

O impacto do Tratado de Lisboa na política externa portuguesa

ALGUNS DOS MAIS RELEVANTES IMPULSOS introduzidos no processo de integração europeia pelo Tratado de Lisboa (TL) podem ser encontrados no domínio das relações externas da União Europeia. Este artigo irá analisar o alcance desses impulsos (I), para focar as potenciais repercussões para a definição da política externa portuguesa (II a III).

Implicações do TL para as relações externas da União Europeia

O TL aboliu a estrutura dita “de pilares” criada pelo Tratado de Maastricht para a prossecução da política externa da União Europeia. Esta previa, como um primeiro pilar, as Comunidades Europeias, sujeitas a um método decisório supranacional – o método comunitário –, caracterizado pela existência de instituições próprias com poderes efectivos e pela adopção da regra da maioria no Conselho. Baseadas na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, as Comunidades desenvolveram personalidade jurídica

internacional que lhes permitia vincular-se a acordos internacionais e estabelecer delegações em Estados terceiros e organizações internacionais. Por outro lado, num segundo pilar, encontrávamos a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a qual cobria “todos os domínios da política externa e de segurança” da União (anterior art. 11.º do Tratado da União Europeia), estando para o efeito submetida a um método decisório intergovernamental, fundado na adopção da regra da unanimidade no Conselho para as suas deliberações e na exclusão da intervenção efectiva das demais instituições da União. Um dos objectivos do TL foi justamente eliminar aquilo que Jacques Delors apelidou de “esquizofrenia organizada” da União Europeia. Esta traduzia-se na convivência simultânea de uma política externa intergovernamental definida pelo Conselho e de uma acção externa das Comunidades de matriz supranacional dirigida pela Comissão Europeia. Este estado de coisas passou para a opinião

pública pela via de uma pergunta atribuída a Henry Kissinger: qual era, afinal, o número de telefone da Europa?

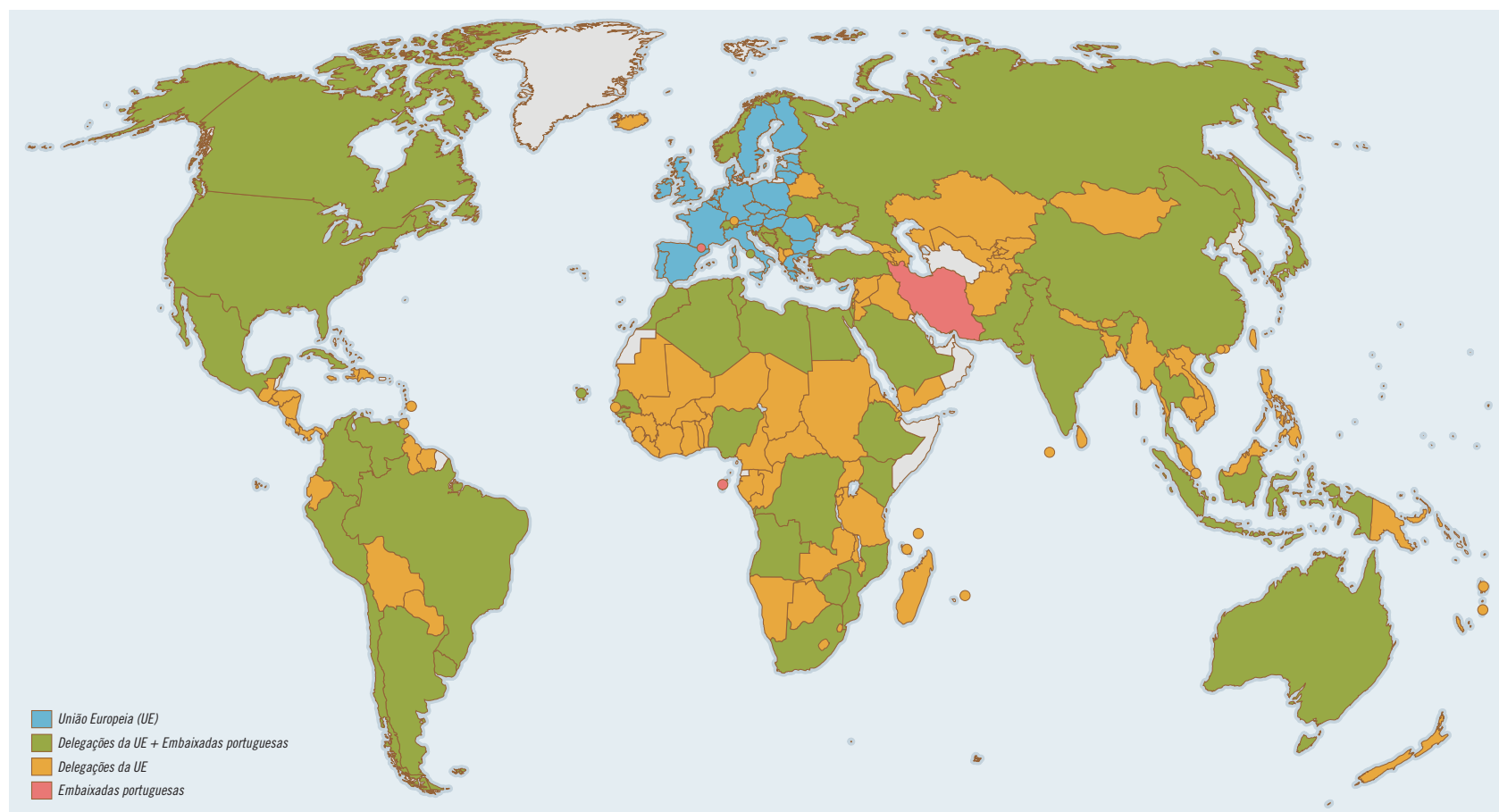
As principais alterações introduzidas pelo TL no domínio da política externa tiveram assim como propósito comum unificar a intervenção externa da UE e, por essa via, combater a dita esquizofrenia. A mais radical destas parece ser a abolição da estrutura de pilares criada pelo Tratado de Maastricht, pela qual se determinou a absorção das Comunidades Europeias e a sua substituição pela União Europeia, que se passou a fundar no Tratado da União Europeia e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a nova designação do Tratado da Comunidade Europeia. A União ganhou com isso personalidade jurídica, o que lhe permitirá estabelecer uma rede de delegações e concluir convenções internacionais com Estados terceiros e organizações internacionais. No novo quadro institucional, a PESC permanece, não obstante, como uma “ilha” ainda sujeita ao método intergovernamental. Os Estados membros continuam, portanto, a deter o controlo do processo decisório nesta área.

Para além de elencar, pela primeira vez, um conjunto de princípios autónomos e gené-

ricos para a política externa da União (art. 21.º do Tratado da União Europeia), a alteração introduzida pelo TL que tem um maior impacto na definição da política externa da União é do foro institucional e consubstancia-se na criação de uma figura que faz a ponte entre o Conselho e a Comissão. Trata-se do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o qual assume uma condição híbrida de vice-presidente da Comissão e de presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros. No desempenho das suas funções, o alto representante está apoiado no Serviço Europeu de Acção Externa, composto por funcionários da Comissão e do Conselho – a fusão das respectivas burocracias com responsabilidade na política externa da União constitui um dos pontos mais relevantes do TL –, bem como, pela primeira vez, por membros dos corpos diplomáticos nacionais dos Estados membros, os quais devem representar, pelo menos, um terço do total dos seus efectivos.

O Tratado de Lisboa e a Política Externa Portuguesa

Para compreender o impacto das macroalterações na estrutura da União Europeia do TL



As Delegações da União Europeia e as Embaixadas Portuguesas no Mundo. Fonte: Francisco Pereira Coutinho e Jorge Azevedo Correia.

na política externa portuguesa, é necessário aferir a dimensão da reestruturação que estas implicaram no organigrama do Estado português e nos sectores encarregues da execução da sua política externa.

A análise não deverá, porém, limitar-se a uma observação das estruturas institucionais. Necessita observar os processos de correlação entre os agentes e as suas motivações e finalidades privadas e grupais. A forma como as alterações do TL se repercutem nos agentes encarregues da prossecução da política externa, com particular destaque para os diplomatas, pode fazer incidir alguma luz sobre o rumo da política externa nacional. Interessa, como pano de fundo, perspectivar a forma como essas alterações poderão fazer divergir ou convergir as políticas nacionais e europeias.

No panorama institucional do Estado português, as alterações são compagináveis com o carácter materialmente pouco revolucionário das disposições do TL em matéria de política externa. A manutenção do paradigma intergovernamental torna desnecessárias alterações estruturais significativas em termos de organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros. É sobretudo em termos funcionais que as alterações nas disposições do Tratado mais se fazem sentir. Em primeiro lugar pelo reforço da ligação com os deputados do Parlamento Europeu, que viram as suas competências de fiscalização reforçadas em assuntos de política externa (art. 36.º do Tratado da União Europeia). Em segundo lugar, acompanhando os desafios gerados pelo aumento de matérias decididas na fórmula supranacional em assuntos que envolvam negociação nas instituições europeias, existe um reforço de importância da Comissão Interministerial de Assuntos Europeus. O objectivo deste fortalecimento passa por dar uma resposta mais eficaz a assuntos técnicos e obter uma melhor concertação de posições entre os ministérios que têm assento no Conselho de Ministros. O Ministério dos Negócios Estrangeiros reforça, dessa forma, o seu importante papel de veículo de difusão interna e coordenação política, ajustando entre si as várias “políticas externas ministeriais” no seio do Estado português, acrescentando, agora com poder reforçado, essa função ao seu tradicional papel de representação externa do Estado.

Outro ponto relevante para a política externa portuguesa resultante do TL decorre da criação do Serviço Europeu de Acção Ex-

terna. A adopção de um corpo diplomático próprio da União criou uma situação nova no contexto da diplomacia portuguesa, ao instituir uma carreira diplomática que compete, em termos de empregabilidade, com o monopólio tradicional do Estado Português. Tal alteração poderá, no futuro, conduzir a alterações significativas na estrutura da diplomacia portuguesa, nomeadamente a uma maior especialização dos elementos deste corpo do Estado em assuntos da União, tendo em vista a abertura de perspectivas nessa carreira alternativa. Isto poderá influenciar a diplomacia portuguesa num sentido de cada vez mais a envolver e confundir com as finalidades da União Europeia, mesmo tendo em conta que o período máximo de funções que um diplomata de um Estado membro pode ter no SEAE é de oito anos, e que durante esse tempo se mantém incorporado no serviço nacional, para onde deverá regressar concluída a sua comissão de serviço.

“ [...] têm surgido alguns receios de que a política externa portuguesa possa, num tempo não muito longínquo, perder o seu estatuto autónomo face à União.

De momento, o impacto desta carreira na diplomacia portuguesa é, ainda, diminuto, não havendo no Concurso para Chefias de Delegação do SEAE nenhum diplomata português a ocupar qualquer das oitenta vagas à disposição dos Estados membros, apesar de vários portugueses oriundos das instituições europeias ocuparem o referido cargo em postos de relevo (EUA, Venezuela, Ucrânia, p. ex.). O interesse dos funcionários do MNE pela possibilidade de inserção neste serviço foi, por enquanto, residual. Este desinteresse, se não for meramente conjuntural, pode significar um afastamento do cenário de convergência da diplomacia portuguesa com a europeia, através desta via sistémica, num horizonte próximo.

Se no panorama diplomático a questão da absorção da diplomacia portuguesa na União parece não se colocar a breve prazo, da coexistência destes dois serviços diplomáticos, com inevitáveis sobreposições que advêm do

O SERVIÇO EUROPEU DE ACÇÃO EXTERNA E A COMPATIBILIZAÇÃO COM AS POLÍTICAS EXTERNAS NACIONAIS

Os problemas associados à participação de diplomatas nacionais no Serviço Europeu de Acção Externa relacionados com a compatibilização com as políticas externas nacionais não passaram despercebidos aos Estados membros. Para acomodar as sensibilidades nacionais, duas declarações sobre a PESC foram incluídas na acta final do Tratado de Lisboa: (i) a primeira refere que a criação do alto representante e o estabelecimento do Serviço de Acção Externa “não afectam as responsabilidades dos Estados membros, tal como presentemente consagradas, para a formulação e condução das respectivas políticas de negócios estrangeiros, nem as suas representações em países terceiros ou em organizações internacionais”; (ii) a segunda nota que o desenvolvimento da PESC “não afectará a base jurídica, responsabilidades e competências actuais de cada Estado membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (Acta Final da Conferência de Representantes dos Estados membros, de 3 de Dezembro de 2007, declaração n.º 13 e 14, JOUE, de 30 de Março de 2010, C-83/343).

carácter interministerial da política externa europeia, têm surgido alguns receios de que a política externa portuguesa possa, num tempo não muito longínquo, perder o seu estatuto autónomo face à União. Nas presentes circunstâncias, quer a existência de constrangimentos financeiros, quer a amplitude da rede diplomática portuguesa face à extensão da europeia, poderiam gerar um debate em torno do número de representações do Estado português em favor da presença europeia. Isso representaria um retrocesso dos interesses da política externa portuguesa que, por múltiplas razões, nomeadamente históricas, está presente em locais que não constituem uma prioridade imediata e evidente para o Estado português.

O Futuro das Relações entre a Política Externa Portuguesa e Europeia

É importante realçar que a União e a PESC constituem uma prioridade da política externa portuguesa, mas que ainda estão longe de uma consonância, em que se possa argumentar que os interesses portugueses se encontram perfeitamente identificados com a política definida em Bruxelas. As especificidades de Portugal enquanto comunidade política e a sua inserção na comunidade internacional são relativamente evidentes. Com todas as limitações de um Estado médio europeu, o Estado português possui uma política externa com uma dimensão globalizada, em virtude da dispersão das suas comunidades por todo o mundo, de laços que são herança de um império pluricontinental e de uma diplomacia sedimentada por séculos de presença e experiência, características que alavancam

Portugal para um lugar onde pode claramente competir acima dos outros países da sua dimensão económica e demográfica, como recentemente se viu pela obtenção de um lugar não-permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biénio 2011-2013. Porém, a política de manutenção dessa estrutura extensa e autónoma poderá sofrer um retrocesso, caso os constrangimentos financeiros de Portugal se agudizem nos próximos anos, ou caso o balanço das reais mais-valias dessa política global sejam avaliados por decisores menos sensíveis aos méritos não quantificáveis da política externa. Nesse contexto seria possível aceitar uma redução da representação do Estado português em pontos do globo não-prioritários e onde existem comunidades portuguesas reduzidas. A ampla sobreposição das representações portuguesas e da União poderá gerar o reforço das competências da diplomacia europeia num prazo relativamente alargado, permitindo, então, repensar a concentração dos esforços nacionais noutras prioridades. Num prazo ainda mais dilatado, e com um drástico aprofundamento da PESC, existirá a possibilidade de especialização das diplomacias nacionais em sectores temáticos ou geográficos, como forma de divisão de trabalho. Tal só poderá ocorrer, porém, através da reestruturação do actual quadro institucional.

Em suma, as alterações do Tratado de Lisboa estão longe de ser revolucionárias, constituindo uma fórmula que precisará de uma profunda reforma estrutural, caso seja decidido um aprofundamento e aumento das competências e finalidades da PESC, ou uma maior identificação desta com as políticas externas dos Estados membros. ■