



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

DISSERTAÇÃO REALIZADA NO ÂMBITO DO MESTRADO EM  
DIREITO E PRÁTICA JURÍDICA NA ESPECIALIDADE DE DIREITO  
INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO EXTERNA: UM  
VERDADEIRO SERVIÇO DIPLOMÁTICO PARA A POLÍTICA  
EXTERNA EUROPEIA?**

SOB A ORIENTAÇÃO DA SR.<sup>a</sup> PROFESSORA DOUTORA  
MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS

JOÃO PEDRO MADANÇOS DOS SANTOS

LISBOA

2018/2019

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto o Serviço Europeu para a Ação Externa, enquanto serviço e corpo diplomático que serve e promove, tanto os interesses e valores europeus com base nos quais a União Europeia foi fundada, mas também os interesses e valores dos Estados Membros da União Europeia que apesar de procurarem uma cultura europeia comum, acabam, por vezes, a desenvolver uma diplomacia que nem sempre vai ao encontro dos objetivos delineados pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, pelo seu Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pela União Europeia enquanto organização internacional com competências em matéria de política externa.

Procuramos perceber até que ponto consegue exercer as suas funções enquanto serviço diplomático que se equipara a um serviço diplomático dos Estados, se as condições, que existem à luz do direito diplomático e da prática internacional diplomática, permitem que o corpo diplomático europeu consiga atuar junto do palco internacional de forma a que seja possível alcançar os seus objetivos ao nível da sua política externa, falamos aqui da observação e partilha de informação, negociação com o Estado acreditador, proteção diplomática e promoção de relações bilaterais, questões transversais a todos os serviços diplomáticos à luz do direito internacional público.

Este serviço diplomático não se encontra apenas limitado pelo direito internacional público, outros aspetos como os interesses e o papel dos Estados Membros, outros sujeitos de direito internacional e as próprias instituições europeias acabam por em causa o papel de um corpo diplomático que possui, cerca de 140 delegações da União e que tem como uma das suas principais funções assegurar e garantir a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União entre os Estados Membros e as instituições europeias e as suas outras políticas, onde o Alto Representante assume um papel de extrema importância para assegurar esta coesão, tendo por base os cargos que foram atribuídos ao Alto Representante com o Tratado de Lisboa.

Palavras-chave: Serviço Europeu para a Ação Externa, Delegações da União, Formação Diplomática, Corpo Diplomático Europeu, Prática Internacional Diplomática

## **ABSTRACT**

The subject of this work is the European External Action Service as a diplomatic service and body serving and promoting both the European interests and values on the basis of which the European Union was founded, as well as the interests and values of the Member States of the European Union, which despite of pursuing a common European culture, sometimes end up developing a diplomacy that does not always meet the objectives outlined by the European External Action Service, its High Representative of the Union for Foreign Affairs and Policy Security Council and the European Union as an international organization with competence in foreign policy matters.

We try to understand the extent to which it can carry out its functions as a diplomatic service which is equivalent to a diplomatic service of the States if the conditions which exist in the light of the international diplomatic law and international diplomatic practice allow the European diplomatic corps to be able to act at the international level required in order to achieve its objectives in terms of its foreign policy, we are talking about the observation and sharing of information, negotiation with the receiving State, diplomatic protection and the promotion of bilateral relations, cross-cutting issues for all diplomatic services to the light of public international law.

This diplomatic service is not only limited by public international law, other aspects such as the interests and role of the Member States, other subjects of international law and the European institutions themselves are undermining the role of a diplomatic corps which, 140 of the Union's delegations and whose main function is to ensure the consistency between the different areas of the Union's external action between Member States and the European institutions and their other policies, in which the High Representative takes a leading role importance of ensuring this cohesion, considering the jobs that were assigned to the High Representative under the Lisbon Treaty.

**Keywords:** European External Action Service, Union Delegations, Diplomatic Training, European Diplomatic Corps, International Diplomatic Practice

## Índice

1 - Lista de Abreviaturas .....	6
2 - Introdução.....	7
3 - Serviço Europeu para a Ação Externa.....	10
3.1 - Estatuto Jurídico.....	11
3.2 - Atribuições .....	12
3.3 - Organização Administrativa.....	14
3.4 - O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.....	15
3.5 - Delegações da União.....	16
4 - Serviço Europeu para a Ação Externa à luz do Direito Internacional Público .....	19
4.1 - União Europeia enquanto organização internacional <i>sui generis</i> à luz do direito internacional .....	19
4.2 – Aplicação da Convenção de Viena de Relações Diplomáticas às relações diplomáticas da União Europeia.....	19
4.2.1 – Estabelecimento das relações diplomáticas por parte da União Europeia..	23
4.2.2 – Acreditação dos membros diplomáticos da União Europeia.....	24
4.3 – Passaporte Diplomático .....	29
4.4 – Utilização de Bandeira, Escudo e Hino .....	30
5 - Representação da União junto das Organizações Internacionais .....	33
5.1 – Delegações da União junto das Organizações Internacionais .....	34
5.1.1 – Representação externa da União Europeia à luz da divisão de competências .....	37
5.1.2 – Representação junto da Assembleia Geral das Nações Unidas.....	38
5.1.3 – Representação junto da Organização Mundial do Comércio .....	40
5.1.4 – Representação junto da FAO.....	41
5.1.5 - Declarações em nome da União Europeia junto de Organizações Internacionais.....	42
6 – Funções das Delegações da União.....	45
6.1 – Funções das Delegações da União no âmbito da Decisão (2010/427/UE) e da CVRD .....	47
6.2 – Funções Diplomáticas .....	48
6.2.1 – Representação da União Europeia.....	48
6.2.2 – Negociação com o Governo do Estado Acreditador .....	50

6.2.3 – Funções de observação, recolha e partilha de informação .....	51
6.2.4 – Promoção de relações bilaterais .....	52
6.3 – Funções Não Diplomáticas .....	53
6.3.1 – Coordenação com os Estados Membros .....	53
6.3.2 – Cooperação para o Desenvolvimento .....	54
7 – Função de Proteção.....	57
7.1 – Proteção Diplomática .....	57
7.2 – Asilo diplomático e direito de refúgio nas delegações da União .....	60
7.2.1 – Acordos de Cooperação .....	62
7.2.2 – Procedimento .....	62
8 – Serviço Europeu para Ação Externa e a Formação Diplomática .....	65
8.1 - Funcionários .....	67
8.2 – Formação Diplomática .....	69
8.2.1 – Programa Diplomático Europeu .....	71
8.2.3 - Academia Diplomática Europeia .....	72
9.1 – Representação da União .....	81
9.1.1 – Relação com o Presidente do Conselho Europeu .....	81
9.1.2 – Relação com a Comissão Europeia .....	82
10 - Posição Adotada.....	84
11 – Conclusão .....	91
a) Monografias e Dissertações de Mestrado.....	94
b) Analítico .....	94
c) Documentos Internacionais .....	98
d) Jurisprudência .....	100

## 1 - Lista de Abreviaturas

Alto Representante - Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas

CEE – Comunidade Económica Europeia

COM – Comissão Europeia

CVRD – Convenção de Viena de Relações Diplomáticas

EM - Estados Membros da União Europeia

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

PDE – Programa Diplomático Europeu

PE – Parlamento Europeu

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

OMC – Organização Mundial do Comércio

SEAE - Serviço Europeu para a Ação Externa

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

TUE - Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

## 2 - Introdução

O trabalho a que me proponho realizar tem como objeto principal o Serviço Europeu para a Ação Externa, com especial enfoque na sua vertente de corpo diplomático que procura assegurar e garantir uma política externa europeia coerente e coesa.

Este trabalho tem como principal objetivo dar uma resposta relativamente ao facto de saber se estamos ou não perante um verdadeiro corpo diplomático europeu capaz de representar a União Europeia junto de Estados terceiros e de organizações internacionais, através da sua rede externa, mas que ao mesmo tempo se encontra dentro de um regime, que não corresponde apenas ao seu direito primário e direito derivado. Falamos aqui do direito internacional público, com ênfase no direito diplomático, que será o principal alicerce e instrumento para a realização desta dissertação.

Procuramos aqui fazer uma análise do Serviço Europeu para a Ação Externa, à luz do direito diplomático, perceber de que forma é que a União Europeia se enquadra do regime do Convenção de Viena de Relações Diplomáticas e até que ponto este regime permite que a União Europeia, através do seu corpo diplomático, consiga desempenhar as suas funções diplomáticas e não diplomáticas, que se encontram estabelecidas, tanto na Decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (2010/427/UE), como no direito internacional positivo e costumeiro.

No ponto 3 é feita uma breve e sintética análise do regime jurídico do Serviço Europeu para a Ação Externa, como uma base introdutória para perceber de que forma funciona o serviço, quais as suas funções e atribuições e quem são os principais agentes deste corpo diplomático europeu que tem se encontra representado externamente por 140 Delegações da União.

De seguida, procuramos fazer uma interpretação deste corpo diplomático no âmbito do direito internacional público, entender até que ponto é capaz de exercer as suas funções da melhor maneira possível, tendo sempre como base o regime jurídico pelo qual todos os serviços diplomáticos se regem, tanto ao nível da sua representação junto de outros Estados, como ao nível do desempenho das suas funções.

Partimos do entendimento, que apesar de, estarmos perante uma organização internacional que tem como um dos seus maiores desafios a representação externa a uma só voz e que por vezes os restantes Estados não sabem a quem se devem dirigir para comunicar e negociar com a União Europeia, existe um verdadeiro serviço diplomático que se equipara aos restantes serviços diplomáticos dos Estados e procura agir diplomaticamente da mesma forma que os Estados. Todavia, é preciso ter em consideração qual o papel e futuro que os Estados Membros querem atribuir ao corpo diplomático europeu pois só aqui, apesar do princípio de divisão de competência que permite ou não um maior papel e envolvimento no palco internacional, é que verdadeiramente iremos perceber até que ponto é possível uma verdadeira coerência e coesão da política externa europeia, que representa e fala a uma só voz através das delegações da União acreditadas junto dos Estados terceiros e Organizações Internacionais.

Esta vontade política ou falta dela é visível em vários aspetos que serão abordados ao longo desta dissertação, nos pontos 4 a 7, que incidem sobre questões que estão diretamente relacionadas com o desempenho das funções das delegações, do seu pessoal e do próprio Serviço Europeu para a Ação Externa, nomeadamente, no âmbito da atribuição de passaportes diplomáticos a funcionários do Serviço Europeu para a Ação Externa que por vezes criam problemas à sua deslocação e como é sabido esta situação é de extrema importância devido à sua presença e destaque que é dado o âmbito da Convenção de Viena de Relações Diplomáticas. Outro aspeto é o critério de precedência e equiparação dos Chefes de delegação aos Embaixadores que tem levantado problemas ao nível protocolar, funcional e de prática internacional diplomática.

Ainda dentro dos contornos do desempenho das suas funções e as limitações que podem impor ou não, surgem outras questões que estão direta ou indiretamente relacionadas com a posição do Estados Membros relativamente a este serviço diplomático, que em certas situações acabam por se sobrepor ao papel dos Estados Membros junto de Estados terceiros e Organizações Internacionais, seja por uma questão de necessidade, devido ao facto de não existir outra representação europeia naquela localização ou pelo simples facto de a delegação da União ter sido chamada a exercer esta função por estar melhor preparada tanto a nível político, diplomático, financeiro ou de recursos humanos.



À partida parece os Estados Membros têm grande influência na capacidade e desempenho de funções do Serviço Europeu para a Ação Externa, como é de se notar ao nível da formação diplomática, que podemos argumentar que em certa parte é uma questão que não se desenvolve por falta de vontade do Estados Membros e que acabam por fazer parte, hoje em dia, deste processo que se destaca pela necessidade cooperação e coordenação entre a UE e os EM, com especial enfoque no Programa Diplomático Europeu, que surge como um aspeto importante da formação diplomática europeia. Todavia, parece insuficiente se pensarmos que a formação diplomática tem que levar à criação de um *esprit de corps* europeu, algo que à partida parece muito difícil devido à natureza e trabalho que os diplomatas europeus, que provêm de vários países e culturas, desempenham em Bruxelas e nas delegações da União.

Posteriormente, analisaremos à figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política Externa, de forma a perceber se é possível ou não equiparar esta figura, criada pelo Tratado de Lisboa, à figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros transversal a todos os Estados.

Por fim, será dada a nossa opinião sobre as diversas questões e assuntos que serão abordados ao longo da dissertação, para que seja possível responder à pergunta que foi colocada por nós como principal tema desta dissertação.

### 3 - Serviço Europeu para a Ação Externa

O Serviço Europeu para a Ação Externa (doravante SEAE) foi criado pelo Tratado de Lisboa. A sua organização e funcionamento foram definidos através de Decisão do Conselho (2010/427/UE), deliberando sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (doravante Alto Representante), após consulta ao Parlamento Europeu e aprovação da Comissão.<sup>1</sup> Um dos objetivos do Tratado de Lisboa com a criação do “novo corpo diplomático europeu”, foi o de garantir uma política mais coesa, coerente e visível no âmbito das relações externas da União Europeia (doravante UE)<sup>2</sup>, em matéria de atuação internacional e com incidência no seu relacionamento com Estados terceiros, outros sujeitos de direito internacional e Organizações Internacionais.

À luz do Tratado da União Europeia (doravante TUE), é considerado como um serviço de apoio ao Alto Representante, que se encontra sob a sua autoridade e é composto por uma administração central e por um conjunto de delegações da União que se encontram acreditadas junto de países terceiros e de organizações internacionais.<sup>3</sup>

O artigo 1.º da Decisão (2010/427/UE), define a natureza e o âmbito do SEAE e define o SEAE como um órgão funcionalmente autónomo, separado do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão (doravante COM), ao qual é atribuída capacidade jurídica para desempenhar as suas funções e atribuições, de forma a alcançar objetivos estabelecidos.

O SEAE, enquanto órgão da UE, tem como principais funções apoiar o Alto Representante no desempenho dos seus mandatos, enunciados, nomeadamente, nos artigos 18.º e 27.º do TUE, assim como assistir o Presidente do Conselho Europeu, o

---

<sup>1</sup> Artigo 27.º, n.ºs 2 e 3 do Tratado da União Europeia.

<sup>2</sup> “The enhanced European external relations machinery resulted in a new actors speaking and acting on behalf of the Union. The European Commission continues to represent the Union externally, with the exception of the common foreign and security policy ... the President of the European Council and the High Representative... The former represents the Union on issues of common and security policy... The latter has the more general mission to take the lead in the Union’s common foreign and security policy assisted by the EEAS...” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons*, Leuven Centre for Global Studies, Working Papers n.º 62, 2011, p. 7, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2011/62WoutersDuquet](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2011/62WoutersDuquet).

<sup>3</sup> Artigo 1.º, n.ºs 3 e 4 da Decisão do Conselho (2010/427/UE).

Presidente da COM e a COM no exercício das suas funções no âmbito das relações externas.<sup>4</sup>

De destacar ainda, tripla proveniência do pessoal do SEAE, dos serviços do Secretariado-Geral do Conselho, serviços da COM e dos serviços diplomáticos nacionais, com base num recrutamento que procura garantir a elevada competência e integridade do pessoal e o respeito por um critério de “equilíbrio geográfico”.

### 3.1 - Estatuto Jurídico

O SEAE foi estabelecido pela Decisão do Conselho como um órgão funcionalmente autónomo da UE, ao qual é atribuída capacidade jurídica necessária, contudo não se encontra enumerado no artigo 13.º do TUE e por esta razão não pode ser considerado uma instituição da UE<sup>5</sup>.

Ficou assim estabelecido que o SEAE seria um serviço *sui generis*, distinto tanto da COM, como do Secretariado do Conselho, com natureza autónoma, no âmbito do orçamento administrativo e da gestão do pessoal, sendo que o seu orçamento tem uma secção própria no orçamento da União. No entanto encontra-se sujeito às regras orçamentais e de controlo gerais, cuja proposta e execução é assegurada pelo Alto Representante.

O estatuto de órgão *sui generis* é resultado de uma incapacidade de definição, uma vez que existiam opiniões diferentes sobre qual o papel do SEAE, se devia ser um órgão intergovernamental que fizesse parte ou fosse muito próximo do Conselho e ou então um órgão que pertencesse à COM.<sup>6,7</sup>

---

<sup>4</sup> Artigo 2.º, n.ºs 1 e 2 da Decisão do Conselho (2010/427/UE).

<sup>5</sup> Contudo, de acordo com o considerando oitavo da Decisão do Conselho (2010/427/EU), o SEAE deverá ser tratado como uma instituição na aceção do Estatuto e do ROA, no âmbito de questões relacionadas com o seu pessoal.

<sup>6</sup> BAERE, Geert De, WESSEL, Ramses A., EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef - *European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, 1ª ed., Palgrave Macmillan, 2015, p. 176.

<sup>7</sup> “If the Service were too closely linked to either institution, in fact, it would be hardly capable of discharging its coordination mandate. If EU Members perceived the EEAS as a body under the control of the Council, it would be likely to keep it at arm’s length, to preserve its prerogatives and its “supranational” approach to decision-making. For similar reasons, it may be argued that EEAS should be autonomous centers of power of the external action, including the European Parliament, the European Council and, especially, the Member States – GATTI, Mauro, *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination in MARESCEAU*, Marc, *Studies in EU External Relations*, Brill | Nijhoff, 2016, p. 97, última vez consultado a 2 de maio de 2019, disponível em <https://brill.com/view/serial/SEUR>.

Importa ainda realçar, uma vez que o SEAE não pode ser considerado como uma instituição da UE e por essa razão tem alguma dificuldade em executar as suas tarefas e funções. Esta dificuldade afeta o seu papel no âmbito das relações externas pois nem sempre consegue cumprir as suas funções de apoio ao Alto Representante, garantia de coerência da política externa europeia, sendo que deve ser mantida uma certa autonomia, pois se o Alto Representante procurar representar os interesses de certos e determinados EM, em detrimento dos interesses e valores da UE, este poderia perder toda a confiança que foi depositada em si pelos outros EM e pela COM e, por outro lado, o SEAE poderia ser visto como uma mera extensão das ações do Alto Representante e perdendo assim toda a sua legitimidade enquanto serviço autónomo credível aos olhos dos EM.

### 3.2 - Atribuições

No âmbito das suas atribuições de apoio ao Alto Representante, o SEAE desempenha as suas funções principais em três vertentes<sup>8</sup>:

- a). Apoio ao desempenho do mandato de condução da Política Externa e de Segurança Comum (doravante PESC) da UE, incluindo a Política Comum de Segurança e Defesa (doravante PCSD), de contribuição com as suas propostas para a definição dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho e de assegurar a coerência da ação externa da UE;
- b). Auxíla o Alto Representante na sua qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, sem prejuízo das atribuições habituais do Secretariado-Geral do Conselho;
- c). Apoia o Alto Representante na sua qualidade de Vice-Presidente da COM, no desempenho das responsabilidades, no âmbito desta instituição que também possui competências no domínio das relações externas e na coordenação dos demais aspetos da ação externa da União, sem prejuízo das atribuições dos restantes serviços da COM.

Para além das funções acima descritas, cabe ainda ao SEAE prestar assistência ao Alto Representante na sua função de consulta regular do Parlamento Europeu

---

<sup>8</sup> Artigo 2.º, n.º 1, 1º a 3º travs da Decisão do Conselho (2010/427/UE).

(doravante PE) e informação deste em matéria de PESC<sup>9</sup>, contribuir para a promoção dos programas de ação externa da União, tendo sempre por base os objetivos da ação externa da UE previstos no artigo 21.º do TUE e os objetivos da política para o desenvolvimento consagrados no artigo 208.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (doravante TFUE), e deve ainda contribuir para os programas de cooperação externa da UE e promoção da realização dos objetivos do Conselho Europeu sobre Desenvolvimento e do Consenso Europeu em matéria de ajuda humanitária.<sup>10</sup>

O SEAE opera com base num princípio geral de cooperação com diversas vertentes, como podemos constatar no artigo 3.º da Decisão que estabelece a organização e funcionamento do SEAE. Existe assim uma obrigação que impõe determinada conduta que envolve deveres procedimentais, com um âmbito de aplicação amplo relativo ao número de agentes a que se refere.<sup>11</sup> Um dever de cooperação entre o SEAE e os serviços diplomáticos dos Estados Membros da União Europeia (doravante EM), o Secretariado-Geral do Conselho e os Serviços da COM, de forma a assegurar a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União e entre estes e a suas outras políticas.

O SEAE e os serviços da COM devem consultar-se sobre todas as matérias de interesse para a ação externa da UE no exercício das suas funções respetivas, exceto nas matérias abrangidas pela PCSD, participa ainda nos trabalhos preparatórios e procedimentos relativos aos atos a elaborar pela COM neste domínio e estabelece acordos ao nível dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho, da COM e de outros serviços ou órgãos interinstitucionais da UE.

Por fim, destaca-se a cooperação com instituições e órgãos da UE, particularmente com o PE, sendo que as prerrogativas deste órgão, de controlo político e de função legislativa e orçamental, em matéria de ação externa previstas pelo tratado encontram-se salvaguardas<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Artigo 36.º, primeiro parágrafo do TUE.

<sup>10</sup> Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados membros reunidos no Conselho, do PE e da COM sobre a política de desenvolvimento da União Europeia.

<sup>11</sup> BLOCKMANS, Steven, HILLION, Christophe, *EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, EU Foreign Policy, CEPS Paperbacks, 2013, p. 15, última vez consultado a 30 de abril de 2019, disponível em <https://www.ceps.eu/publications/eeas-20-legal-commentary-council-decision-2010427eu-establishing-organisation-and>.

<sup>12</sup> Vide considerando sexto da Decisão 2010/427/UE.

### 3.3 - Organização Administrativa

O SEAE é composto por uma administração central organizada em Direções Gerais e por uma rede de delegações da União junto de Estados terceiros e de organizações internacionais

O SEAE é gerido por um Secretário-Geral Executivo, coadjuvado por dois Secretários-Gerais Adjuntos, que exercem as suas funções sob autoridade do Alto Representante, tomam todas as medidas necessárias para assegurar o bom funcionamento do SEAE, a nível da gestão administrativa e orçamental, bem como asseguram a coordenação eficaz entre a administração central e as delegações da União<sup>13</sup>.

A administração central está organizada em Direções-Gerais, para as questões administrativas, orçamentais, de pessoal, de segurança e comunicação de sistemas informáticos, assim como para a gestão de crises e planeamento e em diversas unidades e serviços, nomeadamente, uma unidade de planeamento estratégico, um serviço jurídico e unidades orgânicas para as relações interinstitucionais, a informação e a diplomacia pública, a auditoria interna e inspeções e a proteção de dados pessoais<sup>14</sup>. Podemos dizer que tem uma organização muito semelhante a um Ministério dos Negócios Estrangeiros na sua conceção tradicional.

O SEAE é também composto pelas delegações da União junto de países terceiros e organizações internacionais, que surgem como serviços periféricos externos da UE.

Importa ainda mencionar, que o Alto Representante e o SEAE são apoiados sempre que necessário pelo Secretariado-Geral do Conselho e pelos serviços competentes da COM, onde se pode recorrer a acordos a nível de serviços entre estes órgãos.

Sendo o SEAE composto por membros dos serviços diplomáticos dos EM, que devem representar, pelo menos, um terço do total dos seus efetivos<sup>15</sup>, onde aos

---

<sup>13</sup> Artigo 4.º, n.º 1 da Decisão 2010/427/UE.

<sup>14</sup> Artigo 4.º, n.º 3, alíneas a) e b) da Decisão 2010/427/UE.

<sup>15</sup> Artigo 6.º, n.º 9 da Decisão 2010/427/UE

membros temporários é aplicável o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias e o Regime aplicável aos Outros Agentes das Comunidades Europeias<sup>16,17</sup>.

O SEAE pode, em casos específicos, recorrer a um número limitado de peritos nacionais destacados especializados<sup>18</sup>.

### 3.4 - O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

Uma das maiores alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa e que tem influência direta na definição da política externa da União, é a criação de uma figura que faz a ponte entre o Conselho e a COM. Falamos do Alto Representante, que ao mesmo tempo assume o cargo de vice-presidente da COM e de presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros.

A nomeação do Alto Representante é da competência do Conselho Europeu, que delibera por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da COM.<sup>19</sup>

A sua demissão decorre:

- a). De decisão do Conselho, que delibera por maioria qualificada por iniciativa do Presidente da COM<sup>20</sup>, ou do próprio Conselho, caso em que ainda será necessário o acordo do Presidente da COM<sup>21</sup>;
- b). Da aprovação de uma moção de censura à COM<sup>22</sup>, a qual determina a cessação de funções do Alto Representante na COM, mas não no Conselho.

Relativamente às competências do Alto Representante, a este compete assegurar a consistência da ação externa da União, acumulando para o efeito os cargos de membro do Conselho e da COM, para além de participar nos trabalhos do Conselho Europeu.

Assume a presidência da formação do Conselho de Negócios Estrangeiros responsável por assegurar a coerência da ação externa da União e elaborar a ação externa da União no âmbito da PESC e PCSD. É, também, titular do cargo de vice-

---

<sup>16</sup> Artigo 6.º, n.º 2 da Decisão 2010/427/UE.

<sup>17</sup> Vide considerando décimo sétimo da Decisão 2010/427/UE.

<sup>18</sup> Artigo 6.º, n.º 3 da Decisão 2010/427/UE.

<sup>19</sup> Artigo 18.º, n.º 1 do TUE.

<sup>20</sup> Artigo 17.º, n.º 6 do TUE.

<sup>21</sup> Artigo 18, n.º 1 do TUE.

<sup>22</sup> Artigo 17.º, n.º 8 do TUE.

presidente da COM, ficando responsável pelo domínio das relações externas e pela coordenação dos demais domínios da ação externa da União<sup>23,24,25</sup>.

### 3.5 - Delegações da União

A UE possui um serviço diplomático constituído por representações permanentes junto de Estados terceiros e organizações internacionais. Existem cerca de 160 missões diplomáticas que têm como objetivo principal representar a UE fora das suas fronteiras, das quais 140 são delegações da União.

A primeira representação permanente junto de um Estado terceiro, foi um escritório de informação que abriu no ano de 1954, em Washington e não possuía qualquer tipo de funções diplomáticas. Nas décadas de 60 e 70 foram estabelecidas outras representações, principalmente em África. As representações da COM tinham como objetivo principal representar a COM e não a UE como um todo. Tratavam de assuntos políticos e questões de desenvolvimento e só viriam adquirir o estatuto de missão diplomática vários anos após a sua abertura, algo que tinha de ser negociado entre a COM e o Estado terceiro, sem que os EM estivessem envolvidos nestas negociações e tomada de decisão.

A partir da década de 80, as delegações tornaram-se instrumentos fundamentais para a política de alargamento da UE, adquirindo competências e atribuições no âmbito das relações diplomáticas, nomeadamente, ao nível da realização das visitas de figuras políticas da UE a Estados terceiros e os Chefes das delegações passaram a estar cobertos pelo regime de privilégios e imunidades. Mais tarde, com a inclusão da PESC no Tratado de Maastricht de 1992, as delegações adquiriram competências no âmbito da redação de declarações políticas em conjunto com os EM.

Com o Tratado de Lisboa, as delegações da COM converteram-se em delegações da União, que representam a UE como um todo<sup>26</sup> para além das suas fronteiras. Hoje em dia das suas principais funções fazem parte, a recolha, análise e troca de informações sobre política interna e externa dos Estados terceiros que deve ser divulgada às

---

<sup>23</sup> “... assume materialmente as funções de um verdadeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros da União” - CAMISÃO, Isabel, COUTINHO, Francisco Pereira, Ação Externa *in* SILVEIRA, Alessandra, CANOTILHO, Mariana, FROUFE, Pedro Madeira, *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União*, Coimbra, Almedina, p. 1193.

<sup>24</sup> Artigo 17.º, n.º 4 do TUE.

<sup>25</sup> Artigo 18.º, n.º 4 do TUE.

<sup>26</sup> Artigo 221.º, n.º 1 do TFUE.



instituições da UE e aos serviços diplomáticos dos EM, bem como a representação da política externa europeia junto de Estados terceiros e organizações internacionais e contribuição para a implementação e proteção dos direitos dos cidadãos da UE em território de Estados terceiros.<sup>27</sup>

As delegações da União fazem assim parte da organização administrativa descentralizada do SEAE e o seu regime encontra-se estabelecido no artigo 6.º da Decisão (2010/427/UE).

Ao nível do seu estatuto:

- a). A decisão de abrir ou encerrar uma delegação é da competência do Alto Representante, com o acordo do Conselho e da COM<sup>28</sup>;
- b). Cada delegação fica sujeita à autoridade de um Chefe de delegação, que responde perante o Alto Representante pela gestão global do trabalho da delegação e pela coordenação de todas as ações da União e ainda recebe instruções do Alto Representante e do SEAE e é responsável pela execução das mesmas. Por vezes recebem instruções da COM no âmbito dos domínios em que exerce competências<sup>29</sup> conferidas pelos Tratados.

Contudo, no âmbito da receção de instruções por parte das delegações, não pode existir uma sobreposição e contradição de instruções, para este efeito o considerando treze procura salvaguardar a possibilidade da COM dar instruções às delegações da

---

<sup>27</sup> “... delegations assist the European Commission and Council and provide, wherever necessary, logistical and administrative support to other institutions. They work in close cooperation with the national diplomatic services and share information with them on a mutual basis. Delegations are also given a supporting role in upholding diplomatic and consular protection of EU citizens in third countries” – DRIESKENS, Edith, *What’s in a Name? Challenges to the Creation of EU Delegations*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 7, 2012, p. 57, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em [https://brill.com/view/journals/hjd/7/1/article-p51\\_4.xml?lang=en](https://brill.com/view/journals/hjd/7/1/article-p51_4.xml?lang=en).

<sup>28</sup> Artigo 6.º, n.º 1 da Decisão (2010/427/UE).

<sup>29</sup> Falamos da “... capacidade das delegações da União para responder às instituições da União; celebração pelo Alto Representante de acordos internacionais com países terceiros e organizações internacionais e a adoção de medidas para assegurar a concessão pelos Estados anfitriões às delegações da União; seu pessoal e bens, privilégios e imunidades equivalentes aos previstos na CVRD de 18 de abril de 1961; colaboração estreita e partilha de informações com os serviços diplomáticos dos Estados membros; apoio aos Estados membros, a seu pedido, nas suas relações diplomáticas e no seu papel de prestação de proteção consular aos cidadãos da União nos países terceiros nos termos do artigo 35.º do TUE, numa base de neutralidade em termos de recursos.” - MESQUITA, Maria José Rangel de, *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, p. 269.

União para que seja possível evitar uma possível falta de coordenação que possa existir entre as instituições<sup>30</sup>.

Relativamente à sua composição, as delegações da União são compostas por funcionários da COM, do Secretariado Geral do Conselho e por membros dos serviços diplomáticos dos EM destacados para o SEAE.<sup>31</sup> Os membros das delegações que trabalham com questões políticas correspondem aos diplomatas dos EM e ao pessoal proveniente do Conselho, já o pessoal técnico e administrativo corresponde ao pessoal proveniente da COM.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup>... the Commission shall, when giving instructions to a Delegation, also send a copy to the Head of Delegation and to the EEAS headquarters”. - KERRES, Pia, WESSEL, Ramses A., *Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies*, Centre for the Law of External Relations, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Paper 2015/2, 2015, p. 12, última vez consultado a 15 de abril de 2019, disponível em [https://www.asser.nl/media/2847/cleer15-2\\_web.pdf](https://www.asser.nl/media/2847/cleer15-2_web.pdf).

<sup>31</sup> “A rotation between headquarters and delegations is provided for, as well as a rotation between the EEAS and national diplomatic services and between the EEAS and the Commission/Council” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *The EU, EEAS...*, p. 9.

<sup>32</sup> “It has been observed that, while national diplomats are good with foreign and security matters and negotiations, EU officials are good with managing large cooperation programs.” - KERRES, Pia, WESSEL, Ramses A., *op. cit.*, p. 12.

#### 4 - Serviço Europeu para a Ação Externa à luz do Direito Internacional Público

##### 4.1 - União Europeia enquanto organização internacional *sui generis* à luz do direito internacional

Quando falamos da UE enquanto organização internacional, importa acentuar as suas características supranacionais e a influência que tem no plano do direito internacional público. De destacar em ênfase, o princípio da atribuição de poderes por parte dos EM, que levou à criação de uma nova ordem de direito internacional em benefício da qual os Estados limitaram os seus poderes, que vincula juridicamente os EM.

Ao nível externo, o processo de criação e integração da UE faz com que estejamos perante uma organização internacional sem precedentes, relativamente ao seu papel enquanto ator nos palcos e fóruns internacionais. Falamos do seu poder para negociar e concluir tratados com um ou mais Estados terceiros e organizações internacionais<sup>33</sup>, que surge como resultado do Tratado de Lisboa que confere personalidade jurídica à UE, agilizando a sua capacidade para estabelecer relações com outros sujeitos de direito internacional<sup>34</sup>.

Estes aspetos fundamentais da UE, vêm demonstrar e realçar a posição única que a UE possui enquanto uma organização internacional e sujeito de direito internacional, que não é um Estado, mas que por vezes age como um e que ao mesmo tempo possui características de funcionamento idênticas à de um Estado<sup>35</sup>, veja-se por exemplo o *jus legationis* ativo e passivo e o seu serviço diplomático.

##### 4.2 – Aplicação da Convenção de Viena de Relações Diplomáticas às relações diplomáticas da União Europeia

A Convenção de Viena de Relações Diplomáticas (doravante CVRD) de 18 de abril de 1961 e o direito internacional costumeiro formam o quadro jurídico para as relações diplomáticas entre os Estados. Existem cerca de 190 Estados partes e o seu

---

<sup>33</sup> Artigo 37.º TUE e Artigos 216.º e 218.º 218 TFUE.

<sup>34</sup> “It enjoys international legal personality, which allows it to enter into legal relations with states and other international organizations” – WESSEL, Ramses A., VOOREN, Bart Van, *The EEAS’s diplomatic dreams and the reality of European and international law*, Journal of European Public Policy, Vol 20, n.º 9, 2013, pp. 1350-1351, última vez consultado a 15 de maio de 2019, disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2012.758455>.

<sup>35</sup> Outro exemplo que pode ser apresentado das semelhanças entre a UE e um Estado é o facto de a “... Commission, Council, Parliament and Court of Justice were entrusted with executive, legislative or judicial powers” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *The EU, EEAS ...*, p. 6.

conteúdo, ao longo dos anos, foi sendo considerado como direito internacional costumeiro, que acabaria por ser codificado. No entanto, importa saber se esta é aplicável aos sujeitos de direito internacionais que não são Estados, falamos, neste caso, da UE que tem estabelecido relações diplomáticas num enquadramento jurídico fortemente dominado por Estados.

A União Europeia não é um Estado e por esta razão não é Parte da CVRD, devido à redação dos seus artigos 48.<sup>o36</sup> e 50.<sup>o37,38</sup>. Porém, esta aplica-se tanto quanto possível às relações diplomáticas e bilaterais da UE, através de um conjunto de acordos internacionais celebrados pela UE<sup>39</sup>.

Estamos assim perante um sujeito internacional que possui um estatuto *sui generis* no âmbito do direito internacional. Em primeiro lugar, é uma organização com personalidade jurídica internacional, reconhecida pelo artigo 47.<sup>o</sup> do TUE, que permite, assim, o estabelecimento de relações com Estados terceiros e outros sujeitos de direito internacional.

Ao mesmo tempo, as suas competências externas encontram-se limitadas pelo princípio da atribuição<sup>40</sup>, e em muitos casos a UE não possui competência exclusiva, veja-se por exemplo, o facto de os EM possuírem uma competência exclusiva relativamente ao reconhecimento de Estados e Governos que é um pré-requisito para o estabelecimento de relações diplomáticas<sup>41</sup>. Destarte, os Estados são os únicos sujeitos

---

<sup>36</sup> “A presente Convenção ficará aberta para, assinatura de todos os Estados Membros das Nações Unidas ou de uma organização especializada, bem como dos Estados Partes no Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça e de qualquer outro Estado convidado pela Assembleia Geral das Nações Unidas ...” - Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas *in Textos de Direito Internacional Público*, AAFDL, Lisboa, 2012, p. 238.

<sup>37</sup> “A presente Convenção permanecerá aberta à adesão de todos o Estado pertencente a qualquer das quatro categorias mencionadas no artigo 48.<sup>o</sup>” – *Idem*.

<sup>38</sup> “... the EU cannot become a signatory party to the Vienna Convention because of the latter’s rules of appurtenance.” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *Unus Inter Plures? The EEAS, The Vienna Convention and International Diplomatic Practice*, Leuven Centre for Global Studies, Working Papers n.º 139, 2014, p 8.

<sup>39</sup> “International diplomatic law applies to EU delegations on the basis of bilateral agreements entered into by the EU with third states, the so-called Establishment Agreements, which refer to the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations (VCDR) as the applicable framework” – DUQUET, Sanderijn, *Bound or Unbridled? A Legal Perspective on the Diplomatic Functions of European Union Delegations*, *The Hague Journal of Diplomacy*, n.º 13, Vol. I, 2018, p. 23, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em [https://brill.com/view/journals/hjd/13/1/article-p21\\_21.xml?lang=en](https://brill.com/view/journals/hjd/13/1/article-p21_21.xml?lang=en).

<sup>40</sup> Artigo 5.<sup>o</sup> do TUE.

<sup>41</sup> “The recognition of a state is different from a prerequisite of the establishment of diplomatic relations; unlike the latter, recognition is a unilateral act and a breach of diplomatic relations does not automatically trigger a withdrawal of recognition; moreover, recognition cannot be withdrawn if the facts do not change.” - BOLSICA, Ruxandra Laura, *The European Union – a “Sui Generis” International Diplomatic Actor: Challenges Posed to the International Diplomatic Law*, *Romanian Journal of European Affairs*,

de direito internacional com capacidade para reconhecer outros Estados, seja *de jure*<sup>42</sup> ou *de facto*<sup>43,44</sup>.

O que nos leva a questionar até que ponto seria possível acreditar um representante diplomático de um Estado terceiro junto da UE que não se encontra reconhecido pelos 28 EM. À partida, esta acreditação não seria possível. Contudo, tem-se verificado nos últimos anos que a UE acredita missões de Estados terceiros, que não se encontram formalmente reconhecidos pelos 28 EM, através da criação de Escritórios de Representação ou de *Liaisons*, os quais não possuem um estatuto diplomático formal e completo à luz do direito internacional, mas a quem são concedidas facilidades semelhantes àquelas concedidas aos diplomatas de Estados terceiros reconhecidos, neste caso, pela UE.

Ou então até que ponto seria possível a UE acreditar um representante diplomático ou declará-lo como *persona non grata*, contra a vontade dos EM e em particular contra a vontade da Bélgica, que é o Estado onde a UE tem a sua sede. Desta forma, teria de existir uma cordonção e convergências de vontades dentro da própria UE para que isto fosse possível.

Outra questão de grande relevância para o direito internacional público e para o direito diplomático, é o princípio de reciprocidade entre os Estados, presente no artigo 2.º da CVRD, e a sua relação com o regime de privilégios e imunidades. Tendo em conta que todos os Estados querem ver o pessoal do seu corpo diplomático protegido em território estrangeiro procuram, com base no consentimento mútuo, a aplicação e respeito pelo regime de privilégios e imunidades. Todavia, apesar de os Estados conferirem privilégios e imunidades a diplomatas estrangeiros, estes não se encontram obrigados, por princípios de direito internacional, a garantir um estatuto especial a outras missões a não ser que tenham celebrado um acordo específico sobre esta matéria.

---

Vol. 14, n.º 1, 2014, p. 28, última vez consultado a 1 março de 2019, disponível em [http://rjea.ier.ro/sites/rjea.ier.ro/files/articole/RJEA\\_2014\\_vol14\\_no1\\_art2.pdf](http://rjea.ier.ro/sites/rjea.ier.ro/files/articole/RJEA_2014_vol14_no1_art2.pdf).

<sup>42</sup> Reconhecimento unilateral e incondicional de que um governo ou Estado é independente, exerce poderes efetivos no território sob a sua jurisdição, estando disposto e apto a cumprir as suas obrigações internacionais.

<sup>43</sup> É um reconhecimento provisório, mas que se tal como o reconhecimento *de facto*, permite o estabelecimento de relações diplomáticas totais e a atribuição, aos seus representantes, de privilégios e imunidades diplomáticas.

<sup>44</sup> Artigo 7.º da Convenção de Montevideo sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 26 de dezembro de 1993, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em [http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao\\_sobre\\_direitos\\_e\\_deveres\\_dos\\_estados-12.pdf](http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao_sobre_direitos_e_deveres_dos_estados-12.pdf).

Este estatuto especial deriva do direito internacional costumeiro e da codificação da CVRD, já o estatuto das missões das organizações internacionais deve ser regulado através de convenções internacionais.

Coloca-se, assim, a questão de saber, como é que a UE, enquanto sujeito de direito internacional que não é um Estado, consegue que os seus representantes diplomáticos que sejam protegidos por um regime de imunidades e privilégios em território estrangeiro? E como é que é capaz de garantir a proteção de privilégios e imunidades para os membros dos serviços diplomáticos de Estados terceiros que estão acreditados juntos da UE?

Relativamente à primeira pergunta, procurou-se uma forma de garantir que a União encontra-se ao mesmo nível que os Estados, através da aplicação do regime da CVRD às atividades diplomáticas da União. De acordo com o n.º 6 do artigo 5.º da Decisão (2010/427/UE), o Alto Representante pode celebrar acordos e tomar medidas necessárias para assegurar que os Estados anfitriões concedam às delegações da União privilégios e imunidades equivalentes aos previstos na CVRD. Por esta mesma razão, os diplomatas da UE podem assumir funções diplomáticas e de participação no corpo diplomático existente no Estado terceiro.<sup>45</sup>

Determinadas cláusulas nestes acordos realizados pelo Alto Representante, fazem com que a CVRD seja aplicada na sua íntegra às relações diplomáticas bilaterais da UE, procura-se assim uma aplicação *mutatis mutandis* da CVRD relativamente a todos outros direitos garantidos por esta Convenção e não apenas relativamente a privilégios e imunidades. Essencialmente, permite-se à União a “fazer parte” do regime multilateral da CVRD, através de uma cláusula que faz parte de um acordo bilateral entre a UE e um Estado terceiro.

É de considerar que, neste âmbito específico e concreto, estamos a falar de uma aplicação a nível bilateral, apesar do objetivo destes acordos ser a aplicação e regulação das relações diplomáticas da UE, pela CVRD que se aplica a cerca de 190 Estados, os direitos e obrigações criados por esta cláusula apenas dizem respeito às partes que

---

<sup>45</sup> “The conferral of immunities to the missions of international organizations (active legation) is usually regulated either by the internal law of the country that receives the mission, or through an international agreement between this country and the international organisation. In practice, the officials of international organisations are usually granted immunities for the acts performed in the exercise of their functions (so called “functional immunities”), and not full diplomatic immunities” - GATTI, Mauro, *op cit*, p. 282.

realizaram este acordo, garantindo assim a aplicação do instrumento com maior relevância, ao nível do direito diplomático, da prática internacional diplomática e das relações diplomáticas.

A resposta à segunda questão é dada através do artigo 16.º do Protocolo n.º 7 relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia<sup>46</sup>, sendo a Bélgica,<sup>47</sup> o EM no qual está situada a UE e que deve garantir a proteção e respeito do privilégios e imunidades do pessoal diplomático acreditado junto da UE. Desta forma, fica assim garantido a possibilidade de serem exercidas todas as funções por parte dos diplomatas de Estados terceiros.

A questão da aplicação deste regime, também poderia ser vista do ponto de vista objetivo e funcional os privilégios e imunidades, uma vez que estes têm como objetivo garantir um bom e regular desempenho das funções por parte do pessoal diplomático e visto que não existe grandes diferenças entre um diplomata da UE e um diplomata de um Estado, faz todo o sentido que este regime também possa ser aplicado aos diplomatas europeus, regime este que provém de normas internacionais costumeiras, posteriormente codificadas pelas CVRD de 1961.

Podemos afirmar que as representações da UE, hoje em dia, são equiparadas com as missões diplomáticas dos EM, no âmbito do seu tratamento, relativamente a questões de protocolo diplomático, privilégios e imunidades, abertura de delegações da União e acreditação do Chefe de delegação. No entanto, existem certas exceções que devido à sua natureza *sui generis* dependem de Estado para Estado, falamos por exemplo da questão da precedência do Chefe de delegação, questão que iremos abordar no ponto 4.2.2.2.

#### 4.2.1 – Estabelecimento das relações diplomáticas por parte da União Europeia

O estabelecimento de relações diplomáticas é um ato político puramente discricionário, que se conjuga diretamente com o direito de legação que é atribuído aos sujeitos de direito internacional, definido pelo artigo 2.º da CVRD sublinhando a

---

<sup>46</sup> “O Estado-membro no território do qual está situada a sede da União concede às missões dos Estados terceiros acreditados junto da União as imunidades e privilégios diplomáticos usuais” - Protocolo n.º 7 relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia *in* DUARTE, Maria Luísa, LOPES, Carlos Alberto, *Tratado de Lisboa*, AAFDL, 3ª ed, 2014, p. 391.

<sup>47</sup> “The immunities of missions that represent third States before an international organization (passive legation) are usually regulated by the agreement that establishes the organization, or by and agreement between the organization and the host State” - GATTI, Mauro, *op cit*, p. 282.

necessidade de existência de um consentimento mútuo como elemento fundamental nas obrigações dos Estados.

Este direito de legação, caracteriza-se por ter um elemento objetivo e subjetivo. Quanto ao primeiro, o titular deve ser um sujeito de direito internacional e possuir uma personalidade jurídica internacional reconhecida, titularidade esta que em regra pertence aos Estados independentes e soberanos. Relativamente ao elemento subjetivo, o estabelecimento de relações diplomáticas depende assim de um prévio reconhecimento recíproco, o acordo mútuo dos sujeitos envolvidos, que como já foi previamente mencionado decorre do reconhecimento que é uma decisão soberana e discricionária.

O estabelecimento de relações diplomáticas inicia-se através de um pedido oficial por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Estado acreditante às autoridades competentes do Estado acreditador. A decisão final para a abertura de uma missão diplomática cabe sempre ao Chefe de Estado. No caso da UE, aquando do estabelecimento de relações diplomáticas, o Alto Representante toma a decisão de abrir ou fechar uma delegação, devendo existir acordo com o Conselho e a Comissão<sup>48</sup>, e celebra acordos e toma as medidas necessárias para o estabelecimento de uma delegação junto de um Estado terceiro ou organização internacional, de acordo com a CVRD.<sup>49</sup>

#### 4.2.2 – Acreditação dos membros diplomáticos da União Europeia

À luz do direito diplomático, deve existir um processo de acreditação junto do Estado acreditador dos agentes diplomáticos. De acordo com o artigo 7.º da CVRD, o Estado acreditante poderá nomear livremente os membros do pessoal da missão. Já o chefe de missão, cuja nomeação, nos termos do artigo 4.º da CVRD, encontra-se sujeita a um *agrément*<sup>50</sup>, que enquanto não for atribuído ao Chefe de missão, este não poderá iniciar funções.

Para os restantes membros da missão, o Estado acreditante pode nomeá-los livre e discricionariamente, estando sempre sujeito, a qualquer momento, a uma declaração de *persona non grata* por parte do Estado acreditador que é livre de o fazer, sem ser obrigado a justificar a sua decisão, tendo sempre que notificar o Estado acreditante.

---

<sup>48</sup> Artigo 5.º, n.º 1 da Decisão (2010/427/UE).

<sup>49</sup> Artigo 5.º, n.º 6 da Decisão (2010/427/UE).

<sup>50</sup> “Agrément consiste no acordo dado pelo Estado acreditador à escolha do Estado acreditante” – MARTINS, Margarida de Salema d’Oliveira, *Direito Diplomático e Consular*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2011, p. 55.



Depois de concedido o *agrément*, o Chefe de missão é acreditado através de cartas credenciais, onde está definida a sua categoria. Estas cartas são assinadas pelo Chefe de Estado acreditante e são sempre entregues ao Chefe de Estado do Estado acreditador<sup>51</sup>.

O Chefe de missão inicia as suas funções no Estado acreditador a partir do momento em que tenha entregue as suas cartas credenciais ou tenha comunicado a sua chegada e apresentado as cópias figuradas das suas credenciais ao MNE, ou ao Ministério em que se tenha convindo, de acordo com a prática observada no Estado acreditador, a qual deverá ser aplicada de maneira uniforme<sup>52</sup>.

Contudo, importa saber qual a prática da UE, no âmbito de acreditação do seu pessoal diplomático e até que ponto podem ser equiparados os membros diplomáticos da UE, com os seus homólogos dos serviços diplomáticos nacionais, uma vez que a Decisão (2010/427/UE) não estabelece qual o estatuto legal dos Chefes das delegações

Antes demais, é destacar que desde 1970 que a COM tinha seguido a prática diplomática internacional através da utilização de cartas credenciais, assinadas pelo Presidente da COM, e seguindo o processo normal de acreditação junto de Estados terceiros.

Com o Tratado de Lisboa, a prática demonstrou que as cartas credenciais são assinadas, tanto pelo Presidente da COM, como pelo Presidente do Conselho Europeu e não pelo Alto Representante, o que não parece fazer muito sentido tendo em conta os seus principais objetivos, previstos pelo artigo 18.º da TUE, e as suas funções que são muito semelhantes às dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados e o facto de as delegações da União e os seus Chefes de delegação estarem sob autoridade do Alto Representante.

Com a entrega das cartas credenciais, o Chefe de delegação pode iniciar as suas funções, que são equivalentes às dos Chefes de missão dos Estados, e ao Estado terceiro é pedido que reconheça tudo aquilo que o Chefe de delegação possa vir a fazer e dizer em representação da UE.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> “... devem ... ser dirigidas pelo Chefe do Estado acreditante ao Chefe de Estado do Estado acreditador com títulos deste último; mencionar o nome, títulos e a categoria do agente; pedir que seja dada plena e integral fé àquilo que o agente diga em nome do expedidor das cartas.” - *Idem*

<sup>52</sup> Artigo 13.º, n.º 1 da CVRD.

<sup>53</sup> WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *The EU, EEAS ...*, p. 11.

#### 4.2.2.1 – Classificação do Chefe de Delegação

A Decisão do Conselho (2010/427/UE) em nada se refere ao título, classe e precedência dos Chefes das delegações e por esta mesma razão, tem sido muito discutida qual a classe que deve ser atribuída e se pode utilizar o título de “Embaixador” à luz da CVRD.

Desde 1983 a COM utilizava o título de Embaixador nas cartas credencias, mas como um mero título de cortesia. Mais recentemente, tem sido defendido que a utilização deste título de cortesia deve ser evitada devido “sensibilidades diplomáticas” por parte dos EM e dos Estados terceiros<sup>54,55</sup>. Hoje em dia a prática que se verifica, é o envio de um pedido formal por parte da UE ao Estado acreditador, onde se pede que seja atribuído ao Chefe de delegação certo estatuto definido com base na classificação interna do SEAE.

Com a criação do SEAE, surgiu uma classificação distinta para o pessoal diplomático que é feita com base em avaliações administrativas internas e que correspondem a uma determinada categoria diplomática que deve ser indicada ao Estado acreditador, por outro lado os diplomatas nacionais que se encontrem a exercer funções nas delegações da União poderão invocar o estatuto e a categoria diplomática a que pertencem, tal como se estivessem a exercer funções numa representação diplomática do seu EM.

Este estatuto *sui generis* da UE, enquanto sujeito de direito internacional, encontra-se refletido nos acordos realizados com os Estados acreditadores relativos à classificação dos Chefes das delegações da União.

Os membros dos corpos diplomáticos encontram-se enumerados numa lista diplomática que, na sua primeira parte enumera todos os chefes de missão dos Estados que se encontrem a exercer funções em determinada capital e na segunda parte desta lista são enumerados os representantes das organizações internacionais. Esta lista tem levado a alguma disputa ao nível de precedência e antiguidade e por esta mesma razão existe alguma relutância, por parte da COM e mais recentemente do SEAE, para que os

---

<sup>54</sup> “... internal documents of the Commission advised the heads of mission to not flash their title, to avoid creating confusion or possible resentment among ambassadors” – RASMUSSEN, Stephen B., *The Ideas and Practices of the European Union’s Structural Antidiplomacy: An Unstable Equilibrium*, Diplomatic Studies, Vol. 14, Brill | Nijhoff, 2018, p. 84, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em <https://brill.com/view/title/22820?lang=en>.

<sup>55</sup> BOLSICA, Ruxandra Laura, *op cit*, p. 29.

Chefes de delegação sejam listados na segunda parte desta lista. A UE encontrou uma solução ao fazer um pedido formal para que o Chefe de delegação se encontre no fim da lista dos representantes das missões nacionais com o título de “Embaixador” e à frente dos chefes de missão classe inferior<sup>56</sup>, utilizando como argumento o seu estatuto *sui generis*.<sup>57</sup>

#### 4.2.2.2 – Precedência do Chefe de Delegação da União

O critério da precedência, que se aplica na CVRD é baseado na ideia de que a antiguidade indica a precedência em cada classe.

Ficou definido, à luz da prática internacional diplomática, que todos os Estados acreditadores deveriam criar uma lista com todos os Chefes de missão que se encontrem a exercer funções junto do seu país e que de acordo com o seu artigo 16.º, a precedência dos Chefes de missão, dentro de cada classe, seria estabelecida de acordo com a data e a hora em que tenham assumido as suas funções, nos termos do artigo 13.º, que define o momento do início das suas funções.

A precedência dos chefes de missão não é apenas uma questão de simbolismo com pouca relevância. A precedência significa também uma questão de igualdade entre Estados à luz do ordenamento jurídico internacional, ao contrário da utilização de símbolos por parte dos Estados, como a bandeira e o hino, cria direito para as missões diplomáticas, nomeadamente um lugar na lista diplomática, *supra* referida, pode ter consequências para os restantes chefes de missão. Veja-se por exemplo, se o Chefe de delegação da União, estivesse listado entre os restantes chefes de missão dos Estados e outros chefes de missão que tivessem iniciado funções posteriormente ao início de funções do Chefe de delegação estariam assim numa posição inferior, dentro da classe, em termos de comparação.

Como já referimos, a UE encontrou uma solução mais pragmática para resolver esta situação, ao procurar uma equiparação dos Chefes das delegações da União aos embaixadores dos Estados. Com isto, procurou-se derrogar e ao mesmo tempo renunciar voluntariamente à aplicação das regras de antiguidade<sup>58</sup>, previstas pelos artigos 13.º e

---

<sup>56</sup> Falamos aqui dos chefes de missão enumerados pelo artigo 13.º, n.ºs 2 e 3 da CVRD.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>58</sup> “... EU delegations are not meant to be treated according to the seniority rules laid down in the Vienna Convention. This principle of “freezing of seniority” is a general exception to the, otherwise almost

16.º da CVRD<sup>59</sup>, o que implicou que o princípio de reciprocidade estipulado pelo artigo 47.º da CVRD não seria invocado pelas delegações da União<sup>60</sup>.

Ao analisarmos a prática do SEAE e das suas delegações, podemos afirmar duas coisas. Em primeiro lugar, podemos verificar que já não é comunicada ao Estado acreditador esta renúncia voluntária, o que nos leva a acreditar que o SEAE procura que as suas delegações sejam tratadas como missões diplomáticas à luz da CVRD e por esta razão quer ver aplicadas as regras de antiguidade aos membros diplomáticos do SEAE

Em segundo lugar, a prática demonstra ainda que o Chefe de delegação seja colocado na parte final da lista diplomática, já não existe esta renúncia voluntária às regras de antiguidade o que levou certos países a colocarem o Chefe de delegação na primeira parte da lista, sendo equiparado a um chefe de missão de um Estado terceiro.<sup>61</sup>

Devido às funções similares entre as embaixadas dos Estados e as delegações da União, parece fazer todo o sentido que, de uma perspetiva do direito internacional público, estes dois tipos de missões diplomáticas possam ser equiparadas também ao nível do seu Chefe de missão, no sentido de estabelecer a sua precedência tal e qual como se fosse Chefe de missão de um Estado. O SEAE procura assim garantir a aplicação do princípio de igualdade com os Estados, para que as regras de precedências sejam aplicadas aos seus Chefes de delegação.

Em certos casos estes esforços são visíveis, no sentido em que com base nas regras de antiguidade previstas na CVRD, o Chefe da delegação da União no Nepal foi convidado para assumir as funções de decano do corpo diplomático<sup>62</sup>, tendo sido autorizado por Bruxelas a assumir estas funções, o que demonstra mais uma vez a alteração da prática, inicialmente escolhida pelo SEAE, de rejeição de aplicação das regras de antiguidade da CVRD, o que permite a sua equiparação com os Estados, independentemente do seu estatuto *sui generis*.

---

complete, applicability of the VCDR in EU-third State relations.” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *The EU, EEAS ...*, p. 15.

<sup>59</sup> “It boiled down to a self-imposed “freezing of seniority” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *Unus Inter Plures? The EEAS ...*, p. 15.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 15 e 16.

<sup>61</sup> “EEAS ... no longer request to be put at the end of the Head of Mission, but does not insist on its appropriate position according to seniority either. On symbolic level, the EU Delegations have therefore taken a large step towards becoming equal to a state diplomatic mission” - RASMUSSEN, Stephen B, *op. cit.*, p. 85.

<sup>62</sup> “... o decano do corpo diplomático é o representante da primeira classe que esteja há mais tempo em funções perante o Chefe de Estado acreditador ...” - MARTINS, Margarida de Salema d’Oliveira, *op. cit.*, p. 46.

### 4.3 – Passaporte Diplomático

Existe alguma dificuldade por parte da UE para enviar representantes diplomáticos para Estados terceiros devido ao facto de não emitir passaportes diplomáticos e apesar de ser considerado um instrumento globalmente aceite pela comunidade internacional para efeitos de deslocação para Estado onde o diplomata irá exercer funções. Matéria esta que não se encontra regulada pela CVRD e alguns EM revelam alguma oposição na atribuição deste documento a membros do seu corpo diplomático que estejam destacados para trabalhar no SEAE<sup>63</sup> e por estas razões a UE teve de encontrar um método alternativo.

Este método alternativo encontra-se regulado pelo do artigo 6.º do Protocolo n.º 7 relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia<sup>64</sup>, que estabelece a atribuição, aos membros e agentes das instituições da União, de *laissez-passer* (livre-trânsitos) que serão reconhecidos como títulos válidos de circulação pelas autoridades da generalidade dos EM.

A COM é responsável pela negociação e conclusão de acordos com Estados terceiros relativamente ao reconhecimento dos *laissez-passer*, e não o Alto Representante, que à partida teria responsabilidade nesta matéria.

Apesar de a generalidade dos Estados terceiros reconhecerem este documento como válido para efeitos de deslocação, surgem várias questões, como qual deve ser o documento a ser utilizado pelos familiares dos diplomatas ao serviço das delegações, até que ponto é que este documento é reconhecido como válido em aeroportos e passagens fronteiriças, visto que não possuem certas formalidades e elementos de segurança que o passaporte diplomático possui à partida e como é que se deve agir nas situações que o Estado acreditador reconhece o *laissez-passer*, mas este não está reconhecido por um Estado terceiro pelo qual o agente diplomático tenha que atravessar para chegar ao país para o qual foi destacado. Destarte, torna-se difícil saber até que ponto as autoridades destes Estados terceiros aceitam este documento e respeitam os direitos e imunidades necessárias para permitir o trânsito ou regresso, previstas pela CVRD.

---

<sup>63</sup> “Most Member States (CZ, FR, IRL, LUX, LV, NL, PL, SK, SW) offer passports to EEAS officials of their nationality, while others cannot do so without legal changes (DE, EE, GR). Germany is reluctant to grant diplomatic passports because it would feel compelled to provide them to all Commission officials as well” - BLOCKMANS, Steven, HILLION, Christophe, *op. cit.*, p. 35.

<sup>64</sup> Protocolo n.º 7 relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia *in* DUARTE, Maria Luísa, LOPES, Carlos Alberto, *Tratado de Lisboa*, AAFDL, 3ª ed, 2014, p. 384.

Todas estas questões podem ser ultrapassadas facilmente se estivermos a falar de um diplomata nacional destacado, que por pertencer a um serviço diplomático de um dos EM possui um passaporte diplomático que lhe foi atribuído por um governo nacional, o mesmo já não podemos dizer para outros membros diplomáticos do SEAE que não possuam um passaporte emitido por autoridades nacionais competentes.

Todavia, têm sido feitos esforços da UE, neste âmbito, para que as delegações, os seus diplomatas e familiares possam usufruir do seu estatuto diplomático, mais particularmente relativamente às condições de deslocação para posto, algo que é visível no Regulamento (UE) n.º 1417/2013<sup>65</sup>, que veio facilitar o uso deste documento por parte dos membros da família dos diplomatas, apesar de este tipo de iniciativas nem sempre ser visto com bons olhos por parte dos EM.<sup>66</sup>

#### 4.4 – Utilização de Bandeira, Escudo e Hino

Nos termos do artigo 20.º da CVRD, tanto a missão como o Chefe de missão terão o direito de usar a bandeira e o escudo do Estado acreditante nos locais da missão, direitos estes que são formas de representação do Estado acreditante no Estado acreditador. Estamos assim perante uma tradição e costume muito comum entre Estados.

O direito para tocar o hino nacional não tem qualquer tipo de base jurídica na CVRD, mas é aceite enquanto costume diplomático apesar de existirem limites relativamente aos momentos em que este deve ser tocado.<sup>67</sup> Já ao hastear da bandeira aplica-se o princípio da reciprocidade previsto pela CVRD, que regula esta prática e deu origem a um conjunto de diversas práticas bilaterais.

Relativamente à prática das delegações, Bruxelas tem dado instruções para a livre utilização da bandeira e do hino da UE, em grande parte devido às alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa que vieram simplificar as tarefas das delegações neste sentido. Desta forma, a União encontra-se sujeita, mais uma vez, à regulação da CVRD, uma vez que este tipo de matérias se encontram reguladas, em parte, pelo artigo

---

<sup>65</sup> Regulamento (UE) n.º 1417/2013 do Conselho de 17 de dezembro de 2013 que fixa a forma dos livre-trânsitos emitidos pela União Europeia, JO L 353 de 28/12/2013, última vez consultado dia 13 de maio de 2019, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:353:0026:0039:PT:PDF>.

<sup>66</sup> - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *Unus Inter Plures? The EEAS ...*, p. 17.

<sup>67</sup> “Unlike the privilege to fly the national flag publicly international usage limits the privilege to perform the national anthem to private occasions” - WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *Unus Inter Plures? The EEAS ...*, p.13.

41.º, podendo assim utilizar os símbolos da UE como se fosse um Estado, desde que aja como tal respeitando as regras de protocolo, que variam de Estado para Estado.<sup>68</sup> Certos Estados acreditadores fazem questão na sua utilização em ocasiões especiais<sup>69</sup>, como é o exemplo da Bélgica.

Importa destacar ainda que o direito para hastear a sua bandeira nos locais da missão é um direito que tem fundamento, tanto no artigo 20.º da CVRD, assim como no princípio da reciprocidade previsto pela mesma, ou seja, se se aplica a Convenção à UE faz sentido que tanto a UE tenha direito a hastear a sua bandeira, da mesma maneira que um Estado terceiro tem o direito de o fazer na sua missão permanente junto da UE. Estamos, assim, perante um “non-competitive privilege”, e por essa razão, à partida nenhum Estado opor-se-á ao direito hastear da bandeira da UE.

Para além desta questão mais prática, é de considerar a importância da utilização dos símbolos, à luz do direito internacional público e do direito diplomático, visto que o hastear da bandeira numa missão diplomática, não surge apenas como um ato simbólico por parte de quem o faz, visto que a ação em si de hastear a bandeira cria, à luz do direito diplomático, uma obrigação de proteção do local da missão que recai sobre o Estado acreditador.<sup>70</sup> Esta obrigação está presente na CVRD no artigo 22.º, n.º 2, que estabelece a obrigação especial de adotar medidas apropriadas para proteger os locais contra qualquer intrusão ou dano e evitar perturbações que afetem a tranquilidade da missão ou ofensas à sua dignidade. Por esta razão, não podemos ver o ato de aceitação de Estados terceiros relativo ao hastear da bandeira da UE como um ato insignificativo e com pouca relevância jurídica, porque, por um lado, atentados à bandeira são considerados como infrações à dignidade dos Estados<sup>71</sup> e, por outro, estamos perante uma das obrigações mais importantes impostas pela CVRD, relacionada com a

---

<sup>68</sup> Certos Estados acreditadores limitam a sua utilização a ocasiões especiais, nomeadamente, feriados, dias nacionais do Estado acreditante e do Estado acreditador, e em certos casos, dia do nascimento do Chefe de Estado do Estado acreditador. A bandeira pode estar a meia-haste, aquando da morte do Chefe de Estado ou então devido à ocorrência de um desastre.

<sup>69</sup> Relativamente às missões permanentes junto da UE “diplomatic missions ... are requested to fly their national flag over the chancellery building and, if they so wish, over the residence of their Head of Mission, at least on Europe Day (9 May). Missions in Brussels are furthermore invited to fly their flag on Belgian national day (21 July), the Feast of the Belgian Dynasty (15 November) and for special ceremonies” - *Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>70</sup> DENZA, Eileen, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, 2004, p. 125.

<sup>71</sup> MARTINS, Margarida de Salema d'Oliveira, *op. cit.*, p. 62.

inviolabilidade dos locais das missões diplomáticas, que caso não sejam respeitadas, podem levar ao pagamento de indenizações por parte do Estado acreditador.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ac. de 24/05/1980, TIJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, (United States of America v. Iran)*, p. 45, disponível em <https://www.icj-cij.org/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf>.



## 5 - Representação da União junto das Organizações Internacionais

O Tratado de Lisboa trouxe inovações ao nível do direito de legação ativo, nomeadamente, no papel das delegações da União junto das organizações internacionais.

O TFUE estabeleceu a necessidade de cooperação com organizações internacionais no seu artigo 220.º, que inclui as Nações Unidas, o Conselho da Europa, a OSCE e a OCDE, ficando as delegações da União encarregues de representar a UE ao nível da PESC e de assuntos não relacionados com a PESC, substituindo o país que assumia a presidência rotativa do Conselho ao nível de representação, assim como se verificou um aumento de cooperação e coordenação com as missões diplomáticas dos EM.

De destacar, no âmbito da PESC, o artigo 32.º, parágrafo terceiro, do TUE, que cria uma obrigação de cooperação entre as delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais e as missões diplomáticas dos EM e o artigo 35.º do TUE, que estabelece um princípio de concertação entre as delegações da União nos países terceiros e conferências internacionais e as missões diplomáticas e consulares dos EM.

Em segundo lugar, o TFUE, no seu artigo 221.º, define que a representação da União deve ser feita pelas delegações da União junto dos países terceiros e organizações internacionais.

Relativamente ao direito de legação ativo existe uma alteração muito significativa ao nível da representação externa da UE, onde as delegações da União sucedem às antigas delegações da COM, nos países terceiros e organizações internacionais e ficam sob autoridade do Alto Representante<sup>73,74</sup>, ficando este habilitado pela Decisão (2010/427/UE) a celebrar convénios necessários com o país anfitrião, organização internacional ou país terceiro.

---

<sup>73</sup> Artigo 221.º, número 2 do TFUE.

<sup>74</sup> O SEAE e as delegações da União, estando sob a alçada do Alto Representante, têm de apoiar o Alto Representante nas suas funções de mandatário do Conselho, presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros e Vice-Presidente da COM.

O Tratado de Lisboa também atribui competências às delegações da União, junto de países terceiros e organização internacionais, no âmbito da proteção diplomática e consular dos cidadãos da UE.<sup>75</sup>

### 5.1 – Delegações da União junto das Organizações Internacionais

Um dos grandes desafios que as delegações da União enfrentam ao nível do exercício das suas funções vem de dentro da própria União e não de fora. Todavia, é de destacar que a União tem acreditado, ao longo dos anos, várias delegações junto das organizações internacionais em alturas que Estados o fizeram, exemplo desta realidade são as delegações junto da UNESCO e da OCDE em Paris desde 1960, junto da ONU e das suas agências em Genebra e Nova Iorque desde 1964, junto das OSCE em Viena desde 1979 e junto da FAO em Roma desde 1993.

Importa assim ter em conta problemas e desafios que a UE e as suas delegações enfrentam para que seja possível exercer as suas funções no âmbito da representação junto das organizações internacionais:

- a). Assistimos a uma divisão de competências entre UE e EM que não é suficientemente clara no âmbito da representação externa e que, em certos casos, não permite uma clareza e coerência ao nível da posição de Bruxelas;
- b). Com o Tratado de Lisboa, não se verificou um progresso ou desenvolvimento ao nível do estatuto da UE nas organizações internacionais, ficando a UE dependente de acordos informais e da flexibilidade dos agentes envolvidos, tal e qual como se verificava antes de Lisboa;
- c). A participação conjunta de EM e UE em várias organizações leva a uma necessidade muito grande de coordenação e nem sempre as delegações conseguem coordenar a sua posição com a posição dos EM<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Artigo 20.º, n.º 2, alínea c) do TFUE.

<sup>76</sup> Existem ainda situações em que a posição da União é totalmente oposta à dos EM, que por vezes acontece devido à divisão de competências dentro da UE e o facto de a UE ser um dos membros da organização, contudo não possui competências necessárias para exercer, veja-se o exemplo do Fundo Monetário Internacional – “internal constitution of the IMF in voting groups makes a coherent EU diplomatic action practically impossible ...” - RASMUSSEN, Stephen B., *op. cit.*, p. 138.

- d). As organizações internacionais são criadas por tratados internacionais negociados e ratificados por cada Estado membro, que dificulta sua alteração para permitir a entrada da UE enquanto membro;
- e). As organizações internacionais são organizações baseadas em consensos, o que para além da sua ordem jurídica interna, a participação da UE nestas organizações está dependente da boa vontade dos Estados membros da organização.
- f). Outro aspeto a destacar, é o estatuto das missões permanentes da UE junto das organizações internacionais, que depende do acordo entre o Estado acreditador e a organização internacional. Por norma, a delegação da UE tem o mesmo estatuto que uma missão diplomática permanente de outro Estado membro, que é semelhante a uma missão diplomática bilateral, a quem é aplicado o regime de privilégios e imunidades, ao abrigo do direito internacional.

Por estes motivos o estatuto da União difere de organização para organização, o que impossibilita que a União possua capacidade para falar a uma só voz junto de todas as organizações internacionais. Contudo, estes não são os únicos problemas que a UE enfrenta, uma vez que existem diferenças significativas entre os mecanismos de representação externa da UE e os métodos de trabalho aplicados pelas restantes organizações internacionais, devido ao facto de as organizações internacionais serem, maioritariamente, criadas por Estados para Estados e não para instituições de carácter intergovernamental.

Temos vários exemplos que demonstram esta realidade muito peculiar, veja-se por exemplo a participação da UE na Organização Mundial de Comércio (doravante OMC) e nas organizações internacionais regionais de pesca, onde a UE é membro de pleno direito pelo simples facto de a política comercial de pescas serem políticas comuns e por essa razão é considerada uma das competências exclusivas da UE.<sup>77</sup> Já por outro lado, quando a UE faz parte de uma organização internacional onde estão em

---

<sup>77</sup> “The same is the case with the status of the Union in most fisheries organizations, where it enjoys exclusive competence” - WOUTERS, Jan, ODERMATT, Jed, RAMOPOULOS, Thomas, *The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities*, Leuven Centre for Global Studies, Working Papers n.º 121, 2013, p. 2, última vez consultado a 6 de maio de 2019, disponível em [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2013/121ramopoulosodermattwouters](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2013/121ramopoulosodermattwouters).

causa matérias que tanto fazem parte da sua competência como da dos EM, isto é, uma competência considerada partilhada, por norma a UE assume um estatuto de membro observador, com direito a participar em reuniões e nos trabalhos da organização, contudo não está habilitada a poder exercer o direito de voto, como é o exemplo da participação da OTAN.

Podemos, assim, afirmar que a divisão de competências entre os EM e a UE vai limitar em grande parte o papel que as delegações têm junto das organizações internacionais, porque a generalidade das organizações internacionais trabalham com matérias que fazem parte da competência partilhada da UE e dos seus EM, o que faz com que, tanto a UE, como os seus EM, tenham que estar representados junto destas organizações, algo que tem levado a situações de confusão, pois tínhamos uma representação por parte da UE, através da sua delegação e uma missão diplomática do EM, que se representa a ele próprio. Esta realidade só vem demonstrar o quão essencial é a necessidade de coordenação e coerência ao nível da política externa europeia e de todos os agentes envolvidos na diplomacia europeia, para que o desempenho da UE, enquanto entidade que pertence a uma organização internacional e participa nas consultas e reuniões a nível multilateral, seja prático e eficaz.

Por outro lado, a UE está ainda dependente da vontade e da posição dos EM para poder participar nestes fóruns internacionais e em virtude do princípio da atribuição,<sup>78</sup> as delegações só podem representar a UE em áreas que tenham sido atribuídas competências através dos tratados.

Por vezes os desafios que se colocam à UE vêm de fora, como é o facto de certos atos instituidores impedirem a adesão de sujeitos direito internacional que não sejam Estados, assim como a falta de vontade política por parte de Estados terceiros em aceitar a UE como membro pleno da organização internacional. Todos estes aspetos conjugados com as reservas que existem relativamente à atribuição de novas competências e poderes ao nível da representação externa da UE por parte dos tratados, e as suas próprias limitações, levam a uma grande reticência por parte dos EM em reconhecerem um papel mais ativo das delegações da União junto das organizações internacionais.

---

<sup>78</sup> Artigo 5.º, n.º 2 do TUE.

Com base nesta realidade, podemos afirmar que o estabelecimento do SEAE e o papel político das delegações da União não têm levado a uma evolução significativa do estatuto da UE na maioria das organizações internacionais e que pelo facto de alguns EM não olharem para as delegações como instrumentos de promoção dos valores e interesses da UE no palco internacional, o que leva a que estas nem sempre consigam atingir o seu potencial, uma vez que a UE encontra-se dependente dos EM para assumir um papel de maior importância através das suas delegações que têm como objetivo principal, neste âmbito, o de garantir a coordenação das várias posições e representação da UE nos fóruns internacionais.

#### 5.1.1 – Representação externa da União Europeia à luz da divisão de competências

Como já referimos a divisão de competências e a sua atribuição por parte dos EM é essencial para a participação da UE junto de organizações internacionais, sendo que os tratados europeus e o Tribunal de Justiça da UE já se pronunciaram a favor da participação da UE em organizações internacionais.

A realidade demonstra que os EM oferecem uma forte resistência relativamente ao facto de a UE adquirir um papel de maior relevância a nível internacional em detrimento destes, mas também demonstra ao mesmo tempo que existem conflitos de representação, junto das organizações internacionais e que estes aumentaram após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e com o estabelecimento do SEAE.<sup>79</sup>

Perante isto, importa analisar esta participação com base no critério da divisão de competências.

Em matéria de competências exclusivas<sup>80</sup>, a UE é considerada como o principal interveniente, assume plenamente o vínculo jurídico de associação, beneficia de direitos e deveres e pode participar em todo o tipo de atividades desenvolvidas pela organização, bem como participar na adoção de atos jurídicos vinculativos, enquanto os EM apenas o podem fazer se forem habilitados pela União ou a fim de dar execução aos atos da União.<sup>81</sup> Falamos da participação da União junto da Organização Mundial do Comércio,

---

<sup>79</sup> VARA, Juan Santos, EU Representation to International Organisations: A Challenging task for the EEAS, in ALONSO, Luis N. González, *Between Autonomy and Cooperation: Shaping the Institutional Profile of the European External Action Service*, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2014/6, 2014, p. 69, última vez consultado a 1 de maio de 2019, disponível em <https://www.asser.nl/media/2441/cleer-wp-2014-6.pdf>.

<sup>80</sup> Artigo 3.º, n.º 1 do TFUE.

<sup>81</sup> Artigo 2.º, n.º 1 do TFUE.

onde a delegação da União tem um papel proeminente, sendo que os EM assumem um papel subsidiário e complementar.

No âmbito de competências partilhadas<sup>82</sup>, como já referimos, a UE assume um papel de observador ou observador privilegiado ao lado dos EM, onde possui o direito para participar, mas não para votar. São exemplos destas situações a participação da UE junto das Nações Unidas, OCDE, OSCE. Contudo, esta divisão de competências tem levado EM a por em causa a participação da UE em causa devido à aplicação do princípio da preempção<sup>83</sup>, por terem um certo receio que caso a UE e os EM sejam representados simultaneamente por uma instituição da UE, quando não haja uma atribuição interna de competências, possam vir a perder competências no exercício dessas matérias. Toda esta questão à partida, parece não fazer muito sentido uma vez que esta representação unificada junto de uma organização internacional não pode ser considerada como o exercício de uma matéria de competência partilhada e este ato de representação unificada não se pode sobrepor ao que se encontra estabelecido em termos de competências partilhadas estabelecido nos tratados.

Por fim as competências complementares que estão diretamente relacionadas com matérias do domínio da investigação, desenvolvimento tecnológico e do espaço, cooperação para desenvolvimento e ajuda humanitária, nestes casos a UE tem estatuto de observador junto dessas organizações internacionais.

#### 5.1.2 – Representação junto da Assembleia Geral das Nações Unidas

A Assembleia Geral das Nações Unidas (doravante AGNU) surge como um dos casos que com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, levou ao surgimento de problemas para o papel desempenhado pela delegação da União junto desta instituição.

Antes de mais, importa destacar a importância da AGNU devido ao grande número de assuntos tratados neste fórum internacional, que acabam por ser considerados pela UE como matérias de extrema importância para a sua política externa<sup>84</sup> e tendo em conta o papel das Nações Unidas no palco internacional, faz todo o sentido que a UE procure ter um papel mais ativo e interventivo, e não seja apenas um

---

<sup>82</sup> Artigo 4.º, n.º 2 do TFUE.

<sup>83</sup> Artigo 2.º, n.º 2 do TFUE.

<sup>84</sup> Falamos de questões como o aquecimento global, erradicação da pobreza mundial, combate à proliferação de armas, questões de segurança.

mero observador permanente, com direito a usar da palavra na AGNU após todos os membros das Nações Unidas o tenham feito.

Antes do Tratado de Lisboa, o país que tinha presidência rotativa do Conselho podia intervir em nome da UE e enquanto Estado soberano beneficiava de todos os direitos associados com o estatuto de membro de pleno direito da UE. Com Lisboa, a UE, pode ser representada perante a AGNU, pelo Alto Representante, o Presidente do Conselho ou pelo Presidente da COM. Ao nível da representação da UE, importa destacar em ênfase, a Resolução 65/276 de 3 de maio 2011 que veio reforçar a representação e o papel da UE junto das Nações Unidas, ao garantir que a UE pode ser representada pelas suas instituições e atribui direitos de participação e representação perante a AGNU<sup>85,86</sup>, assim como a possibilidade de apresentar propostas modificação e revisão, embora apenas o possa fazer oralmente<sup>87</sup> e pode também dar respostas relativamente à posição assumida pela UE.<sup>88,89</sup>

Com a adoção da desta Resolução, assistiu-se à substituição de membros da presidência rotativa por membros da delegação da União no Comité Especial sobre Operações de Manutenção de Paz, assim como em outros grupos de trabalho. Esta tomada de decisão foi fortemente contestada pelos EM, que afirmavam que punha em causa a competência partilhada da UE e dos EM e que deveria ser o EM que detém a presidência do Conselho a estar presente nestas reuniões. No entanto, com o Tratado de Lisboa esta questão viria a ser resolvida, uma vez que não atribui qualquer tipo de competências em matéria de representação externa em organizações internacionais ao

---

<sup>85</sup> “... UNGA Resolution 65/276 of 3 May 2011 provides EU with “enhanced participation rights”, which allows the EU, as far as possible, to be represented in the UNGA in its own right” - WOUTERS, Jan, ODERMATT, Jed, RAMOPOULOS, Thomas, *The EU in the World of International ...*, p. 9.

<sup>86</sup> “Invited to participate in the general debate of the General Assembly, in accordance with the order of precedence as established in the practice for participating observers and the level of participation” – Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 65ª sessão (A/RES/65/276, de 3/05/2011), p. 2., disponível em <https://undocs.org/A/RES/65/276>.

<sup>87</sup> “Also permitted to present proposals and amendments orally as agreed by the States members of the European Union; such proposals and amendments shall be put to a vote only at the request of a Member State” - Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 65ª sessão (A/RES/65/276, de 3/05/2011), p. 2., disponível em <https://undocs.org/A/RES/65/276>.

<sup>88</sup> “The EU is, therefore, the first regional organization allowed to present proposals and amendments (albeit orally) and reply regarding EU positions” - COMELLI, Michele, MATARAZZO, Raffaello, *Rehashed Comission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, Instituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 11|23, 2011, p. 8, última vez consultado a 6 de abril de 2019, disponível em <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl123.pdf>.

<sup>89</sup> “Allowed to exercise the right of reply regarding positions of the European Union as decided by the presiding officer; such right of reply shall be restricted to one intervention per item” - Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 65ª sessão (A/RES/65/276, de 3/05/2011), p. 2., disponível em <https://undocs.org/A/RES/65/276>.

EM que preside ao Conselho<sup>90</sup> e permite que a delegação da União assuma uma posição de liderança, coordenação e representação da posição europeia junto das Nações Unidas.<sup>91</sup>

Apesar de alguns grupos de Estados não aceitarem a aplicação desta resolução, temos aqui um exemplo prático de implementação de um estatuto que deve ser visto como um exemplo de sucesso e que deve aplicado junto de outras agências e organizações internacionais.

### 5.1.3 – Representação junto da Organização Mundial do Comércio

A grande relação de cooperação entre a UE e a OMC, visível através da participação da UE, na altura Comunidade Económica Europeia (doravante CEE), em reuniões e comités, assim como através da conclusão de acordos comerciais internacionais, viriam a culminar na tomada decisão de abrir uma delegação em Genebra junto da OMC em 1964.

Hoje em dia, a participação da UE junto da OMC caracteriza-se pelo seu papel muito ativo ao nível do sistema de resolução de conflitos e pela eficiência da relação de cooperação entre a COM e os EM com a OMC.

A representação da UE faz-se sentir através da COM junto da OMC e não através da delegação da UE presente em Genebra, que tem como função a representação junto da ONU e das restantes organizações internacionais.

O desempenho da função de representação pertence à COM, que representa a UE e os seus EM, onde o seu representante, na maior parte dos casos, fala em nome da UE, apesar de existir sempre uma reunião prévia com todos os EM para coordenar posições. Tornou-se assim costume que, apesar de todos os representantes dos EM estarem presentes nas reuniões, quem iria falar em nome da UE seria a COM, que também representa a UE no sistema de resolução conflitos, no âmbito das competências exclusivas e partilhadas.

Os EM desempenham um papel mais secundário e complementar, ao apoiar a COM nas negociações e na assinatura e conclusão de acordos conjuntos com a COM.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> WOUTERS, Jan, ODERMATT, Jed, RAMOPOULOS, Thomas, *The EU in the World of International ...*, p 9.

<sup>91</sup> LAATIKAINEN, Katie Verlin, *The EU Delegation in New York: A Debut of High Political Drama in* SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 214.



Neste caso concreto, a prática demonstra que a divisão de competência não tem influenciado a representação diplomática da UE junto da OMC, devido à vontade generalizada dos EM em serem representados pela UE, mais concretamente pela COM que tem à sua disposição um conjunto de especialistas que possuem um grande papel e influência, nomeadamente no sistema de resolução de conflitos da OMC.<sup>93</sup>

A delegação da União junto da OMC, tem como funções principais a coordenação e interação com Estados terceiros, uma vez que a Direção Geral do Comércio da COM e o Comissário para o Comércio são responsáveis pela representação junto da conferência ministerial da OMC. Deste modo, o desafio que se apresenta perante a UE, não é uma questão ao nível de representação enquanto um conjunto de EM, mas sim uma questão de coordenação dentro da própria UE<sup>94</sup>, tendo que se coordenar com os seus EM e o SEAE que se tem de coordenar com a Direção Geral do Comércio.

#### 5.1.4 – Representação junto da FAO

A CEE obteve estatuto de membro observador em 1962, onde a sua participação teve origem na divisão de competências, partilhada e exclusivas, e por esta razão a sua participação nesta organização foi considerada uma necessidade funcional<sup>95</sup> devido às matérias com as quais a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (doravante FAO) trabalhava, como era o caso do comércio, pescas e agricultura. Esta situação levantava um problema de incompatibilidade relativamente às disposições previstas pelos estatutos da FAO que apenas previa a participação por parte de Estados e a falta de competência de alguns dos seus Estados membros no âmbito da sua participação no processo de integração europeu. Perante esta realidade, em 1991, foram feitas alterações ao ato instituidor que permitiram à CEE tornar-se membro desta organização.

---

<sup>92</sup> A Hungria é o único EM com uma representação permanente junto da OMC.

<sup>93</sup> "... the WTO is an uncommon example of an IO where the EU was already deeply engaged in its predecessor, the GATT ... the Union's Member States have been happy to let it take the lead practically all aspects of the work of the WTO. The reason lies both in the exclusive competence of the EU in common commercial policy and in the expertise accumulated by the Commission in this field" – <sup>93</sup> WOUTERS, Jan, ODERMATT, Jed, RAMOPOULOS, Thomas, *op. cit.*, p. 6.

<sup>94</sup> "... Member States generally refrain from speaking in the trade negotiations and instead focus on supervising and controlling what the EU mission does" - RASMUSSEN, Stephen B., *op. cit.*, p. 130.

<sup>95</sup> "... was therefore a necessity of the internal law of the EEC so that it could express itself in the name of the Community and its Member States, since the Member States did not have competence to act in some areas." - *Ibidem*, p. 123.

A UE possui uma delegação junto da FAO desde 1993. A sua participação e votos devem estar de acordo com a declaração de distribuição de competências estabelecida como pré-requisito para que a UE possa ser membro da FAO. Perante isto, antes da UE poder intervir nas reuniões, deve estar estabelecido a quem pertence a competência para intervir nos trabalhos e de que forma irá ocorrer a votação, seja a UE a votar com através de uma votação combinada, votando assim em representação de todos os EM, ou se serão os EM a votar individualmente, caso possua direito de votação.

Antes de Lisboa, a representação era feita pela COM em matérias da competência da UE, já a Presidência do Conselho assumia estas funções quando a matéria caía fora das competências da UE, estando sempre, previamente, definida e acordada a posição a matérias de áreas de competências, que tanto pertenciam à UE como aos EM.

Atualmente, é a delegação da União e o SEAE que efetuam a representação da UE, tanto em matérias de competência partilhada ou exclusiva. Todavia, o país que detém a Presidência do Conselho tem assento junto do representante da delegação nas reuniões, para poder falar em nome dos EM, quando estes têm competências para o fazer caso sejam que estejam a ser debatidas certas e determinadas matérias.

De destacar em ênfase o acordo entre o Conselho e a COM de 1991, que estabeleceu o procedimento para coordenação e preparação das reuniões, declarações e votação na FAO, que apesar de tentar uniformizar a ação da UE, tem levantado vários problemas no âmbito da representação, devido à existência de conflitos constantes ao nível da divisão de competências. A delegação da União tem assumido funções de coordenação e organização de reuniões e tarefas, porém a importância de certas matérias como a agricultura para os EM, impede que estes concedam maiores poderes às delegações no âmbito da participação da UE junto da FAO.<sup>96</sup>

#### 5.1.5 - Declarações em nome da União Europeia junto de Organizações Internacionais

Um dos problemas que as delegações da UE enfrentam atualmente surgiu em 2011 com a entrada em vigor do artigo 47.º do TUE relativo à personalidade jurídica

---

<sup>96</sup> “FAO is illustrative of the problem that usually arise in IOs where the EU and its Member States pursue the path of parallel membership” - WOUTERS, Jan, ODERMATT, Jed, RAMOPOULOS, Thomas, *op. cit.*, p. 6.

internacional, que levou o Reino Unido a afirmar que o termo “União Europeia” não poderia ser utilizado para designar a “União Europeia e os seus Estados Membros” aquando da realização de intervenções em nome da UE junto de fóruns internacionais. Toda esta situação levou a um bloqueio ao nível da realização de declarações junto de organizações internacionais, mais significativamente junto das Nações Unidas e da OSCE.

A questão ficaria resolvida, em parte, com a introdução dos *EU statements in multilateral organisations – General Arrangements*,<sup>97</sup> ao estabelecer que a UE apenas poderia realizar declarações nas situações em que tivesse competência para tal e estivesse previsto pelos tratados, os EM e UE deveriam coordenar as suas posições, procurar promover a realização de declarações que representassem a UE como um todo e que deveriam coordenar a sua ação na medida do possível.

Destacar ainda, que a UE só pode realizar declarações em situações que tenha competência para tal e quando tenha sido alcançada uma posição comum relativamente a determinada matéria, por esta razão é necessário determinar quem é competente para o fazer, garantido o respeito pela divisão de competências ao nível da representação externa.

Ficou ainda estabelecido que os EM poderiam complementar as declarações da UE, desde que o princípio da cooperação fosse respeitado.

Em todo o caso, existem problemas que estes acordos não conseguem evitar e resolver.

a). Este documento é uma expressão clara dos conflitos internos que existem dentro da UE, relativamente a matérias de competência e capacidade para fazer declarações em nome dos 28 EM. São exemplos desta situação a necessidade de criar expressões para definir em nome de quem está a ser proferida a declaração.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Conselho da União Europeia (15901/11), *EU statements in multilateral organisations – General Arrangements*, 2011, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/en/pdf>.

<sup>98</sup> “Should the statement refer exclusively to actions undertaken by or responsibilities of the EU in the subject matter concerned including in the CFSP, it will be prefaced by “on behalf of the European Union”. Should the statement express a position common to the European Union and its Member States, pursuant to the principle of unity of representation, it will be prefaced by "on behalf some of the EU and its Member States". The introduction "on behalf of the EU and its Member States" does not preclude references to “the EU” or to "the Member States of the EU" later in the text, where such reference accurately reflects the factual situation.” – Conselho da União Europeia (15901/11), *EU statements in*

b). Os acordos não conseguem resolver estes conflitos existentes relativamente a matérias no âmbito de competências partilhadas, apesar de procurarem expor os conflitos internos relativamente à representação perante organizações internacionais, não tem conseguido levar a uma presença da UE mais visível e ativa junto das organizações internacionais.<sup>99</sup>

c). Para finalizar, estas intervenções estão sempre dependentes do estatuto da UE junto das organizações internacionais, onde a Resolução 65/276 é um bom exemplo, uma vez que permite que a UE exponha a sua posição em Nova Iorque junto da AGNU e dos restantes comités. O mesmo já não podemos dizer que acontece em Genebra, visto que o EM que preside ao Conselho que intervém em nome da UE, esta é uma prática muito comum junto das restantes organizações internacionais, nomeadamente do Conselho de Direitos Humanos e da OSCE.

---

*multilateral organisations – General Arrangements*, 2011, pp. 3-4, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/en/pdf>.

<sup>99</sup> VARA, Juan Santos, *op.cit.*, p. 74.

## 6 – Funções das Delegações da União

O direito da União Europeia, nomeadamente os tratados e a Decisão do Conselho (2010/427/UE) estabelecem princípios pelos quais as delegações da União se devem reger, como o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>100</sup>, princípio da divisão de competências<sup>101</sup> e estabelecem, ainda, um conjunto de funções que estas devem exercer, que devem ser conjugadas as funções impostas à luz do direito internacional público, através da CVRD.

Uma das suas funções principais implica uma estreita colaboração e partilha informações com os serviços diplomáticos dos EM<sup>102</sup>, função esta que é de extrema importância, principalmente para EM de menor dimensão, uma vez que permite fazer análise e recolha de informação que, de outra forma, os EM não conseguiriam adquirir devido ao facto de não se encontrarem representados naquele país<sup>103</sup>, e que, em certos casos, permite a outros EM complementar a informação que possuem com a informação adquirida pela delegação da União.<sup>104</sup> No entanto, não assistimos à mesma realidade ao nível da partilha de informação por parte dos EM, partilha esta que parece ser muito limitada<sup>105</sup>, apesar de existir quem defenda que o artigo 4.º, n.º 3 do TUE deva ser aplicado em toda a sua extensão neste situação.<sup>106</sup>

---

<sup>100</sup> Artigo 5.º do TUE.

<sup>101</sup> “Union delegations venturing into other areas, such as economic policies (Article 5 TFUE) or in cultural tourism and education sectors (Article 6 TFUE), simply comes with an increase in discussion on the delimitation of competences ... the Union delegation’ work still largely follows the realities of the hybrid EU foreign policy system, which affects the horizontal division of competences too.” - DUQUET, Sanderijn, *op. cit.*, p. 23.

<sup>102</sup> Artigo 5.º, n.º 9 da Decisão (2010/427/UE).

<sup>103</sup> ... the EU has more diplomatic missions in third countries than the vast majority of its Member States. In more than 70 places where the EU has a Delegation there are fewer than ten Member States represented; in 50 countries there are fewer than five; and in one case, that of the Kingdom of Swaziland there are no Member States represented.” - DUQUET, Sanderijn, WOUTERS, Jan, *Seeking Refuge in EU Delegations Abroad: A Legal Imbroglia Explored*, Leuven Center for Global Governance Studies, Working Paper n.º 162, 2015, p. 5.

<sup>104</sup> “In some countries the EUD is valued for sharing its own reporting, information and analysis with Member States. In addition, the EUSs also at times monitor the local press and share their summaries with the Member States.” – HELLY, Damien, HERRERO, Alisa, KNOLL, Anna, GRETA, Galeazzi, SHERRIFF, Andrew, *A closer look into EU’s external action frontline: Framing the challenges ahead for EU Delegations*, European Centre for Development Policy Management, 2014, p.8, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf>.

<sup>105</sup> “... between the EEAS and the Commission the duty of cooperation exists in a reciprocal fashion; which is however not the case between EU delegations and the Member States. ... an early draft version of that article read “on a reciprocal basis”. However, this was omitted during the negotiations on the Council Decision, which is indeed potentially problematic” – VOOREN, Bart Van, WESSEL, Ramses A., *External Representation and The European External Action Service: Selected Legal Challenges*, in BLOCKMANS, Steven, WESSEL, Ramses A., *Principles and Practices of EU External Representation*, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2012/5, 2012, p. 73, última vez

Por outro lado, a assunção de funções por parte das delegações, semelhantes às funções das missões diplomáticas dos EM, permite que os EM possam desviar a sua atenção para outras tarefas para além da recolha de informação, desta forma as delegações da União podem surgir como substitutos das embaixadas dos EM em certo tipo de funções diplomáticas, podendo, assim, assumir uma posição de maior relevância aos olhos dos EM, e também pelo facto de estarem vinculadas a um dever de cooperação imposto pelo artigo 3.º da Decisão (2010/427/UE) e à obrigação para prestar apoio aos EM nas suas relações diplomáticas.<sup>107</sup> Tendo por base os objetivos das delegações da UE e a sua composição, parece possível que as delegações possam assumir uma posição de maior relevo ao nível das suas funções e até, eventualmente, substituir as próprias missões diplomáticas dos EM por razões de natureza financeira e orçamental, por não existirem razões que justifiquem a manutenção de missões diplomáticas por parte dos EM ou até em situações que uma delegação da União poderia assumir essas funções e realizar um trabalho de igual ou melhor qualidade do que o dos EM devido ao maior número de recursos que a UE dispõe em comparação com os EM.

Apesar de as delegações da União, na maior parte dos Estados terceiros, não substituírem as missões diplomáticas dos EM, importa destacar que a este serviço diplomático europeu é dado um grande valor, principalmente por EM de menor dimensão, e nestas situações acabamos por assistir a uma substituição do corpo diplomático do EM pelo corpo diplomático europeu, no sentido em que, devido a limitações relativas à representação diplomática de vários EM as delegações da União conseguem fazer face a lacunas devido à sua ampla cobertura geográfica. Destarte, as delegações da União conseguem ser um instrumento muito importante não só para as ambições diplomáticas europeias, mas também para aqueles EM que enfrentam problemas de coordenação, representação, mas também a nível financeiro, orçamental e de recursos humanos.<sup>108</sup>

---

consultado a 5 de maio de 2019, disponível em <https://biblio.ugent.be/publication/2986150/file/6777905.pdf>.

<sup>106</sup> VOOREN, Bart Van, *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2010/7, 2011, p. 27, última vez consultado a 15 de março de 2019, disponível em <https://www.asser.nl/media/1623/cleer-wp-2010-7-van-vooren.pdf>.

<sup>107</sup> Artigo 5.º, n.º 10 da Decisão (2010/427/UE).

<sup>108</sup> “Union Delegations and Member State diplomatic and consular missions abroad are to cooperate closely and share information. Union Delegations further organize and chair local coordination meetings with representatives of the Member States abroad. This function is particularly significant in international organisations and fora. Generally, they have been successful in this” - RAMOPOULOS, Thomas,

Por outro lado, as delegações da União são vistas pelos EM de maior dimensão, como um complemento ao seu corpo diplomático, no sentido em que acabam por ser um instrumento de promoção e complemento da sua posição.

Mas acima de tudo, as delegações são como as embaixadas de um Estado, recolhem informação sobre um conjunto de temas, que vão desde assuntos económicos, até questões ambientais e de direito humanos, passando pela vida política e diplomática do Estado acreditador, promovem relações bilaterais entre a UE e os Estados terceiros, através da cooperação para o desenvolvimento e desempenham funções na proteção dos cidadãos da UE no estrangeiro.

#### 6.1 – Funções das Delegações da União no âmbito da Decisão (2010/427/UE) e da CVRD

As funções das delegações não diferem, substancialmente, das funções enumeradas no artigo 3.º da CVRD, junto do Estado acreditador os representantes diplomáticos da UE devem representar e proteger os interesses da União, assim como dos cidadãos europeus, promover as relações bilaterais, analisar e observar os desenvolvimentos políticos, económicos e financeiros e reportá-los às instituições e agências da UE e aos EM. Contudo, existe uma diferença que restringe e limita as ações das delegações da União, em comparação às missões diplomáticas dos EM, ou seja, uma vez que UE possuem competências limitadas em virtude dos poderes que lhe foram atribuídos pelos EM e pelos tratados, não podemos fazer uma comparação direta entre as delegações e as embaixadas dos EM ao nível das funções que cada um possui.<sup>109</sup>

Apesar de esta limitação ser uma realidade que limita as delegações da União no seu dia a dia, estas têm total liberdade para informar os Estados terceiros e os seus cidadãos sobre quais são as suas funções e podem representar a União em ações

---

WOUTERS, Jan, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Center for Global Governance Studies, Working Paper n.º 156, 2015, p. 2-3, última vez consultado a 9 de maio de 2019, disponível em [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2015/156ramopouloswouters](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/156ramopouloswouters).

<sup>109</sup> “They cultivate contacts, represent EU interests, promote a favourable attitude towards the EU and report back to headquarters. Yet they can only do so if the topic at hand falls under exclusive or shares EU competences or builds upon a CFSP decision ... Furthermore, they operate in cooperation with and in parallel to embassies of the EU member states.” – MAURER, Heidi, RAIK, Kristi, *Neither Fish nor Fowl. How EU Delegations Challenge the Institution of Diplomacy; The Cases of Moscow and Washington*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 13, 2018, p.63, última vez consultado a 4 de maio de 2019, disponível em [https://brill.com/abstract/journals/hjd/13/1/article-p57\\_57.xml](https://brill.com/abstract/journals/hjd/13/1/article-p57_57.xml).

judiciais, mas ao nível da representação, mais uma vez, encontram-se limitadas na apresentação, explicação e implementação de medidas e políticas da UE.

No âmbito das suas funções diplomáticas, como já referimos, as delegações encontram-se limitadas pelo princípio de divisão de competências, ou seja, se a UE possui competências exclusivas, partilhadas ou complementares.

As tarefas das delegações acabam por ser mais abrangentes do que as das missões diplomáticas dos EM, visto que, é visível uma utilização maior de recursos em atividades de coordenação e de partilha e recolha de informação, que acabam por ter como objetivo principal beneficiar outras missões diplomáticas, que acaba por ir contra o próprio espírito das missões diplomáticas que acima de tudo prosseguem interesses individuais e onde não partilham qualquer tipo de informação, uma vez que todos os Estados recolhem informações através das suas embaixadas e mantêm a informação em segredo sem existir qualquer tipo de partilha, o que não se aplica às delegações da UE, que têm como função principal apoiar e cooperar com os EM.

Destacar ainda, o papel administrativo e burocrático das delegações da União, visto que executam um grande número de políticas da COM no palco internacional, em matérias que vão desde a ajuda ao desenvolvimento até à proteção de direitos humanos.

## 6.2 – Funções Diplomáticas

Antes do Tratado de Lisboa as delegações apenas representavam a COM e não possuíam funções diplomáticas, tinham como áreas de interesse o comércio, cooperação e o desenvolvimento. Com a introdução das delegações da União, tal como as conhecemos hoje em dia, começaram a ser exercidas funções diplomáticas, nomeadamente, de representação da UE na área da PESC que pertencia ao EM que presidia ao Conselho. Como poderemos ver nos seguintes pontos, tal como uma missão diplomática de um Estado Parte da CVRD, as delegações da União atuam e exercem as suas funções exatamente da mesma forma que uma embaixada.

### 6.2.1 – Representação da União Europeia

A função de representação está presente no artigo 3.º, n.º 1, alínea a) da CVRD e considerada como um dos pilares base da diplomacia e é referida através da expressão em latim *jus representationis omnimodo* (o direito de representação global).



No âmbito do direito europeu, está mencionada no artigo 221.º TFUE e no artigo 5.º, n.º 8 da Decisão (2010/427/UE).

A representação da UE difere muito da representação de um Estado, isto é, não existe apenas um Chefe de Estado e/ou Chefe de Governo que a delegação deve representar. Apesar de as delegações da União se encontrarem sob autoridade máxima do Alto Representante do qual recebe instruções em matéria de PESC, também recebe, como já foi referido anteriormente, instruções por parte da COM em matérias não relativas à PESC. Devido a esta separação, recai sobre as delegações uma função de representação, tanto do SEAE, como da Direção-Geral da COM<sup>110</sup>, tendo que se adequar ao *modus operandi* e à hierarquia existente na instituição.

Importa assim saber sobre quem recai este dever de representação da UE. Tal como acontece com os Estados, a UE é representada junto dos Estados terceiros e das organizações internacionais, pelo seu Chefe de Delegação, que tem capacidade para celebrar contratos, autorizar transações financeiras e representar juridicamente a UE no país em que a missão se encontra acreditada.<sup>111</sup>

A UE, através das suas delegações, tal como os Estados, comunica as suas posições através de *démarches* e de notas verbais aos Estados terceiros.

Como podemos ver, ao nível da função de representação, a prática da UE é muito semelhante à dos Estados, uma vez que por um lado procura seguir um comportamento formal idêntico, razão pela qual foi criada, pelo SEAE, uma espécie de Unidade de Protocolo que tem como objetivo aconselhar das delegações ao nível do seu comportamento e comunicação, para que seja possível adquirir uma uniformização ao nível da representação por parte das delegações através das assimilação de regras diplomáticas tradicionais, que tem como objetivo alcançar uma maior visibilidade para diplomacia europeia.

A realidade atual da diplomacia e das delegações da União, passam pelo assumir funções de porta-voz e pelo cumprimento de funções de diplomacia pública, onde as

---

<sup>110</sup> “... the mission, and in particular the head of the mission, is the spokesman for its Government in communications with the receiving Government, or in any discussions with that Government to which relation between the two States may give rise” – Comissão de Direito Internacional, *Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries*, 1958, p. 90, disponível em [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_1\\_1958.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf).

<sup>111</sup> “... allows the Union to be legally represented by the Head of Delegation in the country where the Delegation is accredited.” - BLOCKMANS, Steven, HILLION, Christophe, *op. cit.*, p. 35.

redes sociais das instituições da UE surgem como principais fontes de informação sobre os assuntos europeus, em detrimento de meios daquela diplomacia mais tradicional e fechada que apenas funciona para os Estados.

#### 6.2.2 – Negociação com o Governo do Estado Acreditador

A negociação é mais uma das funções das missões diplomáticas estabelecidas pela CVRD.

O artigo 228.º TFUE estabelece competências para negociar e concluir tratados com Estados terceiros e organizações internacionais, onde existe a possibilidade de as delegações assumirem estas funções em representação do Alto Representante, da COM e dos próprios EM.

A realidade das delegações demonstra-nos duas situações. Em primeiro lugar, as delegações, tal como as missões diplomáticas dos outros Estados, com certeza farão parte das conversas informais e discussões que levam à abertura oficial das negociações, devido ao estatuto e importância da UE junto dos restantes sujeitos de direito internacional. Em segundo lugar, faz todo o sentido que os diplomatas que se encontrem a exercer funções nas delegações tomem parte nestas negociações, de forma a que consigam transmitir a posição da UE, mas acima de tudo conseguem comunicar a Bruxelas as condições existentes, o clima político e os interesses que se encontram em cima da mesa das negociações.

Estamos perante mais uma função, onde as delegações atuam exatamente como uma missão diplomática de um Estado.<sup>112</sup> Têm as mesmas funções e se for preciso, encontram-se melhor equipadas para representar, tanto a UE, como os seus EM na mesa de negociações.

Não podemos esquecer que as delegações estão “equipadas” com pessoas de várias nacionalidades da UE e que por razões históricas, culturais e de proximidade com certos países, possuem um maior conhecimento e maior capacidade para representar a UE como um todo e alcançar um objetivo que se fosse individualmente feito pelos 28 EM poderia ser alcançado um resultado totalmente diferente.

---

<sup>112</sup> “Another potential role for the HoD concerns the more ceremonial aspects, albeit potentially bringing about legal consequences, such as the signing of a treaty or a memorandum of understanding” - DUQUET, Sanderijn, *op. cit.*, p. 33.

É preciso ter em conta, que tal como as missões diplomáticas dos EM. as delegações também negociam e comunicam fora dos canais diplomáticos adequados para o efeito, mas também, existe um trabalho muito importante de “bastidores” que é realizado fora das reuniões e que por vezes é feito através de via telefónica algo que ocorre à margem dos canais diplomáticos formais dos Estados.

### 6.2.3 – Funções de observação, recolha e partilha de informação

O artigo 3.º, n.º 1, alínea d) estabelece que uma das funções diplomáticas das missões, consistem em estas inteirarem-se das condições existentes e da evolução de acontecimentos no Estado acreditador, tendo que estas informarem o seu Governo. Conjugando esta função com o dever de as delegações partilharem esta informação com os EM temos aqui um serviço diplomático com uma função extremamente importante e que assume uma posição de enorme relevância no âmbito das relações externas da UE e dos seus EM.<sup>113</sup>

De acordo com a Comissão de Direito Internacional a observação é uma função primária que inclui tarefas relacionadas com a monitorização de informação, que deve incluir assuntos culturais, políticos, económicos, sociais e de todos os aspetos da vida que possam ter alguma relevância.<sup>114</sup>

Tendo estas ideias como base, surge aqui uma grande responsabilidade das delegações perante as instituições da UE e os EM que dependem destas informações para poder assumir posições e tomar decisões relativamente a certas e determinadas matérias que possam vincular a política de relações externas europeia.

Falamos aqui de um dever de recolha e partilha de informação<sup>115</sup>, sendo que a delegação da União funciona como um “centro de recolha informação” relativa aos Estados terceiros e depois a distribui, situação que parece reforçar o papel de

---

<sup>113</sup> “Although EU Delegations are not “embassies” *stricto sensu* (since this definition applies only to the offices set up by States), they have always gathered information on behalf of their sending authorities. EU Delegations continue collecting information about diverse aspects, such as the protection of fundamental rights in third countries” – GATTI, Mauro, *op. cit.*, p. 217.

<sup>114</sup> “... covers the political, cultural, social and economic activities of the country, and in general all aspects of life which may be of interest to the sending state” – Comissão de Direito Internacional, *Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries*, 1958, p. 90, disponível em [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_1\\_1958.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf).

<sup>115</sup> Dever este que, apesar de estar presente, tanto no Tratado da UE nos termos do seu artigo 35.º, assim como na Decisão do Conselho, no n.º 9 do artigo 5.º, a prática parece sugerir que, em regra, as delegações da UE encontram-se mais predispostas a partilhar a informação, enquanto as representações dos EM, principalmente certas e determinadas embaixadas dos EM, não se encontram disponíveis para o fazer.

coordenação do SEAE.<sup>116</sup> E cada vez faz mais sentido esta partilha, entre os vários serviços diplomáticos, pois cada vez mais esta partilha de informação, a nível diplomático, será motivada por interesses nacionais e não por questões de coerência, no âmbito da política externa europeia. O que demonstra que caminhamos no sentido da eficiência da diplomacia europeia, que depende cada vez mais da habilidade do SEAE e da capacidade das suas delegações em desempenharem as suas funções ao mais alto nível.

Mais uma vez, aplica-se o mesmo regime às delegações que se se aplicariam a uma missão diplomática de um Estado, com o facto de as delegações terem como finalidade informar não um, mas vários Estados e as próprias instituições da União, o que leva a que as delegações sejam consideradas como centros de coordenação e informação, que permitem uma maior cooperação, organização e coerência entre a UE e os 28 EM.

#### 6.2.4 – Promoção de relações bilaterais

Esta função por parte das delegações é algo que fica bem claro e assente no acordo de estabelecimento de relações diplomáticas entre a UE e o Estado terceiro, visto que surge, como parte principal do seu mandato, ficando assim responsável pela condução das relações bilaterais, reforçar das relações bilaterais, ao nível político, económico, comercial, ambiental, social e cultural.

Procuram interagir com os governos e empresas, em assuntos relativos ao acesso ao mercado e regulamentação do mesmo, investimentos e comércio internacional, apesar de os interesses dos EM, por vezes limitarem o papel que as delegações poderiam vir a desenvolver nestas matérias.

As delegações procuram também defender e promover os valores europeus, como o Estado de Direito Democrático e os direitos humanos, assim como procuram promover UE, enquanto entidade que possui uma cultura comum a todos os países, apesar de todas as suas claras e visíveis diferenças.

As delegações são consideradas o rosto da UE, nas relações com os governos estrangeiros e o seu público, contudo a sua efetividade junto destas entidades dependem, em certa parte, dos membros diplomáticos da delegação, no sentido em que,

---

<sup>116</sup> GATTI, Mauro, *op cit*, p. 217.

quanto mais familiarizado o diplomata estiver com o país, os seus valores, língua e costume, melhores capacidades terá para exercer esta função de exposição e demonstração daquilo que a UE representa no mundo enquanto instituição que representa 28 EM.

### 6.3 – Funções Não Diplomáticas

#### 6.3.1 – Coordenação com os Estados Membros

De acordo com os tratados e com a decisão que estabelece a organização e funcionamento do SEAE, as delegações têm como função a promover a cooperação com as missões diplomáticas dos EM, partilhar informação, entre outras funções. Existe uma função que pertence às delegações, mas não têm como destinatário o Estado acreditador, mas sim os restantes Estados que se encontram acreditados junto do Estado terceiro. E é neste sentido que importa referir o papel de presidir e coordenar, por parte das delegações da União, grupos de trabalho e reuniões no Estado terceiro.<sup>117</sup> Antes do Tratado de Lisboa, esta função estava incumbida ao EM que tinha a presidência rotativa da UE.

Falamos de reuniões que ocorrem entre os Chefes de missão das representações diplomáticas, que ocorrem todos os meses e são complementadas com sessões semanais de coordenação, que dependem da realidade existente no Estado terceiro.

Esta função de coordenação é possível, uma vez que existe, por parte dos EM uma vontade para que a delegação e o seu Chefe assumam esta posição, que é vista como uma mais valia, visto que se contribui para a visibilidade da política externa europeia e protege os interesses dos EM que não se encontram representados naquele Estado, desde que tenha sido dado consentimento para tal.<sup>118,119</sup> Contudo, existem alguns EM, que olham para este papel das delegações, como uma perda de influência, visibilidade e poder em comparação com o sistema existente antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que previa uma presidência rotativa do Conselho Europeu. Em certa parte esta posição de resistência relativamente ao assumir de funções de maior importância ainda se mantém, contudo desde que a obrigação de coordenação prevista

---

<sup>117</sup> “The EEAS does the same at the level of the Council of the European Union ...” - HELLY, Damien, HERRERO, Alisa, KNOLL, Anna, GRETA, Galeazzi, SHERRIFF, Andrew, *op. cit.*, p. 9.

<sup>118</sup> “Even when a state is locally present, diplomatic law, to the letter of the Convention, stipulates that a sending state can only represent itself and protect its own interests ...” - DUQUET, Sanderijn, *op. cit.*, p. 39.

<sup>119</sup> “Artigo 46.º da CVRD.

pelo artigo 35.º do TUE e a obrigação de respeitar as funções essenciais dos EM sejam conjugadas, parecem estar assim criadas condições para promover uma UE que fala a uma só voz, que representa os 28 EM e contribui para a criação de um espírito comum europeu.

Importa ainda destacar, que esta função de coordenação das delegações, quando realizada de forma eficiente e com resultados positivos, acaba levar um papel de liderança e de proeminência nas relações, nomeadamente, bilaterais, no sentido em que em certos Estados terceiros devido a maiores possibilidades financeiras, económicas e ao nível de recursos, com maiores conhecimentos e experiência. É visível uma maior influência e poder por parte das delegações em comparação com as missões diplomáticas dos EM, através do seu papel de coordenação as delegações conseguem influenciar a agenda política, de forma a que sejam abordados temas com relevância para as suas ambições naquele Estado, onde a eficácia e a difusão do seu sistema de comunicação começa a ser utilizado pelos EM, o que indica uma aposta por parte destes para garantir que a troca de informação e comunicações é segura entre as delegações e as missões diplomáticas dos EM.

Apesar de esta função, surgir apenas como uma mera função de coordenação, tarefa esta que a UE chama a si própria nas mais variadas áreas, é preciso ter em consideração o artigo 46.º da CVRD, que refere a necessidade de consentimento prévio por parte do Estado acreditador em casos que o Estado não se encontre nele representado e que conjugado com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 3.º da CVRD, pode-se argumentar que apenas o EM poderia representar e proteger os seus interesses. À luz do direito da UE, é clara a divisão existente a obrigação de coordenação<sup>120</sup> e a princípio de respeito pelas atribuições exclusivas dos Estado.<sup>121</sup> Esta situação parece ser facilmente resolvida dentro da própria União, de forma informal, no âmbito das relações, entre as delegações e os EM.

### 6.3.2 – Cooperação para o Desenvolvimento

Estamos perante uma função que já vem dos tempos das delegações da COM, visto que esta tem grande interesse nesta área, procura exercer influência e ver os seus interesses protegidos junto dos Estados terceiros, o que leva a que sejam dadas

---

<sup>120</sup> Artigo 35.º do TUE.

<sup>121</sup> Artigo 4.º, n.º 2 do TUE.

instruções por parte da COM o que nem sempre cai bem junto do SEAE, levando assim à existência de divergências claras entre as duas instituições da UE. No entanto, não podemos esquecer que o Chefe de delegação é o responsável máximo pela coordenação dos trabalhos desenvolvidos pela delegação e caso existam instruções contraditória deverá contactar Bruxelas de forma a que seja possível encontrar uma solução coerente e institucional.

Devido à existência de interesses divergentes, foi estabelecido um mecanismo de cooperação para garantir a coerência do trabalho desenvolvido pelas delegações.<sup>122</sup>

No âmbito da cooperação para o desenvolvimento junto de Estados terceiros, a CVRD nada diz relativamente ao exercício de funções nesta área por parte das missões diplomáticas e tendo em conta os seus aspetos políticos no relacionamento com outros Estados, podemos considerar como uma função que as representações diplomáticas exercem.

Por outro lado, envolve questões de fundos em regimes de financiamento, revisão de propostas, identificação e seleção de projetos locais, implementação de programas de apoio, tudo assuntos relacionados com cooperação e desenvolvimento que se encontram muito mais explícitos no direito da União Europeia e não tanto no direito diplomático, sendo desenvolvidas, principalmente, pela COM e pela sua Direção Geral para o Comércio, ficando as delegações da União com papel secundário ao nível da representação de interesses, o que não parece muito correto devido ao facto de a representação externa da UE ser função das delegações e do SEAE, mas visto que estamos perante uma função considerada não diplomática a interpretação da UE relativamente a estas matérias pode levar a que, de uma perspectiva do direito internacional público, o Estado acreditador permita que a UE exerça estas funções. Já de outro ponto de vista, é de destacar o interesse dos Estados acreditadores no exercício destas funções, visto que podem beneficiar direta ou indiretamente destas práticas de cooperação e investimento.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> “The EEAS and Commission Services shall cooperate with each other, in conformity with Article 3 of the Decision establishing the EEAS, on the management of Delegations and in particular on all issues falling under the scope of this Decision, with a view to ensuring the smooth functioning of the Delegations.” - Joint decision of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union*, 2012, p. 3, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0008&from=EN>.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 37.

Realçar ainda de que nos países desenvolvidos, o relacionamento e trabalho das delegações envolve principalmente questões de comércio e economia, já nos países em desenvolvimento, o seu trabalho envolve maioritariamente diálogos políticos e gestão de fundos para o desenvolvimento.



## 7 – Função de Proteção

### 7.1 – Proteção Diplomática

Um das funções das missões diplomáticas, estabelecida pela CVRD, é a proteção dos interesses e dos nacionais do Estado acreditante<sup>124</sup>, que conjugada a obrigação da UE, imposta pelo TUE, relativamente à promoção dos seus valores e interesses e contribuição para a proteção dos seus cidadãos nas suas relações com o resto do mundo, temos aqui fundamentos para a proteção diplomática<sup>125</sup> de cidadãos europeus<sup>126</sup> por parte da UE, apesar de esta função não ser tão clara e evidente aos olhos dos EM, que mais uma vez ficam de pé atrás relativamente às ambições da UE no âmbito de proteção diplomática e assistência consular, e que para além deste entrave, existem certas questões que, à luz do direito internacional público, não são totalmente claras e podem permitir assunção destas funções por parte das delegações da União.

Antes demais, é relevante destacar a vocação da UE e das suas delegações para a proteção dos direitos humanos<sup>127</sup>, que por vezes pode levar os sujeitos de direito internacional a afirmarem que as delegações não respeitam as leis e os regulamentos do Estado acreditador e que estão a interferir nos seus assuntos internos.<sup>128</sup>

Por outro lado, a criação da cidadania europeia não corresponde a uma nacionalidade de um Estado à luz do direito internacional público, ou seja, para vermos aplicado o artigo 3.º da CVRD nesta situação o critério da nacionalidade teria que ser aplicado, o que não é o caso por não existir uma verdadeira nacionalidade europeia, não sendo claro até que ponto é que as delegações podem oferecer proteção diplomática, em virtude de não estarmos perante uma verdadeira cidadania, no âmbito do direito internacional, e por esta razão é necessário a existência de acordos bilaterais com Estados terceiros para que seja possível exercer esta proteção diplomática, com base no artigo 23.º TFUE.

Podemos apresentar um exemplo em que os EM nem sempre aplicam as disposições relativamente a proteção diplomática e consular em toda a sua extensão, nos

---

<sup>124</sup> Artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da CVRD.

<sup>125</sup> “... diplomatic protection is a right that a state can exercise following a wrongful act committed by another state against one of its nationals” - DUQUET, Sanderijn, *op. cit.*, p. 31.

<sup>126</sup> Artigo 20.º, n.º 1 do TFUE.

<sup>127</sup> “... EU remains a frontrunner in engaging its delegations in the direct support of democracy initiatives and the protection of local human rights’ defenders” - *Ibidem*, p. 30.

<sup>128</sup> Artigo 41.º, n.º 1 da CVRD.

termos da Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho todos os cidadãos da UE podem requerer assistência consular junto de qualquer missão diplomática ou representação consular de um EM, caso o Estado da sua nacionalidade não disponha de qualquer tipo de representação. Contudo, a prática diz-nos que nem sempre os EM aplicam esta decisão, no âmbito dos assuntos consulares, e por esta razão põe-se em causa até que ponto os EM fariam o mesmo para questões de proteção diplomática, que conjugado com a questão da nacionalidade, acima referida, estamos perante uma situação onde dificilmente a UE conseguiria exercer funções de proteção diplomática relativamente aos seus cidadãos. No caso das delegações da União, seria necessário o consentimento do Estado terceiro, uma vez que os tratados da UE não criam obrigações e direitos para este.

Realçar ainda que estas funções devem ser exercidas à luz do artigo 23.º TUE, em detrimento das competências, influências, poderes políticos e comerciais que os EM possam ter, sendo que o facto de não existirem acordos bilaterais com Estados terceiros não pode ser atribuído como única razão para que seja possível o reconhecimento das competências da UE e da existência de uma nacionalidade europeia. Aqui o SEAE e as suas delegações poderiam assumir um papel de maior relevância na área da proteção diplomática, através da transferência de poderes da COM que parece manter um papel central ao nível da proteção fora da UE.

A proteção diplomática pode, ainda, ser invocada em virtude da responsabilidade do Estado através de um procedimento internacional judicial, entre outras formas<sup>129</sup>. Aqui mais uma vez, a aplicação deste regime pela UE, parece duvidoso. Em primeiro lugar, o Chefe de missão apenas possui competências para representação em juízo da UE, sendo a Decisão (2010/427/UE) omissa relativamente à representação de cidadãos, em segundo lugar qualquer ato implicaria que o EM da nacionalidade do cidadão não teria qualquer tipo de papel na sua proteção e por fim o

---

<sup>129</sup> “...diplomatic protection consists of the invocation by a State, through diplomatic action or other means of peaceful settlement, of the responsibility of another State for an injury caused by and international wrongful act of the State to a natural or legal person that is a national of the former State with a view to the implementation of such responsibility” – Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 62ª sessão (A/RES/62/67, de 6/12/2007), p. 2, disponível em [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/67](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/67).

direito internacional público não estabelece qualquer tipo de direito de proteção diplomática para organizações internacionais.<sup>130,131</sup>

É de realçar o artigo 23.º TFUE que surge como o bom exemplo, contrário ao direito internacional, de estabelecimento de proteção diplomática e consular por parte de um EM que não é o Estado da nacionalidade do cidadão. Todavia, devido ao facto de a cidadania europeia não ser suficiente para preencher o requisito do artigo 3.º CVRD, uma vez que para efeitos de proteção diplomática a nacionalidade ajuda ao reconhecimento do Estado e das autoridades competentes para atuar em nome dos indivíduos junto de Estados terceiros, onde os EM não podem ser obrigados a exercer funções de proteção diplomática.

Por estas razões parece difícil encontrar situações juridicamente relevantes para as quais a UE poderia intervir em nome dos seus cidadãos, para além de situações em que se verificam violações dos tratados concluídos pela UE<sup>132</sup>, violações de direito internacional público e de direitos humanos, que são situações em que o titular do direito é a própria UE e não o EM. Apesar disto, é preciso, ainda, ter em conta a relutância de certos EM, relativamente ao assumir de funções por parte das delegações nesta área, sendo que existem vozes dentro da UE, que vão neste sentido de atribuir maiores poderes ao nível da proteção diplomática e consular. Contudo, o regime jurídico do SEAE não prevê esta opção e a transferência destes poderes depende do consentimento dos EM.

De destacar, que relativamente à proteção e assistência consular, também fazem parte das funções da UE, apesar de a CVRD estabelecer no seu artigo 3.º, n.º 2 que nada na Convenção impede a prática de funções consulares, a UE não é parte contratante da CVRC, nem concluiu qualquer tipo de acordos bilaterais para a sua aplicação, ao contrário do que fez relativamente à CVRD. No entanto, dentro da UE tem sido muito debatida a passagem de competências consulares para as delegações de forma a que estas assumam um papel de maior relevância nesta matéria. EM como os

---

<sup>130</sup> “... the possibility for international organisations to exercise diplomatic protection seems to be denied, since usually only citizenship is the link that allows the states to take some concern for the welfare of their nationals abroad” – FORNI, Frederico, *Diplomatic Protection in EU Law: What's New under the Sun?*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol 9, n.º 2, 2014, p. 163, última vez consultado a 15 de maio de 2019, disponível em [https://brill.com/view/journals/hjd/9/2/article-p150\\_2.xml?lang=en](https://brill.com/view/journals/hjd/9/2/article-p150_2.xml?lang=en).

<sup>131</sup> DUQUET, Sanderijn, *op. cit.*, p.31.

<sup>132</sup> Ac. de 6/7/1995, TPI, *Odigitria AAE c. Conselho e Comissão*, procº T-572/93, Col., última vez consultado a 13 de maio de 2019, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993TJ0572&from=EN>.

Países Baixos defendem que a transferência de certas tarefas para as delegações possam vir a beneficiar os EM e a União no desenvolvimento do seu papel e funções de apoio ao EM, tal e qual como se encontra definido no artigo 5.º, n.º 9 da Decisão (2010/427/UE) e na Diretiva (UE) 2015/637 do Conselho relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros. Apesar de ser debatida esta transferência de competências, a realidade demonstra que as delegações da União possuem um papel mínimo, complementar e subordinado relativamente ao papel exercido pelas secções consulares das Embaixadas e Consulados Gerais.

## 7.2 – Asilo diplomático e direito de refúgio nas delegações da União

A CVRD não contém qualquer tipo de provisão relativamente à figura do asilo diplomático.<sup>133</sup> No entanto, nos termos do artigo 41.º, n.º 3, recai uma obrigação, sobre o Estado acreditante, de não utilização dos locais da missão de maneira incompatível com as funções delineadas pela CVRD, ou outras normas de direito internacional geral ou acordos especiais em vigor entre o Estado acreditante e o Estado acreditador.

Iremos abordar questões relativas ao asilo diplomático e ao refúgio no âmbito da proteção diplomática, no entanto levantamos já algumas questões com importância para a relação entre o direito internacional pública e as delegações da União.

A questão do asilo diplomático tem sido muito discutida pela doutrina de direito internacional público, mas existem dois aspetos que parecem bem assentes e de aceitação geral, o asilo diplomático é uma instituição pan-americana<sup>134</sup> e não funciona em mais parte nenhuma do mundo. Os Estados não reconhecem este direito, devido às suas implicações recíprocas, mas não impõem qualquer tipo de objeção à concessão de asilo diplomático em casos em circunstâncias extremas e excecionais. Acima de tudo falamos de uma prática com fins humanitários, que tem como objetivo principal salvar uma vida ou evitar um perigo iminente.

---

<sup>133</sup> “Na CVRD não está prevista a figura do asilo diplomático que assim surge excluída como instituição do direito internacional público.” - MARTINS, Margarida de Salema d’Oliveira, *op. cit.*, p. 64.

<sup>134</sup> “Even in Latin America, where diplomatic asylum has its most zealous supporters ...” – DUQUET, Sanderijn, WOUTERS, Jan, *Seeking Refuge ...*, p. 2.

A prática demonstra que quando é concedido asilo diplomático por parte do Estado acreditante, o Estado acreditador não concede salvo-conduto, e por esta razão a missão conserva a pessoa indefinidamente<sup>135</sup>.

No caso concreto das delegações da União, existe um conflito entre o direito internacional costumeiro e o direito internacional dos direitos humanos.

Por um lado, a CVRD no seu artigo 41.º, n.º 1, estabelece um princípio de não interferência nos assuntos internos e respeito pelas leis e regulamentos do Estado acreditador, que se aplica à UE em virtude da reciprocidade da aplicação e respeito pelos privilégios e imunidades em relação às suas delegações, o que faz com que a UE tenha de ela própria respeitar e aplicar estes mesmo privilégios e imunidades.

Por outro, a UE é uma organização fundada com base no respeito pela dignidade da pessoa humana e no respeito pelos direitos humanos e direito humanitário, tendo como obrigação o respeito e a promoção dos mesmos no mundo.

Conjugando o facto de a CVRD não estabelecer e nada dizer relativamente ao asilo diplomático, artigo 22.º, n.º 1 da CVRD, que estabelece que os locais de missão são invioláveis e por esta razão os agentes do Estado acreditador não podem entrar sem o consentimento do chefe de missão e os direitos e obrigações que advêm do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, parecem estar assim criadas condições e obrigações que recaem sobre as delegações da União, de garantia de proteção em situações excepcionais, onde seja claro a existência de um perigo iminente para a vida da pessoa em causa, desde que sejam tidos sempre conta os deveres criados pelo artigo 41.º, n.º 1 da CVRD. Falamos de situações de refúgio humanitário.<sup>136</sup>

Desta forma, ao ser garantido refúgio numa delegação da União, o que a prática tem demonstrado é que estamos assim perante uma questão base de direitos humanos, baseada no princípio de *non-refoulement*,<sup>137</sup> que se aplica à UE e impede que uma pessoa por ser expulsa do local da missão quando existam razões suficientes para acreditar que, caso a pessoa seja removida das instalações da missão, a pessoa correria

---

<sup>135</sup> MARTINS, Margarida de Salema d'Oliveira, *op. cit.*, p. 64.

<sup>136</sup> "... refúgio humanitário, em que está em perigo iminente a vida das pessoas ..." – *Idem*.

<sup>137</sup> DUQUET, Sanderijn, WOUTERS, Jan, *Seeking Refuge ...*, p. 6.

risco sério de ser sujeita a tortura, pena de morte ou tratamentos desumanos e degradantes.

Assim as delegações da União ficariam sujeitas a uma obrigação que deriva do direito internacional costumeiro para acolher temporariamente um indivíduo, desde que tivesse como objetivo salvar a sua vida ou impedir que sejam causados danos quando existe uma ameaça séria. Caso seja necessária, parece ser possível que o acolhimento dure mais tempo, quando seja possível verificar que não iria existir um processo e um julgamento justo ou então quando o risco seja tão sério e grave, que violaria direitos humanos.

#### 7.2.1 – Acordos de Cooperação

Relativamente aos acordos de cooperação realizados com Estados terceiros, que permitem cooperação e partilha de deveres e tarefas entre as missões diplomáticas realizado entre chefes de missão, e estabelecem um conjunto de medidas que devem ser tomadas, pela missão com maiores capacidades para acolher a pessoa. Por norma, é o *lead State* no Estado terceiro que assume esta responsabilidade, ou seja, é o EM responsável pela coordenação em situações de crise ou emergência ou então o EM, com base em acordo prévio, que assume responsabilidades em casos de pena de morte e de tortura.<sup>138</sup>

Como podemos ver, não são as delegações que assumem esta responsabilidade para acolher os indivíduos, por várias razões, sejam elas por falta de experiência e de conhecimento especializado, questões políticas, até falta de espaço e condições mínimas na delegação para acolher uma pessoa ou então pelo simples facto de a UE não ser detentora de competência para garantir asilo territorial por não ser um Estado.

#### 7.2.2 – Procedimento

Quando o SEAE toma conhecimento de um pedido de refúgio, este deve ser encaminhado para a missão diplomática do *lead State*, mas nem sempre é possível fazê-lo por questões de segurança ou por não existir um acordo de cooperação com os EM diplomaticamente representados juntos do Estado terceiro, e por esta razão terá de ser a União a intervir, estando sempre obrigada a respeitar princípios de direito internacional,

---

<sup>138</sup> DUQUET, Sanderijn, WOUTERS, Jan, *Seeking Refuge ...*, p. 17.

fazer uma análise o caso concreto<sup>139</sup> e das condições gerais de direitos humanos existentes no Estado terceiro, sempre sem esquecer que a prática dos Estados e a jurisprudência aponta para uma limitação, onde os acolhimentos de longa duração apenas são possíveis em casos claro de violação do direito à vida e do princípio de proibição de tortura.

Assim, esta proteção é garantida de forma individual e relativa, no sentido em que, nos referimos a um período estritamente necessário e que consiga garantir a segurança da pessoa em causa, quando esta não poderia recorrer a outro meio para garantir o seu bem-estar e segurança.

Perante isto, o SEAE deve informar os EM que se encontram representados localmente e devem ser feitos esforços no sentido de encontrar uma posição comum relativamente ao caso concreto, de forma a que seja legitimado o mandato da delegação, assim como das suas futuras ações.

Caso se acabe por verificar que não existia qualquer tipo de fundamento para garantir acolhimento ao indivíduo, este terá de abandonar as instalações da delegação de forma imediata e caso não o faça, pode ser tomada uma decisão por parte do Chefe de delegação para remover a pessoa, uma vez que de acordo com a CVRD é necessário o consentimento expresso do Chefe de missão para que uma pessoa possa permanecer ou entrar no local da missão. Se for necessário remover a pessoa das instalações, o Chefe da delegação pode dar instruções às autoridades do Estado acreditador, relativamente a que partes da missão podem ter acesso e quantos agentes podem entrar.

Em situações em que não exista um acordo de salvo-conduto entre a UE e o Estado acreditador, pode estar criada uma situação de bloqueio, onde um acolhimento que era suposto ser temporário torna-se num acolhimento de longa duração que pode por em causa as relações diplomáticas, e que pode ser vista como uma interferência, não intencional, nos assuntos internos do Estado. Por esta razão, o SEAE deve ver esta situação como uma prioridade que deve ser resolvida, através da promoção de negociações com o Estado acreditador e com outros sujeitos de direito internacional,

---

<sup>139</sup> Terá de ser feita uma análise da situação pessoal do indivíduo, atos de perseguição, das condições em que a pessoa vive ou se faz parte de uma minoria que possa estar a ser discriminada.

como organizações internacionais e Estados terceiros de forma a intervir no processo e a ajudar a:<sup>140</sup>

- a). Garantir a segurança do indivíduo após este sair das instalações da delegação para que seja transportado para território de um dos EM com objetivo de garantir asilo territorial ou outro tipo de proteção;
- b). Transferir para outro país, seja ao abrigo do direito de refúgio ou de asilo;
- c). Pedir assistência ao Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas;
- d). Garantir que um agente diplomático ou o próprio chefe de delegação acompanhe o indivíduo à fronteira do país.

---

<sup>140</sup> DUQUET, Sanderijn, WOUTERS, Jan, *Seeking Refuge ...*, p. 20.



## 8 – Serviço Europeu para Ação Externa e a Formação Diplomática

O corpo diplomático europeu enfrenta um dos maiores desafios que um serviço diplomático poderia encontrar, desafio este, que tem origem na sua própria constituição e está inerente à própria composição.

Colocamos a questão a seguinte questão. De que forma é que uma instituição heterogénea como o SEAE, que é constituída por funcionários e outros agentes das mais diversas instituições europeias e de EM com costumes, idiomas, valores e culturas tão diferentes conseguem enfrentar o desafio de estabelecer uma identidade comum a todos os EM, ou seja, uma verdadeira identidade europeia que se guia pelos princípios e valores fundadores dos tratados que deram origem à Comunidade Europeia, hoje UE.

Neste capítulo procuramos analisar se existe uma formação diplomática para os diplomatas europeus, se devia existir um centro de formação, um instituto diplomático ou uma academia diplomática, nos mesmos moldes que os Estados possuem, como forma de cultivar e uniformizar a prática diplomática europeia.

Em primeiro lugar, é preciso ter noção que com a transformação das delegações da COM em delegações da União um dos grandes problemas que se verificaram ao nível dos funcionários foi a inexistência de formação diplomática, algo que se refletia no dia a dia das representações diplomáticas, mais concretamente na sua função de observação, recolha de informação e relato dos acontecimentos a nível político e diplomático.

Outro problema com que o SEAE se depara, é relativo ao facto de os diplomatas europeus alternarem de posto, visto que são destacados para trabalhar na sede em Bruxelas, mas ao fim de quatro anos são destacados para trabalhar nas delegações ou então podem retornar ao seu serviço diplomático origem a que pertencem. Esta troca de posto de trabalho e movimentação de diplomatas impede uma criação de costumes de trabalho, permanência, continuidade e organização de métodos de trabalho, algo que se vai refletir na dificuldade de criação de modelos, padrões e moldes pelos quais os diplomatas se devem reger no seu dia-a-dia enquanto funcionários do SEAE. Contudo, este problema não é apenas um problema específico do serviço diplomático europeu, mas sim um problema universal que afeta todos os serviços diplomáticos nacionais, uma vez que a natureza das suas funções impede que um diplomata esteja destacado num determinado serviço durante muito tempo.

Desta forma, o SEAE enfrenta um problema que surge como um dos grandes obstáculos à criação de uma identidade europeia comum. Falamos do facto de os diplomatas nacionais destacados para o SEAE, se encontrarem em funções durante o período de quatro anos, o que impede que estes consigam adquirir e enraizar a cultura institucional diplomática europeia, eventualmente tudo o que aprenderam e trabalharam será algo que levarão consigo para o seu serviço diplomático nacional e em certo ponto acaba por criar dúvidas relativamente trajetória profissional e lealdade para com o SEAE, uma vez que um diplomata ao procurar atingir objetivos nacionais não seria visto com bons olhos por parte das instituições europeias.

Em terceiro lugar, a composição das delegações acaba também por ser um aspeto muito importante, no sentido em que consoante o país junto do qual a UE se encontra acreditada a composição da delegação difere, o que em certa parte pode obstar a que certas e determinadas funções sejam desempenhadas da melhor maneira, que por sua vez demonstra uma falta de competência, capacidade e formação por parte dos funcionários da delegação para representar a UE. Exemplos desta situação, são as delegações que são compostas maioritariamente por funcionários da COM devido ao facto de serem acompanhadas matérias relativas à implementação de projetos junto de um país em desenvolvimento. À partida parece fazer todo o sentido que assim seja, que exista uma delegação composta maioritariamente por funcionários da COM em detrimento de funcionários do SEAE, no entanto não podemos esquecer que funções diplomáticas, como a representação, informação e o relato de acontecimentos políticos não seriam desempenhadas da melhor maneira. Apesar de esta ser a realidade, é de realçar que em certas delegações da União, onde as relações políticas e diplomáticas são de extrema importância para a UE, assistimos a um maior número de funcionários do SEAE.

Todos estes aspetos são exemplificativos da realidade da diplomacia europeia ao nível da sua formação diplomática, para que seja possível criar um serviço de diplomático forte e com capacidades para enfrentar todos os desafios que política externa europeia e que os próprios EM enfrentam, é necessário começar pelo início, algo que passa pela necessidade de formar os funcionários europeus de acordo com valores pelos quais a UE se rege e que consiga criar o equilíbrio necessário, entre os funcionários que se encontram nas delegações e as funções, diplomáticas e não diplomáticas, a desempenhar pela missão.

Criação do *esprit de corps* diplomático europeu no SEAE, é possível através:

a). Da transmissão de conhecimento e competências essenciais para o desempenho de funções;

b). Da construção de uma “european diplomatic social network” que facilite a socialização e o “networking”, e uma cultura diplomática e administrativa europeia, que permite criar alicerces para uma identidade coletiva europeia, e a longo prazo, a um sentimento de pertença por parte destes funcionários;

c). Da uniformização da formação diplomática e planeamento das carreiras dos diplomatas, tanto a nível nacional, como europeu.

### 8.1 - Funcionários

A formação também deve ser dada em função das funções e do trabalho que os funcionários desempenham, por isso coloca-se a questão de saber qual deve ser a melhor forma para instruir os funcionários do SEAE e qual a natureza desta formação.

É de considerar que os vários funcionários do SEAE trabalham em diferentes áreas e matérias:<sup>141</sup>

a). Funcionários administrativos e responsáveis por questões financeiras, que requerem uma formação com teor mais burocrático, procedimental e institucional, com maior ênfase nas regulações, normas e procedimentos internos da UE;

b). Funcionários que trabalham com questões bilaterais e/ou regionais, que por exercerem funções relacionadas com questões geopolíticas que implicam um conhecimento estratégico e racional por detrás da ação política externa da UE e ao mesmo tempo, é de considerar a necessidade de especialização e conhecimento de uma determinada cultura, país ou até região. Por estas razões, estamos perante uma necessidade de formação muito especial, no sentido em que deve ser garantida uma formação com duas vertentes, uma vertente mais específica e outra mais abrangente, onde cursos de iniciação e

---

<sup>141</sup> DUKE, Simon, *Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol 7, 2011, p.107, última vez consultado a 30 de abril, disponível em [https://brill.com/abstract/journals/hjd/7/1/article-p95\\_7.xml](https://brill.com/abstract/journals/hjd/7/1/article-p95_7.xml).

cursos que sejam realizados com alguma frequência parecem poder ajudar a criar uma base comum de conhecimentos necessária para um desenvolvimento coerente da política externa;

c). Funcionários com uma vertente política e multilateral, que tratam de questões globais de interesse comum que são discutidas em fóruns internacionais, como o aquecimento global, os direitos humanos, a situação dos refugiados, a proliferação de armas de destruição maciça. E que devido à sua natureza, levam à necessidade de seminários e cursos sobre questões mais abrangentes, globais e multilaterais podem ajudar a generalizar este tipo de questões junto dos serviços que trabalham com estas matérias;

d). Funcionários das delegações, que para além de necessitarem de formação na área da informação, relato político dos acontecimentos e mediação, é necessária uma formação pormenorizada e aprofundada do país ou região onde estão a exercer funções e uma formação prévia à tomada de funções (formação *pre-posting*) para preparar os funcionários para a vida e para o trabalho numa delegação, que em certa parte é feita pelos serviços diplomáticos dos EM, contudo não deve deixar de ser feita pelo SEAE, uma vez que nem todos os funcionários das delegações são membros dos serviços diplomáticos nacionais e nem todos os EM possuem representações diplomáticas em todos os países onde existem delegações da União;

e). Por fim, importa mencionar os funcionários de serviços relacionados com gestão de crises, prevenção de conflitos e manutenção da paz, formação esta que passa pelo Colégio Europeu de Segurança e Defesa que apesar da sua relevância e importância, fará mais sentido para certos e determinados funcionários que se encontrem destacados para zonas do globo que lidem com situações de mediação de crises ou cenários geopolíticos muito específicos que no âmbito da PSDC.

Com base nesta realidade, o SEAE deve assim garantir uma formação que dê grande ênfase à transmissão de conteúdos, tendo por base as exigências e necessidades, pensando sempre na personalização e diferenciação da formação para os vários tipos de funcionários e funções que são exercidas dentro do SEAE. A utilização de meios de comunicação à distância surge como um instrumento essencial, de forma a garantir a

salvaguardar todos aqueles funcionários que se encontram destacados nas delegações da União

## 8.2 – Formação Diplomática

Nos termos da Decisão do Conselho (2010/427/UE), o Alto Representante ficou encarregue de tomar medidas para ministrar ao pessoal do SEAE uma formação comum adequada, com base, nas práticas e estruturas existentes a nível nacional e da UE. Porém, inicialmente, não se verificou grande implementação desta medida, no sentido em que a formação que era proporcionada aos funcionários era uma formação relacionada com tecnologia e outras questões logísticas, como saúde e segurança e não incidia sobre aspetos cruciais, como protocolo, questões de natureza política e diplomática ou até prática internacional diplomática.

Nos anos seguintes, verificaram-se esforços e preocupações em garantir uma maior e melhor formação, formação que se baseou em três vertentes principais. Primeiramente, falamos de formação dada os funcionários destacados junto da sede em Bruxelas e das delegações da União, que receberam formação ao nível das tecnologias de informação, questões financeiras e assuntos protocolares, geográficos e de mediação. Em segundo lugar, ao nível de recursos humanos, proteção civil e ajuda humanitária e cooperação internacional e desenvolvimento, ministrada pelas próprias Direções-Gerais do SEAE. Por fim, a formação passava pela parceria com os EM e outras organizações internacionais, como as Nações Unidas.<sup>142</sup>

Apesar de toda esta formação ser administrada aos funcionários do SEAE e dos desenvolvimentos ao nível da formação, ao longo dos anos, a falta de desenvolvimento de plano curriculares, o não estabelecimento de objetivos de curto prazo e de planeamento a longo prazo, conjugado com a sobreposição e duplicação de programas, assim como a sua curta duração surgem como grandes entraves ao desenvolvimento de uma cultura diplomática europeia, e que por sua vez, não podemos considerar que exista uma verdadeira formação diplomática.

Acima de tudo a formação deve ser dada a todos os funcionários do SEAE, trabalhem eles na sede ou nas delegações, deve estar relacionada com questões de

---

<sup>142</sup> JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, *Manufacturing Esprit de Corps: The Case of the European External Action Service*, Journal of Common Market Studies, Vol. 52, n. ° 2, 2014, p. 315, última consultado a 4 de maio de 2019, disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12107>.

política externa europeia e ir para além da formação que é dada pelos EM ou por outras instituições da UE, de forma a que seja possível criar uma identidade e uma cultura única própria do SEAE, através da sua harmonização e uniformização.

Por outro lado, tendo por base os dois objetivos principais da formação diplomática, que passa pela transmissão de conhecimentos específicos e de competências e aptidões para os funcionários de forma a que exerçam as suas funções de forma efetiva e por uma formação que crie uma *social network* entre funcionários, assim como um *esprit de corps* e uma cultura diplomática europeia. Será que deve ser dada maior importância à transmissão de conhecimentos, em detrimento do aspeto social e *networking* que também são parte crucial da formação?

Em certa parte, podemos afirmar que o Programa Diplomático Europeu (doravante PDE) dá resposta a esta questão, porque acaba por misturar estes dois aspetos da formação diplomática, mas de forma muito limitada, porque apesar de ser composto por vários módulos que permitem aos diplomatas do SEAE e diplomatas nacionais criar uma rede de *networking* entre si, e visitar e os EM de forma a conhecerem novas realidades e novos interesses, bem como posições e interesses da UE como um todo. Importa assim destacar, neste contexto, que nem todos os participantes deste programa acabam por vir a ser destacados para trabalhar no SEAE, porque por um lado esse não é o objetivo principal do PDE, ou seja por uma questão de oportunidade que nunca se proporcionou ao longo da sua carreira ou por terem sido sempre destacados para outros postos e por essa razão terem sempre ficado ao serviço do Estado do qual são nacionais. Neste sentido, o que queremos dizer é que todos os objetivos do programa acabam por ser cumpridos, tanto a nível de socialização e transmissão de conhecimentos, mas pode acabar por ser um esforço em vão, pois esta formação diplomática poderá ser posta em prática por diplomatas que ao longo da sua carreira apenas irão utilizar estes conhecimentos em prol do seu serviço diplomático e não do SEAE e das suas delegações, o que em certa parte não é o resultado ideal, tendo em conta os problemas e necessidades que a diplomacia europeia enfrenta.

No entanto, à partida, a ideia da criação de uma academia diplomática poderia oferecer melhores condições e capacidades para a o desenvolvimento desta cultura diplomática europeia, através da combinação de seminários e práticas institucionais, tanto de EM, como de instituições europeias, que poderiam acomodar e satisfazer as

necessidades e exigências dos diplomatas, com base nos serviços e postos para que foram destacados para exercer funções.

### 8.2.1 – Programa Diplomático Europeu

O PDE é um projeto comum entre os EM e as instituições da UE e faz parte da PESC da UE. Neste programa, o SEAE é responsável pela coordenação global do PDE, sendo executado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros de cada EM, pelo SEAE, pelo Secretariado-Geral do Conselho e pela COM. Tem três objetivos principais, que passam por ajudar os diplomatas europeus, funcionários do SEAE, da COM e do Conselho Europeu a criar redes que promovam uma identidade europeia na política externa, sensibilizar os diplomatas nacionais para a dimensão europeia da diplomacia e permitir a criação de um ambiente de ensino relativamente aos EM, as suas administrações públicas e os seus serviços diplomáticos. Todas as edições do PDE, possuem um tema principal, sendo o tema da edição de 2018-2019 “The EU Global Strategy: from Vision to Action”, que se encontra dividido por módulos, o que permite aos participantes visitar um conjunto de EM ao longo do ano. A edição deste ano teve início em Viena, devido à presidência austríaca do Conselho da UE no segundo semestre de 2018, já o seu término terá lugar em Bucareste, no âmbito da presidência romena do Conselho da UE durante o primeiro semestre do ano de 2019<sup>143</sup>.

No entanto, existem questões que poderiam obter melhor resposta por parte do SEAE e da UE se existissem outros meios de formação, melhor equipados e capazes de assegurar uma formação diplomática semelhante ou de melhor qualidade em relação à formação diplomática proporcionada pelos diversos EM. Por exemplo, uma vez que o objetivo do PDE é promover e desenvolver o *esprit de corps* europeu e mitigar as diferenças institucionais e geográficas existentes entre os EM, parece que a criação de uma academia diplomática ou instituto diplomático seria capaz de dar uma melhor resposta a este nível e capaz de tratar de assuntos e questões da atualidade, podendo assim contribuir efetivamente para alcançar os objetivos da UE no palco internacional.

Outro aspeto, pelo o qual o PDE não é a plataforma ideal de formação diplomática é o facto de todos os anos serem selecionados um número reduzido de funcionários e diplomatas, na maior parte das vezes funcionários que estão no início da

---

<sup>143</sup> Disponível em [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2464/europeandiplomatic-programme\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2464/europeandiplomatic-programme_en), consultado pela última vez no dia 7 de abril de 2019.

sua carreira profissional, o que de certo ponto parece fazer todo o sentido, pois permite a formação a diplomatas e funcionários que acabaram de entrar no serviço ou possuem poucos anos de experiência junto das instituições europeias. Todavia, acaba por limitar, à partida, o número de funcionários que poderiam ser alvo desta formação, que permite o conhecimento de várias administrações públicas e serviços diplomáticos que existem dentro da UE e que acaba por cumprir, de forma muito limitada,<sup>144</sup> aquele que é um dos grandes pilares da formação diplomática que passa pelo *social networking* ao permitir o contacto entre diplomatas da mesma categoria e permite aos participantes conhecer um pouco da realidade do país e da sua administração pública, mesmo que a passagem pelos EM seja curta, com duração inferior a uma semana.

### 8.2.3 - Academia Diplomática Europeia

Tem sido debatida a criação de uma academia diplomática europeia. Foi abordada tanto pela COM, como pelo Parlamento Europeu, contudo este projeto nunca seguiu em frente por nunca ter sido aceite pelos EM, que sempre procuraram monopolizar o conhecimento, experiência e especialização dos diplomatas europeus através do seu destacamento para o SEAE e eventual retorno para os serviços diplomáticos nacionais<sup>145</sup>.

A ideia da criação de uma academia diplomática europeia surge como um instrumento para criar e estabelecer relações pessoais na fase inicial da carreira de um diplomata, permitir o desenvolvimento e adquirir conhecimentos sobre as várias origens, culturas, interesses e administrações públicas que efetivamente levam à existência de uma cultura comum europeia.

Não falamos apenas de uma ideia a nível europeu, é verdade que teria como objetivo principal a consolidação do espírito e identidade europeia junto do seu serviço diplomático, onde esta ideia iria procurar a uniformização da formação e do planeamento da carreira diplomática tanto a nível europeu como nacional, através da troca de impressões, experiências e *team-building*.

---

<sup>144</sup> “It cannot meet the requirements of a conventional diplomatic training programme nor can the sort duration of the courses with changing participants ensure the development of an “esprit de corps” - GSTOHL, Sieglinde, *European Union Diplomacy: What Role for Training?*, College of Europe - EU Diplomacy Papers, Bruges, 2012, p. 19 ú

<sup>145</sup> RASMUSSEN, Stephen B., *op. cit.*, p 89.



Para além destes objetivos, este projeto procura, acima de tudo, desenvolver o *esprit de corps* europeu e diminuir diferenças geográficas e institucionais que caracterizam a UE enquanto organização composta por 28 EM com línguas, culturas e costumes muito diferentes, onde uma academia diplomática europeia surge como a melhor solução para alcançar estas metas.

Falamos de uma academia europeia, com presença física e localizada fora de Bruxelas e das principais capitais europeias, para impedir a existências de distrações, nomeadamente de chamadas, *emails* e reuniões. Esta academia iria providenciar um ambiente propício a uma formação diplomática coerente, intensiva e inovadora, através de programas, módulos e seminários durante um período longo ou repetido de formação, seja com cursos de iniciação personalizados que dependem dos conhecimentos, historial académico, experiência e posição que ocupam.

Uma formação através de módulos, tal como acontece no PDE, parece ser um bom caminho a seguir, pois permite uma maior flexibilidade e permite aos diplomatas acompanhar e seguir os cursos lecionados, aumentando o seu conhecimento e competências em função da sua experiência e do trabalho que desempenham. Outra forma também capaz de cultivar o *esprit de corps* europeu seria o leccionamento de seminários sobre questões horizontais relevantes a grupos de diplomatas específicos que em virtude das suas funções demonstram interesse nestes assuntos.

Para esta academia se tornar uma realidade europeia, seria necessária uma coordenação entre os vários EM para pôr em prática todas estas ideias, através dos quais os institutos diplomáticos nacionais poderiam auxiliar e ser responsáveis por parte específicas da formação diplomática,<sup>146,147</sup> mas era preciso ter em conta certos problemas que se iriam levantar, como a capacidade interna para coordenar os institutos nacionais, assim como o seu papel, interesses e influências na academia e questões de

---

<sup>146</sup> "... member states have considerable experience in political reporting, media relations or public diplomacy, and valuable lesson could be gleaned from common training. Similarly sharing or reciprocation might be considered for diplomatic skills, languages and protocol. But, the suitability of any national contributions needs to be assessed by the extent to which they "address European problems and with European sense of purpose" and not just those of a national audience ... The resulting need for greater knowledge of the EU's institutions, decision-making and policies could be addressed by the provision of training through the EEAS or other EU bodies" – DUKE, Simon, Diplomatic Training in the European Union in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 414.

<sup>147</sup> "... European Academy, assumed that national diplomatic academies would play a major role in shaping and providing the training needs of the EEAS." – DUKE, Simon, Diplomatic Training in the ..., p. 413.

controle de qualidade, assuntos estes que levam à necessidade de existência de um equilíbrio e controle por parte do próprio SEAE e da UE, para impedir que exista um domínio cultural da academia por parte de um certo EM ou de vários EM, situação que poderia levar a tensões e competições dentro da própria academia, como é o exemplo da questão da língua, que leva a discórdias e divergências dentro da UE.

Dois aspetos que também têm influenciado a criação desta academia são, em primeiro lugar, a questão orçamental e financeira, que tem levado certos EM a dar prioridade a esta ideia que se torna cada vez mais atrativa, devido à partilha de recursos, pois seria aqui que os diplomatas receberiam grande parte da sua formação e permitiria uma formação conjunta de diplomatas, o que permitiria a socialização entre os próprios funcionários e sensibilizá-los para os interesses nacionais de cada EM, mas ao mesmo tempo poderiam levar consigo para os serviços diplomáticos nacionais a importância e necessidade de ter em conta os interesses comuns europeus na ação política externa de cada Estado.. Contudo, mais uma vez, estamos dependentes das vontades políticas dos EM.

Por outro lado, tem existido uma certa relutância em seguir em frente no sentido de criar esta academia, pois todos os EM valorizam a sua tradição e a sua cultura ao nível da formação diplomática, ao longo dos 28 EM existem vários e diferentes processos de recrutamento, sejam eles ao nível da língua, dos requisitos necessários, ou até dos tipos de cursos, palestras, seminários, módulos e aulas que são lecionadas nos cursos de formação. Tem por base este ponto de vista de tentar uniformizar estas 28 culturas de formação diplomática numa academia só seria difícil, voltamos a cair na questão *supra* referida, onde iria existir uma disputa entre os EM sobre determinados assuntos, nomeadamente, quais os assuntos e matérias a tratar e em que língua deveriam ser lecionadas, qual o melhor método de ensino e que instituições nacionais deveriam participar e colaborar de forma mais próxima com esta academia. Neste sentido, vários EM têm apresentado várias propostas como forma de alcançar um acordo para a criação desta academia, como é o exemplo da Itália que sugeriu que a academia seja estabelecida junto da *European University Institute* em Florença, ou então o Parlamento Europeu que sugeriu o Colégio da Europa em Bruges<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> GSTOHL, Sieglinde, *European Union Diplomacy: What Role...*, pp. 23-24.

Todavia, uma vez que não existe uma academia diplomática europeia, a formação diplomática europeia a nível interno deveria passar pelo acordo dos EM relativo à adaptação da formação para que os diplomatas se sentiam capazes de exercer funções numa delegação da União, o que não acontece, por um lado devido ao facto de certos EM preferirem formação *on the job*,<sup>149</sup> em detrimento de uma formação formal e mais tradicional, que passa pelo frequência de cursos e seminários realização de exames, aprendizagem de novas línguas e participação em palestras. Já a formação diplomática europeia providenciada pela própria UE, passa pelo PDE e por cursos de formação organizados pelo SEAE que se focam principalmente em assuntos de gestão, principalmente gestão financeira, quando deveriam focar-se mais em assuntos de teor diplomático.

Não defendemos aqui uma Academia Diplomática Europeia que venha substituir as academias diplomáticas e os institutos diplomáticos dos EM, porque não é algo que seja possível num futuro próximo, e não é algo que os próprios EM venham aceitar essa ideia, por mais benefícios que possa trazer. A realidade é que os EM procuraram ao longo dos últimos anos monopolizar toda esta questão relativa à formação diplomática. É verdade que o PDE é um passo no longo caminho a percorrer, no entanto é um programa de formação de várias semanas e que não permite muito mais do que conhecer a realidade, de forma algo limitada, dos EM e a socialização entre diplomatas, e em pouco prepara os diplomatas para a vida em missão.

Apesar de não poder surgir como um substituto, deve ser capaz de providenciar a formação diplomática necessária, tanto para aqueles que entram para o SEAE ou para aqueles que são destacados dos serviços diplomáticos nacionais. Por esta razão, a formação diplomática deveria consubstanciar um tipo de formação diplomática que hoje em dia é aplicado. Falamos de uma formação diplomática *on the job*, tal como acontece como acontece com o serviço diplomático português, onde a formação passa por um conjunto de aulas e seminários durante o período de tempo não muito longo, mas estes diplomatas começam logo a exercer a funções, assim que entram no serviço diplomático português, algo que permite aos diplomatas adquirirem o *know-how* e uma especialização ao nível de conhecimentos, competências e experiência, que conjugado

---

<sup>149</sup> “... other member states- the United Kingdom or Denmark – tend to favor on the job training with mentoring by those with more experience. This is sometimes referred to as the 70-20-10 model (70% of the skills provided through the job, 20% through mentoring and 10 % through formal).” - Simon, Diplomatic Training in the ..., p. 413.

com os conhecimentos adquiridos durante o período de formação levam a um melhor desempenho do exercício das suas funções. Esta formação deveria ser dada a diplomatas que se encontram em pontos intermédios da sua carreira, pois iria permitir adquirir um leque mais vasto e detalhado de conhecimentos relativamente a certos e determinados assuntos e iria garantir a aplicação de uma ideia de aprendizagem e formação contínua que surge como um pré-requisito essencial para poder exercer funções nesta profissão.

A ideia de uma formação diplomática tal como existe no serviço diplomático austríaco, que passa por uma formação anterior à entrada no serviço, isto é, uma formação que é dada através de aulas e seminários em regime de pós-graduação, onde na conclusão desta formação é atribuído o grau de mestre aos alunos e no fim, os melhores serão escolhidos para entrar no serviço diplomático. A desvantagem desta formação é que no fim deste período, os funcionários não adquiriram o mesmo tipo de conhecimentos e competências que iriam adquirir se a formação lhes tivesse sido dada se já estivessem a exercer funções enquanto assistiam às aulas e seminários e desta forma não adquiriam qualquer tipo de experiência durante a sua formação. Estamos perante uma formação muito académica que não vai ao encontro da necessidade de desenvolvimento de certas aptidões necessárias para o trabalho em Bruxelas ou nas delegações da União.

Esta academia seria uma plataforma que representaria a ideia de aprendizagem e formação contínua para todas as categorias e classes de diplomatas dentro do SEAE, ou seja, uma espécie de centro de formação que disponibilizaria os meios necessários para diplomatas em pontos intermédios da sua carreira de forma adquirirem um conjunto de competências de maior alcance e profundidade, sejam eles cursos que permitem uma maior especialização ou então a aprendizagem de novas línguas, algo que iria permitir que estes diplomatas fossem destacados para delegações da União que estão claramente desprovidos de recursos humanos.

Outra possibilidade seria a existência de seminários, não muito longos, entre Chefes de delegação e Altos Funcionários, para permitir a troca de experiências e formação no âmbito da sua função de superior hierárquico máximo dentro das missões diplomáticas, uma vez que a chefia e gestão de recursos humanos são pré-requisitos para o exercício de funções de Chefe de missão.

De realçar ainda a possibilidade de cooperação e parceria com outras academias diplomáticas para o estabelecimento de Protocolos e Memorandos de Entendimentos relativos a cooperação, troca de informação e documentação relevante para programas de formação diplomática, organização de encontros e seminários ou outros eventos em matérias de interesses comuns para ambos os Signatários.

## 9 - Chefe da Diplomacia Europeia

O cargo de Alto Representante foi criado pelo Tratado de Amesterdão e não possuía qualquer tipo de poderes, apoiava as instituições europeias em matérias de PESC, nomeadamente, ao nível da formulação, preparação e implementação de decisões. Podia ainda conduzir diálogos políticos com Estados terceiros, mas agia sempre em nome do Conselho a pedido da Presidência, que era o representante europeu, no âmbito da PESC.

Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE teve um único Alto Representante, Javier Solana, que apesar de não ser expetável o desempenho de um papel com grande relevância na política externa europeia, conseguiu reforçar e aumentar a credibilidade das relações externas europeias. Todavia, a sua contribuição e papel na tomada de decisões políticas eram algo limitadas, onde o Alto Representante não tinha grande influência junto da comunidade europeia e era incapaz de fazer de elo de ligação entre os vários países da UE.

Com o Tratado de Lisboa, foram conferidos poderes ao novo Alto Representante que escapavam às atribuições do titular do cargo anterior, que não presidia a qualquer Conselho, não detinha qualquer tipo de prerrogativa formal da representação internacional da União na área da política externa e de segurança, nem podia intervir nos assuntos que relevam da jurisdição da COM.<sup>150,151</sup>

Assim a criação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança combina numa só pessoa três cargos com funções importantes

---

<sup>150</sup> SOARES, António Goucha, O Tratado de Lisboa e a Política Externa e de Segurança Comum *in* PIÇARRA, Nuno, *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, p. 116.

<sup>151</sup> “... greater independence from the Council and from the Presidency in formation of policy proposals; second, a higher international profile for the post of its occupant; and third, unitary representation of the Union – to replace the complex rules under which the European Commission represented the Union in some areas competence and the Presidency or High Representative in others. The changes contained in the Treaty of Lisbon reflects all of these three ambitions” – DENZA, Eileen, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* *in* BLANKE, H. J., MANGIAMELLI, S., *The European Union after Lisbon: Constitutional basis, economic order and external action*, 2012, pp. 482-483.

ao nível da política externa europeia, falamos da Presidência rotativa do Conselho, do Comissário para as Relações Externas e do Alto Representante para PESC.<sup>152</sup>

Como já referimos de forma muito sintética as funções do Alto Representante, importa aqui entrar em maior detalhe para percebermos até que ponto o Alto Representante surge como um verdadeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, cargo este que teria sido criado com a entrada em vigor da Constituição Europeia, a quem teria sido dado poderes para conduzir a política externa e segurança comum, que apesar de ter de ser executado dentro do mandato do Conselho, seria considerado como uma inovação à data, pois não existia mais nenhum cargo que acumula-se funções de representação e trabalho dentro de uma organização internacional com estas características, visto que apenas os estados nomeiam ministros dos negócios estrangeiros, o que à altura foi considerado como um cargo que apenas pertence aos Estados.

No entanto, como claramente podemos ver como base nas funções desempenhados pelo Alto Representante e na sua forma de se relacionar com as restantes instituições, estamos perante um verdadeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros, que possui um poder de iniciativa, representa externa e internacionalmente a União e assume o cargo de Chefe da Diplomacia Europeia, o qual tem ao seu dispor um serviço diplomático, que tem como umas das suas principais funções apoiar o Alto Representante nas suas funções, sejam elas de Vice-Presidente da COM, ou Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros.

Relativamente à PESC o Alto Representante:

a). conduz a esta política, contribuindo para o seu desenvolvimento, através da elaboração de propostas, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho;<sup>153</sup>

b). representa a UE nas matérias da PESC, conduzindo o diálogo político com terceiros em nome da União e exprime a posição da UE junto de organizações internacionais e conferências internacionais.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> “In this multi-faceted role, the HR/VP has been expected to bring more visibility, coherence, unity and continuity to EU external relations” – RAMOPOULOS, Thomas, WOUTERS, Jan, *op. cit.*, p. 19.

<sup>153</sup> Artigo 18.º, n.º 2 do TUE

<sup>154</sup> Artigo 27.º, n.º 2 do TUE.

Neste âmbito, é claramente visível as diferenças entre o Alto Representante pré-Lisboa e pós-Lisboa, onde antigamente o Alto Representante simplesmente apoiava o Conselho e a sua Presidência. Hoje em dia, o Alto Representante possui poderes, como o poder de iniciativa, que é partilhado com os EM, e o poder de implementação e execução de políticas, partilhado com o Conselho. Ao nível da representação externa no âmbito da PESC, esta função cabe apenas ao Alto Representante, uma vez que a Presidência rotativa já não desempenha funções nesta área.<sup>155</sup>

Enquanto membro da COM, o Alto Representante:

a). é responsável pela pasta das relações externas e faz parte do Colégio de Comissários, enquanto Vice-Presidente;

b). é responsável por coordenar os demais aspetos da ação externa da União.<sup>156</sup>

Perante isto, consideramos que o Alto Representante tem como funções a coordenação de outros aspetos que não façam parte do espectro da PESC, falamos aqui da PSDC.

Enquanto Presidente do Conselho de Negócios Estrangeiros, o Alto Representante:

a). não está habilitado para tomar decisões e adotar atos jurídicos uma vez que estes são adotados pelo Conselho dos Negócios Estrangeiros enquanto instituição, responsável pela tomada de decisões, no âmbito da PESC e da PSDC;

b). deve garantir que a ação externa da União é consistente;

c). promove a confluência entre os vários Ministros dos Negócios Estrangeiros dos EM.

---

<sup>155</sup> “An important potential source for the HR/VP in efforts to exert leadership is her right of initiative. In CFSP, she can put forward proposals to the member states, while in other areas of external action she may submit joint initiatives with the European Commission.” – VANHOONACKER, Sophie, POMORSKA, Karolina, *EU Diplomacy Post-Lisbon: The Legacy of the Ashton Era* in SMITH, Michael, KEUKELEIRE, Stephan, VANHOONACKER, Sophie, *The Diplomacy System of the European Union: Evolution, change and challenges*, Routledge, 2016, p. 58.

<sup>156</sup> “... chairs the corresponding group of Commissioners, and the group should serve as the principal forum for the coordination of the EU’s external action.” – MARQUARDT, Stephan, *Still New Kids on the EU’s Institutional Block? The High Representative and the European External Action Service Seven Years after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon* in CZUCZAI, Jenő, NAERT, Frederik, *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Brill Nijhoff, 2017, p. 15, última vez consultado a 7 de abril de 2019, disponível em <https://brill.com/view/book/edcoll/9789004347175/B9789004347175-s002.xml?lang=en>.

Enquanto chefe e líder do corpo diplomático europeu:

a). as delegações da União junto de Estados terceiros e organizações internacionais estão sob a autoridade do Alto Representante, apesar de exercerem funções nas áreas da PESC e da PSDC;

b). acaba por ter mais funções que um Ministro dos Negócios Estrangeiros tradicional, pelo facto de ter de tratar de outros assuntos que vão para lá da política externa, como são as questões de cooperação para o desenvolvimento e gestão de crises militares e civis;

c). tem como função mitigar as diferenças claras que existem dentro do seu corpo diplomático em virtude dos diferentes *backgrounds* institucionais que demonstram ser um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento e estabilização de um cultura e identidade diplomática europeia.

Destes diferentes cargos e funções retiramos a ideia que estamos perante um Alto Representante que tem como objetivo principal promover a coerência e coordenação da política externa europeia, algo que consegue alcançar através da sua ação de coordenação junto da COM, coordenação da ação dos EM junto das organizações internacionais<sup>157</sup> e da sua relação com o Conselho e COM.

No entanto, esta panóplia de funções que o Alto Representante acumula aparentam, à primeira vista, ser demasiadas funções para uma pessoa só. Esta concentração de responsabilidades numa só pessoa tem levado a críticas, tendo como principal alvo a antiga Alta Representante, Baronesa Catherine Ashton, que por várias vezes não conseguiu cumprir as suas tarefas enquanto membro da COM e nem sempre conseguia desempenhar da melhor maneira as suas funções ao nível do desenvolvimento, coerência e coordenação da política externa europeia. Apesar desta situação, é preciso ter em conta que esta sobrecarga de responsabilidades torna difícil o desempenho de todas estas funções ao mesmo tempo, ao ponto de considerarem este cargo como uma “missão impossível”.

A complexidade e o peso destas funções sobre uma só pessoa levam a que seja constantemente questionada a capacidade do Alto Representante para delinear estas funções, principalmente, porque a Presidência do Conselho de Negócios Estrangeiros e

---

<sup>157</sup> Artigo 34.º, n.º 1 do TUE.



a Vice-Presidência da COM estão ligadas institucionalmente às responsabilidades do Conselho e da COM, sendo que estas instituições são compostas por membros individuais que funcionam coletivamente de acordo com os seus processos de tomada de decisão.

## 9.1 – Representação da União

As funções de representação da UE encontram-se divididas por três cargos, o Alto Representante, o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da COM, a quem são atribuídas funções de representação da União ao nível de Chefes de Estado ou de Governo. O Tratado de Lisboa veio, assim, colocar um grande desafio de coordenação e cooperação interna à política externa europeia, mas acima de tudo ao Alto Representante, para este estabelecer canais de diálogo entre os outros representantes da UE.

### 9.1.1 – Relação com o Presidente do Conselho Europeu

O Tratado de Lisboa teve como uma das suas criações o cargo de Presidente do Conselho Europeu. No Conselho Europeu, o Alto Representante e o Presidente da COM têm assento e podem participar nas reuniões, criando assim uma ótima oportunidade para os EM, a COM e o SEAE comunicarem e trocarem ideias entre si.

Ficou também estabelecido que o Presidente do Conselho teria funções de representação no âmbito da PESC, ao mais alto nível. Situação esta que parece criar um conflito com o Alto Representante devido à sobreposição de funções que pode levar a um conflito com base na diferença de estratégias, opiniões e estilos diplomáticos. Desta forma, mais uma vez, o Tratado de Lisboa parece fazer referência à capacidade de flexibilidade e coordenação do Alto Representante para que seja possível as duas entidades cooperarem no âmbito da PESC, onde uma boa relação pessoal e institucional é essencial para que ambos os cargos conseguissem desempenhar as suas funções.

A prática e o próprio texto do Tratado<sup>158</sup> parecem nos ter demonstrado a possível divisão desta função entre estas duas instituições. Em primeiro lugar a representação ao nível de Chefes de Estado e de Governo e junto das organizações internacionais parece

---

<sup>158</sup> “The wording of the Treaty suggests that the European Council President deals with Heads of State and Government; clearly above the pay grade of a “mere” High Representative reporting to “mere” foreign ministers” – HELWIG, Niklas, *The High Representative of the Union: The Quest for Leadership in EU Foreign Policy* in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015, p.98.

ser da competência do Presidente do Conselho Europeu. Assistimos assim a uma divisão informal de competências e funções, onde o Presidente do Conselho abstém-se de entrar questões específica e detalhadas relativamente à política externa e negociações com Estados terceiros, função esta que parece caber ao Alto Representante e ao seu corpo diplomático europeu.<sup>159</sup> Parece estar assim definido um sistema muito semelhante ao dos Estados, sendo feito uma separação entre Chefe de Estado ou de Governo e o Ministro dos Negócios Estrangeiros paralela e semelhante àquela adotada pelos Estados e que acima de tudo permite garantir coerência da diplomacia e da política externa europeia, mas acima de tudo permite aos Estados terceiros compreender e comunicar com a UE, questão que tem levantado muitos problemas à União devido ao facto de os representantes dos outros Estados não saberem com quem deveriam falar quando queriam entrar em negociações com a UE.

Todavia, um Presidente do Conselho com perfil mais proactivo pode adquirir um papel de maior liderança relativamente à PESC, como parece ser o caso do atual Presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, na sua relação com Alta Representante, Frederica Mogherini, claramente visível no futuro a dar às relações entre a União e a Rússia. No entanto, não parece que possa vir a contribuir para o aumento da confusão por parte de outros sujeitos internacionais e que venha a dificultar o exercício do poder dentro da União, sendo possível torná-lo mais transparente, eficaz e coerente.

Acabamos assim por assistir a uma divisão de funções, ao nível da diplomacia, que ocorre dentro dos próprios Estados, através do seu exercício pelos Chefes de Estado, de Governo e Ministros dos Negócios Estrangeiros.

#### 9.1.2 – Relação com a Comissão Europeia

Um dos objetivos do Tratado de Lisboa foi garantir a coerência e continuidade da representação diplomática da UE e uma das formas encontradas para o fazer foi através do estabelecimento do Alto Representante como Vice-Presidente da COM, tornando-o assim como o principal responsável por as áreas da diplomacia europeia.

---

<sup>159</sup> “O Presidente do Conselho Europeu limita-se a representar oficialmente a União, designadamente em grandes eventos diplomáticos e cerimónias protocolares, ao mesmo nível dos Chefes de Estado e dos Chefes de Estado de países terceiros.” – ROQUE, Miguel Prata, *O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia: A Caminho de uma Política Externa Europeia?*, Almedina, 2005, p. 50.

Desta forma o Alto Representante pode apresentar propostas de decisões, tanto no Conselho, no âmbito da PESC, e na COM, relativamente a todas as outras questões de política externa.

No âmbito da COM, o Alto Representante coordena as iniciativas das Direções-Gerais da COM que lidem com assuntos de política externa, mas também as relações do Conselho, da COM e do Parlamento.

Com esta inovação assistimos a uma representação da UE mais coesa e unificada, em comparação com as antigas delegações da COM, devido ao facto de o SEAE e as delegações da União estarem sob autoridade do Alto Representante, que são responsáveis pela representação da UE junto dos Estados terceiros e das organizações internacionais, o que permite uma maior coerência, num plano horizontal, da política externa europeia que permite que a UE tenha um maior impacto ao nível da representação diplomática e o facto de existir apenas uma entidade que representa a União, e não apenas uma instituição da União que tratava de um conjunto limitado de matérias, permite uma maior visibilidade e coerência na representação contínua da política externa europeia como um todo.

De destacar ainda que a COM, não tem facilitado o trabalho do Alto Representante e do SEAE, no sentido em que por diversas situações em que os EM não quiserem investir tempo e recursos humanos relativamente a certas questões da PESC, por não existir qualquer tipo de interesse, o Alto Representante não pode fazer nada uma vez que estamos a falar de uma área intergovernamental que depende da vontade política dos EM e nem sempre a COM tem cooperado com o Alto Representante, devido ao facto de ver este cargo como um agente dos EM e não um membro da COM. Todavia, esta situação tem sofrido algumas alterações tem se assistido a uma melhoria das relações entre as duas instituições, o que permite definir qual a posição e papel do Alto Representante e do SEAE nas relações externas da UE, que nem sempre é fácil de definir pelo facto de da Decisão que criou o SEAE não ser tal específico e concreto relativamente ao seu mandato e tarefas.

## 10 - Posição Adotada

Tendo por base as temáticas que constituíram esta dissertação, impõe-se tecer algumas considerações

I - Antes de mais, chegámos à conclusão que estamos perante um verdadeiro serviço diplomático para a política externa europeia, independentemente de todos os desafios que se colocam perante a UE, ao nível do estabelecimento, da manutenção e fim das suas relações diplomáticas e é, aqui, que as delegações da União surgem como instrumento essencial para que possamos considerar a UE, como um sujeito de direito internacional público equiparado aos Estados, que adota as mesmas práticas relativamente ao *ius legationis*, seja ele ativo ou passivo.

Às suas representações diplomáticas e membros diplomáticos aplica-se o mesmo regime de privilégios e imunidades, de inviolabilidade e protocolo diplomático, onde, a UE é tratada como Estado ao nível da sua precedência e prefere que assim o seja, algo que é claramente visível, através da adoção de práticas internacionais diplomáticas, sejam elas, através do simples hastear de bandeira ou do tocar do seu hino, práticas estas que são comuns a todos os Estados e encontram-se muito bem protegidas pelo direito internacional público, com todos os direitos que advém destas ações.

Esta ideia, também se encontra presente através do exercício de funções, que tradicionalmente pertencem aos Estados, e por vezes até vai além daquilo que os Estados fazem, situação esta que é possível devido ao corpo diplomático que tem ao seu dispor, que permite um papel de coordenação e troca de informação, que procura beneficiar a UE e os seus 28 EM, permitindo o estabelecimento de uma cultura europeia interna e externa, através de um papel de coordenação que procura enfrentar problemas comuns dentro de um sistema internacional diplomático que tradicionalmente prossegue interesses individuais. Com a análise feita, é visível que as delegações conseguem exercer todas as funções estabelecidas pela CVRD, todavia, para que este desempenho seja possível é preciso ter em conta:

a). A relação entre a UE e com o Estado acreditador, que por ser baseada no consentimento e reconhecimento mútuo e que por esta razão, a prática demonstra que não existem grande objeções ao papel emergente da UE, enquanto ator diplomático,

situação esta que nem sempre se verifica, ao nível do papel da UE nas organizações internacionais;

b). A relação dos EM com o Estado acreditador, que por vezes pode levantar problemas ao nível das relações bilaterais;

c). A relação da UE com os seus EM, visto que a execução e implementação da sua política externa, passa pela divisão de competências, algo que é uma característica específica da UE e que os Estados não têm de enfrentar no seu dia-a-dia, para que seja possível desempenhar funções ao nível da sua política externa.

No entanto, dentro no mundo das organizações internacionais, onde a UE na maior parte dos casos consegue surgir como um substituto dos EM, o exercício de funções nem sempre é tão facilitado como acontece nas relações bilaterais com os Estados. A UE encontra-se dependente do que está previamente estabelecido no ato instituidor da organização internacional e que conjugado com as competências atribuídas à UE, temos aqui uma situação que nem sempre permite um claro papel de representação e coordenação, que está claramente dependente do estatuto legal da UE.

A realidade é que, tanto o Tratado de Lisboa, como a Decisão do Conselho (2010/427/UE), não estabelecem qual deve ser o caminho a seguir relativamente à representação diplomática junto das organizações internacionais, tendo que se recorrer a acordos informais que dependem das próprias organizações internacionais e do Estado da sua sede. Todavia, apesar dos estatutos legais e das suas competências, que não interessam apenas aos EM, mas também aos restantes Estados terceiros que têm representações nestas organizações internacionais, devido à divisão de competências e à sua personalidade jurídica internacional da União ou dos seus Membros, consideramos que o estatuto de observador privilegiado da UE junto das Nações Unidas através da Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 65ª sessão (A/RES/65/276, de 3/05/2011) veio facilitar o papel de representação por parte da delegação da União e ao mesmo tempo, garantir a sua coerência e coesão junto desta organização internacional que é de extrema importância para os interesses da política externa europeia e que deve ser um exemplo a seguir junto das restantes organizações internacionais, desde que respeite a velocidade do processo de integração europeia.

**II** - O Tratado de Lisboa foi um importante passo para o serviço diplomático europeu e para as suas delegações, uma vez, que a estas foi atribuído o papel de

representante principal da UE, no âmbito das relações externas e da sua política externa, sendo que somos da opinião, que a transformação das delegações da COM em delegações da União foi uma tomada de decisão muito importante para a política externa europeia e para a sua representação externa, enquanto entidade com um carácter *suis generis*, que por um lado, vai para além daquilo que é o papel de uma organização internacional, no âmbito do direito internacional público e do direito diplomático, mas, por outro lado, não possui as características de um Estado, o que impede que consiga agir, no âmbito das suas relações diplomáticas, como tal e por essa razão enfrenta um conjunto de desafios no enquadramento jurídico-diplomático em que se insere.

É clara a coordenação e implementação da política externa por parte da UE, assim como, a representação da UE, hoje em dia, é muito mais coerente, conexas e lógica junto de Estados terceiros e organizações internacionais. Esta situação é fruto do trabalho que as delegações assumiram, no início do seu mandato enquanto representantes da UE como um conjunto de 28 EM, e que vão assumindo, cada vez, em Estados terceiros que é clara e pouco visível uma representação europeia, seja ela, individual através de cada EM ou coletiva, através do papel das delegações e do SEAE.

Para que isto seja possível, importa destacar o papel de coordenação desenvolvido pelas delegações, com a realização de reuniões e consultas bilaterais e multilaterais, que acima de tudo permitem a troca de informação, o estabelecimento de diretrizes e o desenvolvimento ao nível da representação externa da UE, assim como, ao nível da sua implementação da política externa no palco internacional. Aqui, as delegações ao assumirem este papel ficaram encarregues da organização e administração relativamente à coordenação e troca de informações, o que permite, um papel, centralizador, que antes era assumido pelo EM que exercia o cargo da Presidência do Conselho, agora é desempenhado por uma rede diplomática externa, com melhor e maior capacidade que toda ou grande parte dos serviços diplomáticos europeus e vem, assim, permitir a criação de uma memória institucional e a continuação de um trabalho que não se perde de seis em seis meses, uma vez que os diplomatas que representam a UE não são trocados com a mudança do EM que detém a Presidência, o que pode levar à criação de relações longas e duradouras, e permite, ainda, coordenar e estabelecer posições comuns a toda a UE, relativamente à situação e vida política, externa e interna, que se vive no Estado acreditador.

Consideramos que esta coerência é visível, a dois níveis, por um lado, verticalmente através do papel centralizador junto dos Estados terceiros assumido pelo Chefe de delegação e pela própria delegação, mas também a nível horizontal, uma vez que as delegações representam a UE em todas as matérias de política externa europeia.

O papel do SEAE e das delegações devia ser muito mais valorizado por parte dos EM, dos seus ministérios dos negócios estrangeiros e das suas representações diplomáticas, uma vez que o papel das delegações da União é essencial, seja ele um papel de coordenação, de troca de informação ou de experiência relativamente a um determinado assunto, país ou região. Todavia, é preciso que seja feito um trabalho dentro das próprias delegações e do SEAE, para que seja possível mudar os olhos com que este serviço é visto fora das instituições europeia, de forma a que seja possível permitir um corpo diplomático transparente capaz de representar a UE com uma só voz que consegue servir os EM, através das suas funções, sejam elas atribuídas pelo seu estatuto semelhante ao dos Estados que permite o desempenho de funções diplomáticas e não diplomáticas, que mais nenhuma organização internacional desempenha ou através das situações que enfrentam e que, claramente, diferem de delegação para delegação. Para isto é preciso criar uma memória institucional, uma cultura de trabalho e organização dentro da rede diplomática europeia que permite a continuação e a melhor representação da política externa europeia, evitando as falhas de comunicação, promover a troca de informação das delegações para os serviços diplomáticos dos EM, mas acima de tudo promover a partilha da informação no sentido inverso, algo que claramente tem falhado dentro da UE, algo que só será alcançado através de uma maior acessibilidade e transparência para com os restantes serviços diplomáticos europeus.

**III** – Somos da opinião de que o Alto Representante é um verdadeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros, em virtude de todas as funções que são atribuídas pelos Tratados. Todavia, é preciso ter noção de que o número de funções que o Alto Representante tem de desempenhar excede aquilo que seria normal para uma pessoa só, pelo que a possibilidade de delegação destas funções noutros cargos, como é o caso dos Secretários adjuntos do SEAE, parece um caminho a seguir.

Outro aspeto, é o facto de o antigo Alto Representante exercer um poder muito limitado nas suas funções de liderança e identificação de oportunidades para a política externa europeia. Atualmente o Alto Representante atua, com base na autoridade e legitimidade, que apesar de os tratados surgirem como instrumento muito importante

para que isto seja possível, também se encontra dependente da vontade política dos EM e das próprias instituições europeias. Com o Tratado de Lisboa, os EM deixaram de ter um papel de autoridade e coordenação, relativamente à diplomacia europeia, no âmbito da Presidência do Conselho. Por esta razão, o cargo de Alto Representante assume o papel de maior relevância, com maior ênfase na liderança da política externa europeia e pode conciliar este papel, com a sua posição junto da COM, que lida com assuntos de teor económico e comerciais, que conjugado com as matérias de segurança e defesa comum, acabam por dar um grande papel do Alto Representante, nas relações externas europeias.

Acima de tudo, temos aqui um representante da União Europeia, capaz de exercer funções de representação junto dos mais altos órgãos das Nações Unidas e das restantes organizações internacionais, tem poder de iniciativa e representa a UE na área da PESC e nos restantes domínios da política externa europeia.

Acima de tudo, o SEAE tem ao seu serviço um dos maiores corpos diplomáticos que existe coerência na política externa europeia e consistência nas relações externas europeias, o que permite a coordenação entre COM, Conselho Europeu e o próprio Presidente da COM no exercício das funções de cada um. Cabe ao Alto Representante, através do SEAE, garantir que existe uma posição comum a todas as instituições europeias.

**IV** - Por outro lado, é claro que a formação diplomática e os programas de curta duração e esporádicos, não são suficientes para desenvolver o *esprit de corps* europeu, é necessário utilizar a diversidade cultural como uma vantagem e utilizá-la ao serviço da diplomacia europeia, seja ela através da recolha de informação nas delegações ou na negociação com Estados terceiros. A realidade é que certos Estados são mais especializados que outros em certas e determinadas matérias e isto deve ser algo que deve ser posto em prática, tanto a nível dos diplomatas séniores como dos diplomatas mais jovens que acabaram de entrar para os seus serviços diplomáticos. Aqui é que uma academia diplomática europeia devia entrar, por mais prematura ou não que esta ideia possa parecer e por em certa, ser uma ideia posta de lado por parte dos Estados, a médio e longo prazo, seria a plataforma ideia para o estabelecimento de um identidade e cultura europeia universal a todos os diplomatas europeus que são destacados para serviço diplomático europeu, mas também como uma forma de chamar à atenção os EM, que no quotidiano da sua diplomacia devem ter em conta os interesses europeus,



terem noção que fazem parte de algo maior que vai para além das suas fronteiras e uma academia que seja capaz de formar e instruir diplomatas de todas as categorias, que lidam com assuntos variados e que desempenham um conjunto diverso de funções, parece ser uma ideia capaz de garantir a continuação e estabilidade de um *esprit de corps* europeu transversal a gerações de diplomatas que possam vir a desempenhar funções e representar diplomaticamente a UE.

Falamos de uma formação diplomática que seja capaz de desenvolver e implementar uma estratégia de formação, ao nível das carreiras dos diplomatas, explore novas técnicas de formação, que entre em contacto com os institutos e academias diplomáticas dos EM de forma a permitir a troca de informação, cooperação, troca de informação e documentação relevante para programas de formação diplomática, organização de encontros e seminários, para alcançar uma formação e aprendizagem contínua dentro do SEAE, que por sua vez transmite a cultura diplomática europeia e os princípios pelos quais se rege, estes que devem ser transmitidos aos serviços diplomáticos nacionais.

V – Podemos, assim, afirmar que o SEAE é um serviço que ainda se encontra numa fase de construção da política externa europeia e não podemos esquecer é necessário coordenar 28 posições de Estados que constituem a UE, todos com línguas, culturas diplomáticas, tradições e políticas diferentes e estas diferenças cada vez mais são visíveis com países como o Reino Unido, Polónia e Hungria, mas um passo, até aos dias de hoje, foi dado e é algo que é claramente reconhecido internacionalmente pelos restantes sujeitos de direito internacional, isto é, que o SEAE e as Delegações constituem uma verdadeira rede diplomática muito semelhante aos serviços diplomáticos dos Estados e por esta razão, é preciso garantir condições para gerir a complexidade das 28 políticas externas europeias, para que seja possível conciliar todas as posições e reforçar a identidade, espírito e cultura europeia.

Porém, somos da opinião de que ao nível do direito internacional público, mais concretamente, do direito diplomático, e da prática internacional diplomática, estão garantidas condições para que o Serviço Europeu para a Ação Externa possa desempenhar as suas funções estabelecidas na Decisão do Conselho (2010/427/UE), sendo que a CVRD e o direito internacional costumeiro não parecem criar obstáculos a esta realidade e que a União Europeia tem ao seu serviço um corpo diplomático capaz de representar e defender a política externa europeia, independentemente de entraves

que lhes sejam colocados, seja em sede de representação diplomática junto das organizações internacionais, falta de vontade política dos seus EM ou até ao nível da sua formação diplomática, que hoje em dia está claramente entregue aos institutos diplomáticos e centros de formação dos EM.

## 11 – Conclusão

Aqui chegados, cumpre apresentar algumas conclusões face a tudo o que foi considerado.

Como ficou perceptível, a União Europeia na sua ação enquanto ator diplomático procura sempre enquadrar-se enquanto sujeito de direito internacional idêntico aos Estados apesar de não o ser, e é aqui que o seu carácter *sui generis* se reflete nas suas relações diplomáticas, sendo que em certas situações, vai para além daquilo que é uma organização internacional tradicional, mas ao mesmo tempo não possui todas as características de um Estado soberano, que procura compensar através do respeito e aplicação da CVRD e de uma diplomacia *ad hoc*, através da celebração de vários acordos específicos com Estados terceiros, que preveem a aplicação do regime geral, como é visível nos esforços que são feitos para garantir que o seu corpo diplomático consegue exercer as suas funções junto do Estado acreditador.

No âmbito do direito internacional público, analisámos várias situações, de questões protocolares, relativas ao regime jurídico da CVRD que se aplicam diretamente às delegações da União e até de prática internacional diplomática, que comprovaram que a UE equipara-se a um Estado e onde é visível os seu esforços, tanto a nível externo, como interno, para que seja aplicado às representações diplomáticas da UE o regime da CVRD e que sejam tratados, da mesma maneira, como se fossem representações e membros diplomáticos de um Estado.

Relativamente ao papel das delegações junto das organizações internacionais, é claro a relutância dos estados em reconhecer as competências delegações e o seu papel equiparado na representação da UE e dos seus EM, o que nem sempre possibilita que a União conseguir falar a uma só voz. Existe falta de coesão e de um plano claro a prosseguir para garantir uma política externa europeia forte e coerente.

Neste sentido, têm sido feito esforços para que seja possível conjugar os atos instituidores das organizações internacionais e o facto de a UE ser uma organização institucional com características de um Estado, sendo que acordos informais surgem como instrumento essencial para permitir que a UE consiga atuar junto destes sujeitos de direito internacional e permitir a coordenação e representação da União, como um todo, o que nem sempre acontece devido ao princípio de divisão de competências, o que faz com que apenas em certas organizações internacionais, que lidem com assuntos

específicos, como é o caso das organizações internacionais relacionadas com a pesca, onde a União tem um papel principal e consegue substituir totalmente os seus EM e é aqui que as delegações da União conseguem assumir, verdadeiramente, um papel de coordenação e garantia de uma política externa europeia coerente e coesa.

Por outro lado, ao nível das funções das delegações, chegámos à conclusão que as delegações da União, desempenham as mesmas funções que as representações diplomáticas dos EM, sendo que em certas situações desempenham mais funções que as próprias embaixadas dos EM, em virtude das suas capacidades, sejam elas a nível financeiro, experiência ou de recursos humanos. Ficou claro que o todas as funções estabelecidas no artigo 3.º da CVRD, são também desempenhadas pelas delegações. Porém, mais uma vez a União encontram-se dependente da relação com o Estado terceiro e das relações bilaterais que existem entre a UE, os seus EM e o Estado acreditador, o que também pode influenciar, não só as funções diplomáticas, mas também as funções não diplomáticas.

Relativamente à formação diplomática, ficou claro que devia existir uma maior preocupação por parte do SEAE relativamente a esta matéria, onde a formação que hoje em dia existe e que é dada aos funcionários e diplomatas das instituições europeias nem sempre consegue alcançar o objetivo principal, que é o de criar e estabelecer um *esprit de corps* europeu. Objetivo este que passa muito por existir uma iniciativa europeu em reverter a monopolização da formação por parte dos EM. A criação de um Academia Diplomática Europeia seria um bom passo neste sentido, pois permitiria a socialização entre diplomatas, o desenvolvimento o *esprit de corps* europeu e diminuir diferenças geográficas e institucionais que caracterizam a UE enquanto organização composta por 28 EM com línguas, culturas e costumes muito diferentes.

Não se procura com esta academia, uma sobreposição relativamente ao papel dos EM e dos seus Institutos Diplomáticos na formação dos seus funcionários diplomáticos. Todavia, é necessários que os diplomatas tenham consciência de que o seu Estado e interesses fazem parte de uma comunidade de 28 Estados e todos estes têm os seus interesses, por esta razão é necessário concertar posições e garantir que todos possuem uma formação europeia que tem como objetivo principal a consolidação do espírito e identidade europeia junto dos funcionários que representam a UE junto de Estados terceiros e das organizações internacionais.

Independentemente do regime no qual o SEAE se enquadra, estamos perante um serviço diplomático que procura representar a União, razão pela qual têm sido feitos imensos esforços para que seja possível que este corpo diplomático consiga, principalmente através do trabalho desenvolvido pelas delegações da União, representar a União Europeia, enquanto uma organização internacional *sui generis* que no seu dia a dia, que procura enfrentar a um conjunto de desafios que se apresentam em virtude da sua função de representação de uma organização internacional, que tem de lidar com interesses dos seus Estados Membros, mas também de Estados terceiros e organizações internacionais.

## 12 – Bibliografia

### a) Monografias e Dissertações de Mestrado

DENZA, Eileen, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, 2004;

GSTOHL, Sieglinde, *European Union Diplomacy: What Role for Training?*, College of Europe, EU Diplomacy Papers, Bruges, 2012;

MARTINS, Margarida de Salema d'Oliveira, *Direito Diplomático e Consular*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2011;

MESQUITA, Maria José Rangel de, *A Actuação Externa da União Europeia Depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011;

ROQUE, Miguel Prata, *O Ministro dos Negócios Estrangeiros da União na Constituição Europeia: A Caminho de uma Política Externa Europeia?*, Almedina, 2005.

### b) Analítico

BAERE, Geert De, WESSEL, Ramses A., EU Law and the EEAS: Of Complex Competences and Constitutional Consequences in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, 1ª ed., Palgrave Macmillan, 2015, pp. 175-191;

BOLSICA, Ruxandra Laura, *The European Union – a “Sui Generis” International Diplomatic Actor: Challenges Posed to the International Diplomatic Law*, Romanian Journal of European Affairs, Vol. 14, n. ° 1, 2014, pp. 22-33, disponível em: [http://rjea.ier.ro/sites/rjea.ier.ro/files/articole/RJEA\\_2014\\_vol14\\_no1\\_art2.pdf](http://rjea.ier.ro/sites/rjea.ier.ro/files/articole/RJEA_2014_vol14_no1_art2.pdf);

BLOCKMANS, Steven, HILLION, Christophe, *EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, EU Foreign Policy, CEPS Paperbacks, 2013, disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eeas-20-legal-commentary-council-decision-2010427eu-establishing-organisation-and>;

CAMISÃO, Isabel, COUTINHO, Francisco Pereira, Ação Externa in SILVEIRA, Alessandra, CANOTILHO, Mariana, FROUFE, Pedro Madeira,

*Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União*, Coimbra, Almedina, 2012, pp 1187-1235;

COMELLI, Michele, MATARAZZO, Raffaello, *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, Instituto Affari Internazionali, IAI Working Papers 11|23, 2011, disponível em <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1123.pdf>;

DENZA, Eileen, The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy in BLANKE, H. J., MANGIAMELI, S., *The European Union after Lisbon: Constitutional basis, economic order and external action*, 2012, pp. 481-493;

DRIESKENS, Edith, *What's in a Name? Challenges to the Creation of EU Delegations*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 7, 2012, disponível em: [https://brill.com/view/journals/hjd/7/1/article-p51\\_4.xml?lang=en](https://brill.com/view/journals/hjd/7/1/article-p51_4.xml?lang=en);

DUKE, Simon, *Diplomatic Training and the Challenges Facing the EEAS*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 7, 2011, pp. 95-114, disponível em [https://brill.com/abstract/journals/hjd/7/1/article-p95\\_7.xml](https://brill.com/abstract/journals/hjd/7/1/article-p95_7.xml).

DUKE, Simon, Diplomatic Training in the European Union in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015, pp 403-418;

DUQUET, Sanderijn, *Bound or Unbridled? A Legal Perspective on the Diplomatic Functions of European Union Delegations*, The Hague Journal of Diplomacy, n. ° 13, Vol. I, 2018, pp 21-40, disponível em [https://brill.com/view/journals/hjd/13/1/article-p21\\_21.xml?lang=en](https://brill.com/view/journals/hjd/13/1/article-p21_21.xml?lang=en);

DUQUET, Sanderijn, WOUTERS, Jan, *Seeking Refuge in UE Delegations Abroad: A Legal Imbroglia Explored*, Leuven Center for Global Governance Studies, Working Paper n. ° 162, 2015.

FORNI, Frederico, *Diplomatic Protection in EU Law: What's New under the Sun?* The Hague Journal of Diplomacy, Vol 9, n. ° 2, 2014, pp. 150-175, disponível em [https://brill.com/view/journals/hjd/9/2/article-p150\\_2.xml?lang=en](https://brill.com/view/journals/hjd/9/2/article-p150_2.xml?lang=en);

GATTI, Mauro, European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination in MARESCEAU, Marc, *Studies in EU External Relations*, Brill | Nijhoff, 2016, disponível em; <https://brill.com/view/serial/SEUR>;

HELLY, Damien, HERRERO, Alisa, KNOLL, Anna, GRETA, Galeazzi, SHERRIFF, Andrew, *A closer look into EU's external action frontline: Framing the challenges ahead for EU Delegations*, European Centre for Development Policy Management, 2014, disponível em <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf>;

HELWIG, Niklas, The High Representative of the Union: The Quest for Leadership in EU Foreign Policy in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 87-104.

JUNCOS, Ana E., POMORSKA, Karolina, *Manufacturing Esprit de Corps: The Case of the European External Action Service*, Journal of Common Market Studies, Vol 52, n. ° 2, 2014, pp. 302-319, disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12107>;

KERRES, Pia, WESSEL, Ramses A., *Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies*, Centre for the Law of External Relations, CLEER Paper 2015/2, 2015, disponível em; [https://www.asser.nl/media/2847/cleer15-2\\_web.pdf](https://www.asser.nl/media/2847/cleer15-2_web.pdf);

LAATIKAINEN, Katie Verlin, The EU Delegation in New York: A Debut of High Political Drama in SPENCE, David, BÁTORA, Jozef, *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 195-218.

MARQUARDT, Stephan, Still New Kids on the EU's Institutional Block? The High Representative and the European External Action Service Seven Years after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon in CZUCZAI, Jeno, NAERT, Frederik, *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Brill Nijhoff, 2017, pp. 1-37, disponível em



<https://brill.com/view/book/edcoll/9789004347175/B9789004347175-s002.xml?lang=en>;

MAURER, Heidi, RAIK, Kristi, *Neither Fish nor Fowl. How EU Delegations Challenge the Institution of Diplomacy; The Cases of Moscow and Washington*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol 13, 2018, pp. 57-74, disponível em [https://brill.com/abstract/journals/hjd/13/1/article-p57\\_57.xml](https://brill.com/abstract/journals/hjd/13/1/article-p57_57.xml);

RAMOPOULOS, Thomas, WOUTERS, Jan, *Charting the Legal Landscape of EU External Relations Post-Lisbon*, Leuven Center for Global Governance Studies, Working Paper n. ° 156, 2015, disponível em [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2015/156ramopouloswouters](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/156ramopouloswouters).

RASMUSSEN, Stephen B., *The Ideas and Practices of the European Union's Structural Antidiplomacy: An Unstable Equilibrium*, Diplomatic Studies, Vol. 14, Brill | Nijhoff, 2018, disponível em <https://brill.com/view/title/22820?lang=en>;

VANHOONACKER, Sophie, POMORSKA, Karolina, *EU Diplomacy Post-Lisbon: The Legacy of the Ashton Era* in SMITH, Michael, KEUKELEIRE, Stephan, VANHOONACKER, Sophie, *The Diplomacy System of the European Union: Evolution, change and challenges*, Routledge, 2016;

VARA, Juan Santos, *EU Representation to International Organisations: A Challenging task for the EEAS*, in ALONSO, Luis N. González, *Between Autonomy and Cooperation: Shaping the Institutional Profile of the European External Action Service*, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2014/6, 2014, disponível em: <https://www.asser.nl/media/2441/cleer-wp-2014-6.pdf>;

VOOREN, Bart Van, *A legal-institutional perspective on the European External Action Service*, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2010/7, 2011, disponível em <https://www.asser.nl/media/1623/cleer-wp-2010-7-van-vooren.pdf>;

VOOREN, Bart Van, WESSEL, Ramses A., *External Representation and The European External Action Service: Selected Legal Challenges*, in

BLOCKMANS, Steven, WESSEL, Ramses A., *Principles and Practices of EU External Representation*, Center for the Law of EU External Relations, CLEER Working Papers 2012/5, 2012, disponível em <https://biblio.ugent.be/publication/2986150/file/6777905.pdf>;

WESSEL, Ramses A., VOOREN, Bart Van, *The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law*, Journal of European Public Policy, Vol 20, n. ° 9, 2013, pp. 1350-1367, disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2012.758455>;

WOUTERS, Jan, ODERMATT, Jed, RAMOPOULOS, Thomas, *The EU in the World of International Organizations: Diplomatic Aspirations, Legal Hurdles and Political Realities*, Leuven Centre for Global Studies, Working Papers n. ° 121, 2013, disponível em: [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2013/121ramopoulo\\_sodermattwouters](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2013/121ramopoulo_sodermattwouters);

WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons*, Leuven Centre for Global Studies, Working Papers n. ° 62, 2011, disponível em: [https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working\\_papers/2011/62WoutersDuquet](https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2011/62WoutersDuquet);

WOUTERS, Jan, DUQUET, Sanderijn, *Unus Inter Plures? The EEAS, The Vienna Convention and International Diplomatic Practice*, Leuven Centre for Global Studies, Working Papers n. ° 139, 2014.

#### c) Documentos Internacionais

Comissão de Direito Internacional, *Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with commentaries*, 1958, pp. 89-105, disponível em [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_1\\_1958.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_1_1958.pdf);

Conselho da União Europeia (15901/11), *EU statements in multilateral organisations – General Arrangements*, 2011, disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15901-2011-INIT/en/pdf>;

Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas *in Textos de Direito Internacional Público*, AAFDL, Lisboa, 2012, pp. 225-239;

Convenção de Montevideo sobre Direitos e Deveres dos Estados, 1933, disponível em [http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao\\_sobre\\_dir\\_eitos\\_e\\_deveres\\_dos\\_estados-12.pdf](http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao_sobre_dir_eitos_e_deveres_dos_estados-12.pdf);

Decisão do Conselho de 26 de julho de 2010 que estabelece a organização e funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (2010/427/EU), JOUE L 201 de 3/8/2010, p. 30 e ss, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=EN>;

Joint decision of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union*, 2012, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0008&from=EN>;

Protocolo n.º 7 relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia in DUARTE, Maria Luísa, LOPES, Carlos Alberto, *Tratado de Lisboa*, 3ª ed, Lisboa, AAFDL, 2014, pp. 384-393;

Regulamento (UE) n.º 1417/2013 do Conselho de 17 de dezembro de 2013 que fixa a forma dos livre-trânsitos emitidos pela União Europeia, JO L 353 de 28/12/2013, pp. 36 e ss, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:353:0026:0039:PT:PDF>;

Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 62ª sessão (A/RES/62/67, de 6/12/2007), disponível em [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62/67](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/67);

Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na sua 65ª sessão (A/RES/65/276, de 3/05/2011), disponível em <https://undocs.org/A/RES/65/276>;

Tratado da União Europeia in DUARTE, Maria Luísa, LOPES, Carlos Alberto, *Tratado de Lisboa*, 3ª ed, Lisboa, AAFDL, 2014, pp. 25-71;

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia *in* DUARTE, Maria Luísa, LOPES, Carlos Alberto, *Tratado de Lisboa*, 3ª ed, Lisboa, AAFDL, 2014, pp. 75-284;

d) Jurisprudência

Ac. de 24/05/1980, TIJ, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, (*United States of America v. Iran*), disponível em <https://www.icj-cij.org/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf>;

Ac. de 6/7/1995, TPI, *Odigitria AAE c. Conselho e Comissão*, procº T-572/93, Col., p. II-2025 e ss, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993TJ0572&from=EN>.