



## POLÍTICA EXTERNA: OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E REALIZAÇÕES

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia foi instituída em 1993, tendo desde então sido reforçada pelos Tratados subsequentes. Hoje, o Parlamento escrutina a PESC e contribui para o seu desenvolvimento, em especial apoiando o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), os representantes especiais da UE (REUE) e as delegações da UE. Os poderes orçamentais do Parlamento definem a escala e o âmbito da PESC, bem como os instrumentos financeiros da UE que sustentam as atividades externas da UE.

### PESC: DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DOS TRATADOS

A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia foi instituída pelo Tratado da União Europeia (TUE) em 1993, com o objetivo de preservar a paz, reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

O TUE introduziu o sistema «de três pilares», sendo a PESC o segundo pilar. O Tratado de Amesterdão de 1997 estabeleceu um processo decisório mais eficaz, com a abstenção construtiva e a votação por maioria qualificada (VMQ). Em dezembro de 1999, o Conselho Europeu instituiu o cargo de Alto Representante para a PESC. O Tratado de Nice de 2003 introduziu novas modificações para otimizar o processo de decisão e encarregou o Comité Político e de Segurança (CPS), instituído em janeiro de 2001 ao abrigo de uma decisão do Conselho, de exercer o controlo político e assumir a direção estratégica das operações de gestão de crises.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2009, conferiu à União personalidade jurídica e dotou o seu serviço externo de uma estrutura institucional. Além disso, eliminou a estrutura em pilares que havia sido introduzida pelo TUE em 1993. O Tratado criou uma série de novos intervenientes no domínio da PESC, incluindo o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que exerce também as funções de Vice-Presidente da Comissão (VP/AR) e o novo cargo de Presidente permanente do Conselho Europeu. Além disso, criou o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e elevou a um novo patamar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que constitui parte integrante da PESC. (Para mais informações, ver ficha [5.1.2.](#)).

A base jurídica da PESC foi estabelecida no TUE e revista no Tratado de Lisboa. Os artigos 21.º a 46.º do Título V do TUE estabelecem as «Disposições Gerais Relativas



à Ação Externa da União e Disposições Específicas Relativas à Política Externa e de Segurança Comum (PESC)». O disposto nos artigos 205.º a 222.º (Parte V) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) regulamenta a ação externa da União. São igualmente aplicáveis os artigos 346.º e 347.º, (Parte VII).

## **OS PODERES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA DO PARLAMENTO EUROPEU**

Não obstante o papel formal limitado que desempenha no processo de tomada de decisões no domínio da política externa, o Parlamento tem, desde o início, apoiado o conceito de PESC e procurado alargar o seu âmbito de aplicação. Tendo em conta os desafios internacionais que surgiram na última década, o PE defendeu repetidamente a criação de um «ministro dos Negócios Estrangeiros» da UE e de um «Serviço Diplomático Europeu». Na prática, o Parlamento alcançou, no domínio dos assuntos externos, um certo grau de cooperação informal com o SEAE, a Presidência da UE, o Secretariado do Conselho e a Comissão, bem como com os parlamentos nacionais dos Estados-Membros.

O artigo 36.º do TUE estipula que o Alto Representante consulta o Parlamento regularmente sobre os principais aspetos e as opções fundamentais da PESC e que informa o Parlamento sobre a evolução destas políticas. O Parlamento realiza debates semestrais sobre os relatórios de progresso da PESC e coloca perguntas e formula recomendações ao Conselho e à Alta Representante.

O direito do Parlamento de ser informado e consultado acerca da PESC/PCSD foi ainda reforçado, em 2010, pela declaração de responsabilidade política da Alta Representante. A declaração previa, nomeadamente:

- Reforçar o estatuto das «reuniões conjuntas de consulta» (RCC) que permitem a um determinado grupo de deputados ao Parlamento Europeu reunirem-se com os seus homólogos do Comité Político e de Segurança do Conselho, do SEAE e da Comissão com vista a procederem a um debate sobre as missões civis previstas e em curso no âmbito da PCSD;
- Afirmar o direito da «Comissão Especial» do Parlamento a aceder a informações confidenciais relacionadas com a PESC e a PCSD. Este direito baseia-se num Acordo Interinstitucional de 2002;
- Realizar trocas de pontos de vista com os chefes de missão, chefes de delegação e outros altos funcionários da UE no decurso de reuniões e audições das comissões do Parlamento;
- Mandatar o Alto Representante para comparecer perante o Parlamento pelo menos duas vezes por ano a fim de dar conta do estado atual das questões relativas à PESC/PCSD e de responder a perguntas.

Para além deste diálogo político, o Parlamento exerce a sua autoridade através do processo orçamental. Na qualidade de segundo ramo da autoridade orçamental da UE, cabe ao Parlamento aprovar o orçamento anual da PESC. O Parlamento contribui



também para a configuração dos instrumentos de financiamento externo relevantes através de um processo de negociações trilaterais com o Conselho e a Comissão.

O Parlamento escrutina regularmente as operações do SEAE e apresenta sugestões sobre questões estruturais, que vão do equilíbrio geográfico e de género até à sua interação com outras instituições da UE e com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros. O Parlamento realiza também debates regulares com o Alto Representante e com os representantes especiais da UE designados para certas regiões ou matérias. As comissões parlamentares, que ajudaram a criar o SEAE, trocam também pontos de vista com os chefes de delegação recém-designados pelo SEAE.

O Parlamento tem igualmente um papel a desempenhar na monitorização das negociações e da implementação dos acordos internacionais. Antes de o Conselho poder celebrar este tipo de acordos, é necessária a aprovação pelo Parlamento. (Para mais informações, ver fichas [5.2.1.](#) e [5.2.3.](#))

## **AS ESTRUTURAS INTERNAS DO PARLAMENTO QUE PARTICIPAM NA PESC**

Grande parte dos trabalhos do Parlamento sobre a PESC é realizada em comissões especializadas, designadamente na Comissão dos Assuntos Externos (AFET) e nas suas duas subcomissões (Subcomissão da Segurança e da Defesa (SEDE) e Subcomissão dos Direitos Humanos (DROI)), bem como na Comissão do Comércio Internacional (INTA) e na Comissão do Desenvolvimento (DEVE). Estas comissões dão forma à PESC através dos relatórios e pareceres que emitem. Servem também como principais pontos de contacto do Parlamento com as estruturas de governação global (incluindo as Nações Unidas), outras instituições da UE, as presidências do Conselho e os parlamentos nacionais dos Estados-Membros.

Os trabalhos relacionados com a PESC são igualmente realizados por delegações parlamentares, cuja missão é manter e desenvolver os contactos internacionais do Parlamento (especialmente através da cooperação interparlamentar), fomentando os valores fundadores da União, nomeadamente a liberdade, a democracia, os direitos humanos, as liberdades fundamentais e o Estado de direito. Existem atualmente 44 delegações interparlamentares permanentes, incluindo comissões parlamentares mistas (CPM), comissões parlamentares de cooperação (CPC), outras delegações parlamentares e assembleias parlamentares mistas.

Estas delegações interparlamentares incluem:

- a Assembleia Parlamentar Mista ACP-UE, criada para reunir deputados ao Parlamento Europeu e representantes eleitos dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) que assinaram o Acordo de Cotonu;
- a EuroLat, uma assembleia multilateral mista que teve origem na Associação Estratégica Birregional criada em junho de 1999 entre a UE e a América Latina e as Caraíbas;
- a Assembleia Parlamentar (AP) EuroNest, fórum parlamentar da Parceria Oriental da UE, que congrega deputados ao Parlamento Europeu e membros dos parlamentos nacionais dos países da Parceria Oriental;



- a Assembleia Parlamentar da União para o Mediterrâneo (AP-UpM), que representa a dimensão parlamentar da União para o Mediterrâneo (UpM), a qual substituiu a parceria euro-mediterrânica (o Processo de Barcelona).

## **O IMPACTO DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE A PESC**

A participação do Parlamento na PESC contribui para reforçar a responsabilidade democrática desta política. O Parlamento tem apoiado vivamente a arquitetura institucional pós-Lisboa, defendendo o reforço do papel desempenhado pelo SEAE, pelas delegações da UE e pelos representantes especiais da UE, bem como uma política mais coerente e eficaz para a PESC. Tem procurado obter uma maior coerência entre os instrumentos políticos e financeiros da UE para as políticas externas, a fim de evitar as duplicações e a ineficiência.

O Parlamento tem proporcionado uma plataforma para intercâmbios entre decisores políticos institucionais e governamentais, bem como entre a sociedade civil e as comunidades epistémicas (como grupos de reflexão e académicos), contribuindo para uma maior sensibilização do público para a PESC e facilitando a participação de um vasto leque de parceiros, no interior da UE e fora dela, tanto governamentais como não-governamentais. Através das atividades que desenvolve, o Parlamento reforçou a visibilidade das políticas externas da UE, tendo funcionado como uma ponte entre as instituições da UE e os cidadãos.

## **A ESTRATÉGIA GLOBAL E O PARLAMENTO EUROPEU**

Em junho de 2015, o Conselho Europeu encarregou a Alta Representante de elaborar, até junho de 2016, uma estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia (Estratégia Global da UE). Esta decisão foi tomada na sequência da avaliação estratégica das principais alterações e desafios no contexto político global efetuada pela Alta Representante, que concluiu ser necessário rever a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (EES). O objetivo da Estratégia Global consiste em estabelecer um vasto quadro estratégico no âmbito do qual a UE seja capaz de compreender e enfrentar os desafios internacionais da atualidade de uma forma sólida e coerente, tirando partido da vasta gama de instrumentos e mecanismos ao seu dispor.

O Parlamento Europeu tem estado associado ao processo de consulta sobre a Estratégia Global, conjuntamente com os Estados-Membros, os parlamentos nacionais, os peritos e o público em geral. O Parlamento organizou reuniões da Comissão AFET e audições de peritos consagradas à Estratégia Global, tendo aprovado uma resolução sobre «a UE num ambiente global em mutação — um mundo mais ligado, mais contestado e mais complexo», em que o Parlamento manifesta os seus desejos quanto à futura orientação da política externa da UE.

Em 28 de junho de 2016, a Alta Representante apresentou ao Conselho Europeu a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União. Com a sua ênfase na segurança, a sua ambição de autonomia estratégica e a sua abordagem do contexto europeu que, embora pragmática, assenta em princípios, a Estratégia Global da UE representa uma mudança significativa da filosofia subjacente à Estratégia Europeia



de Segurança de 2003. A Estratégia Global da UE identifica cinco prioridades para a política externa da UE:

- A segurança da nossa União;
- A resiliência do Estado e da sociedade a leste e a sul da União;
- Uma abordagem integrada dos conflitos;
- Ordens regionais de cooperação;
- Governança mundial para o século XXI;

A fim de executar a nova estratégia, a UE reverá as estratégias sectoriais existentes e conceberá e implementará novas estratégias temáticas ou geográficas, em consonância com as prioridades estabelecidas pela Estratégia Global. Entre estas contar-se-á uma estratégia sectorial, especificando o nível de ambição civil e militar da UE, as tarefas, os requisitos e as prioridades em termos de capacidades.

A fim de traduzir, em termos operacionais, a visão definida na Estratégia Global relativamente às questões de segurança e defesa, a VP/AR apresentou ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, em novembro de 2016, um plano de execução da PCSD que identifica três conjuntos de prioridades: dar resposta aos conflitos e crises externos, desenvolver as capacidades dos parceiros e proteger a União e os seus cidadãos.

O plano formula 13 propostas para a segurança e a defesa. Estas compreendem uma análise anual coordenada da defesa (AACD), o reforço das capacidades de resposta rápida da UE (nomeadamente recorrendo a agrupamentos táticos da UE) e uma nova cooperação estruturada permanente (CEP) única para os Estados-Membros que desejem assumir maiores compromissos em matéria de defesa e de segurança. Em 6 de março de 2018, o Conselho adotou um roteiro para a aplicação da CEP. Atualmente, estão a ser desenvolvidos 34 projetos no âmbito da CEP, com a participação de 25 Estados-Membros (para mais pormenores, ver ficha [5.1.2](#)).

A fim de apoiar a competitividade e a capacidade de inovação da indústria de defesa da UE, a Comissão instituiu, em agosto de 2018, o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (PEDID), tendo, em maio de 2019, conjuntamente com o SEAE, apresentado um plano de ação conjunto para facilitar a aplicação do Pacto sobre a Vertente Civil da PCSD. Nas conclusões que adotou em junho de 2019 sobre o ponto da situação da Estratégia Global da UE, o Conselho recomendou a plena implementação do Fundo Europeu de Defesa, que reforçará a indústria e a tecnologia de defesa da UE.

Em outubro de 2019, para assinalar o terceiro aniversário da Estratégia Global da UE, o SEAE publicou um relatório sobre a sua execução. O relatório salientou, entre outras questões, os progressos realizados pela UE para superar os obstáculos à mobilidade militar, bem como a importância da colaboração UE-NATO nos domínios da segurança e da defesa. No âmbito de um discurso proferido em outubro de 2019, a então VP/AR, Federica Mogherini, declarou que «a autonomia estratégica e a cooperação com os nossos parceiros — a começar pela NATO — são duas faces da mesma medalha»,



explicando quão fundamental é a parceria da UE com a NATO para o funcionamento da sua abordagem de «autonomia cooperativa»<sup>[1]</sup>.

No final de 2018, o Parlamento apresentou o seu relatório anual sobre a execução da PESC<sup>[2]</sup>. Reiterando a sua convicção de que as soluções para os desafios da UE só podem ser encontradas coletivamente, os deputados apelaram a uma verdadeira política externa e de segurança comum europeia, baseada na autonomia estratégica e na integração desta política, nomeadamente em termos de capacidade, nos domínios da indústria e das operações. O relatório recomenda, entre outros, o reforço da resiliência interna da UE às interferências externas, o estabelecimento de uma estratégia comum com os parceiros internacionais, o investimento na estabilidade e prosperidade nos Balcãs Ocidentais, a promoção de relações cada vez mais estreitas com a Parceria Oriental através do reforço dos laços económicos e o fomento do desenvolvimento económico e social na bacia do sul do Mediterrâneo e na África Subsariana. O relatório reconhece igualmente o impacto positivo que o estabelecimento de uma cooperação estruturada permanente e a AACD terão sobre a cooperação no domínio da defesa.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen  
01/2020

---

[1]Por «autonomia cooperativa», a VP/AR entende a capacidade da UE para colaborar com a NATO, bem como com outros parceiros, sem comprometer a sua própria autonomia estratégica nas questões de defesa e segurança.

[2]Textos Aprovados, [P8\\_TA\(2018\)0513](#).

