

**Serviço Europeu para
a Acção Externa:
“A Gaiola à Procura
do Pássaro”¹**

14

Hugo Sobral

*Licenciado em Relações Internacionais – Ramo Culturais e Políticas
Universidade do Minho*



Hugo Sobral

Licenciado em Relações Internacionais – Ramo Culturais e Políticas
Universidade do Minho

Licenciado em Relações Internacionais – Ramo Culturais e Políticas – pela Universidade do Minho. Ingressou na carreira diplomática em 1999. Encontra-se actualmente a exercer funções na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia.

A personagem Sherlock Holmes, celebrizada por Sir Arthur Conan Doyle – ou terá sido o contrário? –, costumava dizer que é arriscado teorizar antes de reunir todas as evidências. Não é avisado, por isso, teorizar sobre algo que ainda está em fase de construção e cujos contornos finais se mantêm indefinidos. Contudo, é importante iniciar uma reflexão, a partir dos dados existentes, sobre o que será o Serviço Europeu para a Acção Externa, e de que forma Portugal se deverá posicionar perante esta nova realidade.

Génese

Uma das principais inovações do Tratado Constitucional, assinada em Roma no passado dia 29 de Outubro de 2004, foi a criação de um Serviço Europeu para a Acção Externa – SEAE² – na dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, cuja criação representa também um grande salto qualitativo no supracitado texto. Estas entidades correspondem, de resto, a algumas das recomendações formuladas pelo Grupo de Trabalho VII da Convenção, que tratou precisamente a “Acção Externa da União”³.

Aquando do início das discussões dos “convencionais” sobre o futuro da Europa, ficou claro que era necessário reflectir sobre a dimensão externa da União e sobre o seu papel no sistema internacional. A questão que então se colocava não se prendia com o facto de a União Europeia dever ser ou não ser um actor *per se* (esta ideia tivera já um longo período de maturação desde a crise nos Balcãs, no início dos anos 90, até aos recentes desafios causados pela mundialização, que comprovaram a necessidade da UE assumir um papel central), mas antes com a forma de organização que a União deveria adoptar para promover os seus valores fundacionais e os seus interesses políticos e económicos de uma forma eficaz e coerente⁴.

De entre as várias conclusões e recomendações efectuadas neste domínio, aquela que pretendia responder à necessidade de assegurar uma maior coerência e eficácia ao nível das instituições e ao nível dos serviços foi a da criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União e de um Serviço Europeu para a Acção Externa na dependência do primeiro.

Que contexto?

O Tratado Constitucional não especifica, contudo, quais serão os contornos definitivos do SEAE, remetendo-os para uma decisão posterior do Conselho, que deverá ser tomada com base no trabalho preparatório iniciado em 29 de Outubro último⁵. É, porém, evidente que sendo um serviço de apoio do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, o futuro do SEAE está intrinsecamente ligado a este, residindo no MNE, nas funções que assumirá, e na forma como exercerá o cargo, a resposta para o lugar e atribuições que o SEAE terá na arquitectura institucional da União. Importa, por isso, atentar nas responsabilidades e competências atribuídas ao MNE europeu.

No grupo de trabalho da Convenção, quatro modelos foram apresentados e debatidos para a figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (desde logo, a adopção da designação “Ministro dos Negócios Estrangeiros” é, em si mesma, um avanço considerável, pelo seu valor simbólico). A solução que acabou por prevalecer – “duplo chapéu” – atribui ao Ministro dos Negócios Estrangeiros da União as funções até agora exercidas pelo Alto Representante da UE e pelo Comissário para as Relações Externas⁶.

O MNE será, assim, uma figura híbrida visto que será nomeado pelo Conselho Europeu, presidirá ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, e acumulará o cargo de Vice-Presidente da Comissão, integrando o colégio de comissários. A fórmula encontrada procura, assim, garantir que esta figura seja responsável por todas as acções da União com uma dimensão externa, emanem elas do Conselho ou da Comissão. Esta poderá ser também a resposta à pergunta que Kissinger nunca formulou sobre qual seria o número de telefone da União para onde teria de ligar...

Contudo, este modelo encerra também muitas dúvidas para as quais ainda não há solução. Desde logo, o pesado “fardo” das tarefas que lhe são atribuídas – da representação externa às relações com o Parlamento Europeu, passando naturalmente pelas iniciativas que terá de apresentar no domínio PESC e pela coordenação das actividades externas da Comissão –, que mais do que um Super-Ministro ou um Super-Comissário farão do MNE europeu quase um Super-Homem! Por outro lado, não está explícito ao nível da Comissão de que forma se exercerá a coordenação dos “demais aspectos da acção externa da União”, sobretudo tendo em conta que continua a haver um Presidente da Comissão com estas funções. Esta é uma gestão delicada pois todos sabemos que as relações entre Comissários e a articulação entre os seus pelouros não são sempre as mais fáceis...

Ainda nesta equação, não nos podemos esquecer de outra figura criada com o Tratado Constitucional: o Presidente do Conselho Europeu. Tal como previsto no art.º I – 22.º, “O Presidente do Conselho Europeu assegura ao seu nível e nessa qualidade, a representação externa da União nas matérias de âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União”. Resta por isso saber como se articulará a representação externa e a ambição de falar a “uma só voz” no interior do quadrado formado pelo Presidente do Conselho Europeu – Presidência do Conselho (país que deterá a presidência e que continuará a ter funções de representação externa) – Presidente da Comissão (autoridade à qual o MNE europeu está sujeito na sua qualidade de membro da Comissão) – Ministro dos Negócios Estrangeiros da União.

Todo este exercício decorrerá no contexto dos frágeis equilíbrios institucionais tecidos ao longo da construção europeia que poderão agora ser postos em causa com o novo quadro institucional. Por enquanto, é ainda uma incógnita saber qual a via que o MNE europeu privilegiará e como se posicionará perante os diferentes interesses. É sabido que os grandes países preferem um MNE mais subordinado ao Conselho Europeu (onde têm um peso relativo maior que os restantes Estados-membros, podendo assim condicionar a sua actuação), e que os países mais pequenos preferem um MNE mais independente do Conselho, necessariamente mais próximo da Comissão, onde é suposto predominar o interesse geral da União.

Neste jogo de interesses importa aqui aludir também à posição da instituição que mais poder tem ganho ultimamente com as revisões dos Tratados: o Parlamento Europeu. Para o Parlamento Europeu não é indiferente uma solução

ou outra. O Parlamento pretende reforçar progressivamente a sua influência na acção externa da União, seja por via do orçamento – onde já a exerce de facto, participando com o Conselho e a Comissão no triângulo que fixa as despesas para a PESC – seja ao nível das políticas. Um MNE e um SEAE centrados no Conselho, actuando numa lógica mais intergovernamental, vedariam a possibilidade de um maior escrutínio ao Parlamento Europeu⁷. Ao invés, procedimentos idênticos aos das áreas já comunitarizadas aumentam a possibilidade de intervenção do Parlamento Europeu no processo decisório.

Que serviço europeu para a acção externa?

Com o intuito de avançar na preparação do SEAE, o Conselho Europeu de 17 de Dezembro de 2004 mandatou o Alto Representante/Secretário-geral e a Comissão para elaborarem um relatório de progresso do trabalho preparatório para a reunião do Conselho de Junho de 2005. Para já, foi constituído um grupo de reflexão que está a trabalhar na fase conceptual do SEAE.

Dada a sensibilidade da questão, nomeadamente em matéria de soberania nacional, não têm sido feitos grandes avanços ou declarações públicas devido aos processos referendários em curso em diversos Estados-membros com vista à ratificação do Tratado Constitucional.

Todavia, do que se vai percebendo, e do contexto existente, o SEAE conhece o mesmo tipo de interrogações acima identificadas e moldar-se-á, como vimos, às decisões e ao arquétipo que o MNE europeu for corporizando.

Assim, desde logo, uma das dúvidas que persiste em relação ao SEAE é a da sua composição. O Tratado refere que o Serviço deverá ser composto por “funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais”. Todavia ninguém sabe muito bem como interpretar a expressão “serviços competentes”. Farão parte do novo Serviço todas as Direcções Gerais da “família” RELEX (Direcção-Geral Relações Externas, Comércio, Alargamento, Desenvolvimento, incluindo “EuropeAid” e “ECHO”) constituindo os serviços da Comissão o “núcleo duro” do serviço⁸? Ou constituir-se-á este núcleo duro em torno dos serviços já dependentes do Alto-Representante/Secretário-Geral acrescidos apenas da DG Relex e dos organismos de cooperação da Comissão⁹? A resposta a esta questão não será indiferente ao funcionamento futuro do Serviço...

Por outro lado, o SEAE será apenas responsável pela formulação e proposição das políticas, ou terá igualmente competências ao nível da sua execução? Mais uma vez, os assuntos interligam-se e a resposta a esta questão reside nas sucessivas respostas às questões anteriores. Naturalmente que um SEAE dotado das Direcções-Gerais operacionais da Comissão será muito mais capaz e eficaz se tiver de ser chamado a participar na execução das políticas. A *contrario*, um SEAE apenas com as actuais valências dos serviços do Conselho restringir-se-ia ao *policy making*.

Outro elemento que adensará as dúvidas quanto à articulação futura de todos os organismos é o facto de a União Europeia, com a entrada em vigor do Tratado Constitucional, passar a deter personalidade jurídica¹⁰. Esta circunstância levantará várias questões, por exemplo a da participação da UE enquanto membro de pleno direito em várias organizações

internacionais, e a do estatuto das actuais 128 delegações da Comissão existentes um pouco por todo o mundo. Estas delegações, que poderão integrar o futuro SEAE, como decorre da lógica do sistema previsto no Tratado Constitucional, verão assim o seu estatuto alterado e passarão a ser delegações da União. Quais serão as suas competências? Estarão limitadas às suas actuais funções ou ser-lhes-ão atribuídas mais valências, inclusive de representação? Em caso afirmativo, como se articularão com as representações dos países que exercem a Presidência do Conselho?

É cedo para obter respostas para todas estas questões. Tal como na história da construção europeia, o modelo e os futuros contornos do SEAE evoluirão e tomarão forma com o exercício do cargo.

Portugal: que atitude adoptar?

As implicações da criação de um SEAE variam de Estado para Estado, consoante determinadas variáveis: a sua dimensão, o seu peso, a sua história e a sua ambição. Os Estados pequenos e de média dimensão tendem a encarar com agrado a criação de um SEAE. Este Serviço representa para muitos países, a possibilidade de reforçar a sua representação externa sem acréscimo significativo de custos. Com efeito, alguns Estados membros de menor dimensão e com uma rede diplomática reduzida vêem no SEAE a possibilidade de penetrar e ver os seus interesses representados em partes do mundo onde normalmente não estariam presentes. Já a maioria dos grandes Estados-membros têm do SEAE uma visão mais concorrencial dado que não estão sós na representação externa e poderão estar mais limitados na promoção dos seus interesses nacionais.

Neste contexto, Portugal assume uma posição atípica no seio da UE dado que, sendo um Estado de média dimensão, se encontra numa situação diferente da dos restantes Estados de idêntica e menor dimensão: a nossa história conferiu-nos uma posição de "actor global", sustentada por uma rede diplomática muito diversificada, apenas comparável à dos grandes Estados-membros. Interessa-nos assim, dada a nossa posição ambivalente, que as atribuições do futuro SEAE possam representar um bom compromisso e respeitar os equilíbrios institucionais existentes.

Portugal deverá igualmente procurar que a criação do SEAE decorra da forma mais transparente e participada possível e que a representação equilibrada de todos Estados membros seja assegurada. Este é um ponto importante na medida em que as resistências dos cidadãos e das próprias administrações ao SEAE poderão diminuir caso se vejam representados pelos seus nacionais. Por outro lado, a diplomacia e a representação externa são atributos de Estados soberanos independentemente da sua dimensão, pelo que é essencial que todos se possam rever na futura composição do SEAE. Naturalmente, para que isto se concretize, tem de haver disponibilidade por parte das diplomacias nacionais para enviar funcionários para o SEAE.

Deveremos ainda participar activamente na discussão e definição do SEAE, procurando garantir a sua implementação gradual. A actividade do SEAE deverá centrar-se, inicialmente, nos domínios onde já existe um acervo comunitário, consolidando-se assim as suas funções. Soluções maximalistas, de início, arriscam uma grande destabilização do sistema. Por outro lado as delegações da União deverão, numa primeira fase, ocupar-se essencialmente das questões de comércio,

desenvolvimento e protecção consular. Esta é uma vertente importante na medida em que conferirá uma visibilidade e utilidade efectivas ao SEAE perante os cidadãos. O trágico episódio do tsunami no sudeste asiático constitui um bom exemplo de como poderá ser útil no futuro dispor de uma representação que assegure a coordenação no auxílio de emergência e a protecção consular a todos os cidadãos europeus.

Finalmente, é importante que a participação portuguesa na criação do SEAE se possa interligar com uma reflexão sobre a nossa estrutura e rede diplomática, devendo esta ocasião constituir uma oportunidade para equacionar o seu funcionamento e redimensionamento em função das necessidades, prioridades e objectivos que se determinem para a política externa portuguesa.

¹ Título inspirado pela intervenção do então comissário Pascal Lamy no Grupo de Trabalho VII da Convenção sobre a “Acção Externa da UE”.

² Com efeito, o art.º II-296 do texto constitucional prevê no seu terceiro parágrafo: “No desempenho das suas funções, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União é apoiado por um Serviço Europeu para a Acção Externa. Este Serviço trabalha em coordenação com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. A organização e funcionamento do serviço europeu para a Acção Externa são estabelecidos por decisão europeia do Conselho. Este delibera sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União, após consulta do Parlamento Europeu e após aprovação da Comissão.”.

³ Um dos mais activos entusiastas da criação de um Serviço Europeu foi o Ministro alemão dos Negócios Estrangeiros, Joschka Fischer, que apresentou uma proposta específica neste sentido.

⁴ Relatório Final do Grupo de Trabalho VII – Acção Externa da UE; http://www.europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc161202_fr.pdf.

⁵ O Tratado Constitucional numa declaração anexa refere que “(...) logo que for assinado o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, o Secretário-Geral do Conselho, Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, a Comissão e os Estados-Membros deverão dar início aos trabalhos preparatórios relativos ao Serviço Europeu para Acção Externa”, o que significa que desde 29 de Outubro último está em curso o processo de formação do SEAE.

⁶ De acordo com o art.º I – 28.º § 2 “O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui com as suas propostas, para a definição dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. (...)” § 3: “O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros” § 4: “O Ministro dos Negócios Estrangeiros 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 suas responsabilidades ao nível da Comissão, e apenas em relação a essas responsabilidades, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União fica sujeito aos processos que regem o funcionamento da Comissão, na medida em que tal seja compatível com os n.ºs 2 e 3.”.

⁷ Atente-se a este respeito nos receios já expressos por Elmar Brock, o deputado democrata-cristão alemão, presidente do Comité de Relações Externas do Parlamento Europeu que, em declarações ao *Financial Times* de 28/02, alertava para o carácter incontrolável do futuro MNE e para o risco do SEAE criar uma nova burocracia europeia: “*An independent «super administration» of that kind would take an uncontrollable life of its own, unduly raise the status of foreign minister, even in the relation to the Commission President.*”...

⁸ Esta foi a solução preconizada pelos então comissários António Vitorino e Michel Barnier, aquando da sua intervenção nos trabalhos da Convenção designado por "modelo Comissão" no *paper* da SWP "The European External Action Service" de Andreas Maurer e Sarah Reichel.

⁹ Este seria o modelo que mais conviria ao Conselho, designado por "modelo Conselho" no mesmo *paper*.

¹⁰ Duke Simon (2004) "The Institutional Dimensions of External Action" em *Eipascope* 3, Maastricht:EIPA.