participar posteriormente. Por outras palavras, permite que os EM que não queiram aderir à iniciativa fiquem de fora, sem, no entanto, impedir os outros EM de cooperarem. Com Nice, a novidade reside, precisamente, na possibilidade de desencadear uma cooperação reforçada no âmbito do segundo pilar (PESC) quando

²⁵⁷Ver art.28º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão.

²⁵⁸Ver artigos 27º; 27º-A; 27º-B; 27º-C; 27º-D; 27º-E, todos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção Tratado Nice.

esteja em causa a execução de uma acção comum ou de uma posição comum, algo que, até então, não era possível.²⁵⁹ O número de EM necessários para desencadear uma cooperação reforçada em qualquer um dos, então, três pilares da U.E, nos quais se incluía a PESC, passaria a ser de oito.²⁶⁰ Com efeito, seria apenas no pilar da PESC, o segundo, que a possibilidade de veto seria mantida, uma vez que tanto no primeiro como no terceiro tinha sido suprimida.²⁶¹

4.4.4.2. A Vinculação Externa da U.E

A este respeito, Nice introduz uma flexibilização dos processos de decisão no que diz respeito à aprovação de acordos que vinculem externamente a U.E. Assim, ao invés da anterior unanimidade, Nice prevê a possibilidade de um acordo dessa natureza ser aprovado por maioria qualificada em duas circunstâncias.²⁶² Por um lado, nos casos em que um acordo incida numa matéria sobre a qual seja exigida maioria qualificada para adopção de decisões internas. Por outro, nos casos em que um acordo traduza a execução de uma acção comum ou de uma posição comum que tenham, por sua vez, sido adoptadas com base numa estratégia comum. Com esta alteração, Nice consegue esclarecer, ainda que apenas parcialmente, quais os sujeitos que passam a estar vinculados pelos acordos celebrados de acordo com as disposições constantes no artigo 24.º do TUE, algo que Amesterdão não foi capaz de esclarecer, nem parcial nem totalmente.

²⁵⁹Ver. art.27º-B do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

²⁶⁰Ver art.43º, alínea g) do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

²⁶¹Ver art.27º-B do TUE e art.23º, nº2, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

²⁶²Ver art.24º, nº3 TUE, versão de 2002, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

4.4.4.3. As reformas em matéria de Segurança e Defesa

Em matéria de segurança e defesa, Nice é o grande responsável por materializar no direito originário os avanços e as ambições da Declaração de Saint Malo.²⁶³ A supressão das disposições que definiam a relação entre a UEO e a U.E é, também, uma realidade, definitivamente levada a cabo por Nice.²⁶⁴ Deste modo, a transferência das competências e funções da primeira para a segunda, em matéria de gestão de crises fica, obrigatoriamente, consumada. Todas as «Missões Petersberg» passam, então, a incorporar as estruturas da U.E. Também organismos como Centro de Satélites e o Instituto de Estudos de Segurança deixam a esfera da UEO e passam a integrar a estrutura da U.E. É, ainda, institucionalizado o Comité Político e de Segurança como sucessor do antigo Comité Político.²⁶⁵ A sua função passa a ser o acompanhamento dos acontecimentos internacionais com incidência particular no âmbito da PESC, contribuindo, também, activamente, para a definição e direcção de políticas relativas à gestão de situações de crise. O CPS passa, igualmente, a ser autorizado pelo Conselho a tomar decisões no âmbito da PESC, de modo a garantir a direcção e o controlo político-estratégicos de operações relativas à gestão de crises.²⁶⁶

4.4.5. O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

O sentimento de insatisfação generalizada que permaneceu, mesmo após a entrada em vigor do Tratado de Nice, levou a que se incluísse uma declaração anexa ao próprio Tratado sobre o futuro da União Europeia e que previa a convocação de

²⁶³Documento que resulta da cimeira com o mesmo nome, e que reuniu os chefes de estado e de governo do Reino Unido e da França nos dias 3 e 4 de Dezembro de 1998, na cidade francesa de Saint Malo. Do documento resulta a proposta da U.E desenvolver uma política de segurança e defesa independente da NATO.

²⁶⁴Comparar a redacção do art.17.º do TUE, na sua versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Amesterdão, com a redacção do mesmo artigo, na sua versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

²⁶⁵Ver art.25º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

²⁶⁶Ver art.25º, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do Tratado de Nice.

uma CIG para o ano de 2004.²⁶⁷ Na sequência desta declaração o Conselho Europeu de Laeken (15 de Dezembro de 2001) decidiu-se pela convocação de uma convenção sobre o futuro da Europa,²⁶⁸ encarregue de preparar essa CIG de 2004. Apesar de não possuir mandato expreso para tal, a convenção encetou, desde logo, esforços no sentido de elaborar um projecto de constituição ou de um tratado constitucional para a Europa, a ser apresentado à CIG. Os trabalhos desta convenção culminariam, por conseguinte, com a elaboração de um projecto de constituição para a Europa, composto por um total de 465 artigos e que, após algumas modificações, viria a ser adoptado na sua essência pela CIG de 2004 sob a designação de Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa. Apesar de vir a ser, posteriormente, rejeitado por via dos chumbos referendários ocorridos em França e nos Países Baixos, este Tratado previa a introdução de múltiplas inovações, das quais destacaremos, agora, apenas as que dizem respeito à PESC, e que viriam, muitas delas, a ser recuperadas pelo TL.

4.4.5.1. A supressão da Estrutura de Pilares

Uma das novidades mais sonantes e relevantes, não só no domínio específico da PESC como em todo o funcionamento orgânico e institucional da U.E dizia respeito à abolição da, então, estrutura de três pilares, sobre a qual assentava toda a lógica da U.E desde a sua criação em 1992, pelo Tratado de Maastricht. Com esta alteração o pilar da PESC, o segundo, deixaria, assim, de existir, tal como os restantes dois, passando todo o funcionamento da U.E a assentar numa estrutura orgânico-institucional única, que teria por base as competências, exclusivas, partilhadas e complementares atribuídas quer à própria União, quer aos seus EM. Com esta alteração a PESC passaria, então, a ser integrada, de acordo com o direito originário, no quadro geral da acção externa da U.E.²⁶⁹

²⁶⁷Ver declaração nº23, anexa ao Tratado de Nice, relativa ao futuro da U.E

²⁶⁸A convenção foi presidida pelo francês Valéry Giscard d'Estaing (1926 -), ex-Presidente da República Francesa (1974-1981).

²⁶⁹Todas as disposições relativas à PESC estariam integradas no título V do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa e que aglutinava todas as disposições relativas à acção externa da União Europeia.

4.4.5.2. *O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia*

Concretamente no âmbito da PESC, as alterações mais evidentes ocorreriam a nível do seu quadro institucional. A criação do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia,²⁷⁰ como resultado da fusão dos anteriores cargos de Secretário-Geral para a PESC e de Comissário para as Relações Externas, seria indubitavelmente, a inovação institucional de maior relevância. Nomeado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, com o acordo do presidente da Comissão Europeia o MNEUE²⁷¹ seria o principal responsável pela condução da PESC e da PESD, sendo, ainda, responsável pela sua execução enquanto mandatário do Conselho.²⁷² As suas funções abrangeriam um leque tão variado como:

- “ 1) a apresentação de propostas para a definição da PESC (artigo III -296º)
- 2) a execução das decisões europeias adoptadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho de Ministros (artigo III -296º)
- 3) a representação da União em todas as matérias com incidência na PESC (artigo III -296º)
- 4) a condução do diálogo político em nome da União (artigo III -296º)
- 5) a manifestação da posição da União nas organizações e conferências internacionais (artigo III -296º)
- 6) a apresentação de questões ao Conselho de Ministros no âmbito da PESC (artigo III -299º)
- 7) a convocação de reuniões extraordinárias (artigo III – 299º)
- 8) a iniciativa para a nomeação de Representantes Especiais (artigo III – 302º)
- 9) a consulta e a informação ao Parlamento Europeu sobre questões relativas à PESC e a PESD (artigo III – 304º)
- 10) a representação das posições da União no Conselho de Segurança da ONU (artigo III – 305º)
- 11) a responsabilidade da direcção estratégica das operações de gestão de crises (artigo III – 307º)”²⁷³

Com a criação desta figura pelo Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa estaríamos, desta forma, perante uma inovação disruptiva não só no âmbito da PESC, domínio, por excelência, sagrado para os EM, como no quadro geral da própria construção europeia. Apesar do MNEUE não ter sido materializado na

²⁷⁰Ver art.I-28.º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁷¹Ver art.I-28.º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁷²Ver art.I-28.º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁷³Ferreira, 2005, p.270.

prática, por via da rejeição referendária, viria a ser recuperado pelo TL com nova denominação.²⁷⁴

4.4.5.3. *O Serviço Europeu para a Acção Externa*

Ainda no quadro institucional da PESC, e em estreita relação com a figura do MNEUE, um Serviço Europeu para a Acção Externa teria sido também introduzido, pela primeira vez, com o Tratado Constitucional, caso este tivesse sido aprovado²⁷⁵ O SEAE seria, pois, uma estrutura única que, sob tutela directa do MNEUE, teria por missão assisti-lo no exercício das suas funções. Relativamente à sua composição, o SEAE integraria funcionários provenientes do Secretariado Geral do Conselho, da Comissão Europeia bem como dos Serviços Diplomáticos Nacionais dos EM.²⁷⁶ A sua organização e funcionamento seriam definidos por decisão do Conselho sob proposta do MNEUE, mediante consulta do Parlamento Europeu e após aprovação da Comissão Europeia.²⁷⁷ Tal como o MNEUE, o SEAE não viria, também, a conhecer a luz do dia com o Tratado Constitucional. No entanto, como veremos mais adiante, com a entrada em vigor do TL, viria a ser recuperado, preservando inclusive a sua denominação.²⁷⁸

4.4.5.4. *As Alterações no processo de tomada de decisão da PESC*

Apesar das grandes alterações na esfera da PESC, o Tratado Constitucional, tal como os seus antecessores, previa a manutenção da unanimidade como a regra geral do processo decisório no âmbito desta política, ainda que com as possibilidades de recurso à VMQ nos casos já previstos por Amesterdão e Nice. No entanto, com a criação da do cargo de MNEUE, o Tratado Constitucional viria a alargar, indirectamente, e um pouco mais, o recurso à VMQ no seio da PESC.

²⁷⁴Sobre este novo cargo aludiremos, de forma pormenorizada, no próximo capítulo da presente tese.

²⁷⁵Ver art.III-296º, nº3 do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁷⁶Idem, ibidem.

²⁷⁷Idem, ibidem.

²⁷⁸Também sobre o SEAE aludiremos pormenorizadamente no próximo capítulo da presente tese

Deste modo, para além dos casos já previstos anteriormente, a VMQ passaria a poder ser utilizada para a adopção de decisões com base em propostas do MNEUE, a pedido do Conselho.²⁷⁹ Poderíamos, portanto, falar numa extensão limitada da maioria qualificada no âmbito da PESC, mas que também não se viria a concretizar com este tratado, em virtude da sua rejeição referendária.

4.4.5.5. A Extensão da Cooperação Reforçada no âmbito da PESC

Se com Nice a cooperação reforçada fora estendida, pela primeira vez, ao domínio da PESC, ainda que apenas para situações restritas, com o Tratado Constitucional este mecanismo teria sido, substancialmente, alargado e estendido. Assim, passaria a ser possível aos EM desenvolver um número ilimitado de cooperações reforçadas uma vez que a restrição deste mecanismo à implementação de uma acção comum ou de uma posição comum, imposta por Nice, seria suprimida. Também em matéria de assuntos militares e de defesa teria sido possível recorrer a este mecanismo, ainda que com critérios mais restritos,²⁸⁰ o que até Nice não era, sequer, possível.

4.4.5.6. Os Instrumentos da PESC

Relativamente aos instrumentos que permitiriam a execução da PESC o Tratado Constitucional visava proceder a uma alteração da tipologia desses mesmos instrumentos. As acções comuns, as posições comuns e as estratégias comuns deixariam, pois, de existir. Por conseguinte, a União passaria a executar a sua PESC através da definição das orientações gerais, do reforço da cooperação política sistemática entre os EM e, sobretudo, da adopção de decisões que definissem quer acções a empreender pela União, quer posições a tomar pela União, quer regras de execução dessas mesmas acções e posições.²⁸¹

²⁷⁹Ver art.III-300º, nº2, alínea b) do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁸⁰Ver art.I-41º, nº6, art.III-312º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa e que remetem, ainda, a para o Protocolo nº23, anexo ao mesmo tratado, relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no nº6 do art.I-41º e no art.III-312º da Constituição.

²⁸¹Ver art.III-294º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

4.4.5.7. O papel do Tribunal de Justiça da U.E no âmbito da PESC

Com o Tratado Constitucional o TJUE continuaria sem competência no domínio da PESC.²⁸² Todavia tal não significaria que não tivesse qualquer papel a desempenhar nesta esfera. De acordo com o mesmo tratado, o TJUE seria, portanto, competente para se pronunciar sobre os recursos relativos ao controlo da legalidade das medidas restritivas contra pessoas colectivas ou singulares adoptadas pelo Conselho no âmbito da PESC.²⁸³ De igual modo o TJUE seria, também, competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de um acordo internacional, incluindo em matéria de PESC, com as disposições da Constituição.²⁸⁴

4.4.5.8. As Alterações no domínio da Segurança e Defesa

Com o Tratado Constitucional a Política Europeia de Segurança e Defesa teria visto a sua denominação alterada para Política Comum de Segurança e Defesa e as Missões *Petersberg* seriam, uma vez mais, actualizadas. Com efeito, a introdução de uma cláusula de solidariedade entre os EM seria, sem dúvida, uma das novidades mais evidentes. De acordo com esta cláusula, no caso de um EM ser vítima de uma agressão armada, de um ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana ser-lhe-ia prestada assistência e auxílio pelos restantes EM com todos os meios ao seu alcance.²⁸⁵

Outra novidade sonante neste domínio dizia respeito à introdução da possibilidade dos EM poderem vir a desenvolver uma cooperação estruturada permanente no âmbito da PCSD,²⁸⁶ e que mais não é do que uma cooperação reforçada especial. Para que tal cooperação fosse possível os EM deveriam preencher um conjunto de critérios e subscrever os compromissos em termos de capacidades militares que

²⁸²Ver art.III-376º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁸³Ver art.III-376º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁸⁴Ver art.III-325º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁸⁵Ver art.III-329º e art.I-41º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa.

²⁸⁶Ver art.I-41º, nº6, art.III-312º do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa e que remetem ainda para o Protocolo nº23, anexo ao mesmo tratado, relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no nº6 do art.I-41º e no art.III-312º do mesmo Tratado.

estivessem consagrados no protocolo anexo ao tratado, relativo à cooperação estruturada permanente. Poderíamos, desta forma, falar num alargamento do mecanismo de cooperação reforçada, no domínio da PESC, uma vez que a PCSD é parte integrante desta.

4.5. A nova configuração da Política Externa e de Segurança Comum após o Tratado de Lisboa

Com o abandono do Tratado Constitucional, por via da sua rejeição popular nos referendos de Maio e Junho de 2005, em França e nos Países Baixos, respectivamente, o projecto europeu entrou num período de profunda reflexão que, celeremente, se traduziu num preocupante clima de impasse durante dois anos. Foi, então, preciso esperar pela presidência alemã da U.E²⁸⁷ para que o impasse começasse a ser resolvido. Recuperando a essência do defunto Tratado Constitucional, a presidência alemã desenvolveu, em seis meses, um enorme trabalho que levaria à convocação de uma CIG no início do segundo semestre de 2007. O resultado viria a culminar com a assinatura do novo Tratado de Lisboa a 13 de Dezembro de 2007, na cidade que lhe deu nome, já sob a presidência portuguesa, que desempenhou, igualmente, um papel preponderante, ao levar a bom porto a conclusão das negociações, no seio da CIG, em torno do novo tratado reformador. Ao contrário do Tratado Constitucional, o TL viria a ser ratificado por todos os EM, tendo entrado em vigor a 2 de Dezembro de 2009. Uma nova configuração da PESC estava, portanto, consumada, tendo a sua essência sido, quase na íntegra, recuperada do malogrado Tratado Constitucional. Passaremos agora a elencar os traços fundamentais dessa nova configuração da PESC.

²⁸⁷A Alemanha assumiu a presidência rotativa da U.E durante o primeiro semestre de 2007.

4.5.1. O enquadramento da PESC no domínio geral da Acção Externa da U.E

A supressão da estrutura de pilares, consagrada pelo TL, significou a necessidade de encontrar um novo enquadramento para a PESC, uma vez que, até então, esta era o segundo dos três pilares sobre os quais assentava toda a estrutura orgânico-funcional da U.E. A solução encontrada pelo TL foi, então, o enquadramento e a integração da PESC no domínio geral da acção externa da U.E.²⁸⁸ Esta é, desde logo, uma solução que aporta consigo um conjunto de consequências relevantes no plano jurídico. Entre elas destaca-se o facto da PESC passar a estar sujeita a todo o conjunto de valores, princípios e objectivos comuns a toda a acção externa da U.E.²⁸⁹ Por conseguinte, a actuação, quer da U.E, quer dos EM, no âmbito da PESC, passa a ser definida de acordo com as mesmas matrizes que todas as restantes políticas do domínio geral da acção externa da União, ficando todas elas, ainda, sujeitas ao princípio da coerência, em igual circunstância que as demais políticas e domínios de acção da União.

4.5.2. O âmbito material da PESC

De acordo com o TL, a PESC “*abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.*”²⁹⁰ Daqui se infere a extensão do âmbito material da PESC, em larga medida por via das alterações introduzidas ao nível da PCSD que viu os seus instrumentos e a sua própria esfera serem alargados. A extensão das *missões Petersberg*,²⁹¹ a instituição da Agência Europeia de Defesa²⁹² e da cooperação

²⁸⁸Todas as disposições relativas à PESC estão consagradas no Título V do TUE, relativo à acção externa da U.E, e que congrega, nos seus diversos capítulos, todas as disposições dos diferentes domínios que a integram.

²⁸⁹Ver art.23º do TUE, versão consolidada alterada pela redacção do TL.

²⁹⁰Art.24º, nº1 primeiro parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁹¹Ver art.42º, nº1 e art.43º, nº1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁹²Ver art.42º, nº3, segundo parágrafo e art.45º, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

estruturada permanente,²⁹³ enquanto instrumentos específicos da PCSD, são os exemplos mais evidentes. Podemos, assim, falar numa maior autonomização da PCSD, no âmbito da própria PESC.

4.5.3. A Estrutura Orgânico-Institucional da PESC

É, precisamente, no plano orgânico-institucional que o TL introduz as alterações de maior relevância a nível da PESC, ao consagrar toda uma nova arquitectura para esta política, ainda que tenha sido, maioritariamente, recuperada do nado-morto Tratado Constitucional.²⁹⁴ Desta forma, de entre as principais inovações político-institucionais destacam-se, essencialmente, a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu, a criação do cargo de Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa.

Relativamente ao primeiro, convém, antes de mais, sublinhar que, com o TL, o Conselho Europeu se mantém como o órgão máximo da PESC. É a instituição que define as orientações políticas gerais da União²⁹⁵ e, desse modo, as que dizem respeito à PESC.²⁹⁶ É com base nas suas orientações relativas a esta política que todo o restante funcionamento orgânico-institucional da PESC se desenrola. Nesse sentido, o Presidente do Conselho Europeu tem um papel relevante neste domínio, na medida em que lhe cabe a difícil tarefa de promover a coesão e o consenso entre os Chefes de Estado e de Governo dos EM nas diferentes esferas, mas, particularmente, num domínio tão delicado e sensível como a PESC. Com efeito, combinando a sua competência no plano da coordenação e gestão dos assuntos internos, com a competência que lhe é atribuída em termos de representação

²⁹³Ver art.42º, nº6 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁹⁴Esta nova configuração da PESC é, aliás, bem ilustrada no Anexo L da presente tese.

²⁹⁵Ver art.15º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada, pela redacção do TL.

²⁹⁶Ver art.24º nº1 segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

externa da U.E, o Presidente do Conselho Europeu é, incontornavelmente, um importante actor a nível da PESC.²⁹⁷

Quanto ao Alto Representante, a sua criação resulta, como já referido anteriormente, da fusão dos anteriores cargos da Alto Representante para a PESC com o de Comissário para as Relações Externas. De uma forma muito sintética, a função principal do Alto Representante é a condução e execução da PESC,²⁹⁸ competindo-lhe, igualmente, assegurar a representação externa da U.E a este nível, nomeadamente através da condução, em nome da União, do diálogo político com países terceiros e da expressão da posição desta junto de conferências e organizações internacionais.²⁹⁹ Participa, também, nas reuniões do Conselho Europeu.³⁰⁰ Em suma é, por excelência, o principal actor da PESC.

No exercício das suas funções o Alto Representante passa a ser assistido por um SEAE, organismo colocado sob sua tutela. Resumidamente, a sua principal função é prestar assistência ao Alto Representante no âmbito das suas funções, particularmente no que à condução da PESC diz respeito. Para o exercício da sua missão o SEAE trabalha em estreita cooperação com os serviços diplomáticos dos EM.

Destaque, ainda, a nível institucional, para a criação de uma nova formação do Conselho. Assim, com as alterações introduzidas pelo TL, passamos a ter um Conselho dos Negócios Estrangeiros,³⁰¹ sob presidência fixa do Alto Representante,³⁰² com a missão de abordar e coordenar a generalidade da acção externa da União, onde se inclui, naturalmente, a PESC e todos os seus subdomínios, nomeadamente a PCSD.

²⁹⁷Relativamente às competências do Presidente do Conselho Europeu ver art.15, nº6 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁹⁸Ver art.18º, nº2 e art.27º, nº1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

²⁹⁹Ver art.27º, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁰⁰Ver art.15º, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁰¹Sobre esta formação do Conselho teremos oportunidade de realizar uma análise mais pormenorizada no subcapítulo 5.5 da presente tese.

³⁰²Ver art.16º, nº9 e art.18º, nº3, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

Relativamente às restantes instituições no domínio da PESC, não são registadas alterações de grande relevo. No entanto, o PE vê o seu estatuto reforçado no âmbito desta política, uma vez que, com a criação do cargo de Alto Representante, os seus poderes de controlo sobre esta política saíram reforçados.³⁰³ Por oposição, o papel da Comissão Europeia, vê-se ofuscado e secundarizado, ainda que o facto do Alto Representante, actor da PESC por excelência, ser um dos seus membros tenha, em parte, limitado essa realidade. Relativamente ao TJUE, este será objecto de análise individual num dos subcapítulos seguintes.

4.5.4. O processo de tomada de decisão no âmbito da PESC

Relativamente a este domínio o TL, tal como todos os seus antecessores, mantém a unanimidade como regra geral de deliberação e a exclusão da adopção de actos legislativos como características próprias e específicas da PESC. Com efeito, o TL, numa recuperação do malgrado Tratado Constitucional, vem alargar um pouco mais o restrito recurso à VMQ no âmbito da PESC, por via da criação do cargo de Alto Representante. Por conseguinte, com o TL passa, também, a ser possível o recurso à VMQ para a adopção de actos pelo Conselho com base numa decisão do Conselho Europeu; para a adopção de actos propostos pelo Alto Representante a pedido do Conselho Europeu; para a adopção de actos que executem uma decisão que define uma acção ou uma posição comum; para a nomeação de representantes especiais.³⁰⁴ Também as decisões sobre o estabelecimento de cooperações estruturadas permanentes são uma novidade, uma vez que passam, igualmente, a ser adoptadas pelo Conselho com recurso à VMQ.³⁰⁵ Os mecanismos específicos de garantia de um financiamento para iniciativas e acções urgentes em qualquer domínio da União,³⁰⁶ incluindo a PESC, eles próprios uma novidade introduzida pelo TL, passam a ser objecto de deliberação por maioria qualificada por parte do

³⁰³A consulta e a informação regulares ao Parlamento Europeu tornaram-se regulares e os debates sobre esta matéria passaram para a ocorrer duas vezes por ano, ao invés de uma única como acontecia anteriormente.

³⁰⁴Ver art.31º, nº2 do TUE.

³⁰⁵Ver art.46º nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁰⁶Os dois mecanismos são um fundo de lançamento, financiado pelos EM e um conjunto de processos de financiamento rápido, suportado pelo orçamento da União Europeia.

Conselho.³⁰⁷ O TL mantém, ainda, a possibilidade da abstenção construtiva por parte dos EM, com as particularidades que lhe são inerentes, e à qual já aludimos num subcapítulo anterior.

Em suma, no plano decisório registamos, portanto, uma extensão, ainda que limitada, do recurso à maioria qualificada no âmbito PESC. Tal pode constituir um importante sinal relativamente ao futuro do processo de tomada de decisão a este nível, nomeadamente na possibilidade de, eventualmente, se vir a pôr termo à unanimidade como regra geral de deliberação.

4.5.5. A Competência do Tribunal de Justiça da U.E no âmbito da PESC

É com base na competência do TJUE a este nível que se consubstancia a questão da sindicabilidade e, uma vez mais, o carácter específico da PESC. Assim, de acordo com o TL, e em linha com os seus antecessores, o TJUE não é competente para se pronunciar sobre as disposições relativas à PESC.³⁰⁸ Com efeito, duas excepções estão, igualmente, previstas no TL, pela letra do artigo 275º do TFUE, no seu segundo parágrafo. Assim, de acordo com esta disposição o TJUE é competente para assegurar o controlo da compatibilidade de execução e aplicação da PESC com as demais competências e atribuições da União a nível das outras políticas.³⁰⁹ Já de acordo com a segunda excepção, o TJUE é competente para se pronunciar sobre a legalidade das decisões aprovadas no âmbito da PESC que inflijam medidas restritivas.³¹⁰ Relativamente à primeira excepção, todos os meios contenciosos previstos no direito originário podem ser utilizados para que o TJUE possa exercer a sua competência sobre a matéria em causa. Já relativamente à segunda excepção, o artigo 275º do TFUE, remete-nos, explicitamente, a questão para o recurso de anulação, previsto no art.263º do TFUE. Significa, pois, que apenas este meio

³⁰⁷Ver art.41º, nº3, terceiro parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção TL

³⁰⁸Ver art.275º do TFUE, primeiro parágrafo.

³⁰⁹Ver art.24º, nº1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL e art.275º, segundo parágrafo do TFUE, que por sua vez nos remetem para o art.40º TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³¹⁰Ver art.24º, nº1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL e art.275º, segundo parágrafo do TFUE, que por sua vez nos remetem para o art.263º do TFUE.

contencioso se afigura disponível para garantir o exercício da competência do TJUE na matéria em questão, ficando, desde logo, excluídos todos os restantes meios contenciosos.

Em síntese, sobre esta matéria é de relevar o facto do TL, ao abrir a porta a estas duas excepções, estar a alargar, ainda que muito limitadamente, a competência do TJUE no âmbito da PESC. Tal como acontece como o alargamento do recurso à VMQ este pode constituir um sinal relevante no que à futura competência do TJUE em matéria de PESC diz respeito. A possibilidade do direito originário poder vir, futuramente, a consagrar a competência do TJUE relativamente à totalidade ou, pelo menos, parcialidade das disposições relativas à PESC fica, como tal, um pouco mais próxima.

4.5.6. As fontes da PESC

Das fontes da U.E, categorizadas em primárias, derivadas e subsidiárias, as segundas são as que importam relevar no âmbito da PESC. Deste modo, entre as fontes de direito derivado, destacam-se, maioritariamente, os actos unilaterais, que podem ser típicos, caso se encontrem enumerados no art.288º do TFUE, ou atípicos, no caso de não estarem previstos neste mesmo artigo. Estando a adopção de actos legislativos excluída da esfera da PESC, e sendo os, regulamentos, as directivas e as decisões, actos unilaterais, que para a sua adopção carecem de recurso a um processo legislativo, seja ele ordinário ou especial,³¹¹ estes estariam, à partida, excluídos do âmbito da PESC. Com efeito, apenas um único acto legislativo, a decisão, é referenciado nas disposições relativas à PESC.³¹² Não restam, então, dúvidas que as únicas fontes derivadas típicas, objecto de aprovação e aplicação no seio da PESC, estão unicamente restringidas às decisões, ficando, por exclusão de partes, as demais fontes afastadas.

³¹¹Ver arts.288º e 289º, ambos do TFUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³¹²A primeira referência é, assim, feita pela letra do art.25º, alínea b) do TUE, cuja aplicação se repercute por sucessivas referências noutras disposições relativas à PESC.

4.5.7. A natureza jurídica da PESC

Para compreendermos verdadeiramente qual a natureza jurídica da PESC em termos jurídicos é essencial centrar a análise em torno de dois aspectos. Por um lado, perceber qual a relação entre a PESC e o método comunitário. Ou seja, saber se, e em que moldes, esta política se encontra sujeita à aplicação deste método. Por outro, compreender em que medida a PESC constitui uma verdadeira política comum da U.E ou, pelo contrário, se corresponde, apenas, à soma das diferentes políticas externas dos EM sob uma lógica de coordenação e cooperação a nível estatal.

4.5.7.1. A natureza intergovernamental da PESC

Na sequência da análise que nos levou a evidenciar o carácter particular e específico da PESC e, nesse sentido, ao afastamento da sua sujeição ao método comunitário, chegamos, inevitavelmente, ao traço mais genuíno e característico da natureza desta política, o intergovernamentalismo.

O TL, tal como todos os seus antecessores faz questão de reafirmar, de forma bem explícita, através de um conjunto de disposições, o carácter intergovernamental desta política. Assim o comprova o facto do Conselho Europeu e do Conselho, órgãos representativos, por excelência, do interesse intergovernamental, serem as únicas grandes instituições responsáveis pela definição e execução da PESC.³¹³ Também relativamente ao processo decisório, o TL vem reconfirmar a natureza intergovernamental desta política ao consagrar, de forma explícita e inequívoca, que “*O Conselho Europeu identifica os interesses estratégicos da União, estabelece os objectivos e define as orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo em matérias com implicações no domínio da defesa.*”³¹⁴

³¹³Ver art.24º, nº1, segundo parágrafo e art.26º, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³¹⁴Art.26º, nº1 do TUE, versão consolidada alterada pela redacção do TL.

Se, ainda assim, pudessem subsistir dúvidas relativamente ao carácter puramente intergovernamental da PESC, pelo facto de ter sido criada a nova figura do Alto Representante, com uma natureza *sui generis* que o coloca entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, elas desfazem-se facilmente, desde logo, por dois motivos. Primeiro, porque como resulta claro da letra do artigo 24º número 1, segundo parágrafo do TUE “*Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados.*” A mesma ideia é reforçada pela letra do artigo 26º, número 3 do TUE, segundo o qual “*A política externa e de segurança comum é executada pelo Alto Representante e pelos Estados-Membros, utilizando os meios nacionais e os da União.*” Como tal, se a isto acrescentarmos o facto do Alto Representante ser mandatário do Conselho e, também, presidente da sua formação dos negócios estrangeiros, representando, portanto, os interesses dos EM, facilmente se percebe a dimensão que o intergovernamentalismo assume nesta política. O segundo motivo diz respeito ao facto desta nova figura ser nomeada ou destituída pela máxima instituição representativa do interesse intergovernamental, o Conselho Europeu, ainda que para tal seja necessário o acordo do Presidente da Comissão.³¹⁵ Daqui se infere, uma vez mais, que são os EM, nomeadamente os seus interesses, que se assumem como o guia condutor, por excelência, desta política.

Em suma, da análise supra exposta resulta, de forma inequívoca, que a natureza da PESC continua, mesmo com a entrada em vigor do TL, a residir no seu carácter, estrita e puramente intergovernamental, na medida em que são os EM que dela continuam a pôr e a dispor.

³¹⁵Ver art.18º, nº1 do TUE, versão consolidada alterada pela redacção do TL.

4.5.7.2. A PESC e o Método Comunitário

Relativamente à relação entre a PESC e o método comunitário duas hipóteses se postulam como plausíveis. Ou a sua sujeição a este método e aos princípios e regras que lhe são próprios, por um lado, ou, por outro, a sua sujeição exclusiva à aplicação de um conjunto de regras e procedimentos próprios e específicos, consagrados no direito originário, ficando, assim, excluída do âmbito do método comunitário.

A uniformização das fontes, o reforço do recurso à VQM, e a introdução de excepções para que o TJUE passe a ter competência, ainda que muito limitada, no âmbito da PESC são, apenas, os exemplos mais evidentes da aproximação do método comunitário a esta política. A estes exemplos poderemos, ainda, acrescentar o reforço do papel do PE no domínio da PESC, por via de um maior controlo sobre o trabalho do Alto Representante, a sujeição da PESC aos princípios e valores comuns que regem a acção externa da União, em igualdade de circunstâncias com os demais domínios por esta abrangidos, ou, por último, o alargamento, ainda que com especificidades particulares, do mecanismo de cooperações reforçadas à esfera dos assuntos militares e de defesa. Com efeito, apesar de estes serem, incontornavelmente, sinais inequívocos de uma convergência cada vez mais estreita entre a PESC e o método comunitário, alguns deles representam, simultaneamente, sinais evidentes da especificidade da PESC. Tomemos apenas como exemplo, o caso da competência excepcional do TJUE no âmbito PESC, que constitui, em nosso entender, não só um sinal de aproximação do método comunitário, como também um traço evidente da especificidade da PESC face aos demais domínios materiais e da sua sujeição a um conjunto de regras e procedimentos muito particulares e diferenciados, uma vez que é uma situação que não ocorre com nenhuma outra política. Além do mais, a maioria dos sinais de convergência com o método comunitário não passam disso mesmo, sinais. Isto, na medida em que não traduzem uma mudança efectiva do carácter e da natureza intergovernamental da PESC. A título de exemplo, a extensão do recurso à VMQ não significou que a uniformidade deixasse de continuar a ser a regra geral a aplicar no processo

decisório da PESC. Do mesmo modo, o reforço do papel do PE no âmbito da PESC não significou que este deixasse de ter um papel meramente consultivo e secundário, desprovido de qualquer intervenção directa na execução desta política. Como tal, parece não ser admissível considerar, sob o ponto de vista jurídico, a sujeição da PESC ao método comunitário, pelo menos na sua normalidade e plenitude.

Por outro lado, a especificidade do regime jurídico da PESC pode ser encontrada, de forma explícita, no conjunto de regras e procedimentos particulares constantes no número 1 do artigo 24º do TUE, bem como por todo um outro conjunto de disposições previstas, dispersamente, no direito originário. Os casos das disposições relativas às cooperações reforçadas no âmbito da PESC, à cooperação estruturada permanente em matéria de PCSD, ou à cláusula de flexibilidade a nível de PESC são apenas alguns, entre tantos outros exemplos dispersos que podemos encontrar tanto no TUE como no TFUE.

Nesse sentido, em jeito conclusivo, continua a ser mais plausível considerar a PESC, no plano jurídico, como estando sujeita a um conjunto de regras e procedimentos específicos que lhe são aplicados por via do disposto no direito originário e não ao método comunitário. Não obstante, reconhecem-se os sinais, cada vez mais fortes e consolidados, no sentido de uma futura uniformização do método comunitário, estendendo, assim, a sua aplicação, pelo menos parcialmente, à PESC.

4.5.7.3. A PESC como política da União Europeia

Conceber a PESC enquanto política da União e, particularmente, enquanto política comum, como o seu próprio nome o sugere, afigura-se uma tarefa complicada e no mínimo controversa.

O carácter específico e particular da PESC, traduzido na consagração de um conjunto de regras, procedimentos e instrumentos diferenciadores e dispersos no direito originário, como são particularmente os referentes à PCSD, revelam, desde logo, uma aparente incoerência com a denominação da PESC enquanto política comum da União. Com efeito, tais elementos diferenciadores não beliscam o carácter comum da PESC, na medida em que o direito originário, apesar de não elencar, nem identificar, explicitamente, os elementos caracterizadores de uma política comum da U.E, consagra alguns domínios materiais que, independentemente da sua integração em qualquer uma das categorias de competências da União previstas nos tratados, assumem, inequivocamente, pressupostos de políticas comuns.³¹⁶ No caso específico da PESC, esta encontra-se norteada com base num leque de disposições que, no seu todo, consagram um conjunto de princípios, objectivos e valores, esses sim, verdadeiramente comuns, não só a esta política, como a toda a acção externa da U.E, e que os EM se encarregam de cumprir.³¹⁷ Deste modo se justifica a sua classificação como política comum da União.

Relativamente às disposições que consubstanciam a PESC como política comum da União encontram-se, à partida, as obrigações dos EM a nível desta política, e que relevam quer do direito originário, quer da aprovação de actos obrigatórios, nos termos devidamente previstos nos tratados. Quanto às primeiras encontram-se, maioritariamente, previstas, à luz do TL, no artigo 24º do TUE, e destacam-se, desde logo, o apoio activo e sem reservas da PESC, o respeito da acção da União a este nível, o reforço da solidariedade e da lealdade mútuas e a abstenção de empreender acções que contrariem os interesses da União ou prejudiquem a sua eficácia a este nível. Além do mais, são os EM que executam a PESC, ainda que conjuntamente com o Alto Representante.³¹⁸ Também a concertação dos EM no seio do Conselho Europeu e do Conselho sobre todas as questões de PESC, bem como a coordenação da sua acção no quadro de conferências e organizações

³¹⁶São, por exemplo, os casos das cooperações reforçadas ou da política monetária no caso concreto da UEM.

³¹⁷Ver art.21º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³¹⁸Ver art.28º, nº3 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

internacionais, ou, ainda, a cooperação entre as suas missões diplomáticas e consulares no plano externo consubstanciam uma abordagem comum a nível da PESC.³¹⁹

Já relativamente aos actos obrigatórios, que no caso da PESC se traduzem por decisões, destacam-se: as disposições que consagram a vinculação das suas tomadas de posição e a condução da sua acção; a comunicação prévia ao Conselho de qualquer tomada de posição ou acção a nível nacional, prevista de acordo com a execução de uma decisão relativa a uma acção operacional no plano internacional, e, ainda, a submissão ao Conselho de dificuldades e problemas verificados na execução de uma decisão, igualmente, relativa a uma acção operacional na esfera internacional.³²⁰

Em síntese, do ponto de vista da sua natureza jurídica, podemos definir a PESC, à luz do Tratado de Lisboa, como um domínio material integrante da acção externa da U.E que possui alguns elementos que, apesar de tudo, são suficientes para a classificar não só como política da União, mas também como política comum.³²¹

4.6. A Política Comum de Segurança e Defesa como sub-domínio da Política Externa e de Segurança Comum

Antes de aprofundarmos este ponto, convém esclarecer que a Política Comum de Segurança e Defesa que agora analisaremos teve, até à entrada em vigor do TL, uma denominação diferente. Assim, Política Europeia de Segurança e Defesa foi, até 30 de Novembro de 2009, a denominação atribuída a esta política que integra o domínio da PESC. Com efeito, note-se que ambas as denominações se referem à mesma política, sendo a sua utilização variável, apenas e só, em função do

³¹⁹Ver art.32º, primeiro parágrafo, art.34º, nº1 e art.35º, todos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³²⁰Ver art.28º, nº 2, nº 3 e nº 5 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³²¹Mesquita, 2011, p.452.

momento temporal que esteja em causa. Neste caso, antes ou depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa a 1 de Dezembro de 2009.³²²

É precisamente com o TL que a PCSD regista um desenvolvimento relevante no sentido da sua autonomização, na medida em que, pela primeira vez, as suas disposições passam a integrar uma secção própria e independente no capítulo da PESC.³²³ É, pois, da letra do artigo 42º do TUE que resulta a quase totalidade da essência da PCSD. Este esclarece-nos quanto à natureza desta política, na medida em que consagra, explicitamente, que a PCSD é parte integrante da PESC.³²⁴ Ao consagrar, ainda, no seu número 2 que esta política “*conduzirá a uma defesa comum*”, o artigo 42º do TUE indicia que estamos perante uma clara finalidade e um claro objectivo a ser concretizado no âmbito da PESC, ao invés de um simples desejo ou eventual possibilidade. Estamos, de igual modo, perante uma política com diferentes níveis e elementos de flexibilização e integração, bem como com regras e procedimentos próprios e diferenciados. Uma vez que temos, primeiramente, a definição gradual de uma política de defesa comum, e por fim, o culminar no estabelecimento de uma defesa comum.

Relativamente ao processo de tomada de decisão no âmbito da PCSD este segue, naturalmente, os mesmos trâmites da PESC, em virtude de ser parte integrante desta. Assim, o intergovernamentalismo é a expressão mais forte e mais característica desta política e, conseqüentemente, do seu processo de tomada de decisão, com a unanimidade a ser, neste domínio, a regra geral de deliberação para as decisões aprovadas pelo Conselho Europeu.

No plano político-institucional a PCSD, partilha na sua essência, o âmago dos órgãos e das figuras que regem a PESC. Assim, o Alto Representante, enquanto responsável pela execução da PESC é igual e conseqüentemente o responsável pela

³²²A este propósito Nuno Severiano Teixeira considera que a alteração da denominação desta política “ [...] é a assunção formal na letra do tratado de que os estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e que querem desenvolvê-los em conjunto”. Severiano Teixeira, Março de 2010, p.24.

³²³As disposições da PCSD passam a constar da secção 2 do capítulo 2 (relativo às disposições da PESC) do Título V do TFUE.

³²⁴Ver art.42º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

execução da PCSD.³²⁵ Para tal é assistido pelo SEAE, organismo sobre o qual detém a tutela máxima. Com efeito, no que aos meios e instrumentos diz respeito, o TL atribui à PCSD um conjunto de novos desenvolvimentos e inovações que reforçam, uma vez mais, a sua autonomização no seio da própria PESC. Deste modo, com o TL, a Agência Europeia de Defesa é oficializada, pela primeira vez no direito originário, como instrumento orgânico da PCSD.³²⁶

Também as «missões Petersberg», que se perfilavam como o instrumento por excelência e quase exclusivo desta política, embora quando era, ainda, designada por PESD, viram o seu âmbito ser, uma vez mais, alargado, tal como vinha acontecendo desde a sua criação pelo Tratado de Amesterdão.³²⁷ Com efeito, a introdução de uma cláusula de defesa mútua³²⁸ e do mecanismo de cooperação estruturada permanente,³²⁹ ambos no âmbito da PCSD, assumem-se como as inovações mais relevantes neste domínio, na medida em que se afirmam como verdadeiros instrumentos específicos de solidariedade desta política. Relativamente à primeira, constitui uma verdadeira obrigação jurídica que vincula os EM traduzida numa solidariedade recíproca no plano militar. Já quanto à cooperação estruturada permanente, esta não é mais do que uma extensão do mecanismo de cooperação reforçada no âmbito da PESC, aplicada ao domínio concreto da defesa. Todavia, pelo facto de gozar de características e requisitos próprios e diferenciados do mecanismo geral de cooperação reforçada, incluindo o aplicado âmbito da PESC, permite-lhe, assim, ser considerada como um instrumento específico da PCSD.³³⁰

³²⁵Ver art.18º, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³²⁶Note-se que a AED foi criada, ainda antes do TL, pela acção comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004, relativa à criação da Agência Europeia de Defesa. Ver ainda art.42º, n3, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada alterada pela redacção do TL.

³²⁷Ver art.42º,nº1 e art.43º nº1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³²⁸Ver art.42º, nº 7 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³²⁹Ver art.42º, nº 6 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³³⁰Sobre os procedimentos e os requisitos específicos deste mecanismo ver o Protocolo Nº10, anexo ao TL, Relativo à Cooperação Estruturada Permanente estabelecida no artigo 42º do Tratado da União Europeia.

4.7. A PESC como móbil da Integração Política Europeia: potencialidades e constrangimentos.

Da análise levada a cabo, até agora, relativamente à PESC resulta evidente que estamos perante uma política particularmente sensível aos EM e com um regime jurídico complexo. Com uma natureza, inequivocamente, intergovernamental, apresenta já, por via da entrada em vigor do TL, importantes sinais que a afastam desta lógica e que suscitam, desde logo, a possibilidade de estarmos perante uma política com uma natureza híbrida num futuro mais ou menos próximo. Com efeito, face à sua natureza e às suas características actuais somos levados a identificar no âmbito da PESC um conjunto de limitações e constrangimentos que, desde a sua génese, têm dificultado uma evolução linear no sentido do seu aprofundamento consolidado. Ainda assim, também não é possível ficar indiferente aos elementos que nos permitem reconhecer, igualmente, um conjunto de potencialidades inerentes a esta mesma política.

Quanto aos constrangimentos da PESC, e para não nos alongarmos muito, destacaremos apenas os que consideramos serem mais preocupantes, em virtude dos riscos e das consequências negativos que consigo possam aportar. A complexidade das estruturas no quadro da PESC é, sem dúvida, um dos constrangimentos mais evidentes desta política. A multiplicidade excessiva de actores envolvidos desde a definição à execução da PESC, e que o TL vem alargar com a criação de novos cargos e organismos, afectam seriamente a coerência e a eficácia desta política. Além do mais, representa um obstáculo no relacionamento da U.E com o exterior, uma vez que dificulta a interlocução e a cooperação com os demais actores e agentes internacionais. Como consequência, a relevância e credibilidade externas da U.E no xadrez mundial vêm-se, seriamente, beliscadas.

Relativamente aos processos de tomada de decisão, a regra da unanimidade como regra geral de deliberação no âmbito da PESC,³³¹ bem como a possibilidade de um EM exercer direito de veto, como forma de travar as poucas excepções onde se

³³¹Ver art.31, nº1, primeiro parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

recorre à VMQ no âmbito desta política,³³² representam, igualmente, um sério constrangimento, uma vez que condicionam fortemente eventuais progressos no que ao aprofundamento desta política diz respeito. Ainda neste domínio, de referir, também, que a exclusão da adopção de actos legislativos no quadro da PESC³³³ se apresenta como mais uma limitação ao aprofundamento desta política em toda a sua extensão.

A capacidade da U.E em assegurar a paz e a prosperidade entre os seus EM tem-se revelado a grande conquista do projecto europeu, sobretudo por via da PESC, e, concretamente, da PCSD. Com efeito, e por oposição a este sucesso, a capacidade da União promover e exportar a paz e a prosperidade para além das suas fronteiras tem-se revelado uma lacuna relevante, na qual a PESC, por via da PCSD, tem tido uma importante responsabilidade. Neste sentido, a discrepância entre as expectativas e as capacidades reais e efectivas no seio da PESC tem-se revelado um constrangimento recorrente e de particular relevância, na medida em que tem condicionado, não só os resultados como a própria implementação desta política.

Em suma, podemos concluir que o maior constrangimento da PESC reside, essencialmente, na sua natureza puramente intergovernamental, uma vez que, por esse motivo, os interesses da U.E neste domínio se vêem, claramente, secundarizados. Deste modo, continuam a estar sempre dependentes da convergência, pelo menos parcial, dos múltiplos e distintos interesses nacionais, na sua maioria caracterizados por uma visão paroquial e egoísta, algo que se revela, progressivamente, mais difícil, tendo em conta o contexto de uma U.E cada vez mais alargada.

Quanto às potencialidades, iremos, igualmente pelos mesmos motivos, destacar apenas as que nos parecem mais relevantes, em virtude da maior influência e do papel positivo que possam vir a ter no futuro, não só desta política, como da própria construção europeia, particularmente a nível do aprofundamento da sua integração política.

³³²Ver art.31, n.º2, sexto parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³³³Ver art.24.º, n.º1, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

A criação, pelo TL, de algumas das novas estruturas no plano orgânico-institucional da PESC, particularmente a criação do cargo de Alto Representante e do SEAE, aportam consigo um enorme potencial. Graças ao seu estabelecimento a PESC vê, pelo menos aparentemente, reforçada a sua eficácia. São, ainda, estas estruturas, criadas no seio da PESC que abrem, além do mais, a porta ao restabelecimento da relevância e da credibilidade externas da U.E. Nomeadamente através da possibilidade de afirmação de uma diplomacia multidisciplinar de matriz europeia, cuja importância fica, desde logo, comprovada pelo grau de interdependência e interacção entre os principais actores e agentes do mundo global e multipolarizado, que hoje conhecemos.

A possibilidade do recurso às cooperações reforçadas no âmbito da PESC, e desde a entrada em vigor do TL, também no sub-domínio da PCSD³³⁴, ainda que com restrições mais apertadas, é outro dos aspectos no qual o potencial desta política é bem evidente. Sendo uma política puramente intergovernamental, onde a formação de consensos se torna particularmente difícil, em virtude da unanimidade ser a regra geral de deliberação e da U.E continuar o seu processo de alargamento, a PESC encontra neste mecanismo uma oportunidade que permite iniciar e incentivar o seu aprofundamento, em qualquer uma das suas vertentes, por um grupo mais restrito de EM, sem prejuízo ou interferência dos que se pretendam manter à margem. Este é, pois, um impulso importante que a própria PESC dá, no sentido de alargar o horizonte relativo ao aprofundamento da integração política europeia, bem como de fomentar a solidariedade e a cooperação entre os EM, sobretudo em domínios que lhe sejam particularmente sensíveis. Convém, pois, não esquecer o que era a U.E, antes da implementação da PESC, e o que é hoje, já a celebrar 20 anos de existência desta política. É inegável que em apenas duas décadas a PESC permitiu à U.E, como refere Darek Mix, “[...] *evoluir para além de um actor meramente económico, e o seu papel na política internacional e nas questões de segurança aportou consigo uma nova e importante dimensão à sua identidade.*”³³⁵ As conquistas da PESC neste período temporal assumem, ainda maior expressão,

³³⁴Ver art.42º, nº 6 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³³⁵Mix, 2011, p. 9, trad. livre do autor.

sobretudo se nos recordarmos que estamos a falar, porventura, do domínio mais sagrado das soberanias estaduais, a política externa, e que demorou quatro décadas a ser oficialmente convertido em política comum da União. Foi graças à PESC que a política, e em grande parte, também a acção externas da U.E deixaram de ser vistas, apenas, como um mero somatório das diferentes políticas externas dos EM. É, por conseguinte, toda a sua extensão material, jurídica e orgânica que confere à PESC uma dimensão verdadeiramente transversal, na medida em que lhe permite, não só afirmar-se como o âmago da acção externa da U.E, como, ainda, tocar um conjunto relevante de elementos centrais de tantas outras políticas da União com particular incidência no seu funcionamento interno. Deste modo, o estreitar da relação entre os assuntos internos e a acção externa da União é, em grande medida, estabelecida por intermédio da ligação que a PESC consegue construir, através das suas estruturas orgânico-institucionais, com as principais esferas internas da U.E, nomeadamente o ELSJ, cuja dimensão externa se encontra umbilicalmente ligada ao âmbito da própria PESC.

Em síntese, a maior potencialidade da PESC consiste no seu carácter transversal, capaz de impulsionar o projecto europeu para um novo e superior grau de aprofundamento, relativamente à sua integração política, semelhante ao conseguido pela UEM a nível da integração económica. É, também, em larga escala, através das conquistas alcançadas no âmbito da PESC, que se joga a relevância da U.E enquanto actor geopolítico internacional e pós-moderno. Nesse sentido, o futuro da U.E, não só enquanto actor mundial, mas também enquanto projecto exemplar e bem-sucedido de integração e de promoção da prosperidade e da solidariedade, passa impreterivelmente pelo reforço e pela aposta na PESC.

O aprofundamento desta política, imprime, ainda, um cunho distintivo e preponderante na relevância e no peso dos próprios EM na cena internacional.³³⁶

³³⁶A este propósito Darek Mix tece uma consideração interessante ao afirmar que: “Apesar de vários dos maiores países da U.E permanecerem, por direito próprio, como pesos pesados na cena internacional, na abstenção da sua participação numa U.E forte e unificada, estes países poderão algum dia vir a deparar-se com o facto de serem apenas pesos médios no contexto global com uma influência cada vez mais diminuta. Do mesmo modo, apesar dos Estados-Membros mais pequenos temerem, ocasionalmente, que a sua voz esteja a ser abafada no seio da U.E, eles são

Neste sentido, a aposta numa PESC forte e coesa postula-se como a derradeira garantia de que não só a U.E, como também os próprios EM, desde os pequenos aos maiores, conseguem influenciar decisivamente a política internacional, salvaguardando, ambos, o seu estatuto de actores globais por excelência. Com uma PESC mais aprofundada os grandes EM veriam o seu estatuto internacional ainda mais reforçado, enquanto os pequenos encontrariam, através das posições da U.E neste domínio, uma oportunidade de verem aumentada a sua relevância no xadrez mundial e que, de outro modo, e por si só, não o conseguiriam. É, portanto, todo este potencial inerente à natureza e ao carácter da PESC que nos leva a corroborar as palavras de António Vitorino quando afirma que: “*o sentido global da construção de um espaço continental europeu comum depende, enquanto elemento de legitimação e condição de eficácia, da sua capacidade de afirmação externa.*” (VITORINO, 2005:170-171) É, pois, a PESC que, pelas suas potencialidades, reúne as condições necessárias para se corporizar, de forma real e efectiva, como a verdadeira força de natureza política capaz de afirmar a U.E como potência de intervenção no xadrez mundial.³³⁷ Uma vez mais, de acordo com António Vitorino:

“[...]essa capacidade de potência existe consolidadamente no plano económico, o que está pois em causa é a sua projecção no plano político, em termos de afirmação de um rumo de intervenção comum estribado numa acção diplomática e numa capacidade de projecção de força que afirme um protagonismo próprio.” (VITORINO, 2005:170-171)

Assim, mesmo mergulhada numa profunda crise, urge aos europeus perceber que, ao contrário de vítima, a PESC não apenas deve, como tem, impreterivelmente, de ser considerada parte da solução, na medida em que é em toda a sua extensão que encontramos grande parte da resposta à incerteza que, desde há muito, paira sobre a União Europeia.

indiscutivelmente ainda menos ouvidos no plano externo à União. ” Mix, 2011, p. 9, trad. livre do autor.

³³⁷Idem, ibidem.

4.8. Breve Síntese Conclusiva

Da análise realizada nesta Parte IV, em torno da PESC, importa reter três ideias principais. A primeira é a de que quando, do ponto de vista teórico, nos referimos à PESC, falamos de uma política holística, sinérgica, complexa, sistémica e multidimensional. A segunda é a de que o significado político-estratégico desta política traduz o desejo e a vontade dos EM conseguirem alcançar, de forma conjunta, um grau superior de afirmação e relevância externas, bem como de protecção e segurança perante as constantes mutações do contexto geopolítico internacional, e que, de outra forma, não conseguiriam atingir individualmente.

Por fim, a terceira ideia a reter, e também a mais importante, diz respeito ao facto de estarmos perante uma das política mais determinantes e da qual depende uma parte substancial do sucesso do aprofundamento da integração política europeia e, conseqüentemente, da sua relevância enquanto actor geopolítico internacional e pós-moderno. A PESC veio permitir através da afirmação dos seus activos, da sua e das suas forças motrizes, não só um reconhecimento crescente da U.E, pelos demais actores e agentes internacionais, no âmbito das negociações internacionais, como o próprio reconhecimento do cidadão enquanto sujeito de direito internacional. Postulou-se, ainda um importante esteio no desenvolvimento e consolidação das economias e dos países do SEUE.

Não obstante o longo caminho que tem ainda de percorrer até se poder considerar uma política plenamente comum, não nos podemos esquecer das conquistas e dos avanços verdadeiramente notáveis e, porventura, inimagináveis que já alcançou em apenas duas décadas de existência. Sobretudo, considerando que se trata de uma política que diz respeito a uma das prerrogativas nacionais mais soberanas para EM, a sua política externa. É, portanto, do balanço e do equilíbrio que se conseguir estabelecer, entre os constrangimentos e as potencialidades da PESC, que resultará o sucesso ou o insucesso do aprofundamento desta política. Por outras palavras, consideramos, mesmo, que é do compromisso que se conseguir estabelecer no seio da PESC, no sentido de maximizar as suas potencialidades e minimizar os seus

constrangimentos, que se jogará não só o seu futuro, como, em grande parte, o futuro da própria construção europeia, na medida em que estamos perante um dos domínios mais relevante que determinará o sucesso ou o falhanço do aprofundamento da sua integração política. Deste modo, somos levados a considerar a PESC como um dos grandes móveis, por excelência, do futuro do projecto de construção europeia, no que à sua integração política diz respeito, num sentido análogo ao que sucede com a UEM a nível da integração económica.

PARTE V – A CENTRALIDADE DO CARGO DE ALTO REPRESENTANTE DA UNIÃO PARA OS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E POLÍTICA DE SEGURANÇA NA CONSTRUÇÃO EUROPEIA

5.1. A criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança – desejo ou necessidade?

Apesar de, no âmbito da PESC, a figura de um Alto Representante ter sido introduzida, pela primeira vez na história da construção europeia, em 1999, com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, foi com o TL que um novo cargo foi oficialmente criado nesta esfera. O Tratado de Lisboa veio, assim, atribuir uma nova natureza, bem como um conjunto de novas competências à figura do Alto Representante, que resultaram da fusão das funções e competências do antigo cargo de Alto Representante para a PESC com as do, também extinto, Comissário Europeu para as Relações Externas. Desta fusão nasceu, então, no dia 1 de Dezembro de 2009, a nova figura una do Alto Representante da União para a os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

Com efeito, a ideia de dotar a União de um cargo com a natureza e as competências que o TL confere ao Alto Representante remonta, já, ao primeiro quadriénio do século XXI, aquando do debate ocorrido no seio da convenção sobre o futuro da Europa. Um grupo de trabalho específico foi, na altura, incumbido de levar a cabo um debate aprofundado em torno da acção externa da U.E. Foi, pois, do seu trabalho que resultou a maioria das mudanças e das inovações introduzidas no âmbito da PESC, que o TL viria a consagrar oficialmente.³³⁸

Perante este enquadramento, a questão central que se coloca é inevitável: Porquê criar um novo cargo a este nível? A resposta pode ser encontrada em diversos

³³⁸Note-se, uma vez mais, que a maioria destas medidas já se encontravam previstas no malogrado Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa. A sua viabilização só não foi possível em virtude das rejeições referendárias de França e dos Países Baixos, que conduziram, posteriormente, ao abandono deste mesmo Tratado.

textos e documentos oficiais da U.E, bem como nos discursos de algumas das principais figuras da acção externa da União.

Desde logo, devemos aludir ao relatório final apresentado pelo Grupo de Trabalho VII – “Acção Externa”, no seio da Convenção Europeia,³³⁹ que teve como pressuposto base a ideia de que União teria muito mais a ganhar ao agir colectivamente na cena internacional, do que se os seus EM o fizessem de forma individual. De acordo com este relatório “[...] o processo de integração europeia conduziu à partilha de valores e interesses comuns, cuja defesa obrigou a uma abordagem integrada no contexto global.”³⁴⁰ Com efeito, o relatório reitera, ainda, que o facto da acção externa abranger um vasto número de domínios políticos motivou o surgimento de interpretações nacionais divergentes. O que veio requerer a existência de diferentes mecanismos e arranjos na elaboração e implementação do processo decisório europeu, tornando, assim, essencial a coordenação dos diferentes domínios políticos.³⁴¹ A ideia é desenvolvida mais adiante, quando o mesmo documento esclarece que “a União tem de usar todos os seus instrumentos, tanto políticos como económicos, de uma forma coordenada e mutuamente reforçada.”³⁴² Isto porque “uma abordagem coerente a nível dos assuntos externos aumenta a credibilidade da União junto dos seus parceiros.”³⁴³ É neste sentido que o grupo de trabalho veio reconhecer, ainda, que a arquitectura da PESC àquela época, não só poderia, como deveria ser melhorada, no sentido de permitir um uso mais coordenado dos diferentes instrumentos daquela política.³⁴⁴

Também a Comissão Europeia alertara, já depois da rejeição referendária do defunto Tratado Constitucional, para o facto de que: “uma coordenação insatisfatória entre diferentes acções e políticas significa que a U.E perde

³³⁹Este relatório foi elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa para os membros da convenção europeia. É a súmula dos contributos presentes nos 56 documentos de trabalho elaborados pelos diversos membros que compuseram este grupo de trabalho.

³⁴⁰European Convention; CONV459/02; Brussels, 16 December 2002, p.12; trad. livre do autor

³⁴¹Idem, ibidem, p.13.

³⁴²Idem, ibidem, p.16, trad. livre do autor.

³⁴³Idem, ibidem, trad. livre do autor.

³⁴⁴Idem, ibidem, p.17.

potencial de alavancagem internacional, quer política, quer economicamente.”³⁴⁵

Pelo mesmo diapasão alinhava também o Conselho Europeu que, a propósito da implementação da estratégia de segurança, referia num dos seus relatórios que: “[...] *para assegurar a nossa segurança e corresponder às expectativas dos nossos cidadãos, temos de estar preparados para moldar os acontecimentos. Tal significa tornar o nosso pensamento mais estratégico e ser mais efectivo e visível no mundo*”³⁴⁶ O mesmo documento, numa alusão aos desafios externos, faz igualmente referência à necessidade construir de uma Europa mais eficaz e mais capaz, ao reiterar a obrigatoriedade de reforçar a própria coerência da União, sobretudo através de uma melhor coordenação institucional e de um processo decisório mais estratégico.³⁴⁷ Também recentemente podemos encontrar nos próprios discursos da actual Alta Representante algumas referências que, mesmo após a entrada em vigor do TL, continuam a corroborar a necessidade de, como a própria refere, “[...] *defender os interesses da Europa e de projectar os valores europeus de forma mais coerente e efectiva.*”(ASHTON, 2010:2, trad. livre do autor)³⁴⁸

É, pois, nesse sentido que a criação do cargo de Alto Representante foi vista, essencialmente, como uma necessidade imperiosa para fazer face aos reconhecidos problemas de coerência e eficácia da acção da U.E, e que assumem uma relevância particularmente evidente na esfera da política externa. A este propósito é importante retomarmos os documentos elaborados pelo Grupo de Trabalho VII – “Acção Externa” no âmbito da Convenção Europeia. Assim, de acordo com o documento de trabalho elaborado por Bobby Donagh: “[...] *existiria uma maior visibilidade e coerência a nível das relações externas se o papel do Alto Representante na apresentação da posição da União relativamente aos assuntos PESC fosse significativamente reforçado.*”³⁴⁹ Na mesma sequência o documento

³⁴⁵Commission of the European Communities, COM (2006) Brussels; 08.06.2006, p. 6 , trad. livre do autor.

³⁴⁶European Council, S407/08; Brussels, 11 December 2008, p.2, trad. livre do autor.

³⁴⁷Idem, Ibidem.

³⁴⁸Discurso proferido perante o Parlamento Europeu, a 7 de Julho de 2010 em Estrasburgo. Disponível para consulta no Anexo D.

³⁴⁹European Convention; Working Group VII – “External Action” Working document 16; Brussels; 5th November 2002; p.3 Trad. livre do autor.

de trabalho elaborado pela eurodeputada Danuta Hübner reforça, igualmente, a ideia da criação do cargo de Alto Representante da U.E quando refere que: “*A União tem de falar a uma só voz nas suas relações externas. Não deve haver espaço para mais do que apenas um centro de gravidade no âmbito das acções externas.*”³⁵⁰ Ideia que é, subsequentemente, aprofundada no documento de trabalho elaborado por Gunter Pleuger ao reiterar que, na opinião deste grupo de trabalho, a fusão destes dois cargos “*seria o exercício de dois cargos por uma pessoa (chamado duplo-chapéu).*”³⁵¹ Mais adiante Pleuger desenvolve um pouco mais a ideia ao afirmar que:

“Através da sua dupla responsabilidade pela política externa, e pelas relações externas e cooperação, bem como do seu enorme peso na esfera da PESC, o “duplo-chapéu” tornar-se-ia para os parceiros da U.E a pessoa de contacto natural e influente nos assuntos de política externa”³⁵²

No fundo, torna-se evidente o surgimento de um sentimento generalizado em torno da necessidade da U.E falar a uma só voz a nível das suas reacções externas, sendo o reforço da coerência a nível da definição e execução da sua política externa uma condição *sine qua non*. Algo que, até à entrada em vigor do TL, com as figuras do Alto Representante para a PESC e do Comissário Europeu para as Relações Externas dificilmente era possível.

Igualmente nos documentos elaborados no âmbito da CIG de 2003 é possível encontrar referências que partilham este sentimento generalizado. Segundo uma nota, à data, da Presidência da U.E “*O objectivo primário do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros é melhorar a coerência quer na formulação, quer na expressão da política de relações externas da União.*”³⁵³ Também à margem dos documentos oficiais da U.E, é possível encontrar referências que explicam a necessidade de criação deste cargo de Alto Representante, nomeadamente num trabalho desenvolvido pelo do Centro Jean Monnet, em cooperação com a

³⁵⁰European Convention; Working Group VII – “External Action”; Working document 18; Brussels, 7th November 2002, p.2, trad. livre do autor.

³⁵¹European Convention, Working Group VII – “External Action”; Working document 17; Brussels, 5th November 2002; p.3, trad. livre do autor.

³⁵²Idem, Ibidem.

³⁵³Conference of the Representatives of the Governments of the Member States; CIG 2/03; Brussels, 2 October 2003, p.1, trad. livre do autor.

Woodrow Wilson School of Public and International Affairs at Princeton University sobre o malogrado Tratado Constitucional. Deste modo, a propósito da eventual criação do Ministro dos Negócios Estrangeiros da U.E, denominação que o TL veio a alterar para Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, os autores do trabalho afirmaram que:

“As competências atribuídas a este cargo esperam um maior grau de eficiência e efectividade a nível da acção externa da União. Comparando com a rotatividade bianual da presidência, a continuidade da representação externa da União será significativamente melhorada e facilita o estabelecimento de relações de confiança com os parceiros do sistema internacional. Relativamente ao papel da União na cena internacional o reforço do seu rosto e da sua voz serão um grande trunfo.”³⁵⁴

Retomando, com efeito, as fontes da U.E seria imperdoável que não fizéssemos alusão aos próprios tratados que, na sua redacção pelo TL, nos ajudam, também, a esclarecer os motivos que levaram à necessidade de criação deste cargo de Alto Representante. Assim, da letra do artigo 21º, número 3, segundo parágrafo do TUE retiramos a certeza de que “*A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua acção externa e entre estes e as suas outras políticas*”. Uma disposição que vai, precisamente, ao encontro do disposto no artigo 18º, número 4 do TUE que, ao referir-se ao Alto Representante, consagra que “[...] *assegura a coerência da acção externa da União.*” Como não podia deixar de ser, o conteúdo destas disposições é, naturalmente, corroborado pela actual titular do cargo, que no seu primeiro discurso oficial afirmou que: “*Enquanto Alta Representante devo ajudar a assegurar a consistência entre as diferentes áreas da PESC e também com outras áreas políticas.*”³⁵⁵ Mais adiante no seu discurso, a Alta Representante clarifica e desenvolve, um pouco melhor, a ideia e o motivo que conduziram à criação do seu cargo ao referir que: “*O objectivo do Alto Representante é oferecer uma voz clara e forte aos nossos parceiros internacionais, mas temos também de explicar de forma evidente aos nossos cidadãos o que pretendemos alcançar*”³⁵⁶

³⁵⁴Wessels, 2004, p.23, trad. livre do autor.

³⁵⁵Ashton, SPEECH/09/567; Brussels, 2 December 2009, p.3, trad livre do autor.

³⁵⁶Idem, ibidem, p.5.

Outro dos motivos que vem reforçar a ideia da necessidade de criação do cargo de Alto Representante diz respeito à questão da representação externa da U.E.³⁵⁷ A este propósito destacamos, apenas, o facto da criação deste cargo surgir também com o intuito de dotar a União de um rosto e de uma voz que a represente e que expresse, de forma una e coesa, as suas posições no plano externo. Nomeadamente junto de conferências e organizações internacionais, e que estabeleça igualmente conversações com países terceiros.³⁵⁸

Chegamos, assim, à conclusão que a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança se deve, acima de tudo, a uma necessidade imperiosa de reforçar substancialmente a consistência da acção externa da U.E e de melhorar a visibilidade da União na cena internacional. Tudo isto tendo, naturalmente, por base as alterações e as evoluções geopolíticas ocorridas durante a primeira década do século XXI, quer no seio da U.E, quer na sua envolvência externa. Por um lado, os processos de alargamento a Leste, consumados em 2004 e 2007,³⁵⁹ foram aumentando, mas também dificultando, as necessidades da Europa falar a uma só voz, na medida em que significaram a passagem, num curto período temporal, de uma União a quinze para uma União a vinte e oito EM.³⁶⁰ Como consequência, o aumento das disparidades e assimetrias entre os EM repercutiram-se, fortemente, na coesão interna da U.E. Com efeito, as consequências a nível da coesão externa foram, tão, ou ainda mais sérias, na medida em que um maior número de EM, significou, incontornavelmente, uma maior heterogeneidade de interesses nacionais, cujas divergências, naturalmente, se acentuam entre si. Nesse sentido, o risco de cacofonia europeia no plano externo tornou-se uma realidade bem presente, para o qual a necessidade de encontrar uma solução que conferisse coerência e unidade à acção e, de forma particular, à política externa da U.E, se tornou uma prioridade absoluta. Foi, pois, neste sentido que o

³⁵⁷Sobre esta questão não nos alongaremos mais por agora, uma vez que teremos oportunidade de a aprofundar de forma individual e pormenorizada no capítulo subsequente da presente tese.

³⁵⁸Ideia que é alias comprovada pela letra do art.27º, nº 2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁵⁹Em 2004 a U.E consumou o seu maior alargamento, com a entrada de dez novos EM. Em 2007 entraram mais dois novos EM, nomeadamente Roménia e Bulgária.

³⁶⁰Note-se que, muito recentemente, a 1 de Julho de Julho de 2013 a U.E passou a contar com vinte e oito EM, por via da entrada oficial da Croácia.

TL veio consagrar, oficialmente, a instituição do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, tal como hoje o conhecemos, bem como todo um conjunto de outras alterações com incidência específica no domínio da PESC. Com efeito, convém, igualmente, não esquecer que como sublinha Marisa Abreu: “*A enorme fragmentação de competências em matéria de política externa no seio da União e uma certa duplicação de instituições serve de “pano de fundo” a estas alterações.*”³⁶¹ Ao criar o cargo de Alto Representante com um duplo-chapéu, o Tratado de Lisboa procura, ainda, reconciliar e unificar as acções das duas instituições, o Conselho e a Comissão, no domínio das relações externas.

A criação deste cargo representou, assim, um claro sinal de percepção por parte dos actores e agentes europeus de que, após décadas de aposta, quase exclusiva, na consolidação da integração económica, um novo impulso no sentido do aprofundamento da integração política era, absolutamente, inevitável. Ainda que tal não fosse um desejo manifesto de muitos deles, particularmente dos principais líderes europeus. No fundo, foi o reconhecimento de que o fosso entre o desempenho económico e a capacidade de acção política da U.E no contexto internacional assumira uma dimensão excessiva e cada vez maior e mais preocupante. É, portanto, do conjunto de todas estas necessidades que nasce o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, como forma de procurar garantir a salvaguarda do estatuto e da afirmação da U.E enquanto actor geopolítico internacional.

5.2. Os “Chapéus” do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança

A propósito dos Chapéus do Alto Representante, convém, antes de iniciarmos a análise que nos propomos realizar, referir que a designação “chapéus” (entenda-se o conjunto de funções e responsabilidades), atribuídos à figura do Alto Representante

³⁶¹Abreu, 2005b, pp.152-153.

da União para os Negócios e Política de Segurança, não tem sido consensual entre a doutrina.

Por um lado, a maioria opta pela denominação “duplo-chapéu”, tendo em conta o facto desta figura resultar da fusão dos anteriores cargos de Alto Representante para a PESC com o de Comissário das Relações Externas, sendo agora simultaneamente Vice-Presidente da Comissão Europeia e Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros.³⁶² Por outro lado, há quem entenda que esta figura se reveste não de um duplo, mas sim de um “triplo-chapéu”,³⁶³ na medida em que se considera esta figura como o resultado da incorporação da antiga formação da Troika no plano da acção externa (Alto Representante para a PESC; Comissário para as Relações Externas e ainda a Presidência Semestral Rotativa do CAGRE). O triplo-chapéu é, ainda, utilizado para aludir ao facto desta figura exercer três funções basilares: a de mandatário do Conselho para os assuntos da PESC, a de Presidente do CNE e a de Vice-Presidente da Comissão Europeia.

Por último, começou, já, a surgir, também, alguma doutrina que defende a ideia de que esta figura se reveste não de um duplo, nem de um triplo, mas sim de um “quádruplo-chapéu”.³⁶⁴ Esta denominação é adoptada em virtude de se considerar que esta figura desempenha quatro funções principais: Condução da PESC, Vice-Presidente da Comissão Europeia, Presidente do CNE e, ainda, Condução da PCSD.

³⁶²Esta é alias a denominação adoptada no seu da própria U.E, na media em que este foi um termo que nasceu no âmbito do debate da Convenção Europeia. O termo foi associado pela primeira vez a uma figura com a natureza do cargo Alto Representante no documento de trabalho número 17 intitulado: “Double-Hat”, elaborado por Gunter Pleuger no seio do Grupo de Trabalho VII – “Acção Externa, disponível para consulta em <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4484.pdf>.

³⁶³É o caso de Graham Avery; Europe’s Future Foreign Service, *The International Spectator*, 43, 2008, p.35, e de Antonio Missiroli, Introduction: a tale of two pillars-and and na arch, in Graham Avery et al., *The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy*, EPC Working Paper no.28; EPC, Brussels, 2007, p.19.

³⁶⁴É caso de Jan Wouter, Stephanie Bijlmakers e Katrien Meuwissen no documento de trabalho: *The EU as a Multilateral Security Actor After Lisbon: Constitutional Aspects*; Working paper No.80 – February 2012; Leuven Centre for Global Governance Studies; Katholieke Universiteit Leuven.

Em nosso entender, o termo “triplo-chapéu” não se perfila como o mais apropriado, na medida em que as funções de responsável pela condução da PESC, na qualidade de mandatário do Conselho, e a de Presidente do CNE, atribuídas ao Alto Representante, recaem ambas no “chapéu” que lhe é atribuído pelo Conselho. Além do mais, a execução desta política não é igualmente exercida de forma exclusiva pelo Alto Representante, mas sim de forma partilhada entre este e os EM.³⁶⁵ Assim, a função de condutor da PESC, enquanto mandatário do Conselho, atribuída ao Alto Representante, está intrinsecamente ligada à sua função de Presidente do CNE, precisamente a formação na qual o Alto Representante e os EM se juntam para executar esta política. Existe, portanto, uma lógica de complementaridade recíproca entre as duas funções que são atribuídas pelo Conselho ao Alto Representante.

Entendemos, do mesmo modo, que o recurso ao termo “quádruplo-chapéu”, não faz, igualmente, sentido, na medida em que ao considerar o Alto Representante como responsável máximo da PCSD nos leva, à partida, a conceber esta política como um domínio próprio e autónomo. Tal não se verifica, na medida em que a PCSD é apenas uma parte integrante da PESC.³⁶⁶ Assim sendo, esta função de condutor da PCSD é já contemplada pelo facto do Alto Representante ser o responsável pela condução da PESC, função que exerce na qualidade de Presidente do CNE. Formação à qual preside e onde são definidos e executados as matérias e as decisões que recaem no âmbito da PESC, incluindo a PCSD, uma vez que nem sequer existe uma formação do Conselho própria e específica para os assuntos militares e de defesa.³⁶⁷

Por conseguinte, e face ao supra exposto, decidimos, no âmbito da presente tese, adoptar o termo “duplo-chapéu”, um atribuído por via do Conselho e outro por via da Comissão Europeia, em virtude de consideramos ser o termo mais adequado e, simultaneamente, o que permite a melhor compreensão sobre a natureza e sobre as funções e competências deste novo cargo. O “chapéu do Conselho” compreende

³⁶⁵Ver art.24º, nº 1, segundo parágrafo e art.26º, nº3, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁶⁶Ver art.42º, nº 1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁶⁷Os Ministros da Defesa dos EM reúnem-se duas vezes por ano no seio da AED e, sempre que necessário, no seio do próprio CNE.

duas funções (mandatário do Conselho para a PESC e Presidente do CNE) e o “chapéu da Comissão Europeia” compreende uma função (Vice-Presidente da Comissão responsável pelas relações externas). Deste modo, em nosso entender, não faz sentido, falar em triplo ou quádruplo-chapéu. Além do mais, tendo sido a designação “duplo-chapéu”, o termo originário associado a este cargo, e tendo sido comumente adoptado pela maioria da doutrina, e inclusive pelas próprias instâncias europeias, justifica, igualmente, em nosso entender, o recurso à sua adopção.

5.2.1. O Alto Representante enquanto Vice-Presidente da Comissão Europeia

A função de Vice-Presidente da Comissão Europeia é formalmente atribuída ao Alto Representante, à luz do TL, pela letra do artigo 18º, número 4 do TUE, que na sua redacção consagra que:

“O Alto Representante da União é um dos vice-presidentes da Comissão. Assegura a coerência da acção externa da União. Cabem-lhe, no âmbito da Comissão, as responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da acção externa da União. No exercício das duas responsabilidades ao nível da Comissão, e apenas em relação a essas responsabilidades, o Alto Representante fica sujeito aos processos que regem o funcionamento da Comissão na medida em que tal seja compatível com os números 2 e 3.”

Ser responsável pelas relações externas da Comissão e pela coordenação da acção externa da U.E, significa que o Alto Representante terá, essencialmente, a seu cargo toda a coordenação dos diferentes domínios que integram esta esfera de acção da União. Comércio externo; PEV; alargamento; ajuda humanitária; desenvolvimento e cooperação; gestão civil de crises, entre outras são apenas os principais exemplos de políticas que apesar de, na sua maioria, terem comissários específicos designados para a sua tutela, recaem, todas elas, na esfera da acção externa da União. Mas a estas políticas devemos ainda acrescentar aquelas que, apesar de se enquadrarem nas acções internas da União, incluem um ou mais domínios e/ou subdomínios com aspectos externos. O caso do ELSJ e da política da União para o

ambiente são apenas os exemplos mais evidentes e, também eles, apesar de se enquadrarem na esfera interna, merecem uma atenção especial por parte do Alto Representante. Isto porque influenciam a acção externa da União, nomeadamente por via da possibilidade de permitirem a negociação e celebração de acordos internacionais com países terceiros ou OI. Em suma, a esfera de competências do Alto Representante, enquanto membro da Comissão é praticamente transversal a todas as pastas existentes nesta instituição.

No exercício do seu mandato e das suas funções no seio da Comissão, o Alto Representante é um dos membros do colégio de comissários. Nesse sentido, actua, tal como todos os restantes comissários, em concordância com as orientações estabelecidas pelo seu Presidente. Tal advém, como refere Maria José Rangel de Mesquita, do facto de competirem à Comissão “[...] os poderes de iniciativa de aprovação de actos, de execução de políticas no âmbito de domínios materiais abrangidos no âmbito da acção externa que não a PESC ou de aspectos externos de políticas internas da União e de representação externa [...]”.³⁶⁸

Enquanto membro da Comissão, o Alto Representante está, ainda, tal como o seu Presidente e os demais comissários, sujeito a um voto de aprovação por parte do Parlamento Europeu.³⁶⁹ Do mesmo modo deve renunciar ao exercício das suas funções de Vice-Presidente da Comissão Europeia, tal como todos os membros que a compõe, incluindo o seu Presidente, caso seja aprovada pelo Parlamento Europeu uma moção de censura à Comissão.³⁷⁰ Se o Presidente da Comissão, assim, lho solicitar, o Alto Representante deve igualmente apresentar a sua renúncia ao cargo de Vice-Presidente, embora seja o Conselho Europeu que detém efectiva e formalmente o poder para pôr termo ao seu mandato.³⁷¹ Note-se, a este propósito, que a cessação de funções do Alto Representante enquanto Vice-Presidente da Comissão Europeia suscita a dúvida se esta é, ou não, independente e se ocorre, ou não, sem prejuízo das suas demais competências, nomeadamente do seu mandato

³⁶⁸Mesquita, 2011, p.256.

³⁶⁹Ver art.17º, nº 7, terceiro parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁷⁰Ver art.17º, nº8 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁷¹Ver art.17º, nº 6, alínea c), segundo parágrafo e art.18º, nº1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

enquanto presidente do CNE. Em bom rigor, o direito originário apenas esclarece que o Alto Representante se deve demitir das funções que exerce enquanto membro da Comissão Europeia, não fazendo qualquer referência à cessação de funções que exerce por via do “chapéu” que lhe é atribuído pelo Conselho.³⁷² Tal facto traduz-se na prática, em nosso entender, no absurdo, ainda que improvável, de podermos ter um Alto Representante amputado nas suas competências, uma vez que, demitido das suas responsabilidades de vice-presidente da Comissão, ver-se-ia privado do exercício das suas funções atribuídas pelo “chapéu” da Comissão, podendo apenas passar a agir no âmbito das funções que lhe são atribuídas pelo “chapéu” do Conselho (condutor da PESC e Presidente do CNE).³⁷³

O Alto Representante, nesta qualidade, goza, ainda, em igualdade de circunstâncias com os demais comissários, de direito de voto em qualquer matéria em discussão no seio da Comissão, uma vez que não há qualquer referência ou disposição em contrário prevista no direito originário. Fica, portanto, excluída a possibilidade de exercer o seu direito de voto apenas nas matérias relativas às relações e à acção externa da União. Além do mais, enquanto membro da Comissão Europeia, o Alto Representante passa a gozar, indirecta e implicitamente, de poder para apresentar propostas em matéria de acção externa, e não apenas em matéria de PESC,³⁷⁴ uma vez que é precisamente a Comissão que detém o poder de iniciativa legislativa.³⁷⁵

Por último, e não de somenos importância, enquanto membro da Comissão, o Alto Representante pode assegurar, igualmente, a representação externa da União em todos os domínios, à excepção da PESC,³⁷⁶ uma vez que esta é uma das competências da Comissão. Com efeito, e como tivemos já oportunidade de aprofundar anteriormente, esta questão da representação externa é particularmente

³⁷²De acordo com o art.17º, nº 6, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL “ Qualquer membro da Comissão apresentará a sua demissão se o Presidente lho pedir. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança apresentará a sua demissão, nos termos do número 1 do artigo 18º, se o Presidente lho solicitar.

³⁷³Para um conhecimento mais aprofundado sobre esta matéria ver: Miguel Prata Roque; O Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia – A Caminho de uma Política Externa Europeia?, Almedina, Coimbra, 2005, pp.57-59.

³⁷⁴Ver art.18º, nº 2 e art.30º, nº 1, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁷⁵Ver art.17, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁷⁶Ver art.17º, nº 1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

ambígua e controversa, na medida em que também ao Presidente da Comissão, por força de ser o principal responsável por esta instituição, caberá a representação externa da União.

Em síntese, na sua qualidade de vice-presidente da Comissão Europeia, o Alto Representante desempenha um papel fundamental na estrutura orgânico-funcional da U.E. Por um lado, assegura a coerência da acção externa da União e por outro garante, simultaneamente, uma articulação mais eficaz entre a esfera interna e a acção externa da União. O facto de participar no exercício do direito de iniciativa e de gozar de um estatuto, na sua essência e em equidade de circunstâncias, igual ao dos demais comissários, estando sujeito à regra da colegialidade, reforça, ainda mais, a importância da criação deste cargo.

5.2.2. O Alto Representante enquanto mandatário do Conselho e Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros

Como foi já referido, o “chapéu” do Alto Representante que lhe é atribuído por via do Conselho reveste-se de uma dupla função. Por um lado, a de mandatário do Conselho para a PESC e, por outro, a de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros.

A função de Presidente do CNE é formalmente atribuída ao Alto Representante, à luz do TL, pela letra do artigo 18º, número 3 do TUE que, na sua redacção, consagra que: *“O Alto Representante preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros”*. Esta é, desde logo, uma novidade, introduzida pelo TL, que ganha ainda maior destaque, pelo facto da presidência desta formação ser a única a ser exercida de forma contínua e permanente, enquanto as restantes o são de forma rotativa.³⁷⁷

³⁷⁷Ver art.16º, nº 9 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

Enquanto presidente do CNE, o Alto Representante é o responsável pela coordenação e condução dos trabalhos desta formação, tendo por base as orientações gerais definidas previamente pelo Conselho Europeu,³⁷⁸ procurando, deste modo, garantir a coerência da acção externa da U.E. No seio desta formação o Alto Representante reúne-se com os representantes dos EM com responsabilidade, a nível ministerial, pela tutela dos assuntos relativos aos negócios estrangeiros, tendo por objectivo a adopção de actos que conduzam à implementação efectiva da acção externa da União, onde se inclui, naturalmente, a PESC. Na qualidade de Presidente desta formação o Alto Representante joga, pois, um papel determinante, na medida em que lhe cabe garantir o estabelecimento de consensos entre os diferentes EM, em domínios tão delicados e sensíveis como os abrangidos pela acção externa. Entre eles, a PESC assume, desde logo, a maior importância e sensibilidade, uma vez que toca numa das prerrogativas nacionais mais soberanas – a política externa. O Alto Representante desempenha, ainda, um papel de elo de ligação relativamente à nova flexibilidade no âmbito da PESC,³⁷⁹ flexibilidade, essa, que se traduz, por exemplo, no alargamento das cooperações reforçadas a todos os domínios PESC, nomeadamente a sua extensão ao subdomínio da PSCD. A possibilidade de recurso a este mecanismo vem permitir que um grupo de EM decida avançar e aprofundar, de forma autónoma e sem prejuízo dos restantes, matérias e áreas específicas no quadro da PESC. Constitui, assim, uma responsabilidade importante para o Alto Representante, na medida em que deve assegurar a coesão e a solidariedade entre os EM e agir como transmissor de confiança entre aqueles que optem avançar e aqueles que optem ficar de fora.³⁸⁰ Esta tarefa caberá, precisamente, ao Alto Representante no seio do CNE, na sua qualidade de presidente desta formação.

Já relativamente à sua função de mandatário do Conselho para a PESC, ela é formalmente atribuída ao Alto Representante pela letra do artigo 18º, número 2 do TUE que, à luz do TL, estabelece que “*O Alto Representante conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui com as suas propostas, para a*

³⁷⁸Ver art.16º, nº 6, terceiro parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁷⁹Paul, 2008, p.18.

³⁸⁰Idem, ibidem.

definição dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho". É precisamente nesta qualidade que encontramos o âmago das competências e atribuições desta figura, como passaremos agora a evidenciar.

Antes de mais, importa sublinhar que as competências do Alto Representante enquanto mandatário do Conselho para PESC, sendo responsável pela condução e execução desta política, não são exercidas de forma exclusiva, mas sim de forma partilhada com os EM.³⁸¹ Nesta qualidade, a sua missão fundamental é assegurar a implementação efectiva desta política. Para tal, o Alto Representante dispõe de poder de iniciativa para apresentar propostas.³⁸² Aliás, como sublinha Miguel Prata Roque:

“[...]este direito de iniciativa é tão mais significativo quanto permite que o Conselho possa deliberar não por unanimidade, mas somente com recurso à maioria qualificada em matéria PESC, desde que tal proposta tenha decorrido de um pedido dirigido pelo Conselho Europeu.”³⁸³

Com efeito, é de salientar que esta possibilidade não se aplica às matérias do domínio militar ou da defesa, o mesmo é dizer da PCSD.³⁸⁴ Além do mais, note-se que esta possibilidade de adopção de uma decisão com recurso à VMQ pelo Conselho, no caso de propostas submetidas pelo Alto Representante a pedido do Conselho Europeu, pode ser travada no caso de um EM invocar razões vitais de política nacional para se opor à adopção da mesma.³⁸⁵ Ainda assim, também perante esta circunstância, o Alto Representante desempenha um papel preponderante, uma vez que como resulta claro da letra do mesmo artigo 31º, número 2, segundo parágrafo “*O Alto Representante, em estreita consulta com o Estado-Membro em causa, procura encontrar uma solução para que este possa aceitar.*” Em suma, ainda que este poder de iniciativa, no âmbito da PESC, não seja

³⁸¹Ver art.24º, nº 1, segundo parágrafo e art.26º, nº3, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁸²Ver art.18º, nº 2, art.27º, nº 1 e art.30º, nº 1, todos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁸³Roque, 2005, pp.47-48. Ver, ainda, art.31º, nº2, segundo travessão, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁸⁴Ver art.31º, nº 4 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁸⁵Ver art.31º nº2, segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

uma competência exclusivamente sua, em virtude de ser partilhada com os EM³⁸⁶ é, em parte, graças a esta inovação, introduzida pelo TL, que este cargo de Alto Representante assume uma dimensão e um relevo superiores face aos seus antecessores.

É igualmente na qualidade de mandatário do Conselho para os assuntos da PESC, que o Alto Representante assume competências de representação externa da União, no âmbito exclusivo desta política.³⁸⁷ A este nível a condução do diálogo político com terceiros e a expressão das posições da União junto de conferências e organizações internacionais são apenas e só os exemplos mais evidentes.³⁸⁸

Por fim, é ainda enquanto mandatário do Conselho para a PESC, que o Alto Representante tem a seu cargo a coordenação da diplomacia europeia. Para o exercício desta função, o Alto Representante tem ao seu dispor um conjunto de estruturas e organismos especializados para o efeito. Destaca-se o novo Serviço Europeu para a Acção Externa,³⁸⁹ organismo que será, igualmente, objecto de análise detalhada num dos próximos subcapítulos. É ao Alto Representante que cabe assegurar a coordenação de todos os meios e instrumentos que tem ao seu dispor para assegurar o funcionamento desta máquina diplomática.

Em síntese, as atribuições do Alto Representante sob o “chapéu do Conselho” traduzem-se nas seguintes competências:

- Presidência do Conselho dos Negócios Estrangeiros
- Poder de iniciativa
- Representação Externa da U.E
- Chefia da Diplomacia Europeia

³⁸⁶Ver art.24º, nº 1, segundo parágrafo e art.26º, nº 3, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁸⁷Ver art.27º, nº 2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁸⁸Idem, ibidem.

³⁸⁹Ver art.27º, nº 3 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

De referir que a primeira atribuição ocorre no âmbito geral da acção externa, enquanto as restantes são, exclusivamente, referentes ao domínio específico da PESC, na qual está, naturalmente, incluída a PCSD.

5.2.3. A natureza do cargo de Alto Representante

A criação deste novo cargo de Alto Representante, pelo TL, veio, desde logo, colocar em confronto dois tipos de legitimidades: a legitimidade intergovernamental e a legitimidade comunitária. Pelo facto de estar vinculado tanto ao Conselho como à Comissão Europeia o Alto Representante exerce as suas funções e competências, quer tendo em conta a defesa dos interesses nacionais dos EM (em matéria PESC), quer tendo em conta a defesa dos interesses da União (em matéria de acção externa). O mesmo é dizer que a natureza do seu cargo se reveste de uma dupla legitimidade. Se alguma e qual delas prevalecerá no exercício das suas funções é o que procuraremos agora analisar.

5.2.3.1. A influência do intergovernamentalismo

A legitimidade intergovernamental postula-se, logo à partida, como aquela que parece exercer maior influência sobre o cargo de Alto Representante. Como defende Maria José Rangel de Mesquita:

“[...]em primeiro lugar, pelo carácter prévio da nomeação do Alto Representante pelo Conselho Europeu; em segundo lugar, pelo facto de a PESC, enquanto domínio material que integra o macro-domínio da acção externa da União ser o núcleo da competência do Alto Representante, e, ainda, a especificidade da PESC que, em especial, se traduz na sua definição, condução e execução pelos órgãos principais representativos dos Estados e no diminuto papel do Parlamento Europeu e da Comissão.” (MESQUITA, 2011:250)

Esta dedução é, como aliás não podia deixar de ser, feita à luz da interpretação das disposições do direito originário. Deste modo, é o Conselho Europeu, órgão intergovernamental por excelência que “[...]deliberando por maioria qualificada,

com o acordo do Presidente da Comissão, nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.”, assim o consagra o disposto no artigo 18º, número 1 do TUE. Acrescenta ainda o mesmo artigo que “*O Conselho Europeu pode pôr termo ao seu mandato, de acordo com o mesmo procedimento.*” O facto de ser o Conselho Europeu a pôr termo ao mandato do Alto Representante significa, na prática, que o presidente da Comissão não pode, unilateralmente, proceder à cessação das funções daquele.³⁹⁰ Como tal, só o Conselho Europeu pode, efectivamente, pôr termo ao mandato do Alto Representante na sua plenitude. A influência maioritariamente intergovernamental faz-se, ainda, notar neste cargo pelo facto da própria PESC, âmbito no qual se centra o âmago das funções do Alto Representante, ser um domínio exclusivamente intergovernamental, em virtude de ser definida e executada apenas pelos órgãos representantes dos interesses dos EM.³⁹¹ Duas das três principais funções do Alto Representante (condutor da PESC e Presidente do CNE) são, desta forma, exercidas por mandato e no seio do Conselho, órgão intergovernamental por excelência e, nesse sentido, visando, naturalmente, a defesa e a salvaguarda dos interesses dos EM.

Em suma, parece resultar óbvio que, sendo nomeado pela instituição que por excelência representa os interesses intergovernamentais (e a única que pode efectivamente pôr termo ao seu mandato, na plenitude das suas funções) e sendo o âmago das suas competências exercido num domínio puramente intergovernamental (PESC), e por mandato de outra instituição representativa dos interesses dos EM (Conselho), o Alto Representante encontra a legitimidade do seu cargo, maioritariamente no intergovernamentalismo. Por conseguinte, é legítimo afirmar, pelo menos em teoria, que o Alto Representante sinta a maior influência desta lógica no desempenho do seu mandato.

³⁹⁰Roque; 2005, p.59.

³⁹¹Ver art.24º, nº 1, segundo parágrafo, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

5.2.3.2. *A promoção e defesa do interesse comunitário*

O facto de, à partida, o intergovernamentalismo fazer prevalecer a sua influência sobre o cargo de Alto Representante, tal não significa, de modo algum, que o interesse comunitário não se manifeste no exercício das funções deste cargo. É, aliás, enquanto membro da Comissão Europeia, na sua qualidade de Vice-Presidente responsável pelas relações externas, que o Alto Representante tem, precisamente, a missão de promover e salvaguardar os interesses de toda a U.E.³⁹² Esta tarefa é tão mais relevante, na medida em que é feita relativamente aos interesses da União a nível da sua acção externa. Esfera, esta, particularmente delicada e onde a defesa de interesses comuns se tem revelado, progressivamente, mais difícil, tendo em conta o contexto de uma União cada vez mais alargada, onde o risco de divergências e distonia entre os EM é cada vez maior. Além do mais, é a primeira vez que a defesa e a promoção do interesse comunitário é atribuída a uma figura com a responsabilidade simultânea de defesa do interesse intergovernamental, e cujos antecessores encontravam, exclusivamente, a sua legitimidade, junto das instituições intergovernamentais.

A este propósito importa, ainda, referir o facto do Alto Representante, enquanto membro da Comissão Europeia, estar sujeito a um voto de aprovação por parte do Parlamento Europeu, bem como a uma consulta e a um processo de informação regulares relativamente a esta instituição.³⁹³ Tal confere uma maior legitimidade democrática à figura do Alto Representante, uma vez que passa a ser também responsável perante a instituição, por excelência, representativa dos cidadãos europeus. Com efeito, essa responsabilidade perante o PE só aparenta verificar-se relativamente à função que lhe é atribuída pelo “chapéu” da Comissão (Vice-Presidente responsável pelas relações externas), uma vez que no desempenho das suas funções atribuídas pelo “chapéu” do Conselho, o PE não tem qualquer poder de controlo em termos de aprovação ou destituição dessas mesmas funções, nem

³⁹²De acordo com o disposto no art.17º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL: “A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. [...]”

³⁹³Ver art.17º, nº 7, parágrafo terceiro do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

sequer qualquer intervenção no processo de nomeação da personalidade que vier a ocupar este cargo.³⁹⁴ Todavia, a responsabilidade, ainda que parcial, perante o PE traduz-se não só num reforço da legitimidade democrática como igualmente da legitimidade comunitária, uma vez que o PE representa os cidadãos, acima de tudo, por via da sua cidadania europeia e não da sua cidadania nacional. Nesse sentido, a sua função legislativa é exercida em múltiplas áreas e domínios comuns, procurando ir ao encontro dos interesses de toda União, até como forma de contraponto ao facto do Conselho, a outra instituição com a qual o PE partilha a função legislativa, ser de natureza intergovernamental e, nesse sentido procurar defender os interesses dos EM. O facto da aprovação dos membros da Comissão, instituição, por excelência, promotora do interesse geral da União, ser da responsabilidade do PE³⁹⁵ constitui, igualmente, um factor de influência do interesse comunitário sobre a personalidade que assume o cargo de Alto Representante.

Por a que já aludimos, entendemos que a vinculação do Alto Representante ao método comunitário, e a influência deste no exercício das suas funções não são tão diminutas como, à partida, seria espectável. Com efeito, não se revelam, ainda, suficientes para que a vinculação à legitimidade intergovernamental prevaleça como a mais natural e evidente. Nesse sentido, em caso de conflito entre os dois tipos de interesses (intergovernamental e comunitário) é espectável uma opção do Alto Representante pelo primeiro. O mesmo é dizer uma maior subordinação, ainda que parcial, do Alto Representante, no exercício da sua actuação, ao Conselho do que à Comissão Europeia.

³⁹⁴Ver art.18º, nº 1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

³⁹⁵Ver art.17º, nº7, terceiro parágrafo, do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

5.2.4. Potencialidades e constrangimentos

Da análise levada a cabo até agora, relativamente ao Alto Representante, fica claro que estamos perante um cargo particularmente sensível aos EM e com um regime jurídico complexo. Com uma natureza inequívoca e inovadoramente híbrida e *sui generis*, resultante do seu “duplo-chapéu” é inevitável associar a este cargo um conjunto importante de potencialidades, cujos efeitos positivos se poderão fazer sentir não só a nível da própria acção externa da União e da sua relevância no xadrez internacional, como também a nível do próprio aprofundamento político do projecto europeu. Com efeito, e como em qualquer inovação, sobretudo quando introduzida a nível da construção europeia, é, igualmente, possível identificar algumas fragilidades associadas a este cargo que poderão, também elas, limitar a acção do Alto Representante e, conseqüentemente, a acção da União, tanto no plano externo como no plano interno.

Quanto às potencialidades inerentes ao cargo de Alto Representante destacamos particularmente cinco que nos parecem desde logo as mais relevantes.

A primeira diz respeito ao poder de iniciativa e de definição da agenda por parte do Alto Representante no âmbito da acção externa da União. A conjugação das várias oportunidades para tomar a iniciativa e definir a agenda permite ao Alto Representante jogar um papel decisivo na acção externa da U.E.³⁹⁶ Assim, aproveitando da melhor forma os meios e os instrumentos que tem ao seu dispor para o levar a cabo o seu poder de iniciativa, o Alto Representante ganhará seguramente um relevo central no processo decisório da acção externa e, de forma particular, no domínio específico da PESC. Nesse sentido, a possibilidade de

³⁹⁶Paul, 2008, p18.

reforçar o seu estatuto, a sua confiança e a sua credibilidade junto dos EM, no sentido de se estabelecerem laços mais estreitos de cooperação política será não só uma realidade, como uma condição *sine qua non* para o sucesso do aprofundamento da integração política europeia.

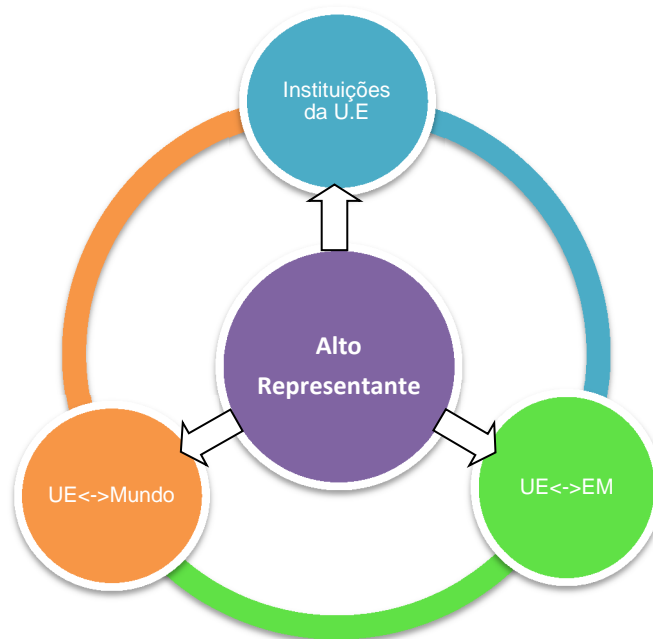
É, precisamente, nesta linha que, em nosso entender, é possível identificar a segunda potencialidade inerente ao cargo de Alto Representante, e que diz respeito à sua capacidade de coordenação e de estabelecimento de consensos e compromissos, mais ou menos alargados. Sendo a sua esfera de actuação (acção externa da U.E) uma das mais abrangentes e extensas, e que envolve alguns dos domínios mais delicados para os EM, como é o caso concreto da PESC, a sua capacidade enquanto mediador e promotor de consensos é posta à prova. É exactamente na sua qualidade de Presidente do CNE, que o Alto Representante encontra, como nenhuma outra figura, as melhores condições para conseguir alcançar os compromissos desejados. Ao sentar-se à mesa directamente com os representantes dos EM responsáveis pelos negócios estrangeiros, o Alto Representante tem a possibilidade de ouvir as diferentes preocupações e interesses nacionais nesta esfera da acção externa. Nesse sentido, ao presidir às reuniões desta formação do Conselho poderá assim promover um debate que procure soluções de compromisso que satisfaçam minimamente os diferentes interesses intergovernamentais, criando, deste modo, as fundações para o desenvolvimento de interesses comuns sólidos e mais alargados. Um dos exemplos mais evidentes é o caso das cooperações reforçadas no domínio da PESC, incluindo as cooperações estruturadas permanentes no subdomínio da PCSD, nas quais, segundo Jonas Paul, o Alto Representante terá um papel preponderante ao *“assegurar a coesão e a solidariedade entre os EM e agir como transmissor de confiança entre aqueles que optem avançar e aqueles que optem ficar de fora.”*³⁹⁷

A terceira potencialidade reside no facto deste cargo, como resulta, aliás, da análise aprofundada já levada a cabo num outro capítulo da presente tese, ser não só o pivô da acção externa da U.E como também um dos actores mais relevante no plano

³⁹⁷Paul, 2008, p.18, trad. livre do autor.

interno. Ao ser membro da Comissão, ao consultar e informar regularmente o PE, e ao ser Presidente do CNE, bem como ainda ao participar nas reuniões do Conselho Europeu, o Alto Representante prova desempenhar, igualmente, um papel fundamental de articulação e no funcionamento interinstitucional da U.E. Postula-se, assim, simultaneamente, como um verdadeiro elo de ligação entre os assuntos internos e a acção externa da União. Em suma, actua, como sublinha Marisa Abreu, “[...]em três ambientes diferentes: entre as instituições da União, entre a União e os Estados-membros e entre a União e o mundo.”³⁹⁸ Nesse sentido, o seu potencial enquanto força agregadora e mobilizadora da construção europeia não encontra, actualmente, paralelo em nenhum outro actor ou agente da U.E. A figura 4 é, aliás, bem ilustrativa da centralidade relevante assumida pelo Alto Representante.

Figura 4 - A Centralidade da Actuação do Alto Representante



Relativamente à quarta potencialidade, esta diz respeito ao facto deste cargo se assumir como um coordenador, a diversos níveis e em diferentes domínios, da acção externa da União. Por conseguinte, resulta claro que este cargo vem dar um verdadeiro impulso no sentido de, como refere Maria José Rangel de Mesquita “[...]contribuir desejavelmente para uma coerência da União nos vários domínios

³⁹⁸Marisa Abreu, 2005a, pp.152-153.

materiais, externos por natureza, ou que comportem tal actuação [...].” (MESQUITA, 2011:258) O facto de presidir de forma contínua e permanente ao CNE, pondo termo ao anterior sistema de rotatividade semestral na presidência desta formação do Conselho, é igualmente um sinal claro de que a acção externa verá progressivamente reforçada, no futuro, a sua coerência e a sua coesão.

Por fim, é, precisamente, a natureza híbrida e *sui generis* deste cargo que constitui, do nosso ponto de vista, a maior de todas as potencialidades, por ser aquela, a partir da qual se desenvolvem todas as outras. O facto deste cargo, cujos antecedentes e cujo âmago das suas atribuições estiveram, desde sempre, subordinados exclusivamente aos interesses dos EM, passar agora também a estar legitimado e vinculado ao interesse comunitário, permite, pelo menos em teoria, subentender um maior equilíbrio e uma maior aproximação entre as duas lógicas contrastantes que, desde sempre, forjaram a construção europeia. Deste modo, a criação do cargo de Alto Representante constituiu, em nosso entender, um importante e disruptivo sinal no que ao aprofundamento da integração política do projecto europeu diz respeito. Uma integração que deverá ser forjada de forma autêntica e revestida de um carácter identitário próprio, inerente à própria construção europeia. Autenticidade, essa, que pode, assim, encontrar na natureza deste cargo de Alto Representante, porventura o melhor ponto de partida e de sustentação.

Relativamente aos constrangimentos, destacamos, desde logo, o facto de alguma doutrina ver nesta natureza híbrida do Alto Representante, fruto da sua dupla legitimidade e do seu “duplo-chapéu”, um risco de se colocar em causa o equilíbrio institucional da U.E, nomeadamente por via da violação do princípio que o consagra.³⁹⁹ Existe, pois, o risco de que o Alto Representante possa ser visto como um “Cavalo de Troia”.⁴⁰⁰ Como nota Miguel Prata Roque: “[...] *uns suspeitarão da*

³⁹⁹Este princípio proíbe qualquer intromissão de uma instituição nas competências atribuídas a outra. O princípio, como tal, não consta expressamente dos Tratados, mas decorre de um acórdão do Tribunal de Justiça (acórdão Meroni de 13 de Junho de 1958). Para um conhecimento mais aprofundado sobre o tema ver ainda: Miguel Moura e Silva; “O Princípio Institucional na Comunidade Europeia – Conflito e cooperação interinstitucionais”, AAFDL, Lisboa, 1998.

⁴⁰⁰Esta é a expressão utilizada por Daniel Thyme em *Reforming Europe’s Common Foreign and Security Policy*, in *European Law Journal*, volume 10, Issue 1, January 2004, 5-22.

presença de um membro da Comissão nos mais delicados assuntos do Conselho. Os outros encararão o Vice-Presidente da Comissão como um mera “caixa-de-ressonância” do Conselho Europeu.” (ROQUE, 2005:59) Como consequência, o Alto Representante poderá ver-se paralisado e limitado no exercício das suas funções e competências, o que se traduzirá no prejuízo natural e particular da actuação externa da União, sobretudo a nível da PESC.

Outro dos constrangimentos associados a esta figura está, ainda, relacionado com o facto do Alto Representante não conseguir, na prática, ser visto como a voz una e coesa da U.E no plano externo. Ao ter competência para representar externamente a União, mas não de forma exclusiva, uma vez que tanto o Presidente da Comissão, como o Presidente do Conselho Europeu e, também, a Presidência rotativa da U.E, exercida pelos EM, falam em nome da União, faz com que a cacofonia de vozes europeias no plano externo persista como um problema crónico. Assim, a resposta à eterna questão sobre qual o número de telefone da Europa, levantada pelo antigo secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger, ainda na longínqua década de setenta, continua por ser dada. Desta vez não pelo facto de não existir um número de telefone, mas sim por existirem hoje números de telefone em excesso.

Igualmente uma limitação deste cargo, reside no facto do Alto Representante não dispor, à partida, uma vez que o direito originário assim não o prevê em nenhuma das suas disposições, de competência para delegar funções ou indicar um eventual substituto seu.⁴⁰¹ Sendo um cargo com um extenso rol de competências e atribuições,⁴⁰² na sua maioria com um elevado grau de complexidade e exigência, faz com que a sua concentração numa só pessoa resulte, inevitavelmente, numa agenda sobrecarregada do titular deste cargo. Como consequência, o exercício do seu mandato torna-se numa tarefa hercúlea, se não mesmo impossível. O facto de ter de lidar com vários instrumentos e de ter de articular diversas funções em

⁴⁰¹Sobre esta matéria ver: Martin Schmid; The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work; College of Europe, Department of EU International Relation and Diplomacy Studies; Brugge; EU Diplomacy Paper 02/212.

⁴⁰²Para um conhecimento exaustivo de todas as competências e atribuições do Alto Representante ver: Maria José Rangel de Mesquita; A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 251-254.

simultâneo poderá, assim, traduzir-se na incapacidade de não conseguir desempenhar nenhuma delas da forma mais desejável e eficaz.⁴⁰³

Em síntese, podemos concluir que, do balanço entre potencialidades e constrangimentos, os primeiros, superam, em nosso entender os segundos. Não nos podemos esquecer que foi a primeira vez, na história sexagenária da construção europeia, que um cargo desta natureza e com estas características foi criado. Assim, como qualquer inovação, sobretudo quando se reveste de um carácter disruptivo, este cargo carece de aperfeiçoamentos e ajustes naturais que só a evolução temporal permitirá realizar. Além do mais, em nosso entender, a maioria dos constrangimentos identificados relativamente ao cargo de Alto Representante poderá ser superada com as futuras revisões do direito originário. Com efeito, também o perfil do(s) titular(es) que venha(m) a ocupar este super-cargo de Alto Representante constituirá um factor de relevância no sucesso e na evolução futuras do mesmo. Mas, quanto a isso, a decisão está, uma vez mais e por agora, dependente, apenas, da vontade política dos líderes europeu.

5.3. A escolha do perfil de Alto Representante

5.3.3. O modo de nomeação e destituição

A nomeação do Alto Representante é feita de acordo com o disposto no artigo 18º, número 1 do TUE que, pela redacção do TL, ao consagrar, explicitamente, que “*O Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão, nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.*”⁴⁰⁴ Com efeito, é de sublinhar que foi excluída pelos legisladores a possibilidade de ser necessário o acordo do PE quanto

⁴⁰³Sobre este assunto ver subcapítulo 5.7 da parte V da presente tese.

⁴⁰⁴Esta é, aliás, uma recuperação integral do art.I-28º, nº1 que constava do malogrado Tratado Constitucional, embora este, como é sabido, tivesse adoptado a denominação MNEUE em vez de Alto Representante.

à personalidade a nomear para o cargo de Alto Representante.⁴⁰⁵ Ainda assim, este défice de participação do PE foi, em parte, colmatado com o facto do Alto Representante, enquanto membro da Comissão Europeia, estar sujeito a um voto de aprovação pelo PE, tal como os demais comissários, incluindo o seu Presidente.⁴⁰⁶ Na prática, tal significa que, apesar de já se encontrar formalmente nomeado pelo Conselho Europeu, com o acordo do Presidente da Comissão, o Alto Representante só pode exercer as funções que lhe são atribuídas pelo “chapéu da Comissão”, após o voto de aprovação do PE relativamente à totalidade das personalidades que venham a compor a Comissão, entre as quais consta, naturalmente o nome do Alto Representante. Daqui resulta, pois, como já fizemos notar, uma situação curiosa, e no mínimo caricata. O facto de em caso de voto desfavorável pelo PE, o Alto Representante manter intactas as suas funções que lhe são atribuídas pelo “chapéu do Conselho” (Presidente do CNE e de condutor da PESC), mas ver-se impedido de exercer as funções que lhe são atribuídas pelo “chapéu da Comissão” (Vice-Presidente responsável pelas relações externas). O mesmo sucede em caso de adopção, pelo PE, de uma moção de censura à Comissão Europeia, facto que ditará a destituição em bloco de todos os seus membros e, conseqüentemente, a apresentação da demissão do Alto Representante das funções exercidas no seio desta instituição.⁴⁰⁷

Já no caso de ser o Presidente da Comissão a solicitar a demissão do Alto Representante, esta ocorre com uma particularidade face aos demais membros da Comissão.⁴⁰⁸ Ela deve ocorrer, igualmente, de acordo com o disposto no artigo 18º, numero 1 do TUE. Ou seja, é o Conselho Europeu a pôr termo ao seu mandato, deliberando por maioria qualificada e com o consentimento do Presidente da Comissão Europeia. Na prática, tal significa que, apesar do Presidente da Comissão solicitar a demissão do Alto Representante e este, de facto, lha apresentar, só o

⁴⁰⁵Esta era, aliás, a recomendação constante no relatório final do Grupo VII – “Acção Externa” elaborado no âmbito da Convenção Europeia.

⁴⁰⁶Ver art.7º, nº 3 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴⁰⁷Ver art.18º, nº 8 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴⁰⁸Ver art.17º, nº 6, alínea c), segundo parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

Conselho Europeu pode, para todos os efeitos, destituir formalmente o Alto Representante da plenitude das suas funções.

O facto da nomeação do Alto Representante pelo Conselho Europeu, ainda que com acordo do Presidente da Comissão, ser feita com recurso à VQM e não à unanimidade tem sido alvo de controvérsia. Entre as principais críticas ao recurso à VMQ destacam-se o facto deste processo de deliberação favorecer a lógica do directório exercida pelos grandes EM e de diminuir a legitimidade política do Alto Representante, sobretudo, junto do Conselho e junto de terceiros. No entanto acreditamos que tais críticas não têm razão de ser, uma vez que, como refere Miguel Prata Roque, “[...] a nomeação por maioria qualificada poderá potenciar a solução de eventuais impasses, influenciando os Estados que se encontrem em minoria a não criar obstáculos à nomeação.” (ROQUE, 2005:45) Além do mais, numa União cada vez mais alargada o argumento de que o VMQ favorece o directório deixa progressivamente de fazer sentido, uma vez que os grandes EM, por si só, evidenciam cada vez mais dificuldades em fazer prevalecer os seus interesses. Igualmente a tese da menor legitimidade política do Alto Representante parece-nos também cair por terra, pois, como nos lembra, e bem, uma vez mais, Miguel Prata Roque:

“[...] caso assim fosse, o que dizer da legitimidade de um Ministro dos Negócios Estrangeiros de um Estado que é nomeado membro de um Governo com apoio minoritário do respectivo Parlamento? Ou pior, que não recolha a aprovação da maioria dos votos expressos pelos eleitores.” (ROQUE, 2005:46)

Em suma, pelo supra exposto, acreditamos que a nomeação do Alto Representante com recurso à VMQ é benéfica e não prejudicial ao exercício do cargo e, conseqüentemente, ao aprofundamento da própria integração política europeia.

5.3.4. O processo de investidura

Relativamente ao Alto Representante o direito originário não prevê, em nenhuma das suas disposições, qualquer acto específico de tomada de posse do seu cargo. No entanto, uma declaração anexa ao TL, veio estabelecer que o seu mandato se iniciasse em Novembro de 2009, ao mesmo tempo que o mandato da actual Comissão.⁴⁰⁹ Com efeito, uma vez que o TL, criador do cargo de Alto Representante, só veio a entrar em vigor um mês após o mandato da Comissão já se ter iniciado, significa que a actual Alta Representante só se viu investida das suas atribuições, precisamente à datada da entrada em vigor do TL, a 1 de Dezembro de 2009. Esta foi apenas uma pequena excepção, uma vez que doravante, a personalidade que venha a assumir o cargo de Alto Representante considera-se investida de todas as suas funções à data em que a Comissão inicie os seus mandatos. Daqui se infere que o mandato do Alto Representante se inicia ao mesmo tempo que o mandato da Comissão e que tem a mesma duração deste, ou seja, cinco anos.⁴¹⁰ Em suma, resulta, pois, evidente que o processo de investidura do Alto Representante tem início com a nomeação da personalidade que desempenhará o cargo⁴¹¹ e só termina com a conclusão do processo de investidura da Comissão.⁴¹²

⁴⁰⁹Ver Declaração relativa ao artigo 18º do TUE, anexa ao TL.

⁴¹⁰ Ver Declaração relativa ao artigo 18º, nº2 do TUE, anexa ao TL. Ver ainda art.17º, nº 3 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL. Ver ainda art.1º da Decisão do Conselho Europeu, tomada com o acordo do Presidente da Comissão, de 1 de Dezembro de 2009 que nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (2009/880/UE)

⁴¹¹Ver art.18º, nº 1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴¹² Este processo está consagrado no art.17º, nº 7 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

5.4. O Serviço Europeu para a Acção Externa

5.4.1. Objectivos e Princípios

No dia 1 de Dezembro de 2010, precisamente um ano após a entrada em vigor do TL, foi, oficialmente, criado o Serviço Europeu para a Acção Externa. De acordo com o direito originário, o objectivo concreto deste serviço é o de assistir o Alto Representante no desempenho das suas funções.⁴¹³ O SEAE é, pois, mais uma inovação introduzida a nível da acção externa da U.E, em consonância e como consequência da criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

No entanto, pela abrangência das suas funções, como teremos oportunidade de comprovar de seguida, é imperioso entender o SEAE no contexto mais alargado e abrangente da Acção Externa. Como referiu Catherine Ashton, actual Alta Representante, a propósito da aprovação da decisão que estabeleceu oficialmente o SEAE:

“Podemos agora avançar em direcção a um moderno, efectivo e distintivo serviço europeu para o século XXI. A razão é simples: A Europa precisa de se moldar para defender melhor os nossos interesses e valores num mundo de complexidade crescente de mudanças de poder fundamentais.” (ASHTON, 2010:1, trad. livre do autor)⁴¹⁴

Em suma, podemos agora definir o objectivo geral inerente ao SEAE. Destina-se a tornar a acção externa da U.E mais coerente e eficiente, além de aumentar a influência da União no mundo.⁴¹⁵

Sendo uma estrutura criada no quadro da acção externa da U.E, os princípios e objectivos que regem a actuação do SEAE são, naturalmente, os que regem todo

⁴¹³Ver art.27, nº 1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴¹⁴Aqui citada por Council of The European Union; 12589/10, PRESSE 218, Brussels, 26 July 2010, p.1.

⁴¹⁵Council of The European Union; 12589/10, PRESSE 218; Brussels, 26 July 2010.

este domínio. Com efeito, a criação desta estrutura autónoma, sob tutela do Alto Representante, está, ainda, sujeita a outros princípios, nomeadamente, ao princípio da eficácia visando a neutralidade orçamental.⁴¹⁶ O SEAE deve, igualmente, promover a realização dos objectivos do Consenso Europeu sobre o desenvolvimento, bem como em matéria de ajuda humanitária.⁴¹⁷

5.4.2. Organização, Funcionamento e Composição

O funcionamento, a organização e a composição do SEAE são definidos por decisão do Conselho, mediante proposta prévia do Alto Representante, elaborada após consulta ao PE e aprovação da Comissão Europeia.⁴¹⁸

Em termos de organização, o SEAE é formado por uma administração central e pelas delegações da U.E junto de países terceiros e organizações internacionais.⁴¹⁹ A administração central é chefiada por um Secretário-Geral Executivo que é, por sua vez, assistido por dois Secretários-Gerais Adjuntos, um para os assuntos políticos, outro para os assuntos institucionais,⁴²⁰ contando ainda com um Director-Geral.⁴²¹ Em conjunto, estes quatro elementos constituem o conselho de administração central do SEAE e asseguram o funcionamento administrativo, a gestão orçamental e a articulação entre toda a administração central do SEAE e as delegações da U.E. A administração central do SEAE está, também, organizada em várias Direcções-Gerais, cada uma com um director próprio. Estas são constituídas

⁴¹⁶Ver Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

⁴¹⁷Idem, ibidem. Ver, ainda, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — «Para um Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária» [COM(2007) 0317 final].

⁴¹⁸Ver art.27º, número 3 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴¹⁹Ver o Anexo B – 5) onde se encontra representada a estrutura completa e detalha do SEAE.

⁴²⁰O Francês Pierre Vimont, foi nomeado a 25 de Outubro de 2010 para o cargo de Secretário-Geral Executivo. A alemã Helga Schmid e o polaco Maciej Popowski foram nomeados a 29 de Outubro de 2010 para os cargos de Secretário-Geral Adjunto para os assuntos políticos e Secretário-Geral Adjunto para os assuntos institucionais, respectivamente. Ver European Union, A216/10, PRESS, Bruxelles, 29 October 2010.

⁴²¹O Irlandês David O’Sullivan foi nomeado para o cargo a 25 de Outubro de 2010.

por unidades orgânicas de carácter geográfico que devem abranger todos os países e regiões do mundo e por unidades orgânicas multilaterais e temáticas. Destacam-se, ainda, de forma particular, as Direcções-Gerais para os Assuntos Orçamentais; de Pessoal; de Segurança; de Comunicação de Sistemas Informáticos, bem como a Direcção-Geral para a Gestão e Planeamento de Crises; o Estado-Maior da U.E; o Centro de Situação da U.E e a Capacidade Civil de Planeamento de Condução das Operações, todos sob autoridade e responsabilidade directa do Alto Representante. Por fim, a estrutura administrativa central do SEAE compreende, também, um conjunto de serviços e unidades, cada uma com um responsável próprio. Entre estes destacam-se: uma unidade de planeamento estratégico, um serviço jurídico (que trabalhará conjuntamente com os serviços jurídicos do da Comissão e do Conselho) e várias unidades orgânicas responsáveis pelas relações interinstitucionais, pela informação e diplomacia públicas, pelas auditorias e inspecções internas e pela protecção de dados pessoais.

Relativamente às novas delegações da União junto de países terceiros,⁴²² estas passam, igualmente, a integrar a estrutura do SEAE, representando oficialmente toda a U.E nos países onde se encontram sediadas. São compostas por pessoal do SEAE e cooperam com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros da União. Devem, do mesmo modo, servir e prestar apoio às demais instituições da União Europeia, especialmente ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu nos seus contactos e relações com países terceiros. A avaliação do funcionamento destas delegações fica a cargo do Secretário-Geral Executivo do SEAE através de auditorias financeiras e administrativas. Naturalmente, ao invés da administração central, as delegações da U.E são a componente descentralizada da estrutura administrativa do SEAE.

Outro aspecto relevante da composição do SEAE diz respeito ao pessoal que integra os seus quadros. O SEAE é constituído por funcionários e outros agentes da

⁴²²Esta foi outra das novidades do TL em matéria de acção externa, pois converteu as antigas delegações da Comissão em delegações da U.E. estando agora, cada uma delas, sob tutela e autoridade de um chefe de Delegação que, por sua vez, responde e reporta directamente ao Alto Representante no que à gestão da sua Delegação diz respeito.

União Europeia, incluindo os membros dos serviços diplomáticos dos Estados-Membros nomeados como agentes temporários.⁴²³ Se necessário, perante situações específicas, e de forma temporária, o SEAE pode, ainda, incluir no seu pessoal um número restrito de peritos nacionais especializados e destacados para essas situações. Assim, é possível concluir que, relativamente ao pessoal, o SEAE goza de uma composição tripartida, uma vez que os seus funcionários são provenientes de três fontes distintas (Conselho, Comissão e serviços diplomáticos dos EM).⁴²⁴ O processo de recrutamento e selecção de pessoal é baseado no mérito e deve garantir o maior equilíbrio geográfico e de género possível.⁴²⁵ Desde 1 de Julho 2013 o recrutamento de pessoal para os quadros do SEAE passou a ser alargado a todos os funcionários das demais instituições europeias. Cabe ao Alto Representante estabelecer e aplicar as regras que permitam e garantam um elevado grau de mobilidade do pessoal do SEAE.

Por fim, de modo a garantir uma autonomia plena, o SEAE dispõe, para o efeito, do seu próprio orçamento (cerca de três mil milhões de euros) financiado pelo orçamento geral da União Europeia. A previsão das despesas administrativas é definida pelo SEAE, nos termos do número 1 do artigo 314º do TFUE, não obstante este não ser uma instituição da U.E. Esta previsão é, posteriormente, incluída num projecto de orçamento rectificativo a ser elaborado pela Comissão, precisamente a instituição responsável pela execução do orçamento operacional do SEAE.⁴²⁶

⁴²³Ver art.6º, nº 2 da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (1010/427/UE).

⁴²⁴A 1 de Janeiro de 2011 consumou-se a transferência para o SEAE das funções, dos serviços e do pessoal provenientes destas instituições, cumprindo assim com o disposto no art.7º nº 1 da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

⁴²⁵Ver art.6º, nº 6 da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

⁴²⁶Ver art.8º da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

5.4.3. Atribuições e Competências

As atribuições do SEAE realizam-se, essencialmente, a dois níveis: Apoio e Cooperação. Relativamente ao primeiro, este deve ser prestado ao Alto Representante no exercício do seu “duplo-chapéu”, ou seja na plenitude das suas funções.⁴²⁷ Na prática, o apoio traduz-se na elaboração de propostas no âmbito da política a empreender, bem como na execução das mesmas após a respectiva aprovação pelo Conselho, contribuindo, desta forma, para a coerência e coesão da acção externa da U.E.⁴²⁸ O SEAE presta igualmente apoio ao Presidente do Conselho Europeu e ao Presidente da Comissão Europeia no exercício das suas respectivas funções no domínio das relações externas.⁴²⁹

Relativamente ao segundo nível, o SEAE deve cooperar com os serviços diplomáticos dos EM, com o Secretariado-Geral do Conselho e com a Comissão Europeia, bem como com os demais órgãos e instituições da União, entre os quais se destacam o PE.⁴³⁰ Esta cooperação pode ser recíproca e traduzir-se no estabelecimento de acordos entre os serviços do SEAE e os serviços competentes dos demais órgãos e instituições da União. A consulta regular entre o SEAE e estes mesmos órgãos e instituições, particularmente a Comissão Europeia, em matérias que recaiam na esfera da acção externa da U.E, traduz, igualmente, a forma como, na prática, é exercida a competência do SEAE a nível de cooperação.

Em síntese, as atribuições do SEAE visam, na sua essência, assegurar uma harmonização e uma articulação consistentes entre as diferentes áreas e actores da acção externa da U.E, condição *sine qua non* para lograr, com sucesso, o objectivo principal de conferir uma maior coerência e eficácia a esta esfera de acção da União.

⁴²⁷Ver art.2º, nº1 da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

⁴²⁸Mesquita, 2011, p.264.

⁴²⁹Ver art.2º, nº 2 da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

⁴³⁰Ver art.3º da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

5.4.4. Coesão Externa ou Divisão Interna? – Análise Crítica

A criação do novo SEAE representa, inegavelmente, um enorme e importante progresso rumo ao estabelecimento de uma verdadeira diplomacia europeia de carácter transnacional. Sobretudo porque nunca antes na Europa se criara, no âmbito da acção externa, uma estrutura desta natureza e com esta dimensão, capaz de definir e gerir todo o conjunto de relações diplomáticas da União com terceiros. Com efeito, o SEAE representa um desafio superior para a U.E, na medida em que, apesar do seu reconhecido potencial a nível da coesão externa, aporta consigo um conjunto de problemas reais e potenciais, particularmente no plano interno, cuja resolução, ou não, será determinante no progresso ou retrocesso do aprofundamento da U.E enquanto projecto de integração política.

Como procuraremos agora demonstrar, este primeiro e grande passo da U.E rumo a uma diplomacia europeia comum provocou, até agora, importantes divisões e divergências internas. Por um lado, um claro braço-de-ferro entre os EM e as instituições europeias, particularmente com a Alta Representante e com a Comissão Europeia, no que respeita as funções do novo SEAE. Por outro, a acesa disputa entre os próprios EM pelos melhores postos e por uma maior influência no seio do SEAE. Por fim uma, não menos acesa, luta entre as principais instituições europeias, também por uma maior influência e controlo sobre este novo serviço diplomático.

No que respeita ao braço-de-ferro entre os EM e a Alta Representante, desde o início, que os primeiros defenderam um SEAE o mais autónomo e independente possível das restantes instituições europeias, em particular da Comissão Europeia. Os EM visam, portanto, uma representação igualitária no seio do SEAE e procuram que os seus diplomatas nacionais ocupem os principais postos de chefia deste novo serviço diplomático. Contrariamente, a Alta Representante e a Comissão esforçam-se para conferir um carácter mais supranacional ao SEAE, tentando que este defenda, acima de tudo, os interesses gerais da União. Desta forma, é notória a preocupação e o receio existente, da parte dos EM, de que um maior envolvimento

e uma maior influência da Comissão Europeia no SEAE possa conduzir a uma progressiva e excessiva submissão dos principais domínios da acção externa da União ao método e aos interesses comunitários. O que constitui, na óptica dos EM, uma séria ameaça à sua soberania nacional, e logo num dos domínios mais sagrados como é o caso particular da política externa.

Quanto aos potenciais conflitos entre os EM no seio do SEAE, estes têm-se revelado bem visíveis nas primeiras nomeações feitas para ocupar a administração central deste novo órgão. Os EM com maior peso e influência, como a Alemanha, a França, ou o Reino Unido, asseguraram os principais postos na direcção do SEAE,⁴³¹ revelando, deste modo, que a Europa do directório, contra a qual os pequenos Estados têm permanentemente de lutar, ainda se faz notar de forma clara e visível. Quanto às novas Delegações da U.E, os EM tentaram, a todo o custo, garantir que os seus diplomatas nacionais assumissem a chefia destas novas delegações, havendo mesmo jogos e acordos de bastidores que resultam numa concorrência, por vezes desigual, na corrida aos cargos de embaixadores da U.E junto dos países e/ou organizações internacionais de maior relevância. Com o objectivo de promoverem a convergência e uma plataforma de entendimento comum, estas novas delegações da U.E, ao serem integradas no SEAE, vieram, antes de mais, colocar os EM a lutarem ferozmente entre si, cada um pelos seus interesses nacionais e negligenciando, assim, o ambicionado interesse comum de toda a U.E.

Também entre as principais instituições europeias o SEAE tem sido motivo de tensão e divergência. O PE travou com a Alta Representante e também com o Conselho uma dura batalha por uma maior influência sobre o SEAE. O PE tentou, de todas as formas, evitar que o Conselho e a Alta Representante o impedissem de exercer um verdadeiro controlo político sobre o SEAE. Após um intenso braço-de-ferro o PE conseguiu, mesmo, ver ampliadas as suas competências e a sua

⁴³¹O Francês Pierre Vimont, foi nomeado a 25 de Outubro de 2010 para o cargo de Secretário-Geral Executivo. A 29 de Outubro foi a vez da alemã Helga Schmid ser nomeada Secretária-Geral Adjunta. Assim, acrescentado o facto da Alta Representante ser britânica, evidenciamos que os 3 principais postos do SEAE, são ocupados por personalidades nacionais dos grandes EM da U.E. (Reino Unido, França e Alemanha).

influência relativamente ao funcionamento e organização do SEAE, tendo os pareceres e votações do Parlamento que ser tomados em consideração.

Desta forma se prova que o SEAE é motivo, uma vez mais, não de comunhão, mas sim de divergência de interesses, não só entre os EM, mas também entre as próprias instituições europeias. No fundo, tanto a Comissão Europeia, como o Conselho, como o PE pretendem um SEAE, política, económica ou administrativamente dependentes de si, recusando que uma destas instituições tenha maior influência do que as outras no seio desta nova estrutura autónoma da União. O mesmo sucede entre os próprios EM, bem como entre estes e as instituições europeias. Ainda assim, com esta análise crítica não pretendemos, de modo algum, sonegar o facto de o SEAE ser, como sublinha Maria José Rangel de Mesquita:

“[...] uma das inovações do Tratado de Lisboa mais relevantes em termos de actuação externa da União e porventura um dos traços de maior convergência em termos dessa actuação e da afirmação da União na Ordem Jurídica internacional.” (MESQUITA, 2011:277)

No entanto, essa convergência conseguida com a criação do SEAE, e que leva a U.E para um novo e reforçado patamar de coesão externa, tem sido, como vimos, seriamente condicionada por disputas e tensões internas. O SEAE traduz, assim, o dilema generalizado de uma U.E que, na procura de uma coesão externa cada vez mais real e efectiva, se vê cada vez mais dividida e fragilizada no plano interno.

Por conseguinte, face ao supra exposto, e porque o projecto europeu é um processo de negociação permanente, sempre em busca de novas e melhores soluções que respondam aos seus problemas e desafios, somos levados a exortar as palavras de Jacek Pawlicki quando afirma que “*A diplomacia da Alta Representante é uma boa operação, mas agora é preciso encher esses canais diplomáticos com conteúdo, coisa que tem faltado frequentemente.*”⁴³² Urge, pois, à Europa perceber que não é

⁴³²Jacek Pawlicki, A União não se faz representar, in Gazeta Wyborcza, Varsóvia, 7 de Outubro 2010 disponível em: <http://www.presseurop.eu/pt/content/article/355871-uniao-nao-se-faz-representar>, consultado a 20 de Março de 2013.

possível falar e agir coesa e coerentemente no plano externo sem primeiro o conseguir fazer no plano interno.

5.5. O Conselho dos Negócios Estrangeiros

O Conselho é a instituição da União Europeia representativa dos interesses intergovernamentais, na qual se reúnem os representantes dos governos dos EM a nível ministerial.⁴³³ Em termos organizativos é composto por dez formações distintas, cada uma responsável por uma temática própria. Entre estas formações destaca-se a nova formação dos Negócios Estrangeiros, criada pelo TL, que aborda a globalidade da actuação externa da União, na qual se inclui a PESC, bem como o comércio externo ou a cooperação para o desenvolvimento.

5.5.1. Conselho dos Negócios Estrangeiros vs Conselho dos Assuntos Gerais

A propósito do CNE convém, antes de prosseguirmos a análise sobre o mesmo, esclarecer que esta formação do Conselho resulta da divisão do antigo Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas.

Deste modo, com a entrada em vigor do TL o CAGRE foi dividido em duas formações, cada uma com funções próprias e distintas, o Conselho dos Assuntos Gerais, por um lado, e, por outro, o Conselho dos Negócios Estrangeiros. De acordo com a letra do artigo 16º, número 6, segundo parágrafo do TUE, o CAE “*assegura a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho*”. O mesmo “*prepara as reuniões do Conselho Europeu e assegura o seu seguimento, em articulação com o Presidente do Conselho Europeu e com a Comissão*”. Por seu lado, o CNE, como temos vindo a fazer referência, é a formação responsável

⁴³³Ver art.16º, nº 2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

pela elaboração da acção externa da União, tendo em conta as orientações gerais definidas pelo Conselho Europeu.⁴³⁴

Na formação dos Assuntos Gerais são definidas e abordadas as matérias transversais e com implicações nas diferentes políticas da União. As questões em torno dos processos de alargamento, assuntos institucionais e/ou administrativos, ou ainda a preparação das perspectivas orçamentais plurianuais da União são apenas algumas das principais matérias abordadas nesta formação. É ainda ao CAE que cabe, em estreita cooperação com a Comissão, assegurar a coordenação e dar continuidade aos trabalhos de todas as demais formações do Conselho, com base na elaboração de um programa plurianual.⁴³⁵ Nesse sentido, o CAE assegura a gestão de todos os dossiês que o Conselho Europeu lhe confere, procedendo, posteriormente, à sua coordenação e distribuição pelas diferentes formações do Conselho.

Têm assento no CAE os representantes dos EM a nível ministerial com a tutela dos assuntos europeus. No caso de Portugal, o nosso país faz-se representar, regra geral, pelo Secretário de Estado dos Assuntos Europeus. Para outros EM esta tutela compete aos próprios Ministros dos Negócios Estrangeiros e, nesse sentido, alguns deles acabam, assim, por ter assento, quer no CNE, quer no CAE.

Relativamente ao CNE teremos, agora, oportunidade de perceber quais as suas competências e qual o seu âmbito de acção. Com efeito, esta divisão do antigo CAGRE em duas formações autónomas e independentes aportou, desde logo, consigo uma maior simplificação e uma melhor eficácia ao funcionamento do Conselho e, conseqüentemente, ao processo decisório no seio desta instituição. Por um lado, porque os assuntos relativos à acção externa passaram a ser tratados, exclusivamente e a tempo inteiro, no CNE. Por outro, o CAE passou a garantir uma coordenação autónoma e independente dos trabalhos desenvolvidos em todas as formações, além de se ter estabelecido uma articulação mais directa e eficaz com o

⁴³⁴Ver art.16º, nº 6, terceiro parágrafo do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴³⁵Ver art.3º da Declaração ao nº 9 do artigo 16º do TUE, sobre a decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho, anexa ao TL.

Conselho Europeu, uma vez que passa a funcionar como uma verdadeira secretária-geral deste órgão.

5.5.2. Estrutura e composição

Como o próprio nome, assim, o indica, O CNE é a formação do Conselho na qual têm lugar os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos EM. Em virtude não existir uma formação do Conselho específica para assuntos militares e de defesa, também os Ministros da Defesa dos EM participam, igualmente, nas reuniões do CNE, pelo menos duas vezes por ano.⁴³⁶

A sua estrutura, com a excepção de ter uma presidência fixa, é igual à de todas as outras formações do Conselho. Ou seja, é constituída pelos Ministros dos EM, neste caso os Ministros dos Negócios Estrangeiros, e por um presidente, neste caso o Alto Representante, que dirige e convoca as reuniões e assume a condução dos trabalhos, definindo, também, as orientações gerais dos mesmos. Regra geral, o CNE reúne-se mensalmente.

Os trabalhos do CNE, tal como os das demais formações do Conselho, são, ainda, preparados antecipadamente pelo COREPER,⁴³⁷ cujo trabalho é, por sua vez, organizado por um conjunto de instâncias preparatórias.⁴³⁸ Na sua maioria grupos e comités especializados nas diversas matérias que recaem no âmbito de trabalho desta formação.

⁴³⁶Note-se que estas reuniões dos Ministros da Defesa dos EM no seio do CNE ocorrem sem prejuízo das reuniões informais que mantêm entre si, também duas vezes por ano no seio da AED.

⁴³⁷Ver art.16º, nº7 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL e art.240, nº1 do TFUE.

⁴³⁸Para ver a lista completa destas instâncias preparatórias dos trabalhos do CNE consultar Anexo B – 4).

5.5.3. Competências

As competências do CNE são, naturalmente e como não podia deixar de ser, as que são atribuídas ao Conselho por força do direito originário. Assim, à luz do TL, pela letra do número 1 do Artigo 16º do TUE “*O Conselho exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. O Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados*”. Com efeito, o mesmo artigo no seu número 6, terceiro parágrafo faz questão de enunciar, de forma clara, a competência geral do CNE ao consagrar que este “*elabora a acção externa da União, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo Conselho Europeu, e assegura a coerência da acção da União.*”

Daqui resulta, pois, evidente que, na sua formação dos Negócios Estrangeiros, o Conselho aborda a totalidade da actuação externa da União, nas suas várias vertentes e subdomínios. Com as sucessivas evoluções e inovações registadas em matéria de acção externa, particularmente as introduzidas pelo TL, é igualmente de destacar o facto de um dos objectivos primordiais do Conselho, levado a cabo no seio da formação dos Negócios Estrangeiros, consistir, através de uma cooperação com a Comissão, na garantia da credibilidade da actuação externa da União, tendo em conta a diversidade de meios de que a U.E dispõe.

5.5.4. Presidência permanente vs Presidência Rotativa – análise comparativa

A presidência do Conselho, com excepção da formação dos Negócios Estrangeiros, é exercida de forma rotativa por todos os EM da União, por períodos de seis meses.⁴³⁹ Cabe à Presidência do Conselho, no exercício do seu mandato semestral, dirigir as reuniões em todas as formações, bem como definir as orientações e preparar os compromissos necessários à tomada de decisões pelo Conselho. Como forma de conferir uma maior continuidade e coerência aos trabalhos do Conselho,

⁴³⁹Ver art.16º, nº 9 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

as presidências semestrais cooperam estreitamente entre si em grupos pré-determinados de três EM⁴⁴⁰ (o EM com a presidência em exercício, o EM que exerceu a presidência anterior e o EM que irá assumir a presidência seguinte). Em conjunto, as três presidências são responsáveis pela elaboração de um programa comum das actividades do Conselho, para o período temporal correspondente ao exercício das três presidências, ou seja, dezoito meses.⁴⁴¹

Com efeito, como já fizemos referência anteriormente, o CNE é a única formação do Conselho que goza de uma presidência fixa e não rotativa.⁴⁴² Esta alteração constitui, pois, mais uma das inovações introduzidas pelo TL no âmbito da acção externa da U.E. Assim, ao contrário das demais formações, o CNE é presidido, de forma permanente e contínua, pelo Alto Representante.⁴⁴³ Importa, ainda, referir que cerca de vinte grupos de trabalho no domínio dos negócios estrangeiros estão, igualmente, sujeitos a um sistema de presidência fixa, cujos presidentes são designados pelo Alto Representante.

Esclarecido o funcionamento do sistema de presidência(s) do Conselho é agora altura para fazermos um breve análise comparativa entre a presidência rotativa e a presidência fixa ou permanente, bem como perceber quais as razões que motivaram a adopção exclusiva da segunda para a formação dos negócios estrangeiros.

Relativamente à presidência rotativa, este tem sido o sistema que tem regido o funcionamento do Conselho desde os seus primórdios, ainda na longínqua década de cinquenta. Este sistema de rotação igualitária constitui, inegavelmente, um salutar factor de justiça e equidade entre os EM, na medida em que permite que todos eles, sem excepção, e independentemente da sua dimensão geográfica ou da sua data de adesão ao projecto europeu, participem activamente, e em igualdade de circunstâncias, no desenvolvimento da construção europeia. Fica, portanto, afastado o risco de testemunharmos mais um exemplo da influência do directório na U.E.

⁴⁴⁰Ver art.1º da Declaração ao nº 9 do artigo 16º do TUE sobre a decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho, anexa ao TL.

⁴⁴¹Idem, ibidem.

⁴⁴²Ver ar.16º, nº 9 do TUE, versão consolidada, alterada pelo TL e art.1º da Declaração ao nº 9 do artigo 16º do TUE, sobre a decisão do Conselho Europeu relativa ao exercício da Presidência do Conselho, anexa ao TL.

⁴⁴³Ver art.16º, nº 9 e art.18º, nº3, ambos do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

Com efeito, e independentemente do facto de ser assegurada por grupos pré-determinados de três EM, a presidência rotativa constitui um entrave à coerência da acção da união, na medida em que, para todos os efeitos, cada EM procura conduzir a presidência do Conselho em função dos seus interesses nacionais que, numa União a caminho da trintena de EM, são cada vez mais divergentes. É, igualmente, verdade que para os EM a presidência do Conselho, como sublinha Ana Mar Fernàndez:

“[...]tem variado ao longo do processo de integração europeia de acordo com a transformação desta instituição e essa transformação tem sido motivada por decisões institucionais tomadas pelos EM em momentos críticos da história da construção europeia”⁴⁴⁴

Perante a consciência da necessidade imperiosa de conferir maior coerência e maior coesão à sua acção, particularmente como forma de salvaguardar a sua credibilidade e a sua afirmação externas, mas também de aprofundar politicamente o projecto europeu, a U.E decidiu, assim, avançar para um modelo de presidência permanente do CNE.⁴⁴⁵ A sua introdução logo na formação dos negócios estrangeiros, onde é abordada a globalidade da actuação externa da União, e onde são decididas algumas das matérias mais sensíveis às soberanias dos EM, como é o caso da PESC, não ocorre por acaso. Constitui, desde logo, um sinal importante, no sentido de reforçar, substancialmente, a coerência e a coesão da acção externa da União, particularmente na sua vertente política e intergovernamental. Além do mais, em nosso entender, constitui um sinal, igualmente, relevante, no sentido de aproximar, ainda que subtilmente, uma instituição puramente intergovernamental, como é o Conselho, da defesa do interesse supranacional, tendo em conta que a presidência permanente foi atribuída ao Alto Representante, figura que, como já vimos, se encontra em parte vinculado ao interesse comunitário. Tal interpretação pode, ainda, ser corroborada pelo facto dos EM, ao se aperceberem dessa aproximação, terem decidido manter o sistema de presidência rotativa no

⁴⁴⁴Fernàndez, 2008, p.25.

⁴⁴⁵Este modelo de presidência permanente foi igualmente a solução encontrada para o Conselho, precisamente a instituição que define as grandes prioridades e orientações político-estratégicas da actuação externa da União.

COREPER. Esta foi a forma encontrada pelos EM para limitar o potencial desta inovação, tendo em conta que é este comité, composto por representantes nacionais dos EM, que prepara os trabalhos do Conselho, incluído do CNE.⁴⁴⁶

No seio de toda esta conjuntura, e a desempenhar, uma vez mais, um papel preponderante no futuro da integração Europeia, agora ao nível do sistema de presidência(s) do Conselho, encontra-se, indubitavelmente, o Alto Representante. Ao ser, no âmbito do Conselho, a única figura a gozar da possibilidade de exercer uma presidência fixa, a sua capacidade ou incapacidade de a exercer de forma competente e eficaz irá contribuir e influenciar decisivamente a viabilidade deste sistema. O mesmo é dizer que a sua capacidade de exercício da presidência permanente irá servir de teste a uma consolidação real e efectiva da coesão e da coerência de toda a acção da União, não só no plano externo, como na própria esfera interna, nomeadamente a uma futura extensão deste sistema às demais formações do Conselho. No entanto, apesar do modelo de presidência permanente constituir uma inovação positiva, a verdade é que a presidência rotativa continuará a desempenhar um papel relevante na nova configuração político-institucional da U.E, sobretudo a nível do CAE e do COREPER, estruturas com um peso relevante no processo decisório a este nível.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶Ver art.16º, nº 7 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL e art.240, nº1 do TFUE.

⁴⁴⁷Missiroli and Emmanouilidis, December 2009, p.2.

5.6. Outros Organismos da Política Externa e de Segurança Comum ao dispor do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança

5.6.1. As Estruturas Político-Militares da PCSD

5.6.1.1. O Comité Político e de Segurança

Funcionando sob dependência directa do Conselho, o CPS é o organismo responsável pela monitorização e acompanhamento do contexto internacional no âmbito da PESC, contribuindo, igualmente, para a sua elaboração e aplicação nas suas múltiplas matérias e subdomínios.⁴⁴⁸ A este propósito destaca-se, de forma particular, a sua função de definir a orientação estratégica e o controlo político das operações de gestão de situações de crise, bem como de se posicionar como instância privilegiada de diálogo no âmbito concreto da PCSD. Sendo o Alto Representante o responsável máximo pela condução da PESC, o CPS constitui, pois, uma estrutura verdadeiramente indispensável ao desempenho eficaz das suas competências no âmbito PESC. A articulação e a cooperação permanentes e eficazes entre o CPS e o Alto Representante são, deste modo, absolutamente impreteríveis, na medida em que o primeiro exerce a sua missão sob responsabilidade do segundo, e na qualidade de interlocutor directo e privilegiado.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸Ver art.8º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL. Ver Decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o comité político e de segurança (2001/78/PESC).

⁴⁴⁹Ver art.38º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

5.6.1.2. O Comité Militar da União Europeia

Composto pelos Chefes de Estado Maior da Defesa dos EM ou pelos representantes militares permanentes destes, o CMUE é o organismo máximo do Conselho, relativamente aos assuntos militares. A sua missão consiste em prestar assistência ao CPS a nível de todas as matérias da esfera militar. Funciona, igualmente, como a plataforma de consulta e cooperação militar, por excelência, dos EM relativamente à prevenção de conflitos e gestão de crises.

A sua articulação com o Alto Representante torna-se evidente, na medida que este é o principal responsável pela condução da PCSD, política na qual recaem as matérias e os assuntos da esfera militar. É, nesse sentido, mais um organismo ao dispor do Alto Representante, desta vez no âmbito concreto da PCSD. Esta estreita relação é tanto mais evidente, na medida em que o Presidente do CMUE é conselheiro do Alto Representante para os assuntos militares, participando, ainda, nas reuniões do CNE quando esteja em causa a tomada de decisões com implicações no domínio da defesa. Em suma, o CMUE, na pessoa do seu presidente, posiciona-se como o primeiro interlocutor do Alto Representante no que à globalidade das questões de defesa, e, concretamente, no que às operações e intervenções militares da U.E diz respeito.

5.6.1.3. O Estado Maior Militar da União Europeia

Funcionando sob autoridade militar do CMUE, o EMMUE é composto por civis e militares destacados pelos Estados-Membros. É parte integrante do SEAE uma vez que funciona como a componente militar deste novo serviço diplomático.⁴⁵⁰ O EMMUE é, assim, o principal garante da viabilidade de toda a capacidade militar da União, sendo, deste modo, responsável pela coordenação dos seus múltiplos instrumentos e domínios. Assegura, em conjunto com os EM, a coesão de toda a

⁴⁵⁰Ver anexo da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

acção militar da União, particularmente a nível das operações e das futuras capacidades militares.

Estando integrado no SEAE, o EMMUE é mais uma estrutura a funcionar sob responsabilidade directa do Alto Representante, uma vez que este, na qualidade de máximo condutor da PESC, é, igualmente, o responsável máximo pela PCSD e pelo SEAE. É, portanto, um organismo de grande importância no exercício das competências do Alto Representante, concretamente no âmbito da PCSD, uma vez que é através desta estrutura que o este consegue garantir uma articulação eficaz dos múltiplos instrumentos e domínios com incidência directa na componente militar da União, garantindo, por conseguinte, a viabilidade da execução da PCSD. Ajuda humanitária, prevenção de conflitos, gestão de crises, operações de manutenção de paz ou a cooperação com a NATO, a ONU e demais parceiros estratégicos são apenas os exemplos mais ilustrativos da transversalidade da componente militar da U.E, cuja gestão cabe ao Alto Representante assegurar de forma eficaz, precisamente através do EMMUE.

5.6.2. As Agências da U.E a nível da PCSD

No âmbito do SCEUE, e em analogia com o que sucede em diversos Estados-Membros, as agências da U.E são, hoje mais do que nunca, parte integrante e indispensável de todo o seu funcionamento orgânico. O crescente estabelecimento e a multiplicação de agências da U.E, congregando um amplo e importante leque de funções, e utilizando um fluxo significativo de recursos, justificam-se, essencialmente, pelo conjunto de repercussões positivas que estas agências têm tido em toda a toda a orgânica funcional comunitária. Entre elas destaca-se, desde logo, o seu contributo na implementação de importantes políticas da União, permitindo que as diferentes instituições europeias, mas de um modo especial a Comissão Europeia, concentrem as suas prioridades no desempenho das suas funções fundamentais, nomeadamente na definição e execução das políticas

comunitárias, delegando, por conseguinte, as funções de cariz operacional em organismos externos.

As agências da U.E desempenham, ainda, um papel importante no apoio ao processo de tomada de decisão. Ao concentrarem em si um vasto conjunto de competências técnicas e especializadas em diferentes matérias da esfera comunitária e nacional, facilitam e garantem, deste modo, uma cooperação e uma articulação mais eficazes, quer entre os EM e a U.E, quer entre as diferentes instituições europeias, no que às principais esferas políticas de actuação diz respeito. Além do mais, a distribuição geográfica destas agências um pouco por todo o território da União, emancipando-se do centralismo e do jargão de Bruxelas, constitui não só um reforço da visibilidade, como um reforço do próprio sentimento de pertença à U.E pelos diferentes EM e pelos cidadãos europeus.

Em suma, no contexto do SCEUE, e como veremos no domínio concreto da PCSD, as agências da U.E postulam-se como elementos de verdadeiro valor acrescentado para estruturas de governação da União, contribuindo, portanto, activamente com os seus serviços para o pleno funcionamento de toda a orgânica comunitária

5.6.2.1. A Agência Europeia de Defesa

A AED tem como principal função prestar apoio ao Conselho, ou seja, aos EM, no âmbito da PCSD, com o intuito de reforçar e melhorar de forma real e efectiva as capacidades de defesa da U.E.⁴⁵¹ É, à luz do TL, de acordo com o disposto no artigo 42º, número 3, segundo parágrafo do TUE, uma agência focada nas questões do “desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos” Para tal, de acordo com o mesmo artigo, “[...]identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para

⁴⁵¹Sobre as competências específicas da AED ver art.45ºTUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL. Ver, ainda, a Acção Comum do Conselho de 12 de Julho de 2004, relativa à criação da Agência Europeia de Defesa (2004/551/PESC), alterada pela Acção Comum do Conselho de 7 de Abril de 2008 (2008/299/PESC).

reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa [...].” Na prática, a sua acção traduz-se no apoio e na apresentação de projectos e programas específicos, no apoio à investigação e ao desenvolvimento tecnológico, na identificação e avaliação de objectivos e capacidades, e na promoção e execução de medidas que reforçam a base industrial e tecnológica.⁴⁵² Tudo, naturalmente, no domínio defesa europeia. A AED funciona, ainda, como plataforma privilegiada de diálogo e de encontro dos Ministros da Defesa dos EM, permitindo, deste modo, no seu seio, a formação de grupos específicos de EM que visem o desenvolvimento de projectos conjuntos a este nível.⁴⁵³

Em conjunto, a Alta Representante e os ministros da defesa dos EM constituem o conselho de direcção da AED. Com efeito, em virtude da Alta Representante ser a principal condutora da PCSD, bem como a figura que preside às reuniões dos ministros da defesa dos EM que ocorrem, quer no seio do CNE, quer no seio da própria AED, é ela, a responsável máxima por esta agência.

5.6.2.2. O Instituto de Estudos de Segurança da U.E.

Funcionando como um grupo de reflexão da U.E no domínio da PESC, o IESUE visa, essencialmente, a promoção de uma cultura europeia comum no âmbito concreto da segurança. Para isso, fomenta a análise, a investigação e o debate em torno de temas e questões relativas à segurança, cujo contributo possa ser relevante para a formulação da política externa da União.

Funciona sob supervisão política do CPS e, apesar de possuir um director próprio, é, uma vez mais, o Alto Representante o principal responsável por este organismo, tendo em conta que é este que estabelece as regras orçamentais e administrativas desta agência e que aprova o seu programa de trabalho, os quais, no seu conjunto, regem todo o funcionamento do IESUE. ´

⁴⁵²Ver art.45º, nº1 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

⁴⁵³Ver art.45º, nº2 do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

5.6.2.3. O Centro de Satélites da U.E

O CSUE é a terceira das três agências do Conselho no domínio da PESC e tem como principal objectivo prestar apoio à U.E, no que aos processos decisórios no âmbito desta política diz respeito, em particular no sub-domínio da PCSD. Para isso, o CSUE guia-se pelos princípios estabelecidos na ESE. Esta agência dedica-se à exploração e ao tratamento dos dados que provenham da análise de imagens espaciais de observação da Terra, fornecidas pelos satélites europeus. Assegura, ainda, o desenvolvimento de exercícios técnicos de apoio às suas actividades, bem como a formação especializada exigida aos seus analistas de imagem.

Estando enquadrado no domínio da PESC, o CSUE funciona sob controlo político do CPS e encontra-se, inevitavelmente, sob responsabilidade máxima do Alto Representante que é, uma vez mais, quem define a direcção operacional e as linhas de orientação que regem o funcionamento desta agência.

5.6.3. A Capacidade Civil e Planeamento de Conduta

Tal como o EMMUE, a CCPC é, igualmente, parte integrante do SEAE⁴⁵⁴ e postula-se como a componente civil do novo serviço diplomático da U.E. É uma estrutura permanente, cuja missão reside, essencialmente, na definição, implementação, condução e controlo das operações civis da União levadas a cabo no âmbito da PCSD, principalmente as relacionadas com situações de gestão de crises. Nesse sentido, coopera regularmente com as demais estruturas do SEAE com responsabilidades ao nível da gestão de crises.

⁴⁵⁴Ver anexo da Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (2010/427/UE).

Funciona sob supervisão política do CPS mas é, uma vez mais, o Alto Representante quem exerce a autoridade máxima sobre esta estrutura que se encontra, deste modo, ao seu inteiro dispor, prestando-lhe assistência e aconselhamento nas matérias relacionadas com as operações civis da União. É uma estrutura extremamente importante, na medida em que a sua criação veio permitir à U.E dotar-se de uma componente civil no quadro da PCSD, conferindo, portanto, uma complementaridade plena às suas operações. O que não acontecia quando existia apenas uma componente militar.

5.6.4. A Direcção de Gestão e Planeamento de Crises

A DGPC é mais uma estrutura integrante do SEAE,⁴⁵⁵ cuja finalidade principal é contribuir para o cumprimento da missão e dos objectivos fixados para esta estrutura diplomática, concretamente no quadro da PCSD. Para tal, cabe à DGPC assegurar a coordenação e o planeamento políticos e estratégicos tanto das operações militares, como das operações civis da U.E a nível da gestão de crises. Deste modo, contribui para a efectividade e para a coerência das múltiplas operações da União, para o desenvolvimento de novas parcerias, de novas políticas e de novas capacidades orientadas para a gestão de crises, bem como para o estabelecimento de um contexto internacional efectivamente mais seguro. Exerce a sua missão sob controlo político do CPS e, uma vez mais, sob responsabilidade geral do Alto Representante, enquanto responsável máximo pelo SEAE, serviço onde se insere esta direcção, e a quem presta todo o apoio necessário relativamente às operações da União a nível de gestão de crises.

É, em suma, mais uma estrutura relevante para o desempenho das competências do Alto Representante no âmbito da PCSD, na medida em que é através da DGPC que este visa assegurar parte da coerência e da actuação externa da U.E, nomeadamente através das diversas operações da União a nível de gestão de crises, nas suas

⁴⁵⁵Idem, ibidem.

distintas componentes, sejam elas de natureza civil ou de natureza militar.

5.6.5. Os Representantes Especiais da União Europeia

OS REUE são emissários enviados pela U.E para regiões específicas São como que os olhos, os ouvidos e a voz da União nos países e regiões mais críticas do globo. Assumem-se, assim, como os principais responsáveis pelo acompanhamento directo e *in loco* dos acontecimentos em zonas instáveis fora da U.E. Apresentam-se, ainda, como um dos exemplos mais evidentes da vontade de afirmação e projecção da U.E na cena internacional, na medida em que a sua nomeação revela uma ambição de difundir e de fazer valer a influência da União, dos seus valores e dos eus princípios, para além do seu espaço geográfico natural.⁴⁵⁶

Os REUE desenvolvem o seu trabalho em estreita cooperação com o Alto Representante, que, por sua vez, endereça as propostas ao Conselho para que este os nomeie,⁴⁵⁷ revelando-se um instrumento vital no desempenho do seu mandato. Fornecem-lhe as informações detalhadas sobre os acontecimentos mais críticos a ocorrer na região ou país em que se encontrem, contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento de uma política externa europeia comum orientada para as regiões em causa e para o desenvolvimento de esforços de mediação internacional. São, igualmente, os primeiros a assegurar, directamente junto dos países e regiões onde se encontram, a promoção dos valores e dos princípios da União. É em larga medida, e, porventura, em primeira linha, através dos REUE que o Alto Representante encontra a oportunidade de desenvolver, de forma real e efectiva, uma PESC forte e coesa, garantindo, assim, que a U.E vê reforçado o seu estatuto de actor internacional coeso e relevante.

⁴⁵⁶Abreu, 2005c, pp.150-151.

⁴⁵⁷Ver art.33º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

5.7. Uma Figura, Diversos Instrumentos – Análise Crítica

Chegados a este ponto importa, antes de apresentarmos as conclusões finais, fazer uma análise em torno da capacidade e da forma como o Alto Representante consegue, ou não, desempenhar, de forma eficiente e eficaz, a plenitude das suas funções e competências, particularmente através da coordenação e utilização de todos os recursos e instrumentos que tem ao seu dispor para o exercício das mesmas.

Tendo em conta toda a análise levada a cabo ao longo do presente capítulo é inevitável destacar, desde logo, o facto do Alto Representante ter ao seu dispor uma imensidão de meios e organismos que, por sua vez, se desmultiplicam em diversas sub-estruturas de menor dimensão, o que na prática torna quase impossível a sua quantificação em número exacto. Desde o SEAE, ao CPS, passando pelas três agências e pelos demais organismos com implicações específicas no sub-domínio da PCSD, a que aludimos no último sub-capítulo, cada uma destas estruturas é formada por diversos sub-organismos, e grupos de trabalho com funções muito específicas. Se tivermos em consideração que só o SEAE, a maior das estruturas que apoia o Alto Representante, é composto por mais de três mil funcionários podemos ter, desde logo, a noção de que o Alto Representante tem a seu cargo a gestão de um verdadeiro exército burocrático e administrativo. A estes devem, ainda, ser acrescentados os demais funcionários que, directa ou indirectamente, integram todas as restantes estruturas e organismos que estão sob sua máxima responsabilidade. Apesar de cada um destes organismos possuir uma direcção própria, formada por um ou mais responsáveis, todos eles acabam por reportar directamente, e em última instância, à figura do Alto Representante. Isto significa que é o titular deste cargo quem tem de definir as regras e as linhas de orientação político-estratégicas e de acção de cada uma destas estruturas. Pelo facto de serem em número bastante extenso torna-se, praticamente impossível conhecer, de modo profundo, e acompanhar, de forma atenta e pormenorizada, o trabalho desenvolvido por cada uma delas. Pode-se mesmo chegar a questionar se o Alto

Representante consegue identificar, um por um, todos os responsáveis pela chefia directiva de cada uma das estruturas sobre as quais detém a tutela máxima.

Para além de todo este manancial de organismos e estruturas não podemos, de modo algum, negligenciar, ainda, as duas grandes instituições às quais o Alto Representante está umbilicalmente vinculado, a Comissão Europeia e o Conselho. É no contexto destas duas instituições que o Alto Representante concentra o âmago das suas funções e nas quais se desdobra em múltiplos e infinitos compromissos, desde reuniões, encontros, conferências, entre outros, sejam eles no plano interno ou externo da União. Além do mais, convém, ainda, não esquecer a sua responsabilidade perante o PE, instituição com a qual tem de manter um contacto regular e assíduo no desempenho das suas funções,⁴⁵⁸ nomeadamente através da sua presença em audições periódicas na Comissão de Assuntos Externos. Também as viagens são uma constante no quotidiano do Alto Representante, sobretudo tendo em conta a sua competência de representação externa da União no âmbito da PESC, particularmente junto de organizações e conferências internacionais. Estas constantes deslocações representam não só um factor de desgaste pessoal, como, sobretudo, uma condicionante em termos de conciliação e gestão de agenda.

Para além dos meios e dos instrumentos, também as matérias e políticas com as quais o Alto Representante tem que lidar, de forma mais ou menos directa, são, igualmente, em grande número, e não encontram comparação com qualquer outro cargo no plano europeu. Para além da PESC, que já por si é, porventura, a política mais delicada no contexto da U.E, em virtude de se centrar num domínio considerado como uma das prerrogativas nacionais mais soberanas para os EM, o Alto Representante é responsável pela coordenação das demais matérias que recaem no domínio geral da acção externa da União. Estas englobam domínios tão vastos que vão desde a ajuda humanitária à política de vizinhança, passando pelo alargamento ou pela cooperação e desenvolvimento. Também matérias como as alterações climáticas, o comércio externo ou os direitos humanos recaem, igualmente, ainda que não de forma totalmente exclusiva, na esfera da acção

⁴⁵⁸Ver art.36º do TUE, versão consolidada, alterada pela redacção do TL.

externa da União. A todas estas matérias devemos, igualmente, acrescentar as políticas internas que apórtam consigo uma componente externa, e que, por esse motivo, exigem, igualmente, uma atenção e intervenção constantes do Alto Representante.

Perante todo este cenário parece inevitável corroborar a ideia de que estamos não perante um cargo, mas antes de um super-cargo de Alto Representante, cujo mandato se traduz numa missão verdadeiramente hercúlea, se não mesmo impossível. Tal facto é, facilmente, corroborado tão somente pelo seu cargo ter resultado da fusão de dois outros cargos. Ou seja, as tarefas que até à entrada em vigor do TL eram desempenhadas por duas figuras distintas, passaram agora a ser desempenhadas única e exclusivamente pela figura única do Alto Representante. Com efeito, como se a fusão de dois cargos num único não aportasse, já, por si só, uma herança pesada, o Alto Representante viu as suas competências serem ainda mais alargadas, para além das já atribuídas separadamente aos dois anteriores cargos que deram origem à sua criação.

O Alto Representante vê-se, deste modo, com a entrada em vigor do TL confrontado com o desempenho de funções tão vastas e exigentes como a representação, a coordenação, a mediação, a negociação ou a operacionalização. Ora, como sublinha Martin Schmidt, *“Quase todas estas tarefas implicam reuniões que requerem a presença pessoal do Alto Representante tanto no seio das instituições da U.E, como no estrangeiro, em países terceiros e perante OI.”*⁴⁵⁹ O resultado traduz-se, pois, numa agenda excessivamente exigente e sobrecarregada para o titular do cargo de Alto Representante, que se depara, portanto, com naturais dificuldades para cumprir, de forma eficiente e eficaz, a plenitude das funções que, directa ou indirectamente, lhe estão atribuídas. A sobreposição de compromissos é, assim, uma constante e praticamente uma inexorabilidade na agenda do Alto Representante. Esta realidade é tanto melhor comprovada pelo facto da actual Alto Representante ter estado, desde o início do seu mandato, ausente de diversas

⁴⁵⁹ Schimid, 2012, p.8, trad. livre do autor.

reuniões importantes, sobretudo a nível da Comissão Europeia.⁴⁶⁰ Como consequência, as críticas e as dúvidas em torno do comprometimento do titular com o cargo tornam-se pertinentes e inevitáveis.⁴⁶¹ Facto que em nada contribui para o reforço da coerência e da credibilidade da acção externa da União, potenciando, ainda, um clima de desconfiança e de tensão internas, sobretudo no plano institucional.

A concentração, numa só pessoa, de uma quase infinitude de competências, e logo em domínios tão abrangentes e delicados como os da acção externa da União, bem como a atribuição de responsabilidade de gestão de uma imensidão de instrumentos e estruturas postula-se, desde logo, como um grande e, porventura, o mais sério entrave a um desempenho pleno, eficiente e eficaz do cargo de Alto Representante. Como consequência, é o próprio objectivo de reforçar a coesão, a coerência e a credibilidade externas da União, que está na génese da criação deste cargo, que fica posto em causa. Dito isto, apesar do enorme potencial deste cargo somos levados a dar razão a Anne-Claire Marangoni quando afirma que *“o mandato do Alto Representante é muito extenso e a tarefa de assegurar a coerência sozinho é tremenda: é improvável que uma só pessoa consiga fazer a diferença – ainda, para mais quando se tem tantas responsabilidades exigentes.”*⁴⁶² O exercício das suas múltiplas e distintas funções a tempo parcial é, pois, o cenário que resulta mais evidente, num cargo que se vê confrontado com a realidade de ter de desempenhar diversas funções em simultâneo, correndo o risco de não conseguir desempenhar nenhuma delas de forma desejada, nem de conseguir explorar a plenitude das suas potencialidades.⁴⁶³ A toda esta exigência que é colocada sobre uma só pessoa devemos, ainda, acrescentar o facto do próprio cargo de Alto Representante ser, apesar de tudo e nos termos em que o concebemos, ele próprio uma novidade.

⁴⁶⁰ Ver Bruno Waterfield, “Baroness Ashton absent from two thirds of European Commission meetings”, The Telegraph, 20 September 2012, disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html>.

⁴⁶¹Ver: Ian Traynor, “Lady Ashton endures baptism of fire as Europe’s first foreign policy chief”, The Guardian, 1 March 2010, disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/mar/01/baroness-ashton-european-criticism>.

⁴⁶²Marangoni, 2012, p.16, trad. livre do autor.

⁴⁶³Ver: Emily Hoquee, “Part-time Ashton” Challenges facing the EU’s High Representative, The New Federalist, Tuesday 18 October 2011, disponível em: <http://www.thenewfederalist.eu/Part-time-Ashton-Challenges-facing-the-EU-s-High-Representative,04527>.

Como tal, a assimilação da plenitude das competências, dos meios, dos instrumentos e da envolvimento que lhe são inerentes é um processo que requer algum tempo e que implica uma familiarização e uma adaptação próprias não só para o seu titular, como para os demais actores e agentes que lhe são próximos, com os quais terá, directa e indirectamente, de cooperar. Tendo em conta a natureza *sui generis* das funções, o extenso rol de competências atribuídas, de matérias com as quais tem de lidar, bem como a imensidão de meios e instrumentos ao dispor do Alto Representante, facilmente se percebe que este processo de assimilação se torna, ainda, mais difícil e prolongado do que em qualquer outro cargo.

Em suma, e de modo a assegurar o cumprimento do objectivo de reforçar efectivamente a coesão, a coerência e a credibilidade da acção externa da U.E, por via da criação deste cargo como a voz una e coesa da União no plano externo, parece, não só desejável, como também necessário, que se encontrem soluções que garantam um cumprimento real e efectivo deste objectivo. Por um lado, proceder a uma reorganização da estrutura orgânica que suporta o Alto Representante no desempenho das suas funções, no sentido de assegurar a sua simplificação, quer do ponto de vista estrutural, quer do ponto de vista burocrático, o que implicaria, inevitavelmente, uma fusão de organismos e estruturas. Por outro, prever explicitamente a possibilidade de descentralização das funções e de competências do Alto Representante, como forma de garantir a eficácia e a eficiência das mesmas.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴Sobre esta matéria ver Martin Schmid; The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work; College of Europe, Department of EU International Relation and Diplomacy Studies; Brugge; EU Diplomacy Paper 02/212.

5.8. Breve Síntese Conclusiva

Antes de passarmos às considerações finais, que encerrarão todo o trabalho desenvolvido com a redacção da presente tese, apresentamos, de um modo sumário, as ideias-chave que a análise levada a cabo durante esta Parte V permitiu reter. Desde logo, e acima de tudo, notar que a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança se deveu, essencialmente, a uma necessidade imperiosa de conferir, simultaneamente, uma maior coerência e coesão à acção externa da U.E, e um novo impulso no sentido do aprofundamento da integração política europeia. Tudo com o intuito de reduzir o fosso entre o desempenho económico e a capacidade de acção política da U.E no contexto internacional e de afirmar a sua relevância como actor geopolítico e pós-moderno.

Seguidamente importa deixar bem claro que este cargo se encontra revestido de um “duplo-chapéu” (o “chapéu do Conselho” e o “chapéu da Comissão”) e, conseqüentemente, de uma dupla legitimidade, uma intergovernamental e outra supranacional. É, com efeito, a primeiras destas legitimidades que exerce maior influência no exercício das funções deste cargo, ou seja uma maior subordinação, ainda que parcial, do Alto Representante ao Conselho do que à Comissão. Convém, no entanto, não esquecer que estas duplicidades nos colocam perante um cargo extremamente exigente e com uma missão demasiado pesada para uma só pessoa. As excessivas e complexas competências e atribuições que, directa ou indirectamente, lhe estão conferidas dificultam e muito uma actuação plena e eficaz, capaz de produzir os resultados e os objectivos desejados.

Por fim, e o mais importante a reter, é o facto da natureza híbrida e *sui generis* deste cargo constituir um sinal disruptivo de relevância e pós-modernidade, sem precedentes, na história da integração europeia. Um cargo que, pela primeira vez, actua nos três grandes ambientes de “*procédure*” relativos à construção europeia, entre a U.E e os EM (enquanto promotor do desenvolvimento harmonioso das economias e dos países do SCEUE e da possibilidade de instituições supranacionais interferirem em domínios da esfera de actuação dos EM), entre a U.E e o Mundo

(enquanto garante do reconhecimento e do estatuto crescentes da U.E enquanto negociador internacional de referência), e, ainda, entre as próprias instituições europeias (enquanto promotor de uma cooperação e articulação inter-institucionais eficazes e promotor da defesa e salvaguarda do cidadão enquanto sujeito de direito internacional) Um cargo que abre, assim, caminho à consolidação real e efectiva da U.E enquanto projecto político autêntico e resiliente que luta incessantemente pela sua relevância na pós-modernidade.

PARTE VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Leitura e Análise Prospectivas

De acordo com Viriato Soromenho-Marques: “*Quando procuramos representar o futuro existe algo de essencialmente novo no nosso tempo, que nos separa de todas as maneiras como ele era imaginado e antecipado em épocas passadas.*”⁴⁶⁵ Por conseguinte, para perspectivar o futuro, é necessário saber analisar o passado distinguindo aquilo que apenas traduz uma evolução normal e exige a nossa adaptação a situações novas, daquilo que é um elemento perturbador que é preciso eliminar.⁴⁶⁶

Todas as realidades que hoje nos são dadas a conhecer, independentemente da sua natureza e do seu conhecimento mais ou menos profundo, sugerem-nos a ideia de um futuro que em nada satisfaz, nem mesmo as mais comedidas perspectivas de esperança e optimismo.⁴⁶⁷ Com efeito, se a Europa é hoje, porventura, o espelho mais evidente disso mesmo, tal não nos deve, de modo algum, inibir de pensar a U.E com base numa análise e numa leitura prospectivas. É, nesse sentido, que traçamos e perspectivamos três cenários de futuro para a União Europeia, tendo em conta a sua posição e a sua relevância no contexto geopolítico internacional pós-moderno. Em todos eles a figura do Alto Representante, bem como dos principais meios e instrumentos que o apoiam e se encontram à sua disposição estarão no centro das atenções e jogarão um papel decisivo. Assim, a evolução deste cargo e destas estruturas será, igualmente, um factor a ter em conta nos cenários que agora passamos a analisar de forma prospectiva.

⁴⁶⁵Soromenho-Marques, 21 de Junho de 2012, Revista Visão.

⁴⁶⁶Pedro Álvares; O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa, Centro de História Contemporânea e Relações Internacionais (CHRIS) / Tribuna da Memória Multimédia, Lda, 2009.

⁴⁶⁷Viriato Soromenho-Marques, 21 de Junho de 2012, Revista Visão.

6.1.1. Cenários de Evolução Futura

Cenário I – A afirmação da U.E como actor geopolítico internacional relevante e pós-moderno - O triunfo do supranacionalismo.

No cenário mais optimista, o primeiro que aqui perspectivamos, a U.E. logra alcançar um estatuto que lhe permita influenciar política e decisivamente o xadrez mundial, tornando-se, deste modo, num actor geopolítico pós-moderno, consensual, relevante e plenamente reconhecido, enquanto tal, pelos demais actores e agentes internacionais. Tal significaria que a integração política europeia teria triunfado e atingindo um grau de aprofundamento pelo menos idêntico ao que acontece a nível da integração económica. A união política seria, portanto, uma realidade tangível, expressa na formação de um governo europeu e na unificação das diversas esferas políticas, entre elas a PESC, num único quadro político e legislativo europeu. Por outras palavras, neste cenário a afirmação externa da União ocorreria pela via do triunfo do supranacionalismo e do método comunitário sobre o intergovernamentalismo. Este triunfo seria o resultado de um longo percurso que culminaria, assim, no estabelecimento de um modelo político identificado, de natureza federal, para a União.

A criação do cargo de Alto Representante entender-se-ia, pois, a nível de integração política, como o primeiro grande indício de cedência do intergovernamentalismo perante o supranacionalismo. A sua natureza híbrida representaria, por conseguinte, o início de uma fase de transição, na qual as duas lógicas passariam a vincular, em maior ou menor equivalência, os principais actores e agentes da U.E, levando, por fim, a uma última fase onde se efectivaria uma plena comunitarização de todas as políticas, matérias, cargos e instituições da União. Neste cenário o cargo de Alto Representante teria evoluído, naturalmente, para o de MNE da U.E.⁴⁶⁸ Seria, nesse

⁴⁶⁸Note-se que a esta designação de MNE da U.E não seria uma novidade, na medida em que já o malogrado Tratado que estabeleceu uma Constituição para a Europa atribuía esta denominação ao cargo que veio posteriormente pelo TL a ser renomeado de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

sentido, um dos elementos vitais do governo europeu, tendo naturalmente a seu cargo a condução e execução de toda a acção e política externas da União.

A Europa passaria a estar directamente representada junto dos grandes fóruns e organizações internacionais e não apenas de forma indirecta pelos seus EM. Deste modo, a questão em torno da coerência e da coesão externas da União deixavam de ser postas em causa, uma vez que esta passaria a ser reconhecida internacionalmente como uma entidade política una, com uma organização em tudo idêntica à de um qualquer outro Estado. A questão da excessiva acumulação e sobreposição de competências e funções atribuídas à figura do Alto Representante ficaria, aparentemente, também ela resolvida.

Com efeito, apesar de este ser o cenário mais optimista e o mais desejado pelos europeístas mais convictos, não nos parece ser o mais provável de vir a ocorrer, mesmo quando perspectivado num futuro de longo prazo. Não nos esqueçamos que tem sido sempre o compromisso entre a lógica intergovernamental e a lógica supranacional que tem permitido o progressivo aprofundamento, ainda que lento, da construção europeia. Por conseguinte, a consumação do triunfo de uma lógica sobre a outra representaria o desvirtuar e o ignorar desta realidade. É por essa razão que nos parece mais plausível a concretização do próximo cenário que agora passamos a perspectivar.

Cenário II – A afirmação da U.E como actor geopolítico internacional relevante e pós-moderno - O Surgimento de uma nova lógica.

Neste segundo cenário consideramos, igualmente, a plena afirmação da U.E como um actor capaz de influenciar política e decisivamente o quadro geopolítico internacional, embora por uma via diferente daquela que foi perspectivada no primeiro cenário. Também neste quadro se consumaria o aprofundamento da integração política, cujo corolário seria, naturalmente, o estabelecimento da união política. Com efeito, neste cenário consideramos que a afirmação da U.E no xadrez

internacional, enquanto actor geopolítico relevante e pós-moderno, ocorreria não por via do triunfo do método comunitário sobre o método intergovernamental, nem vice-versa, mas sim por via do estabelecimento e da consolidação, no seio da União, de uma nova lógica híbrida e *sui generis*, situada entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo. A este propósito não nos podemos, em momento algum, esquecer que, como nos recorda Andreia Mendes Soares:

“A União assenta na negociação permanente, centrada ora nos interesses nacionais dos Estados e no intergovernamental bargaining ora no interesse comum definido pela Comissão, digladiando-se sempre entre uma lógica federal e a necessidade de respeitar a soberania dos Estados-membros”⁴⁶⁹

É, precisamente, neste cenário que a figura do Alto Representante se postula como o elemento mais fundamental e decisivo. A natureza híbrida deste cargo preconiza a emergência dessa nova lógica *sui generis*, na medida em que, nunca antes, em todo o projecto de construção europeia, se tinha introduzido um elemento que estivesse vinculado e legitimado a ambas as lógicas. A natureza híbrida do cargo de Alto Representante é, assim, o embrião do despontar de toda uma nova lógica *sui generis* que procura encontrar o seu espaço e forjar a sua própria identidade no seio da construção europeia. A extensão futura desta natureza híbrida a outros cargos, estruturas e/ou instituições da União é uma possibilidade que começa a ganhar força, precisamente, graças à criação do cargo de Alto Representante. Entre eles destaca-se a possibilidade de perspectivar a fusão dos cargos de Presidente da Comissão Europeia com o de Presidente do Conselho Europeu, dando origem a um único cargo, de natureza híbrida e que se assumiria, deste modo, como o rosto máximo de toda a União. A fusão de cargos, estruturas e instituições de cariz intergovernamental com cargos, estruturas e instituições que promovam o interesse comunitário é, neste cenário, a via que permite o estabelecimento desta nova lógica *sui generis*, traduzida num modelo político definido, mas igualmente *sui generis* e sem paralelo. Ora, como sublinha Andreia Mendes Soares: “*Se o modelo político é sui generis também teremos um actor internacional sui generis, identificável pelo*

⁴⁶⁹Soares, 2005, p.434.

impacto do seu modelo sui generis.”⁴⁷⁰ Esta realidade permitirá, então, à U.E afirmar e ver reconhecidos, de forma autêntica, a sua relevância e o seu estatuto de actor geopolítico e pós-moderno no contexto internacional. A própria construção europeia provou, desde a sua génese, não ser compatível com a adopção de modelos já feitos ou pré-determinados, vivendo, pelo contrário, da capacidade para forjar sempre algo novo, único, e autêntico.⁴⁷¹ Nesse sentido, a consolidação de uma lógica *sui generis*, caracterizada por elementos de natureza híbrida que congreguem o melhor da lógica intergovernamental e da lógica supranacional, sem nunca sonegar totalmente qualquer uma delas em detrimento da outra, permitirá à U.E marcar a diferença e forjar o seu próprio modelo político de forma autêntica e inovadora. Permitirá ainda à União reforçar o carácter identitário da própria construção europeia, sem correr o risco de proceder ao seu desvirtuamento. Uma vez mais, seria a figura do Alto Representante, por estar vinculado às duas lógicas, a desempenhar o papel de charneira, ao estabelecer os pontos de convergência entre a lógica intergovernamental e a lógica supranacional, que permitiriam e determinariam o desenvolvimento e a consolidação futuros desta nova lógica *sui generis*.

Com a concretização deste cenário, as questões e as dúvidas, suscitadas em torno da legitimidade ou da vinculação do cargo de Alto Representante a uma ou outra lógica, deixariam de ter razão de ser. Igualmente o seu papel, enquanto responsável máximo pela acção externa da União, sairia reforçado, tendo em conta que a criação de um quadro institucional uno e de natureza híbrida, resultante da fusão de cargos e instituições que passariam a representar apenas uma única lógica, permitiria uma simplificação das estruturas e dos meios ao seu dispor, bem como facilitaria o processo decisório neste domínio.

Em suma, neste cenário perspectivamos, assim, o desenvolvimento e a consolidação de um modelo político *sui generis*, mas identificado, traduzido num sistema de governação assente num quadro orgânico-institucional uno e de natureza híbrida, que reúna simultaneamente os melhores traços e características das duas lógicas

⁴⁷⁰Idem, ibidem, p.438.

⁴⁷¹Magalhães Godinho, 2007, p.67.

que desde sempre forjaram o carácter identitário da U.E. Por tudo isto, acreditamos ser este, em nosso entender, o cenário que melhor serviria e se coadunaria com o futuro do projecto de construção europeia, não só porque potenciaria a afirmação e a autenticidade da União no xadrez mundial, enquanto actor geopolítico relevante e pós-moderno, como salvaguardaria e reforçaria, ainda, o próprio carácter identitário do projecto europeu.

Cenário III – Um mundo sem Europa - o triunfo do Intergovernamentalismo

O terceiro e último cenário que aqui perspectivamos revela-nos a possibilidade menos desejável, mas em todo o caso real, da U.E não ser capaz de se afirmar como actor relevante e pós-moderno no contexto geopolítico internacional. Ver-se-ia, portanto, remetida para o desempenho de um papel subalterno e quase insignificante nesse mesmo contexto. Tal representaria, por conseguinte, o falhanço da U.E enquanto projecto de integração, sobretudo no plano político. As repercussões nocivas deste falhanço rapidamente se estenderiam às demais esferas de acção da União, gerando um efeito de contágio, que poderia, mesmo em último caso, vir a pôr em causa a própria existência da U.E enquanto projecto de paz, de prosperidade e solidariedade.

Os EM têm interesses diferentes e, não raras vezes, contraditórios relativamente à condução da sua política externa. Possuem diferentes meios e capacidades e dispõem de recursos variados, dos quais dificilmente pretendem abdicar seja em circunstância for. Neste cenário, os EM continuariam a perseguir, individualmente, a satisfação dos seus próprios interesses nacionais no quadro de um mundo globalizado, mas a Europa estaria ausente deste contexto. As disputas entre EM pela garantia da maximização da sua relevância e projecção internacionais, e do cumprimento das suas prioridades e dos seus objectivos individuais sobrepor-se-iam à procura de soluções e à concertação de posições que permitiriam o estabelecimento de interesses comuns a toda a U.E. A soma das partes sobrepor-se-ia, assim, ao valor do todo. A Europa do directório continuaria a fazer valer a sua

força de forma, ainda mais evidente, e as tensões e os conflitos institucionais, bem como a multiplicação de actores e agentes com funções e competências no âmbito da acção externa da União seriam uma realidade constante que geraria um clima de profunda instabilidade e desconfiança.

Todos estes elementos representariam, inevitavelmente, factores desagregadores e potenciadores não só da falta de coesão e coerência externa, como também da própria divisão e fragmentação interna. Não seria possível à U.E falar a uma só voz e agir de forma una e coesa no plano externo, uma vez que não o conseguiria sequer fazer no plano interno. Como resultado prático, teríamos não só uma União fragilizada e descredibilizada junto dos demais actores internacionais, marginalizada e afastada dos principais centros de decisão mundial, como o seu próprio estatuto enquanto exemplo de integração regional estaria, igualmente, em causa.

Um cenário desta natureza colocaria a U.E num impasse que impediria o aprofundamento da sua integração, sobretudo a nível político. Seria a consumação definitiva do definhamento do Velho Continente, uma vez que os grandes desenvolvimentos e as grandes decisões passariam a ocorrer fora da Europa.⁴⁷² Este é, aliás, um fenómeno que se constata já na actualidade em alguns domínios. Como nos faz questão de recordar o saudoso professor Ernâni Lopes: *“O ritmo e o sentido da mudança deixaram de ser controlados em função dos interesses definidos no espaço europeu e impostos pelas suas potências nas outras regiões do mundo.”* (LOPES, 2009:80) Nesse sentido, a ideia de um mundo sem Europa é, infelizmente, um cenário que, não obstante ser deveras perigoso e de todo indesejável, não podemos, hoje mais do nunca, deixar de perspectivar.

⁴⁷²Rodrigues Lopes, 2009, p.80.

6.1.2. Síntese da Análise Prospectiva

Da análise prospectiva levada a cabo importa, antes de mais, notar que qualquer um dos três cenários aqui perspectivados é uma realidade possível. Por esse motivo, vaticinar qual dos três se vai definitiva e efectivamente concretizar é um exercício que não nos parece, de todo, correcto e que não nos atrevemos, sequer, a fazer. Além, do mais, a própria definição de um futuro certo e de um modelo final para a U.E representaria, em nosso entender, não só um desvirtuamento da realidade global e mutável em que vivemos, do processo de negociação e evolução permanente que é a construção europeia, bem como da própria ideia de Europa unida, preconizada pelos pais fundadores.

Deve igualmente relevar-se desta análise, o facto da figura do Alto Representante ser um dos elementos mais determinantes em qualquer um dos três cenários prospectivados. O sucesso ou o falhanço tanto no desempenho das suas funções, na gestão dos meios e estruturas que tem ao seu dispor, como sobretudo, na sua capacidade para explorar ao máximo todo o potencial que está inerente ao seu cargo serão decisivos para delimitação da ténue fronteira que separa a concretização dos cenários mais optimistas do cenário mais indesejável.

Do primeiro cenário consideramos a criação do cargo de Alto Representante como o primeiro grande indício de uma progressiva submissão da lógica intergovernamental perante a lógica supranacional. Submissão, essa, que se tornaria definitiva, conduzindo, assim, ao estabelecimento e à identificação de um modelo político definido, de natureza federal, para a U.E, assente na plena comunitarização de todas as políticas, matérias, cargos e instituições da União.

No segundo cenário retiramos a convicção de que a criação do cargo de Alto Representante deve ser entendida, em virtude da sua natureza híbrida e *sui generis*, como o primeiro e grande impulso disruptivo que vem forjar o surgimento de uma nova lógica na construção europeia, também ela híbrida e *sui generis*, capaz de afirmar e projectar definitivamente a Europa como actor relevante e pós-moderno

no xadrez mundial. Por outras palavras, uma lógica una que reúna, elementos de cariz intergovernamental com elementos de cariz supranacional, congregando, deste modo, o melhor destas duas pulsões.

Já do terceiro cenário, não excluimos a possibilidade de o da U.E não ser capaz de se afirmar como actor relevante e pós-moderno no contexto geopolítico. Tal significaria que a figura do Alto Representante não seria capaz de se estabelecer nem como agente promotor da coesão e da credibilidade externa da União, nem como elo de ligação entre os assuntos internos e acção externa. Ter-se-ia, portanto, tornado mais um factor de desagregação, que poderia por em causa a própria existência do projecto de construção europeia, naquilo que só poderia ser entendido com num perigoso retrocesso civilizacional com consequências irreversíveis.

Com efeito, apesar de não nos atrevermos a garantir a consumação de qualquer um dos três cenários equacionados, tal não nos impede de sermos partidários de uma solução como aquela que apresentamos no segundo cenário, em virtude de a considerarmos como a mais adequada e desejável. Ainda assim, tal não significa, de modo algum, que seja a solução mais fácil. A sua concretização, a efectivar-se, será sempre o resultado de um longo processo de aprofundamento, caracterizado por avanços e recuos, e ocorrerá sempre num futuro de longo prazo, ainda longínquo da actual realidade europeia. Não podemos, de modo algum, esquecer que a construção europeia será sempre um processo de negociação permanente e, só assim, será capaz de responder adequadamente aos desafios de um mundo em constante evolução. Haverá sempre a necessidade de adaptar e de proceder a uma actualização regular tanto dos objectivos como das políticas da U.E, bem como dos meios para as implementar.⁴⁷³ Mesmo os dois cenários mais optimistas, não deverão ser entendidos como um fim em si mesmos. Pelo contrário, devem ser entendidos como cenários que visam o aprofundamento da integração política europeia, assentes em modelos de geometria variável que permitam essa permanente adaptação aos novos desafios e às novas realidades de um mundo global e multipolar, em constante mutação.

⁴⁷³Soares, 2005, p.438.

6.2. Conclusões

Ao concluirmos a presente tese em torno do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança resulta claro, de toda a análise levada a cabo, que a sua criação pelo TL veio relançar na actualidade europeia e internacional o debate e a discussão em torno do futuro do projecto europeu, particularmente a nível da sua integração política. Nas palavras de Viriato Soromenho Marques, o mesmo é

“[...] saber se a Europa se tornará num sujeito que conte para a modelação do sistema internacional do século XXI, sendo, ao mesmo tempo, um horizonte aberto para o alargamento de novas instituições e políticas públicas, um laboratório para a experimentação de novas modalidades de cidadania democrática.”⁴⁷⁴

Todavia, convém nunca esquecer que o futuro da U.E, seja em que contexto ou em que domínio for, estará sempre, em último caso, dependente da vontade dos seus EM. A União Europeia será sempre aquilo que os seus EM quiserão que ela seja. Porém, não podemos, igualmente, sonegar aquele que é um dos traços mais fascinantes da construção europeia e que reside no seu carácter persistente e resiliente que lhe permite recomeçar e erguer-se de novo, mesmo perante o maior dos insucessos.⁴⁷⁵ É também por essa razão que não temos dúvidas que a criação do cargo de Alto Representante traduz, inequivocamente, um desses exemplos de resiliência e persistência do projecto europeu. A sua criação representa, para todos os efeitos, uma melhoria evidente na coerência, na coesão e na credibilidade da acção externa da U.E, nomeadamente no reforço do estatuto e do reconhecimento da União, pelos demais actores e agentes mundiais enquanto negociador internacional, por excelência. As competências atribuídas ao Alto Representante, juntamente com o SEAE, dotam, hoje, a União de um conjunto de recursos e instrumentos que lhe permitem estar mais presente e marcar um posição mais forte e influente nos principais centros de decisão mundial. Como afirma Jonas Paul: *“Um Alto Representante e um SEAE efectivos e eficientes, ambos conscientes das*

⁴⁷⁴Soromenho-Marques, 2005, p.14.

⁴⁷⁵Idem, ibidem, p.7.

*sensibilidades nacionais, podem desenvolver uma política de empreendedorismo que vá para além da mera implementação das decisões do Conselho.”*⁴⁷⁶

Mais do que um desejo, a U.E viu-se confrontada com a necessidade imperiosa de salvaguardar a sua posição e a sua relevância no xadrez mundial, sobretudo enquanto actor geopolítico pós-moderno, procurando, para isso, conferir uma maior coesão e coerência à sua acção e às suas relações externas. Ao ter competência para definir e executar a agenda, para tomar decisões, para construir consensos, para promover o diálogo e a cooperação, para representar e negociar em nome da U.E, sempre no âmbito da política externa, o Alto Representante postula-se, por excelência, como o móbil com maior e melhor potencial para a plena afirmação e projecção externas da União no xadrez mundial.⁴⁷⁷ Com efeito, como procurámos demonstrar ao longo da presente tese, este novo cargo apresenta-se como sendo muito mais do que isso. A sua natureza e as suas competências e atribuições colocam-no, em bom rigor, como um verdadeiro “pivô” do futuro do construção europeia, na medida em que todo o potencial inerente ao seu cargo lhe permite posicionar-se como o sustentáculo de um novo e necessário impulso ao aprofundamento da integração política europeia. Tal facto verifica-se, desde logo, e ao contrário do que se possa pensar, na esfera interna da U.E. Ao integrar a Comissão Europeia e o Conselho, e ao manter uma relação directa e privilegiada com o PE e com o Conselho Europeu, o Alto Representante torna-se, inevitavelmente, a figura e o “pivô” da estrutura político-institucional responsável por toda a organização e funcionamento internos da U.E. Este seu posicionamento central, também na esfera interna, confere-lhe a possibilidade de se assumir como o principal garante e promotor de uma articulação e de uma cooperação inter-institucionais efectivas e mais eficazes. Ou seja, a afirmação sólida e credível da U.E no plano externo começa, desde logo, e como de outra forma não seria expectável, a ser assegurada pelo Alto Representante na promoção da coesão e da coerência internas.

⁴⁷⁶Paul, 2008, p.33.

⁴⁷⁷Idem, ibidem.

A natureza híbrida do cargo de Alto Representante constitui, indubitavelmente, um marco disruptivo na construção europeia. Pela primeira vez na sua história é criado um cargo com uma dupla vinculação e legitimidade político-institucional, que abre, assim, caminho ao reforço do próprio carácter identitário da Construção Europeia, neste caso por via de um aprofundamento da sua integração política. Deste modo, é legítimo afirmar que o novo cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança representa, quanto mais não seja pelo enorme e inquestionável potencial que lhe é possível identificar, um reforço do carácter evolutivo, autêntico, resiliente e pós-moderno da construção europeia. É graças ao potencial deste cargo que a U.E pode aspirar, não só a afirmar a sua relevância mundial, através do seu reconhecimento no âmbito das negociações internacionais, como salvaguardar, também o reconhecimento e o estatuto do próprio cidadão enquanto sujeito de direito internacional. Por acréscimo advirá igualmente um desenvolvimento harmonioso e consolidado das economias e dos países do SCEUE.

Ainda assim, como qualquer inovação, sobretudo quando se reveste de uma carácter disruptivo e de um alcance tão profundo, como é o caso da criação deste cargo, precisa de percorrer um caminho próprio, faseado e “sem queimar etapas”, no qual o factor temporal e as personalidades escolhidas para assumir este cargo jogarão um papel chave para que possam produzir os efeitos desejados. A sua estranheza inicial vai dando, progressivamente, lugar a uma generalizada e consolidada habituação, uma vez que como nos recorda um dos pais fundadores “*A construção Europeia, como todas as revoluções pacíficas, precisa de tempo – o tempo de convencer, o tempo de adaptar os espíritos e de ajustar as coisas para as grandes transformações.*”⁴⁷⁸

Acreditamos, portanto, que os constrangimentos associados ao cargo de Alto Representante só poderão ser plenamente superados se a sua natureza híbrida e o seu carácter inovador se conseguirem estender, pelo menos, aos principais cargos

⁴⁷⁸Jean Monnet (Memórias), aqui citado por Andreia Mendes Soares, *A União Europeia: que modelo político?*, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2005, p.440.

e instituições da U.E. De entre eles destacam-se, desde logo, os cargos de Presidente da Comissão Europeia e de Presidente do Conselho Europeu, cuja fusão, num único cargo, de natureza idêntica à do Alto Representante, representaria, em nosso entender, um contributo indispensável para o aprofundamento da integração política europeia e, nesse sentido, um reforço da afirmação e da relevância da U.E enquanto actor geopolítico pós-moderno, autêntico e *sui generis*, consensualmente reconhecido como uma referência no quadro das negociações do xadrez internacional

O quadro actual coloca-nos perante um único cargo que serve e representa instituições de naturezas distintas. Este deve ser entendido com um ponto de partida para um futuro que venha a traduzir um quadro político-institucional da U.E onde os diferentes cargos sirvam e representem instituições de uma única lógica que congregue o melhor do intergovernamentalismo com o melhor do supranacionalismo. Ou seja, uma única lógica de natureza híbrida, impulsionada precisamente, pela criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, na medida em que se trata do primeiro e, até agora, único cargo que se encontra, de forma expressa, dupla e institucionalmente vinculado às duas lógicas, não raras vezes, antagónicas e conflituantes que caracterizam o projecto de construção europeia. Torna-se, assim evidente, que este cargo se postula, desde logo, pelo seu enorme potencial de actuação, como o primeiro, e actualmente, como o único garante da convergência de posições entre o interesse supranacional e o interesse intergovernamental, não sendo, pois, possível encontrar, até hoje, em toda a orgânica da U.E, nenhum outro cargo que possa vir a ter um posicionamento tão central e a desempenhar um papel tão relevante e decisivo no futuro da construção europeia enquanto projecto evolutivo, autêntico e resiliente.

Com efeito, para que o cargo de Alto Representante possa efectivamente fazer a diferença será necessário que o direito originário, nas suas futuras revisões, vá conseguindo corrigir os principais constrangimentos que lhe estão associados e que também procurármos identificar nesta tese. Só deste modo o(s) seu(s) titular(es)

poderá conseguir explorar, na sua plenitude, as potencialidades das funções que lhe estão confiadas. No entanto, a escolha e o perfil do(s) mesmo(s) terá, naturalmente, um importância relevante nas alterações e nos desenvolvimentos futuros que se venham a conhecer relativamente a este cargo. Com efeito, quaisquer que eles sejam, não deverão ocorrer sem que primeiro se proceda a um reforço da democracia europeia. Um maior envolvimento dos cidadãos europeus relativamente ao aprofundamento da integração europeia, independentemente do nível a que ocorra, torna-se, absolutamente, indispensável. Um debate democrático alargado e participado, que vise a discussão e a reflexão entre os cidadãos europeus, e que permita a ponderação dos prós e dos contras das várias hipóteses em jogo, deve, assim, ter sempre lugar relativamente a estas e outras questões.⁴⁷⁹ No fundo, trata-se de proceder a um reforço da cidadania europeia não só a nível dos EM, como também, e sobretudo, a nível da própria U.E.⁴⁸⁰ Como sublinha Andreia Mendes Soares, “*Não é oportuno nem sensato evoluir para formas mais profundas de integração política entre Estados-Membros da União sem uma sólida base de legitimação democrática das soluções que vierem a ser encontradas [...].*” (SOARES, 2005:439)

Se a criação do cargo de Alto representante, com a sua natureza híbrida vai efectivamente conduzir a U.E para um grau superior de afirmação externa e de aprofundamento em termos de integração política é, ainda, demasiado cedo para o afirmarmos peremptoriamente. Com efeito, é inegável o potencial deste cargo para o conseguir, bem como para projectar a União para um nova dimensão da acção externa europeia é por demais evidente. Assim, com a presente tese pretendemos, acima de tudo, demonstrar que o futuro da U.E no SRI, não só enquanto actor geopolítico internacional relevante e pós-moderno, mas também como projecto de integração política autêntico e resiliente, qualquer que seja, estará inevitável e umbilicalmente ligado ao cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, cuja centralidade na construção europeia não encontra hoje, em nenhum outro cargo, semelhante paralelo. Se a razão estará ou não do nosso lado só o futuro o evidenciará, com efeito, como nos recorda Durão

⁴⁷⁹Soares, 2005, p.439.

⁴⁸⁰Soromenho-Marques, 2005, p.15.

Barroso: “[...] *parte dela ficará com certeza com aqueles que tiverem a coragem de remar contra as ideias feitas, contra os lugares-comuns e contra o sentido de indiferença.*”⁴⁸¹ Foi o que procurámos demonstrar com a elaboração da tese que agora concluímos, a qual esperamos poder significar um humilde mas profícuo contributo para a difusão do conhecimento sobre os assuntos europeus, sempre na esperança de ver concretizado o sonho dos pais fundadores desta nossa casa que é, e será sempre, a Europa.

⁴⁸¹José Manuel Durão Barroso, do prefácio de “O Futuro Federalista da Europa - A Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht”, Dusan Sidjanski, 1996, Gradiva.

BIBLIOGRAFIA

❖ Documentos Oficiais

- ACÇÃO COMUM 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa.
- ACÇÃO COMUM 2008/299/PESC do Conselho de 7 de Abril de 2008 que Altera a Acção Comum 2004/551/PESC relativa à criação da Agência Europeia de Defesa.
- ASHTON, Catherine; Remarks by HR/VP Catherine Ashton at the AFET committee; SPEECH/10/603; European Parliament, AFET Committee; Bruxelles, 27 October 2010.
- ASHTON, Catherine; EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission - Speech to the European Parliament on the creation of the European External Action Service; SPEECH/10/370; European Parliament; Strasbourg, 07 July 2010.
- ASHTON, Catherine; Speech on EU Foreign Policy towards the BRICS and other emerging powers; European Parliament; SPEECH/12/56; Brussels, 01 February 2012.
- ASHTON, Catherine; Written Statement, based on remarks to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament; Foreign Affairs Committee of the European Parliament; SPEECH/09/567; Brussels, 2 December 2009.
- CAROLINA, University of North; Europe as a Political Entity; EU Policy Briefings; Center for European Studies; Chapel Hill, 2006.

- CAROLINA, University of North; The EU's High Representative for Foreign and Security Policy; EU policy Briefings; Center for European Studies; Chapel Hill, 2010.
- CAROLINA, University of North; The First President of the European Council; EU policy Briefings; Center for European Studies; Chapel Hill, 2010.
- COMMUNITIES, Commission of the European; Communication from the Commission to the European Council of June 2006: Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, COM(2006) 278 final, Brussels, 8.6.2006.
- CONVENTION, European (The Secretariat); Working Group VII – “External Action”, Subject: “The External Representation of the European Union”; - Paper by Mr. Elmar Brook, member of the convention, Working document 26; Brussels, 11 November 2002.
- CONVENTION, European (The Secretariat); Working Group VII – “External Action”, Subject: “Double hat” – Paper by Mr Gunter Pleuger, alternate member of the Convention, Working document 17; Brussels, 5th November 2002.
- CONVENTION, European (The Secretariat); Working Group VII – “External Action”, Subject: “External Representation of the EU”; - Paper by Ms Danuta Hübner, member of the convention, Working document 18; Brussels, 11 November 2002.
- CONVENTION, European (The Secretariat); Working Group VII – “External Action”, Subject: “Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP” – Paper by Mr Bobby Mc Donagh, alternate member of the Convention, Working document 16; Brussels, 5th November 2002.

- CONVENTION, European (The Secretariat); Working Group VII – “External Action”, Subject: “Towards the establishment of a common European diplomacy”; - Paper by Mr Iñigo Méndez de Vigo, member of the convention, Working document 55; Brussels, 3 December 2002.
- COUNCIL, European (The President); “The European Union in a changing world”, Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the India International Centre, EUCO 25/12 PRESSE 41 PR PCE21; New Delhi, 10 February 2012.
- DECISÃO 2001/78/PESC do Conselho de 22 de Janeiro de 2001 que cria o Comité Político e de Segurança.
- DECISÃO 2009/880/UE do Conselho Europeu tomada com o acordo do Presidente da Comissão, de 1 de Dezembro de 2009 que nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.
- DECISÃO 2010/427/UE do Conselho, de 26 de Julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa
- EUROPEIA, Conselho da União; Reunião Informal de Chefes de Estado ou de Governo – Comunicado de Imprensa; SN4821/3/09 REV 3 (Press); Bruxelas, 19 de Novembro de 2009.
- EUROPEIA, Convenção (Secretariado); Relatório de: Presidente do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III) para: Membros da Convenção, Assunto: Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre Personalidade Jurídica (Grupo III), CONV205/02, WG III 16; Bruxelas, 1 de Outubro de 2002.
- EUROPEIAS, Comissão das Comunidades; Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao

Comité das Regiões, Comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado; COM(2007) 242 final; Bruxelas, 10.05.2007.

- EUROPEU, Parlamento; Relatório sobre o impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Europeia (2008/2073(INI)), A6-0142/2009 Comissão dos Assuntos Constitucionais, Relator: Jean-Luc Dehaene; 17.3.2009.
- PARLIAMENT, European; Proposal for the establishment of the EEAS, Working Document by Elmar Brok (AFET) and Guy Verhofstadt (AFCO) rapporteurs on EEAS; 6/04/210.
- PARLIAMENT, European; The EU foreign policy towards the BRICS and other emerging powers: objectives and strategies; Directorate-General for External Policies Policy Department, 2011.
- RESUMO DA DECISÃO 2009/C 166/08 da Comissão, de 27 de Fevereiro de 2008 que fixa o montante definitivo da sanção pecuniária compulsória imposta à Microsoft Corporation pela Decisão C(2005) 4420 final (Processo COMP/C-3/37.792 — Microsoft).
- RESUMO DA DECISÃO 2009/C 227/07 da Comissão, de 13 de Maio de 2009, Relativa a um processo de aplicação do artigo 82.º do Tratado CE e do artigo 54.º do Acordo EEE (Processo COMP/C-3/37.990 — Intel).
- SOLANA, Javier; Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, on "Shaping an Effective EU Foreign Policy", at the Konrad Adenauer Foundation; S013/05; Brussels, 24 January 2005.

- STATES, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States; Note from the Presidency, Subject: ICG 2003 – The Union Minister for Foreign Affairs, main points, CIG 2/03; Brussels, 2 October 2003.
- STATES, Delegation of The European Union to the United; Who do you call when you want to call Europe?, EU insight, issue No.61, January 2010; Washington DC.
- UNION, Council of The European; Council establishes the European External Action Service, 12589/10, PRESSE 218, Brussels, 26 July 2010.
- UNION, Council of the European; Note from the Presidency to Council/European Council, Subject: Presidency report to the European Council on the External Action Service, 14930/09, LIMITE POLGEN 163; Brussels, 23 October 2009.
- UNION, Council of the European; Proposal from the High Representative for Foreign Affairs and SECURITY Policy to Council, Subject: Draft Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service, 8029/10, POLGEN 43 INST 93; 25 March 2010.
- UNION, Council of the European; Report on the implementation of the European Security Strategy- Providing Security in a Changing World, S407/08; Brussels, 11 December 2008.
- UNION, European; High Representative Catherine Ashton completes the EAS top management team, A 216/10; Bruxelles, 29 October 2010.
- UNION, General Secretariat of the Council of the European; The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy / The European External Action Service; Background, PRESS; November 2009.

- UNION; General Secretariat of the Council of the European; The President of the European Council; Background, PRESS; November 2009.
- VAN ROMPUY, H. (14 de Setembro de 2010); Declaração proferida no âmbito da preparação da reunião do Conselho Europeu de 16 de Setembro de 2010. Disponível em: <http://vloghvr.consilium.europa.eu/?p=2377>.

❖ **Livros, Capítulos de Livros, Publicações Periódicas e Artigos de Jornais**

- ABREU, M. (2005a); A europeização das políticas externas nacionais, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 156-157.
- ABREU, M. (2005b); O Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 152-153.
- ABREU, M. (2005c); Os Representantes Especiais da EU, Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 150-151.
- ALESINA, A. e Giavazzi, F. (2007); O Futuro da Europa: Reforma ou Declínio, Edições 70, Lisboa.
- ALLEN, D. and SMITH M. (2012); The EU Strategic Diplomacy and the BRIC countries policy paper 11, Loughborough University, February.
- ÁLVARES, P. (2009); O Tratado de Lisboa e o Futuro da Europa; Centro de História Contemporânea e Relações Internacionais (CHRIS) / Tribuna da Memória Multimédia, Lda; Lisboa.

- ANTUNES, J. P. (2010); O Tratado de Lisboa e a Defesa Europeia: a Meio Caminho da Defesa Comum, em Nação e Defesa nº127 - 5ª Série, Instituto de Defesa Nacional, 45-50.
- AVREY, G. (2008); Europe's Future Foreign Service, in The International Spectator, 43:1, March 2008; Routledge, 29-4.1
- BEHR, T. (March 2010); The EU's High Representative for Foreign and Security Policy, European Union Centre of Excellence of the University of North Carolina; EU Briefings.
- BORGES, A. (10 de Novembro 2012); Diálogos de Coimbra na Joanina. Diário de Notícias.
- BUZNAN, B., WAEVER, O. and WILDE, J. (1998); Security: A New Framework for Analysis; Lynne Rienner Publisher, Inc.; London.
- CALVET DE MAGALHÃES, J. (2005); Diplomacia pura; Editora Bizâncio, Lisboa.
- CINI, M. e BORRAGÓN, N. P-S. (2010); European Union Politics, third edition; Oxford University Press; Oxford.
- CLOSA, C. (2010); Institutional innovation in the EU: The presidency of the European Council (ARI); Real Instituto Elcano.
- COELHO, C. e EDITORES (2006), Alêtheia; Dicionário de Termos Europeus; Alêtheia Editores, Lisboa.
- COOPER, R. (2006); Ordem e Caos no Século XXI; Editorial Presença, Lisboa.

- DEHOVE, M. (direcção) (2004); O Novo Estado da Europa: as ideias-força para compreender os novos contextos da União; Campo de Comunicação; Lisboa.
- ERKELENS, L. and BLOCKMANS, S. (January 2012); Setting up the European External Action Service: An institutional act of balance; Centre for the law of EU External Relations; CLEEER working papers, Hague.
- LEAL FARIA, L. (2010); Estudos Europeus – Multilinguismo e multiculturalismo, Texto fornecido no âmbito da disciplina Economia Política da Construção Europeia.
- FERNÁNDEZ, A. M. (2008); The EU Council Presidency Dilemma: na Historical Institutional Interpretation; Les Cahiers européens de Sciences Po, nº01, Centre d'études européennes at Sciences Po; Paris.
- FERRARA, M. (23rd October 2006); Proceedings of workshop “Social Europe” - The Social Dimension of the European Union: What are the Prospects; Centre d'analyse strategique; Paris, pp.79-83.
- FERREIRA, M. J. (2005); A Política Externa Europeia, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Lisboa.
- GINSBERG, R. H. and SMITH, M. (May 17-19, 2007); Understanding the European Union as a global political actor, Theory, practice and impact; prepared for delivery at the meeting of European Union Studies Association (EUSA), Montreal.
- GOMES, A. (2012); Europa onde estás?, em Europa, Testemunhos socialistas; Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu, 22.

- GUAPO COSTA, C. (2004); *Economia e Política da Construção Europeia: os desafios do processo de integração*; Terramar, Lisboa.
- HERMENEGILDO, R. S. (2007); *A política externa portuguesa para a cooperação política europeia: a construção da política externa europeia – I* (Anterior ao Acto Único Europeu), em *Proelium - Revista da Academia Militar* n.º 7, 45-100.
- HOQUEE, E. (18 October 2011); “Part-time Ashton” Challenges facing the EU’s High Representative, *The New Federalist*. Disponível em <http://www.thenewfederalist.eu/Part-time-Ashton-Challenges-facing-the-EU-s-High-Representative,04527>.
- HOWORTH, J. (1st March 2010); *The Lisbon Treaty and the potential of the HR-VP*; The Institute of International and European Affairs; Dublin. Disponível em: <http://www.iiea.com/events/the-high-representative-for-foreign-affairs-and-europes-voice-in-the-world>.
- KEUKELEIRE, S. and MACNAUGHTAN, J. (2008); *The Common Foreign and Security Policy*, Palgrave Macmillan; Basingstoke.
- KOEHLER, K. (2010); *European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*; *Caucasian Review of International Affairs*.
- KUPCHMAN, C. A. and KUPCHMAN, C. A. (Summer 1995); *The Promise of a collective security*, in *International Security*, Vol.20, No.1; The MIT Press, pp.52-61.
- LANG, I. G. (2008); *Institutional changes in the EU after Lisbon: A redistribution of powers among EU leading positions?*; Working Paper03/08; The Israeli Association for the Study of European Integration, March.

- LEFEBVRE, M. and HILLION, C. (June 2010); The European External Action Service: towards a common diplomacy? In European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies.
- LEIBFRIED, S. and PIERSON, P. (September 1992); The Prospects for Social Europe, in Politics and Society, volume 20, issue 3, SAGE, 333-366.
- LIDDLE, R. (23rd October 2006); Proceedings of workshop “Social Europe” - The Social Dimension of the European Union: What are the Prospects; Centre d’analyse strategique; Paris, 69-71.
- LOBO-FERNANDES, L. (Março de 2010); O Tratado de Lisboa e o paradoxo comunitário, que linhas divisórias entre os Estados-Membros e a U.E?, em Revista de Relações Internacionais Nº 25, Instituto Português de Relações Internacionais, 139-142.
- LOPES RODRIGUES, E.R (2002); A difícil tranquilidade do Euro. A porta estreita da relevância; Vida Económica, Porto.
- LOPES RODRIGUES, E. R (2010); Instituições e Políticas de Regulação, Incluindo o Quadro Institucional do Tratado de Lisboa; Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2010.
- LOPES RODRIGUES, E. R. (2008); Políticas Públicas de Promoção da Concorrência; Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- MACHADO, J. E. M. (2006); Direito Internacional, do Paradigma clássico ao pós 11 de Setembro, 3^a Edição, Coimbra Editora.

- MAGALHÃES GODINHO, V. (2007); A Europa como Projecto; Edições Colibri; Lisboa.
- MAHNCKE, D. (April 2011); Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?; College of Europe, Department of EU International Relation and Diplomacy Studies; Brugge; EU Diplomacy Paper.
- MANNERS, I. (2000); Normative Power Europe: A Contradiction in terms?; Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen.
- MARANGONI, A-C (July 2012); One Hat too many for the High Representative – Vice President? The coherence of EU’s External Policies after Lisbon, EU External Affairs Review, Association for International Affairs, 4-17.
- MARTININGUI, A. y YOUNGS, R. (eds.) (2011); Desafíos para la política exterior europea en 2012, Una Europa geoeconómica; FRIDE, Madrid.
- MELO PALMA, H. d. (2008); Diplomacia cultural ou diplomacia pública? Reflexões sobre a política cultural externa de Portugal, ISCSP, texto policopiado, Lisboa.
- MENDES DIAS, Tem-Cor. C. M. (2010); Geopolítica: Teorização clássica e ensinamentos, Lisboa.
- MESQUITA, M. J. R. d (2011); A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa; Almedina, Coimbra.
- MEYRIAT, J. (1961); L’Étude de la politique extérieure; Revue française de science politique, volume 11, nº1; Association française de science politique et Fondation nationale des sciences politiques; 143-154.

- MILLER, V. (18 November 2009); The Lisbon Treaty: choosing a High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy; Standard Notes, SN/IA/5223, House of Commons Library.
- MIRA GOMES, J. (Junho 2000); A «nova PESC» - expectativas, realidades e tendências, em Europa: novas fronteiras nº7, Centro de Informação Jacques Delors; Lisboa, 28-33.
- MISSIROLI, A. (November 2007); Introduction: A tale of two pillars and an arch, in EPC Working Paper No.28 – The EU Foreign Service: How to build a more effective common policy; European Policy Centre; Brussels, 9-27.
- MISSIROLI, A. and EMMANOULIDIS, J. (December2009); Implementing Lisbon: the EU Presidency's other (rotating) half, Policy Brief; European Policy Centre; Brussels.
- MIX, Darerk E. (2011); The European Union: Foreign and Security Policy; CRS Report for the United States Congress; Congressional Research Service, Washington DC; August 15.
- MOITA, L. (2005a); Da diplomacia clássica à nova diplomacia, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 134-135.
- MOITA, L. (2005b); Nova diplomacia: agenda, métodos, desafios, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 138-139.

- MOITA, L. (2005c); Nova diplomacia: paradigma, actores, espaços diplomacia, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 136-137.
- MOITA, L. (2005d); PESC: temas e actividades, Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 158-159.
- MOREIRA, A. (2002); Teoria das Relações Internacionais, 4º Edição; Almedina, Coimbra.
- MORGENTHAU, H. J. (2003); A Política Entre as Nações - A luta pelo poder e pela paz; traduzida por Oswaldo Biato da Edição revisada por Kenneth W. Thompson; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo.
- NEZNAMOVA, N. (2007); Does the European Union need a Common Diplomatic Service? - Master thesis; Centre International de Formation Européene: Institute European des Hautes Études Internationales.
- NUGENT, N. & RHINARD, M. (March 3-5, 2011); The European Commission and the European Union's External Relations after the Lisbon Treaty; Paper prepared for the Twelfth Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston.
- OEHLER-SINCAI, I. M. (2011); The Strategic Character of the Cooperation Relationship between the EU and the BRIC Countries, in Romanian Journal of European Affairs vol.11, No.2, European Institute of Romania, 31-46.
- PAUL, J. (June 2008); EU Foreign Policy after Lisbon: Will the High Representative and the External Action Service make a difference?; University

of Munich, Faculty of Social Sciences, Center for Applied Policy Research (CAP) Research Group on European Affairs, no.2 Munich.

- PAWLICKI, J. (7 de Outubro 2010); A União não se faz representar. Gazeta Wyborcza; Varsóvia, disponível em: <http://www.presseurop.eu/pt/content/article/355871-uniao-nao-se-faz-representar>.
- PEREIRA DA COSTA; J. (2007); Um papel novo para a União Europeia na política mundial? Comunicação proferida no Congresso FLACO, Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais; Quito, Equador, 29 a 31 de Outubro.
- PRATS-MONNET, X. (23rd October 2006); Proceedings of workshop “Social Europe” - The Social Dimension of the European Union: What are the Prospects; Centre d’analyse strategique; Paris, 90-91.
- PIÇARRA, N. (coordenação) (2011); A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa, Aspectos Centrais; Almedina, Coimbra.
- POLLACK, M., WALLACE, H. and YOUNG, A. (2010); Policy-making in the European Union, Sixth Edition; Oxford University Press; Oxford.
- PORTUGAL, M.N.E. d. (1992); Comprender Maastricht: O Tratado da União Europeia; Secretariado Europa, Gabinete da Comissão das Comunidades Europeias; Lisboa.
- QUADROS, F. d. (2008); Direito da União Europeia, 2^a Reimpressão, Almedina, Coimbra.
- RATZINGER, J. (2005); Europa. Os seus fundamentos hoje e amanhã; Paulus.

- RODRIGUES LOPES, E. (coordenação) (2009); A Economia no futuro de Portugal; Edição do Jornal Sol.
- SIMÕES DE MATOS, J. M. (Maio 2008); A Afirmação da Europa no Panorama Internacional, em Revista Militar, Vol. 60, N.º. 5, Lisboa, 609-638.
- ROMÃO, A. (coordenação) (2004); Economia Europeia; Celta Editora, Oeiras.
- ROQUE, M. P. (2005); O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia: A caminho de uma Política Externa Europeia?; Almedina; Coimbra.
- SCHMID, M. (February 2012); The Deputisation of the High Representative/Vice-President of the Commission: Making the Impossible Job Work; College of Europe, Department of EU International Relation and Diplomacy Studies; Brugge; EU Diplomacy Paper.
- SEVERIANO TEIXEIRA, N. (Março de 2010); A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa; em Revista de Relações Internacionais n.º 25, Instituto Português de Relações Internacionais; Lisboa, 21-29.
- SEVERIANO TEIXEIRA, N. (Primavera 1998); A União Europeia como Actor Internacional: A Política Externa da União Europeia, em Nação e Defesa, N.º85, 2ª Serie; Instituto da Defesa Nacional; 119-135.
- SIDJANSKI, D. (1996); O Futuro Federalista da Europa, A Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht; Gradiva, Lisboa.
- SILVA PENEDA, J. A (2008); Modelo Social Europeu: Que Futuro?; Porto Editora, Porto.

- SJURDSEN, H. (March 2006); The EU as a “normative power”: how can this be?, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, no. 2; Routledge, March, 235-251.
- SMART, B. (1993); *A pós-modernidade*, Publicações Europa-América, Col. Biblioteca Universitária nº69.
- SOARES, A. M (2005); *União Europeia: que modelo político?*; Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Lisboa.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (2005); “Introdução. O Espírito da Construção Europeia”, *Cidadania e Construção Europeia*, coordenação de Viriato Soromenho-Marques, Museu da Presidência da República e Ideias e Rumos; Lisboa, 11-25.
- SOROMENHO-MARQUES, V. (21 de Junho de 2012); “Onde resiste a Esperança?”, em *Revista Visão*.
- STEINER, G. (2007); *A Ideia de Europa*; 4ª Edição; Gradiva, Lisboa.
- TATCHER, M. (29 de Setembro de 1988); Discurso proferido no colégio da Europa; *Discursos que mudaram o Mundo*, Público 20 Anos; AD Astra et Ultra, SA / Levoir 2010.
- TRAYNOR, I. (1 March 2010); “Lady Ashton endures baptism of fire as Europe’s first foreign policy chief”; *The Guardian*; Disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2010/mar/01/baroness-ashton-european-criticism>.
- TEIXEIRA LOPES, J. (2002); *Políticas Culturais Públicas na Europa*, em *JANUS 2003: Anuário de Relações Exteriores*; Público e Universidade

Autónoma de Lisboa; Lisboa, disponível para consulta em:
http://janusonline.pt/2003/2003_1_4_13.html.

- TELES, P. G (2005); A PESC nos Tratados: antecedentes e evolução, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 141-142.
- TELES, P. G (2005); Os Instrumentos e os actores da PESC, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 142-143.
- THRELFALL, M. (2007); The social dimension of the European Union Innovative Methods for advancing integration, in Global Social Policy, Volume 7, no.3; SAGE Publications, 271-293.
- THYM D. (January 2004); Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy, in European Law Journal, volume 10, Issue 1, 5-22.
- TOMÉ, L. (2005); PESC: temas e actividades, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa, 158-159.
- TSOUKALIS, L. (23rd October 2006); Proceedings of workshop "Social Europe" - The Social Dimension of the European Union: What are the Prospects; Centre d'analyse strategique; Paris, 92-93.
- VALÉRIO, N. (2010); História da União Europeia; Editorial Presença; Lisboa.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (23rd October 2006); Proceedings of workshop "Social Europe" - The Social Dimension of the European Union: What are the Prospects; Centre d'analyse strategique; Paris, 93-97.

- XAVIER, A. I. M (Setembro de 2010); Dissertação de Doutoramento - A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas, Universidade de Coimbra; Coimbra.
- VELASCO, M. d. C. S. (Mayo-Agosto de 2011); Análisis teórico de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, nº 110, 139-158.
- VITORINO, A. (Março de 2010); A «casa europeia» de Lisboa, em Revista de Relações Internacionais, Nº25, Instituto Português de Relações Internacionais; 12-20.
- VITORINO, A. (2005); A Visibilidade da PESC, em Janus 2006: anuário de relações exteriores nº 9; Público e Universidade Autónoma de Lisboa; Lisboa,170-171.
- WATERFIELD, B. 20 (September 2012); “Baroness Ashton absent from two thirds of European Commission meetings”, The Telegraph,; Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/9555578/Baroness-Ashton-absent-from-two-thirds-of-European-Commission-meetings.html>.
- WESSELS, W. (2004); A ‘Saut constitutionnel’ out of an intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy, *in*, Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective; Jean Monnet Working Paper 5/04, New York University School of Law and Woodrow Wilson School of Public and International Affairs at Princeton University.
- WESSELS, W. and BOPP, F. (June 2008); The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or challenges

ahead?; Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 10.

- WILGA, M. (May 2008); The CFSP in synergetic theorizing: Explaining the CFSP via a multi-causal and multi-level analytical model, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol.8. No.7, Miami European Union Center, Florida International University, University of Miami.
- WOODROW WILSON, T. (1917); Discurso proferido a 22 de Janeiro de 1917 perante o Senado dos E.U.A. Disponível em: <http://www-personal.umd.umich.edu/~ppennock/doc-Wilsonpeace.htm>.
- WOUTERS, J., BIJLMAKERS, S. and MEUWISSEN, K. (February 2012); The EU as a Multilateral Security Actor after Lisbon: Constitutional and Institutional Aspects, Working paper No. 80; Katholieke Universiteit Leuven, Leuven Center for Global Governance Studies.
- ZIELONKA, J. (1998); Paradoxes of European Foreign Policy; Kluwer Law International; Hague.

WEBGRAFIA

- www.ceps.be
- www.consilium.europa.eu
- www.ec.europa.eu
- www.eeas.europa.eu
- www.epp.eurostat.ec.europa.eu
- www.eur-lex.europa.eu
- www.europa.eu/pol/cfsp
- www.europa.eu/pol/dev
- www.europa.eu/pol/hum
- www.europarl.europa.eu
- www.european-council.europa.eu
- www.europeanvoice.com
- www.highrepresentative.eu/
- www.imf.org
- www.iss.europa.eu
- www.oxforddictionaries.com
- www.dicionarioaurelio.com
- www.wto.org

ANEXOS

➤ **ANEXO A** – Principais Actos Oficiais da União Europeia

- 1) DECISÃO 2009/880/UE do Conselho Europeu tomada com o acordo do Presidente da Comissão, de 1 de Dezembro de 2009 que nomeia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.~
- 2) DECISÃO 2010/427/UE do Conselho, de 26 de Julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa.
- 3) ASHTON, Catherine; Remarks by HR/VP Catherine Ashton at the AFET committee; SPEECH/10/603; European Parliament, AFET Committee; Bruxelles, 27 October 2010.
- 4) ASHTON, Catherine; EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission- Speech to the European Parliament on the creation of the European External Action Service; SPEECH/10/370; European Parliament; Strasbourg, 07 July 2010.
- 5) PARLIAMENT, European; Proposal for the Establishment of the EEAS, Working Document by Elmar Brok (AFET) and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on 6/04/2010.
- 6) EUROPEIA, Conselho da União; NOTA de: Presidência para: Conselho/Conselho Europeu, Assunto: Relatório da Presidência ao Conselho Europeu sobre o Serviço Europeu para a Acção Externa, 14930/09, POLGEN 163, Bruxelas, 23 de Outubro de 2009.

- 7) EUROPEIA, Conselho da União; Reunião Informal de Chefes de Estado ou de Governo – Comunicado de Imprensa; SN4821/3/09 REV 3 (Press); Bruxelas, 19 de Novembro de 2009.
- 8) EUROPEIA, Secretariado-Geral do Conselho da União; ~Nota Informativa~ Alto Representante da para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança/Serviço Europeu de Acção Externa; Imprensa; Novembro de 2009.
- 9) UNION, Council of the European; Proposal from the High Representative for Foreign Affairs and SECURITY Policy to Council, Subject: Draft Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service, 8029/10, POLGEN 43 INST 93; 25 March 2010.

➤ **ANEXO B** – **Evolução das Estruturas no âmbito da PESC**

- 1) WESSELS, W. and BOPP, F.; The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or challenges ahead?, Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 10, June 2008, p.6. - *Neste anexo podemos comprovar que as disposições relativas à acção externa da U.E, não obstante estarem maioritariamente concentradas tanto no Título V do TUE, como na Parte V do TFUE, se encontram também inseridas, ainda que dispersamente, um pouco por todo o TL (declarações e protocolos anexos inclusive). Deste modo se comprova, igualmente, a sua interferência e a sua interacção com os outros domínios de acção da União, nomeadamente aqueles que recaem na sua esfera interna.*

- 2) WESSELS, W. and BOPP, F.; The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or challenges ahead?; Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 10, June 2008, p.16. – *Este anexo ilustra-nos, de um modo bastante detalhado, a nova arquitectura institucional da PESC criada pelo TL, na qual o Alto Representante se assume como o verdadeiro pivô, em torno do qual depende não só todo o funcionamento desta política, bem como a própria coesão e articulação internas, no que ao nível das relações inter-institucionais diz respeito. O mesmo anexo comprova ainda a complexidade da PESC e, sobretudo, a dificuldade do Alto Representante desempenhar com sucesso e de forma eficaz a sua missão, tendo em conta o extenso rol não só de tarefas que tem de desempenhar, bem como de meios e estruturas com os quais tem de se articular.*

- 3) WESSELS, W. and BOPP, F.; The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or challenges ahead?, Challenge – The Changing Landscape of European Liberty and Security, Research Paper No. 10, June 2008, p.25. - *Este anexo apresenta-nos, de forma esquemática, o processo decisório da PESC e que se assume como um dos traços mais*

característicos da natureza puramente intergovernamental desta política. Com efeito, o anexo demonstra-nos que este novo processo decisório vem alargar um pouco mais o, ainda restrito, recurso à VMQ no âmbito da PESC. Alargamento, esse, que é conseguido, em parte, pela criação do cargo de Alto Representante, na medida em que os actos que este proponha, a pedido do Conselho Europeu, bem como os nomes que apresente para ocuparem os cargos de REUE passam, assim, a ser adoptados com recurso à VMQ.

- 4) EUROPEIA, Conselho da União; NOTA de: Secretariado-Geral do Conselho para: Delegações, Assunto: Lista das instâncias preparatórias do Conselho, 5581/13, POLGEN 11, Bruxelas, 22 de Janeiro de 2013, pp.6-7. - *Neste anexo podemos encontrar a lista completa de todas as instâncias que preparam as reuniões e trabalhos, por um lado do CAG e, por outro do CNE. Pela sua extensão e pela multiplicidade de domínios específicos que abrangem, facilmente se comprova a grau de conhecimento que é exigido ao Alto Representante, enquanto presidente do CNE, em matérias tão diversas e complexas, na medida em que é ele quem assume a coordenação dos trabalhos desta formação.*
- 5) EEAS Organization Chart, disponível em: http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf. - *Neste anexo encontramos representada, de forma detalha, a arquitectura orgânico-funcional do SEAE. Se por um lado esta nova estrutura veio permitir à U.E dotar-se dos meios e dos instrumentos necessários para a afirmação de uma diplomacia verdadeiramente europeia, por outro este anexo permite identificar alguns aspectos menos positivos. Tendo como responsável máximo o Alto Representante, o esquema apresentado permite comprovar a complexidade deste novo serviço diplomático da U.E, tendo em conta o elevado número de actores, agentes e sub-estruturas que o compõem e que dele dependem. Uma vez mais, a estrutura orgânico-funcional do SEAE vem corroborar a ideia de uma U.E demasiado burocrática, incapaz de coordenar e articular, de forma eficiente e eficaz todas as suas estruturas. É o que acontece, em parte, neste caso, com o Alto Representante, relativamente a toda a estrutura do SEAE.*

➤ **ANEXO C – Distribuição das Pessoas por Nacionalidade**

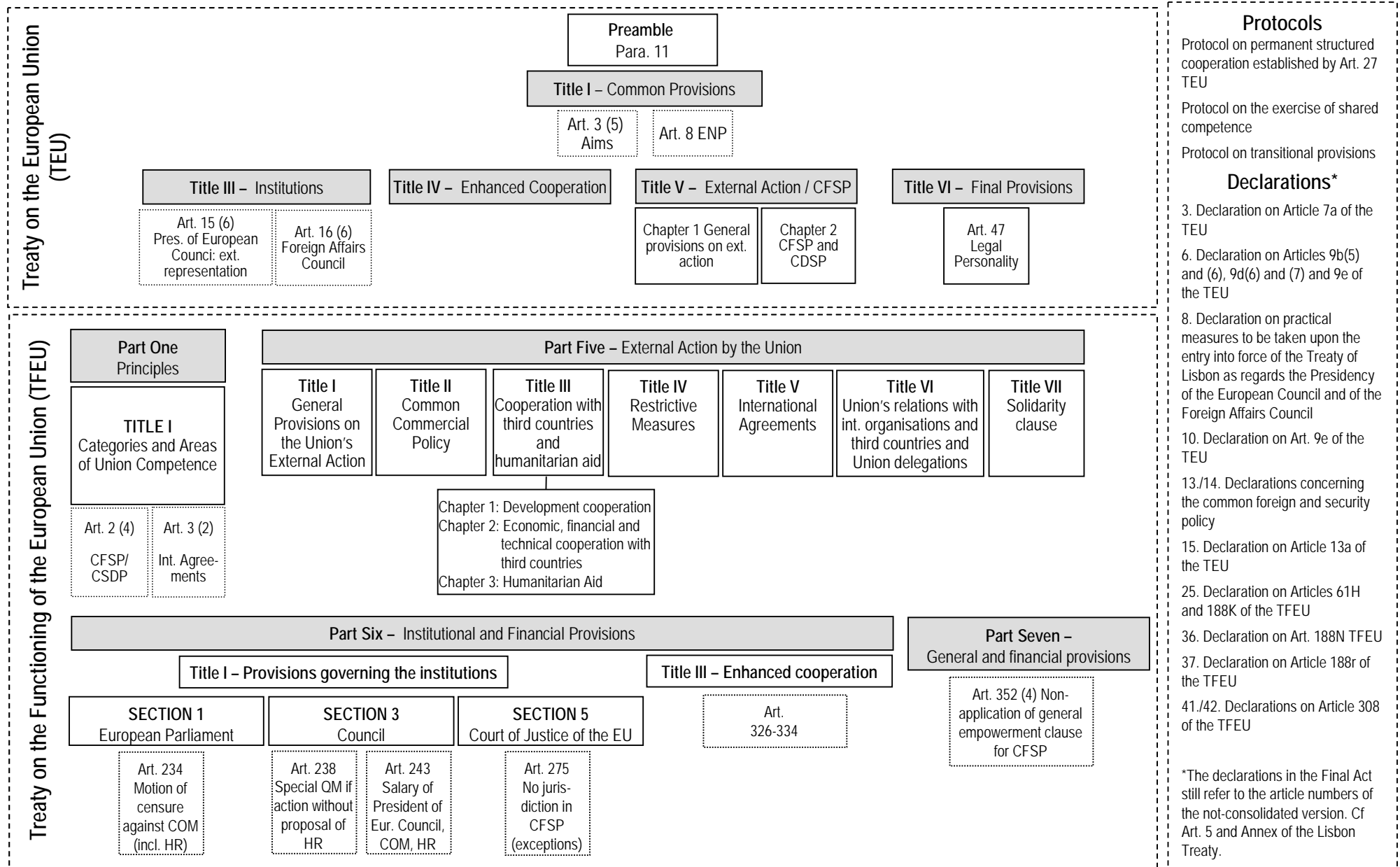
- 1) ASHTON, Cabinet of Catherine, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the Commission; disponível em: http://eeas.europa.eu/ashton/team/private_office_en.pdf. - Neste anexo podemos encontrar a composição do gabinete da actual Alta Representante, do qual fazem parte cerca de três dezenas de elementos, entre conselheiros, chefes, assistentes, secretários e funcionários. Destaque igualmente para o facto de muitos destes elementos terem a seu cargo a responsabilidade de quase uma dezena de matérias. Estamos, portanto, uma vez mais, perante um exemplo bem evidente da imensidão de assuntos e matérias com as quais o Alto Representante tem de lidar, a ponto de ter de se rodear de um gabinete de apoio com uma dimensão manifestamente exagerada, aproximando-se mesmo em alguns casos da composição de muitos governos dos EM. Juntando a este gabinete, toda a estrutura do SEAE e todas as instâncias preparatórias do CNE, só para mencionar as mais relevantes, facilmente se extrai a necessidade de proceder a uma simplificação das estruturas que rodeiam e dependem, directa ou indirectamente, do Alto Representante, garantindo, deste modo, uma maior eficácia à sua acção.

- 2) AFFAIRS, Polish Institute of International; The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the Wake of Council Decision on the European External Action Service, Warsaw, August 2010, p.16. – O anexo em questão apresenta-nos uma tabela com três indicadores, à data de 14 de Junho de 2010, já com a nova arquitectura institucional da PESC em funcionamento. São eles: a distribuição percentual dos chefes das delegações da U.E em países terceiros, em função da sua nacionalidade; a percentagem de população dos respectivos EM, em função da população total da U.E; o rácio entre a percentagem de população dos EM e a percentagem dos chefes de delegações que esses mesmos EM possuem. De acordo com os dados que nos são apresentados apenas pouco mais de metade do número total de EM da U.E logra ter chefes de delegações. Daqui se extraem duas conclusões. Por um lado, o facto dos EM com maior expressão económica, geográfica e populacional (França, Itália,

Espanha, Alemanha, Reino Unido.) serem aqueles que possuem a maior percentagem de chefias de delegações da U.E. A excepção é mesmo a Bélgica, mas que, apesar de tudo, é bem compreensível, tendo em conta que se trata do país onde estão sediadas a grande maioria das instituições (entenda-se centros de poder) da U.E. Além do mais, a maioria destes estados são, precisamente, os fundadores do projecto europeu. Por outro lado, destacar o facto de, dos doze novos EM que aderiram à U.E entre 1996 e 2010, apenas Hungria e Lituânia terem conseguido um chefe de delegação cada.

- 3) AFFAIRS, Polish Institute of International; The Practice of Appointing the Heads of EU Delegations in the Wake of Council Decision on the European External Action Service, Warsaw, August 2010, pp.30-33. - *Neste anexo encontramos a lista completa com os nomes e as nacionalidades dos chefes de todas as delegações da U.E em países terceiros, à data de 14 de Junho de 2010, uma vez mais já com a nova arquitectura institucional da PESC em funcionamento. A este propósito importa, desde logo, realçar o facto das chefias das delegações mais importantes, sobretudo do ponto de vista das relações geoestratégicas da U.E, terem sido atribuídas a nacionais dos grandes EM da U.E. França, Alemanha, Reino Unido, Itália e Espanha asseguraram, assim, com nacionais seus, a chefia das delegações na China, na Índia, na Rússia, no Japão, nos países do Golfo Pérsico, e ainda junto da OCDE, da ONU e do Conselho da Europa. De destacar, igualmente, o facto da chefia das delegações em países que foram colonizados por EM da U.E terem sido atribuídas a nacionais do respectivos EM colonizadores. É o caso de Portugal que assumiu, entre outras, a chefia das delegações de Angola e Brasil. O mesmo sucedeu relativamente a França e a Espanha, relativamente às delegações nas suas antigas colónias africanas e sul americanas, respectivamente. Em suma estamos perante uma clara demonstração de força por parte da “Europa do directório” que encontrou, assim, na chefia destas delegações uma forma de fazer valer os seus interesses e de manter um controlo sobre o quadro da acção externa da U.E, em particular a PESC que, como evidenciámos, registou, com o TL, uma maior aproximação ao método comunitário.*

Figure 2. CFSP/CSDP and other areas of external action in the Lisbon Treaty



Protocols

- Protocol on permanent structured cooperation established by Art. 27 TEU
- Protocol on the exercise of shared competence
- Protocol on transitional provisions

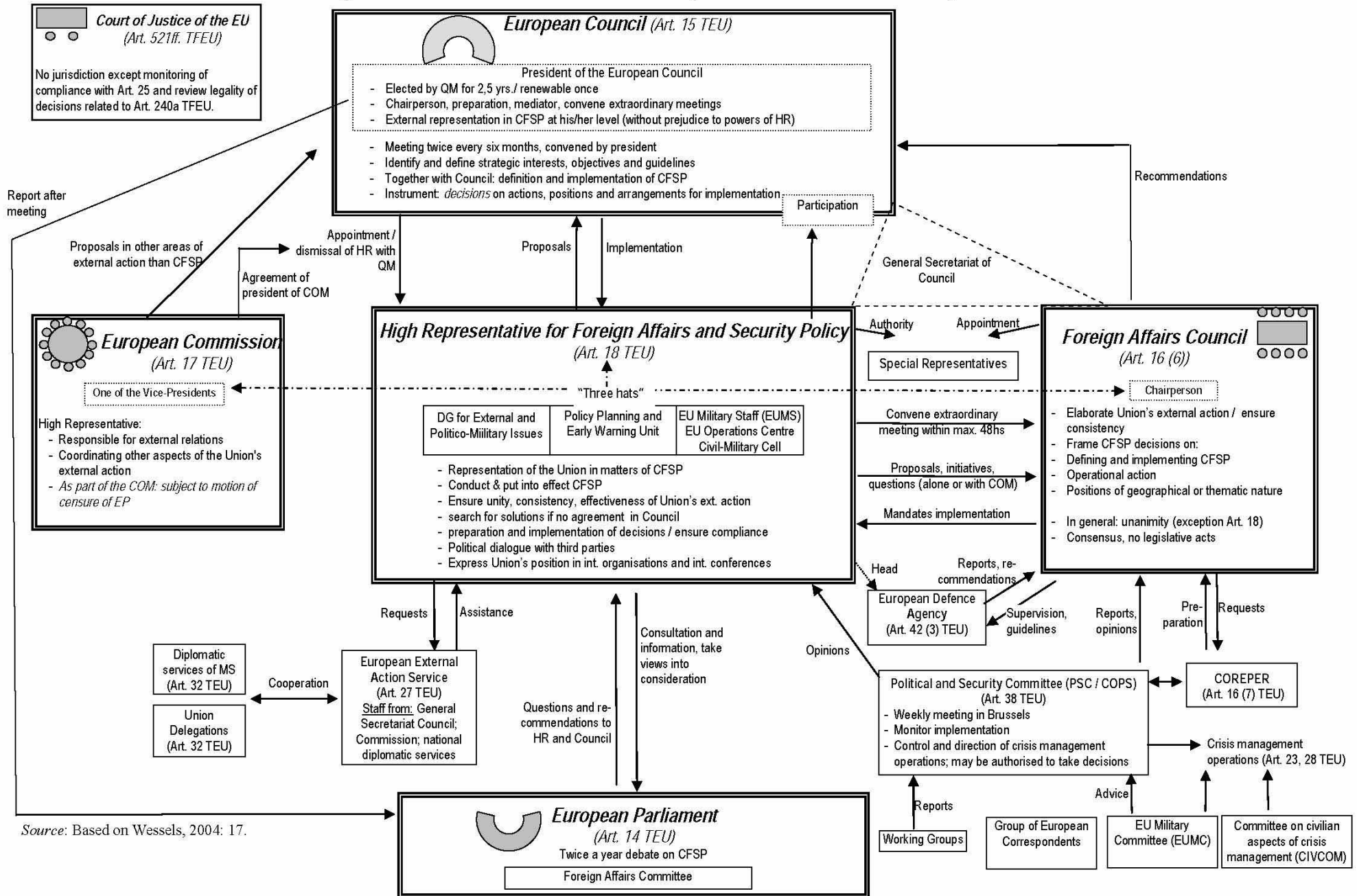
Declarations*

- 3. Declaration on Article 7a of the TEU
- 6. Declaration on Articles 9b(5) and (6), 9d(6) and (7) and 9e of the TEU
- 8. Declaration on practical measures to be taken upon the entry into force of the Treaty of Lisbon as regards the Presidency of the European Council and of the Foreign Affairs Council
- 10. Declaration on Art. 9e of the TEU
- 13./14. Declarations concerning the common foreign and security policy
- 15. Declaration on Article 13a of the TEU
- 25. Declaration on Articles 61H and 188K of the TFEU
- 36. Declaration on Art. 188N TFEU
- 37. Declaration on Article 188r of the TFEU
- 41./42. Declarations on Article 308 of the TFEU

*The declarations in the Final Act still refer to the article numbers of the not-consolidated version. Cf Art. 5 and Annex of the Lisbon Treaty.

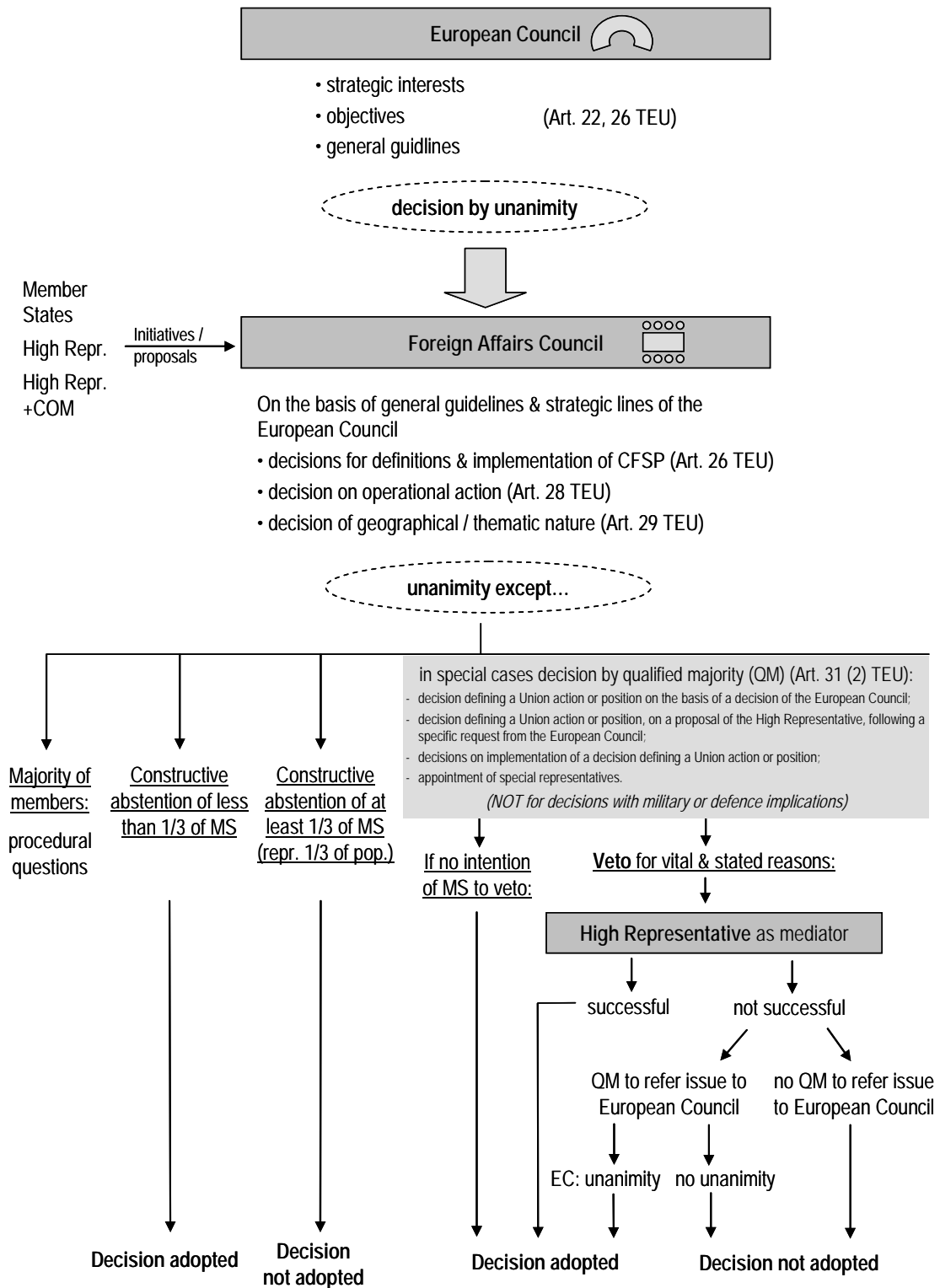
Source: Own graph based on Wessels, 2003b. Abbreviations: Art: Article; HR: High Representative; COM: European Commission, QM: qualified majority.

Figure 4. The detailed institutional architecture of CFSP/CSDP in the Lisbon Treaty



Source: Based on Wessels, 2004: 17.

Figure 5. Decision-making in CFSP according to the Lisbon Treaty



Source: Own graph on the basis of Wessels/Regelsberger (2005: 102).

ASSUNTOS GERAIS	
B.1	Grupo dos Assuntos Gerais
B.3	Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração ¹
B.4	Grupo Horizontal da Droga ²
B.5	Grupo das Ações Estruturais
B.6	Grupo das Regiões Ultraperiféricas
B.7	Grupo das Questões Atómicas **
B.8	Grupo das Estatísticas ³
B.9	Grupo da Informação (°°°)
B.11	Comité de Coordenação dos SCI (CCSCI) ⁴ (°°°) * – CCSCI (TECN) ⁵
B.12	Grupo da Codificação Legislativa (°°°)
B.13	Grupo dos Juristas-Linguistas (°°°)
B.14	Grupo do Tribunal de Justiça
B.15	Grupo do Estatuto
B.17	Grupo <i>Ad Hoc</i> para o Acompanhamento das Conclusões do Conselho de 26 de abril de 2004 sobre Chipre ⁶
B.18	Grupo <i>Ad Hoc</i> para o Mecanismo de Cooperação e de Verificação para a Bulgária e a Roménia ⁷
B.19	Grupo do Alargamento e dos Países em Negociações de Adesão à UE ⁸
B.21	Grupo do Direito em Linha ⁹ (°°°)
B.22	Grupo <i>Ad Hoc</i> da Segurança Nuclear ¹⁰

* Todos os delegados devem possuir credenciação de segurança de nível igual ou superior a SECRET UE/EU SECRET.

** Todos os delegados devem possuir credenciação de segurança de nível igual ou superior a CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

(°°°) Comitês e grupos presididos pelo Secretariado-Geral do Conselho

¹ Aprovado pelo Conselho em 25 de janeiro de 1999 e pelo Coreper em 4 de junho de 2002.

² O Grupo Horizontal tem uma visão geral de todas as questões relacionadas com a droga. Para o efeito, a Presidência e o Secretariado-Geral assegurarão que o Grupo seja informado de todas as questões relacionadas com a droga abordadas noutros grupos.

³ Ocupa-se especialmente das estatísticas em matéria de ECOFIN, mercado interno, agricultura e pescas, política social e proteção da saúde e dos consumidores. Este Grupo tem uma visão geral de todas as questões estatísticas. Nessa conformidade, a Presidência e o Secretariado-Geral devem assegurar que o Grupo seja informado de todas as questões relacionadas com estatísticas que sejam tratadas noutros grupos (cf. doc. 7003/03, p. 2).

⁴ Cf. doc. 14195/10.

⁵ Cf. doc. 5189/11.

⁶ Cf. COREPER (2.ª Parte) de 7 de abril de 2004.

⁷ Cf. doc. 5144/07.

⁸ Cf. doc. 10249/06.

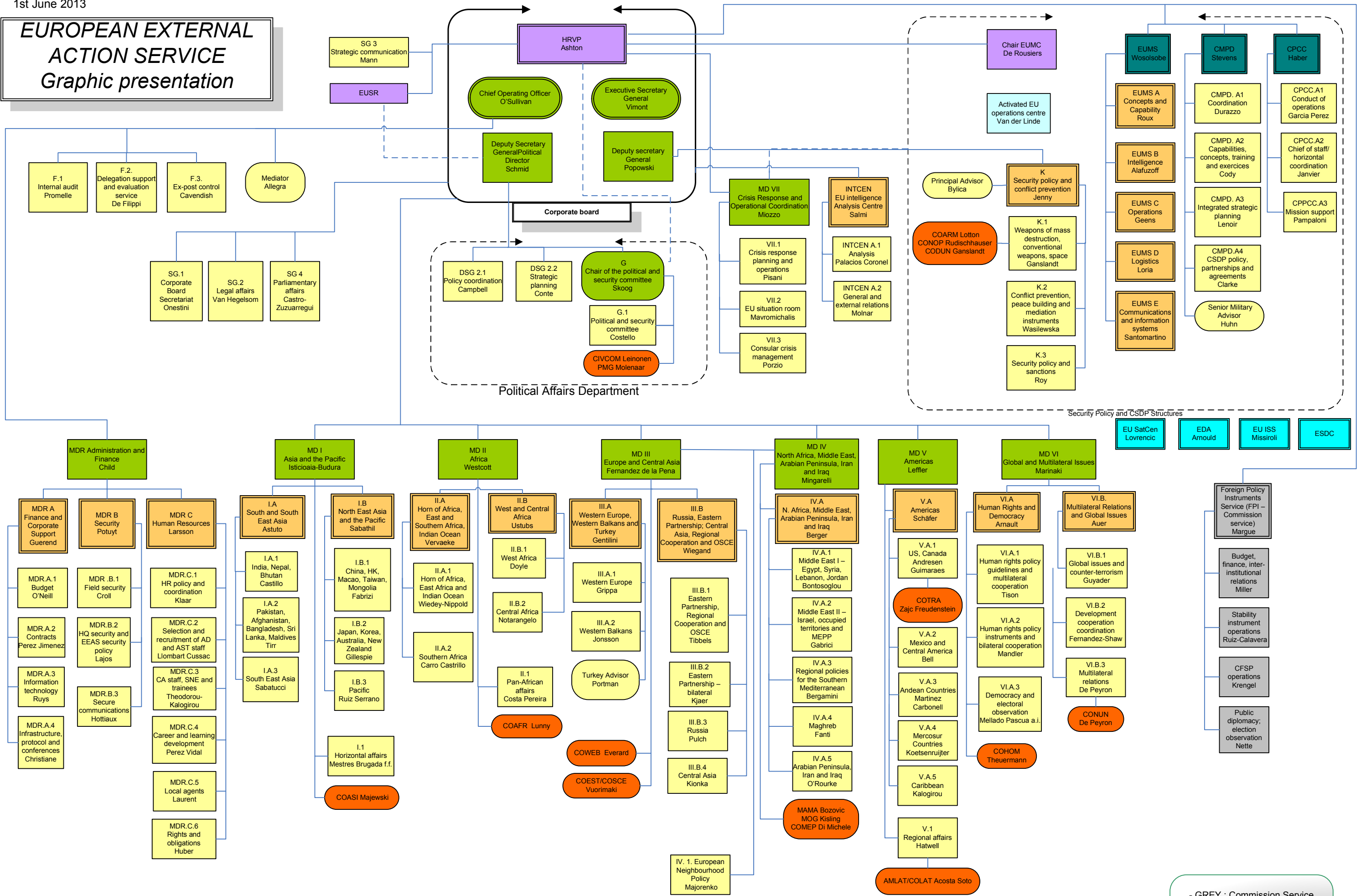
⁹ Cf. doc. 16113/10.

¹⁰ Cf. doc. 13111/1/11 REV 1

NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	
C.1	Grupo dos Conselheiros das Relações Externas* – Sanções ¹
C.2	Grupo do Direito Internacional Público** – Tribunal Penal Internacional
C.3	Grupo do Direito do Mar
C.4	Grupo das Nações Unidas (°°)**
C.5	Grupo da OSCE e do Conselho da Europa (°°)**
C.6	Grupo dos Direitos do Homem (°°)**
C.7	Grupo das Relações Transatlânticas (°°)*
C.9	Grupo da Europa Oriental e Ásia Central (°°)*
C.10	Grupo da EFTA ² **
C.11	Grupo da Região dos Balcãs Ocidentais (°°)*
C.12	Grupo <i>Ad Hoc</i> do Processo de Paz no Médio Oriente(°°)*
C.13	Grupo do Médio Oriente/Golfo (°°)*
C.14	Grupo do Maxerreque/Magrebe (°°)*
C.15	Grupo da África ³ (°°)*
C.16	Grupo ACP ⁴ **
C.17	Grupo da Ásia-Oceânia (°°)*
C.18	Grupo da América Latina (°°)*
C.19	Grupo do Terrorismo (Aspetos Internacionais) *
C.20	Grupo da Não Proliferação (°°)*
C.21	Grupo da Exportação de Armas Convencionais (°°)* – Tratado sobre o Comércio de Armas
C.22	Grupo do Desarmamento Global e Controlo dos Armamentos (°°)** – Espaço
C.23	Grupo dos Bens de Dupla Utilização **
C.24	<i>Dissolvido</i>
C.25	Grupo Político-Militar (°°)*
C.26	Grupo do Comité Militar (GCMUE) ⁵ (°)* – HTF
C.27	Grupo das Questões Comerciais **
C.28	Grupo do Sistema de Preferências Generalizadas
C.30	Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento **
C.31	Grupo da Preparação das Conferências Internacionais sobre o Desenvolvimento **
C.32	Grupo da Ajuda Humanitária e da Ajuda Alimentar
C.33	Grupo dos Produtos de Base
C.34	Grupo dos Assuntos Consulares **
C.35	<i>Dissolvido</i>
C.36	Grupo Nicolaidis ⁶ (°°) *
C.38	Grupo da Aplicação de Medidas Específicas de Combate Ao Terrorismo ⁷

- * Todos os delegados devem possuir credenciação de segurança de nível igual ou superior a SECRET UE/EU SECRET.
- ** Todos os delegados devem possuir credenciação de segurança de nível igual ou superior a CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.
- (°) Comitês e grupos com presidência eleita/nomeada.
- (°°) Comitês e grupos presididos por um representante do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Cf. doc. 5603/04.
- ² Para além dos países da EFTA e das Ilhas Faroé, este Grupo trata de questões relativas ao Mónaco, ao Principado de Andorra, a S. Marinho e à Santa Sé.
- ³ Cf. doc. 8745/08.
- ⁴ Inclui o ACP/FIN.
- ⁵ A presidência deste Grupo é eleita (cf. nota 2 ao Anexo II da Decisão 2009/908/UE do Conselho, de 1 de dezembro de 2009, JO L 322 de 9.12.2009, p. 28). Podem ser convocados peritos para se reunirem paralelamente às reuniões do Grupo (cf. doc. 400/1/00 ADD 1 REV 2, págs. 37-95).
- ⁶ Cf. doc. 8441/03.
- ⁷ Cf. doc. 10826/1/07.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE ACTION SERVICE Graphic presentation



Cabinet of Catherine Ashton

High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the Commission

Name	Responsibilities	Substitute
<p>James MORRISON (JM) Head of Cabinet</p> <p>☎ 99156 ✉ BERL 12/197</p> <p>Deirdre Hughes Assistant ☎ 50397 ✉ BERL 12/192</p> <p>Elizabeth Ann Byrne Assistant ☎ 69188 ✉ BERL 12/192</p>	<p>Overall strategic coordination European Council</p> <p><i>Corporate Board Hebdo</i></p> <p><i>US (State Dept). COREPER</i></p>	OR
<p>Oliver RENTSCHLER (OR) Deputy Head of Cabinet</p> <p>☎ 53516 ✉ BERL 12/231</p> <p>Ziva Kokolj Assistant ☎ 74575 ✉ BERL 12/235</p>	<p>FAC Coordination CSDP NATO Comprehensive Approach Crisis Response Stability Instrument Afghanistan/Pakistan EDA EU SatCen INTCEN</p> <p><i>Staffing</i></p>	CP
<p>Helene HOLM-PEDERSEN (HHP) HRVP Chief of Protocol</p> <p>☎ 93693 ✉ BERL 12/237</p> <p>Karen Ramsey Assistant ☎ 92795 ✉ BERL 12/235</p>	<p>Protocol Travel Special Events</p>	
<p>Cristina CASTAGNOLI (CC) Advisor</p> <p>☎ 86348 ✉ BERL 12/221</p> <p>Miriam Cunill Rafael Assistant ☎ 96470 ✉ BERL 12/219</p>	<p>European Parliament - Advisor European Ombudsman Election Observation GRI Petitions Inter-Institutional issues</p>	OR

Cabinet of Catherine Ashton

High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the Commission

Name	Responsibilities	Substitute
<p>Edward BANNERMAN (EB) Economic Advisor ☎ 56351 ✉ BERL 12/224</p> <p>Julie Soelver Assistant ☎ 64551 ✉ BERL 12/227</p>	<p>Hebdo (Alternate) ECFIN TAXUD/OLAF Budget G7 / G20 EEA Internal Market Task Forces</p>	MC
<p>Lora BORISSOVA (LB) Member ☎ 65347 ✉ BERL 12/232</p> <p>Paula Cejalvo Cabral Assistant ☎ 52474 ✉ BERL 12/227</p>	<p>Southern Neighbourhood MEPP Iraq Maghreb/Mashreq Gulf States UFM OIC</p>	SS
<p>Miguel CEBALLOS BARON (MC) Member ☎ 67503 ✉ BERL 12/224</p> <p>Julie Soelver Assistant ☎ 64551 ✉ BERL 12/227</p>	<p>Asia (with exception AFG/PAK) Industry Competition Trade Climate Environment Agriculture + Fisheries Transport Health</p>	EB
<p>Carl HARTZELL (CH) Member ☎ 59022 ✉ BERL 12/231</p> <p>Fatmire Kamberi Assistant ☎ 90661 ✉ BERL 12/219</p>	<p>Balkans and Central Asia Eastern Neighbourhood Russia Arctic Turkey PSC Enlargement Research Employment and Social Affairs</p>	CP

Cabinet of Catherine Ashton

High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the Commission

Name	Responsibilities	Substitute
<p>Christophe PARISOT (CP) Member</p> <p>☎ 99632 ✉ BERL 12/232</p> <p>Fatmire Kamberi Assistant ☎ 90661 ✉ BERL 12/219</p>	<p>Americas Iran Sahel (Mali, Mauritania, Niger) Non-Proliferation and Disarmament Counter Terrorism Sanctions UN G8 Legal affairs Regional Policy CFSP operations (FPI)</p>	CH
<p>Suvi SEPPÄLÄINEN (SS) Member</p> <p>☎ 53161 ✉ BERL 12/224</p> <p>Paula Cejalvo Cabral Assistant ☎ 52474 ✉ BERL 12/227</p>	<p>Africa Caribbean Development Conflict Prevention/Mediation Human Rights FAC (Development) *with Oliver Rentschler Justice Home Affairs Digital Agenda Education and Culture</p>	LB
<p>Emma TUNNEY (ET) Private Secretary</p> <p>☎ 62719 ✉ BERL 12/207</p>	<p>Logistics, planning, travel Briefing co-ordination Security Liaison Officer (Alternate) Front Office management</p>	AZ
<p>Personal Assistants to HR/VP Catherine Ashton:</p> <p>Aurimas Zabulis ☎ 51099 ✉ BERL 12/207</p> <p>Sonia Azzopardi ☎ 86652 ✉ BERL 12/207</p> <p>Sigrid Sarbas ☎ 57114 ✉ BERL 12/207</p> <p>Catherine Diamonika ☎ 94882 ✉ BERL 12/207</p>		

Cabinet of Catherine Ashton

**High Representative of the European Union for Foreign Affairs and
Security Policy, Vice-President of the Commission**

Name	Responsibilities	Substitute
<p>Archives:</p> <p>Elena Valavani ☎ 67064 ✉ BERL 12/242</p> <p>Taha Essefiani ☎ 88537 ✉ BERL 12/242</p> <p>Veronique Jamsin ☎ 54901 ✉ BERL 12/242</p>		

Table 2. Nationality of HoDs—Representation indicator

Member State	Representation indicator (percentage of HoDs minus percentage of EU's population)*	Heads of Delegation % of the EU	Population % of the EU
Belgium	10.88	13.04	2.16
Ireland	4.33	5.22	0.89
Netherlands	3.65	6.96	3.31
Portugal	3.09	5.22	2.12
Austria	2.68	4.35	1.67
Italy	1.87	13.91	12.04
Finland	1.54	2.61	1.07
Greece	1.22	3.48	2.25
France	1.00	13.91	12.92
Sweden	0.74	2.61	1.86
Lithuania	0.21	0.87	0.66
Malta	-0.08	0.00	0.08
Luxembourg	-0.10	0.00	0.10
Cyprus	-0.16	0.00	0.16
Estonia	-0.27	0.00	0.27
Slovenia	-0.41	0.00	0.41
Latvia	-0.45	0.00	0.45
Spain	-0.48	8.70	9.18
Slovakia	-1.08	0.00	1.08
Denmark	-1.10	0.00	1.10
Hungary	-1.13	0.87	2.00
Bulgaria	-1.51	0.00	1.51
Czech Republic	-2.10	0.00	2.10
UK	-3.68	8.70	12.38
Romania	-4.28	0.00	4.28
Germany	-6.76	9.57	16.33
Poland	-7.62	0.00	7.62

* If the figure is positive, the country is over-represented; if the figure is negative, the country can be deemed under-represented, with zero indicating a perfectly balanced participation.

Source: Own elaboration based on Eurostat data on EU population as of 1.1.2010. See "EU27 population 501 million at 1 January 2010," *Eurostat Newsrelease* 110/2010, 27.7.2010.

Data on HoDs' nationality also provides an interesting insight into the geographical dimension of the issue. In some parts of the world HoDs are often nationals of those Member States that are historically, linguistically or culturally linked to the host country. Such a phenomenon is particularly strong in Africa and South

Appendix: Heads of EU Delegations (14 June 2010)

Afghanistan	Vygaudas Ušackas (Lithuania)
African Union (Addis Ababa)	Koen Vervoeke (Belgium)
Albania	Helmuth Lohan (Germany)
Algeria	Laura Baeza Giralt (Spain)
Angola	João Gabriel de Matos Ferreira (Portugal)
Antigua and Barbuda, Barbados, Dominica, St. Vincent and the Grenadines, St. Lucia, St. Kitts and Nevis, Grenada	Valeriano Díaz (Spain)
Argentina	vacat
Armenia	Raul de Luzenberger (Italy)
Australia, New Zealand	David Martin Pius Daly (Ireland)
Azerbaijan	Roland Kobia (Belgium)
Bangladesh	Stefan Frowein (Germany)
Benin	Françoise Collet (France)
Bolivia	Kenneth Bell (UK)
Bosnia and Herzegovina	Dimitris Kourkoulas (Greece)
Botswana	Paul Malin (Ireland)
Brazil	João Pacheco (Portugal)
Burkina Faso	Amos Tincani (Italy)
Burundi	Alain Darthenucq (France)
Cameroon	Raul Mateus Paula (Portugal)
Canada	Bernhard Brinkmann (Germany)
Cape Verde	Josep Coll i Carbo (Spain)
Central African Republic	Guy Samzun (Belgium)
Chad	Gilles Désesquelles (France)
Chile	Jaime Pérez Vidal (Spain)
China, Mongolia	Serge Abou (France)
Colombia, Ecuador	Fernando Cardesa García (Spain)
Comoros, Mauritius, Seychelles	Alessandro Mariani (Italy)
Council of Europe (Strasbourg)	Luisella Pavan-Woolfe (Italy)
Croatia	Paul Vandoren (Belgium)
Democratic Republic of the Congo	Richard Zink (Germany)
Djibouti	Nicola Delcroix (Italy)

Dominican Republic, Cuba	Irene Horejs (Austria)
East Timor	Juan Carlos Rey Salgado (Spain)
Egypt	Marc Franco (Belgium)
Eritrea	Paola Amadei (Italy)
Ethiopia	Dino Sinigalia (Germany)
Fiji, Cook Islands, Tonga, Kiribati, Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Samoa, Marshall Islands, Tuvalu and Pacific's Overseas Countries and Territories (New Caledonia, Wallis and Futuna, French Polynesia and Pitcairn)	Wiepke van der Goot (Netherlands)
Gabon, Equatorial Guinea, São Tome and Principe	Thierry Mathisse (France)
Georgia	Per Eklund (Sweden)
Ghana	Claude Maerten (Belgium)
Guinea	Philippe van Damme (Belgium)
Guinea-Bissau	Franco Nulli (Italy)
Guyana, Suriname, Trinidad and Tobago, Netherlands Antilles and Aruba	Geert Heikens (Netherlands)
Haiti	Francesco Gosetti di Sturmeck (Italy)
Holy See, Order of Malta, FAO	Yves Gazzo (France)
Hong Kong, Macau	Maria Castillo Fernández (Spain)
Iceland	Timo Summa (Finland)
India, Bhutan	Danièle Smadja (France)
Indonesia, Brunei	Julian Wilson (UK)
Iraq	Ilkka Uusitalo (Finland)
Israel	Andrew Standley (UK)
Ivory Coast	Thierry de Saint Maurice (France)
Jamaica, Belize, Bahamas	Marco Mazzocchi Alemanni (Italy)
Japan	Hugh Richardson (UK)
Jordan, Yemen	Patrick Renauld (France)
Kazakhstan, Turkmenistan	Norbert Jousten (Belgium)
Kenya	Eric van der Linden (Netherlands)
Kosovo (Liaison Office)	Renzo Daviddi (Italy)
Kyrgyzstan	Chantal Hebberecht (Belgium)
Lebanon	Patrick Laurent (France)
Lesotho, Swaziland	Johannes Duynhouwer (Netherlands)
Liberia	Attilio Pacifici (Italy)

Macedonia	Erwan Fouéré (Ireland)
Madagascar	Leonidas Tezapsidis (Greece)
Malawi	Alexander Baum (Germany)
Malaysia	Vincent Piket (Netherlands)
Mali	Giacomo Durazzo (Italy)
Mauretania	Hans-Georg Gerstenlauer (Germany)
Mexico	Marie-Anne Coninx (Belgium)
Moldova	Dirk Schuebel (Germany)
Montenegro	Leopold Maurer (Austria)
Morocco	Eneko Landaburu (Spain)
Mozambique	Glauco Calzuola (Italy)
Namibia	Elisabeth Pape (Germany)
Nepal	Alexander Spachis (Greece)
Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador	Mendel Goldstein (Germany)
Niger	Hans-Peter Schadek (Germany)
Nigeria	David MacRae (UK)
Norway	János Herman (Hungary)
OECD, UNESCO (Paris)	Laurence Argimon-Pistre (France)
OSCE, UNIDO, UNODC, IAEA (Vienna)	Lars-Erik Lundin (Sweden)
Pakistan	Johannes (Jan) de Kok (Netherlands)
Papua New Guinea, Solomon Islands and Vanuatu	Aldo Dell'Aricia (Italy)
Paraguay, Uruguay	Geoffrey Barrett (UK)
Peru	Hans Allden (Sweden)
Philippines	Alistair MacDonald (UK)
Republic of Korea	Brian McDonald (Ireland)
Republic of the Congo	Marcel van Opstal (Belgium)
Russia	Fernando Marzo Valenzuela (Spain)
Rwanda	Michel Arrion (Belgium)
Saudi Arabia, UAE, Qatar, Bahrain	Luigi Narbone (Italy)
Senegal, Gambia	Gilles Hervio (France)
Serbia	Vincent Degert (France)
Sierra Leone	Jean-Pierre Reymondet-Commy (France)
Singapore	Holger Standertskjöld (Finland)

South Africa	Lodewijk A.E. Briët (Netherlands)
Sri Lanka, Maldives	Bernard Savage (UK)
Sudan	Carlo Francesco de Filippi (Italy)
Switzerland, Liechtenstein	Michael Reiterer (Austria)
Syria	Vassilis Bontosoglou (Greece)
Taiwan (European Economic and Trade Office)	Guy Ledoux (France)
Tajikistan	Eduard Auer (Austria)
Tanzania	Timothy Clarke (UK)
Thailand, Cambodia, Laos, Burma	David Lipman (UK)
Togo	Patrick Spirlet (Belgium)
Tunisia, Libya	Adrianus Koetsenruijter (Netherlands)
Turkey	Marc Pierini (France)
Uganda	Vincent De Visscher (Belgium)
Ukraine, Belarus	José Manuel Pinto Teixeira (Portugal)
United Nations (Geneva)	vacat
United Nations (New York)	Pedro Serrano (Spain)
USA	João Vale de Almeida (Portugal)
Venezuela	Antonio Cardoso Mota (Portugal)
Vietnam	Sean Doyle (Ireland)
West Bank and Gaza Strip (European Union Technical Assistance Office)	Christian Berger (Austria)
Zambia	Derek Fee (Ireland)
Zimbabwe	Xavier Marchal (Belgium)