



JOSÉ CARLOS VALDREZ TORRES

Desafios da Ação Externa da União Europeia:
Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento
Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

Dissertação com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito na
especialidade de Direito Internacional e
Europeu

Orientador:

Doutor Filipe Brito Bastos, Professor da Faculdade de Direito da Universidade
Nova de Lisboa

Junho 2024



JOSÉ CARLOS VALDREZ TORRES

Desafios da Ação Externa da União Europeia:
Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento
Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

Dissertação com vista à obtenção do
grau de Mestre em Direito na
especialidade de Direito Internacional e
Europeu

Orientador:

Doutor Filipe Brito Bastos, Professor da Faculdade de Direito da Universidade
Nova de Lisboa

Junho 2024

Declaração antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

José Carlos Valdrez Torres

Agradecimentos

Um agradecimento especial ao meu orientador, Doutor Filipe Brito Bastos, por todos os conselhos e orientações, em especial, por toda a disponibilidade demonstrada durante este longo percurso.

Aos meus pais, a quem estarei sempre grato por toda a confiança e orgulho que depositam em mim.

À Embaixada de Portugal na Croácia, e, em especial, à Senhora Embaixadora Paula Leal da Silva, por todos os ensinamentos transmitidos.

Aos meus amigos, em especial, ao Afonso e ao João, que trago no coração desde os tempos de Coimbra, obrigado por todo o apoio.

Modo de citar

O estilo de citação utilizado nesta dissertação de mestrado é *Chicago Manual of Style*, 17ª edição.

Nas notas de rodapé, livros e monografias serão citadas da seguinte forma: Nome do autor Apelido, Título do livro (Local de publicação: Editora, Ano), Número(s) da(s) página(s). Na bibliografia serão citadas da seguinte forma: Apelido do autor, nome. Título do livro. Local de publicação: Editora, Ano.

Nas notas de rodapé, artigos de revista científica e relatórios serão citados da seguinte forma: Nome do autor Apelido, «Título do artigo», Título da revista Número do volume, nº. Número da edição (data de publicação): Número(s) da(s) página(s). Na bibliografia serão citados da seguinte forma: Apelido e nome do autor. «Título do artigo», Título da revista Número do volume, nº. Número da edição (data de publicação): Número(s) da(s) página(s).

As citações e bibliografia foram inseridas automaticamente através do programa *Zotero*, utilizando, para o efeito, a extensão *Word Processor Plugin*. Sempre que se considerava necessário foram introduzidas alterações manuais de forma a cumprir o estilo de citação *Chicago Manual of Style*, 17ª edição.

Lista de Abreviaturas

AR/VP – Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

Contagem de caracteres

Declaro que o corpo da dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 151.124 caracteres.

RESUMO

O Tratado de Lisboa foi responsável por introduzir importantes alterações no domínio da ação externa da União Europeia. A criação de um serviço diplomático da União Europeia, a atualização do mandato do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, e o reforço dos poderes legislativos, orçamentais e de controlo político do Parlamento Europeu são algumas das inovações concretizadas. O objetivo era claro: melhorar a coordenação e cooperação entre as instituições europeias no desenvolvimento da ação externa da União. Esta dissertação centra-se no conceito de responsabilização no contexto da relação estabelecida entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa, enquanto garantia de supervisão democrática e escrutínio parlamentar. A análise dos mecanismos de responsabilização em vigor, sejam eles formais ou informais, tem o mérito de destacar as dinâmicas institucionais existentes e, sobretudo, as dificuldades e desafios associados à relação de responsabilização. A investigação aqui desenvolvida sublinha a importância crítica da responsabilização no reforço da credibilidade e eficácia dos compromissos externos da União Europeia, especialmente no que concerne à atuação do serviço diplomático, oferecendo recomendações sobre potenciais reformas e melhorias.

Palavras-chave: Serviço Europeu para a Ação Externa; Tratado de Lisboa; Responsabilização; Parlamento Europeu; Política Externa da União Europeia.

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon was responsible for introducing important changes in the field of the European Union's external action. The creation of a European Union diplomatic service, the updating of the mandate of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, and the strengthening of the legislative, budgetary and political control powers of the European Parliament are some of the innovations achieved. The objective was clear: to improve coordination and cooperation between European institutions in the development of the Union's external action. This dissertation focuses on the concept of accountability in the context of the relationship established between the European Parliament and the European External Action Service, as guarantee of democratic oversight and parliamentary scrutiny. The analysis of the accountability mechanisms in place, whether formal or informal, has the merit of highlighting the existing institutional dynamics and, above all, the difficulties and challenges associated with the accountability relationship. The research developed here highlights the critical importance of accountability in reinforcing the credibility and effectiveness of the European Union's external commitments, especially with regard to the performance of the diplomatic service, offering recommendations on potential reforms and improvements.

Keywords: European External Action Service; Treaty of Lisbon; Accountability; European Parliament; European Union Foreign Policy.

Índice

<i>Introdução</i>	1
1. <i>Evolução da Política Externa da União Europeia</i>	5
2. <i>O Tratado de Lisboa e a ação externa da União Europeia</i>	11
2.1. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.....	13
2.2. O Serviço Europeu para a Ação Externa	15
2.2.1. Limitações e desafios.....	19
2.2.2. Relação do Serviço Europeu para a Ação Externa com as instituições europeias.....	23
3. <i>Parlamento Europeu e a ação externa da União Europeia – alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa</i>	30
3.1. Poderes legislativos	31
3.2. Poderes orçamentais	34
3.3. Poderes de controlo político	35
4. <i>Responsabilização na política externa da União Europeia</i>	38
4.1. Considerações teóricas – o conceito de ‘ <i>accountability</i> ’	38
4.2. A Responsabilização na sua dimensão política.....	42
4.3. Porquê responsabilizar o SEAE?.....	44
5. <i>A relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa</i>	51
5.1. Mecanismos de responsabilização política.....	53
5.2. Os desafios inerentes à relação de responsabilização política.....	56
6. <i>Conclusão</i>	62
<i>Bibliografia</i>	66

Introdução

O Tratado de Lisboa foi responsável por introduzir significativas alterações no domínio da política externa da União Europeia¹. Uma das alterações mais significativas foi, precisamente, a criação de um serviço diplomático, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Este novo serviço diplomático visa apoiar o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança na execução das políticas externas. Ao mesmo tempo passaria a funcionar como um centro de coordenação dos esforços e iniciativas diplomáticas da UE. A posição central que o SEAE viria a ocupar na política externa da União Europeia está consagrada no artigo 27.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia. O envolvimento deste novo serviço na implementação de políticas externas e na abordagem da EU aos desafios globais justifica a importância da análise que aqui será conduzida.

Se o ponto central da dissertação se foca nos mecanismos de responsabilização que o Parlamento Europeu tem ao seu dispor sobre o SEAE, sendo este o cerne das questões que serão aqui trabalhadas, o ponto de partida centra-se na autonomia deste serviço e na relação de coordenação que estabelece com as diferentes instituições europeias. Embora a criação do SEAE se tenha revelado uma importante conquista, a clarificação do seu papel em relação a outras instituições da UE, como a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia, tem sido um desafio permanente. Dotar um determinado serviço de autonomia implica que o mesmo possa ser chamado a prestar esclarecimentos e a fornecer informações sobre as decisões que toma e as atividades que desempenha no gozo da sua autonomia. Isto implica, desde logo, conhecer o contexto em que se procedeu à criação deste serviço, compreender as limitações e os desafios associados e analisar as relações que o mesmo estabelece com as diferentes instituições europeias, de um ponto de vista administrativo e operacional.

¹ Panos Koutrakos, *The European union's common foreign and security policy after the treaty of Lisbon* (Stockholm: The Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2017), 8–20.

Por sua vez, o estudo dos mecanismos de responsabilização política que o Parlamento Europeu tem ao dispor sobre o SEAE afigura-se pertinente pelos seguintes motivos². Em primeiro lugar, os mecanismos de responsabilização garantem transparência nas ações e decisões do SEAE. Ou seja, exigências de transparência ajudam a criar confiança entre os Estados-membros, as instituições europeias e o público, possibilitando que sejam fornecidas informações sobre as decisões tomadas e os resultados das atividades levadas a cabo pelo SEAE. Em segundo lugar, a responsabilização do SEAE ajuda a prevenir abusos de poder e garante que o novo serviço funciona dentro dos parâmetros legais definidos para a sua atuação. Em terceiro lugar, através da responsabilização do SEAE torna-se possível identificar áreas de melhoria, corrigir erros e aprimorar o desempenho global do serviço. Em quarto lugar, por uma questão de reputação internacional, a responsabilização do SEAE reforça a posição da UE no cenário global, garantindo que todas as instituições, órgãos e organismos da UE estão sujeitos a um rigoroso controlo no desempenho das suas funções.

Assim, um dos objetivos da presente dissertação é fornecer uma visão sobre os desafios e limitações que estão associadas, não só ao processo de criação do SEAE³, mas sobretudo, à relação de responsabilização que se estabelece entre o Parlamento Europeu e o SEAE⁴. O estudo desta relação afigura-se ainda mais pertinente quando se constata que o Parlamento Europeu tem manifestado pretensões em assumir um papel mais vincado e influente no domínio da política externa da União Europeia. Estas pretensões foram, desde logo, manifestadas no processo que resultou na entrada em funcionamento do SEAE⁵. Já mais recentemente, depois do início da guerra de agressão russa contra a Ucrânia, o Parlamento Europeu aprovou uma Recomendação ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a

² Mark Furness, «Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy», *European Foreign Affairs Review* 18, n.º Issue 1 (1 de fevereiro de 2013): 103–25, <https://doi.org/10.54648/EERR2013006>.

³ Zuzana Murdoch, «Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement*», *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, n.º 6 (novembro de 2012): 1011–27, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02285.x>.

⁴ Kolja Raube, «Democratic Accountability and EU Governance: The EEAS and the Role of the European Parliament», em *The European External Action Service*, ed. David Spence e Jozef Batora (London: Palgrave Macmillan UK, 2015), 140–56, https://doi.org/10.1057/9781137383037_8.

⁵ Murdoch, «Negotiating the European External Action Service (EEAS)», 1012-1015.

Política de Segurança sobre a política externa, de segurança e defesa da EU⁶. Neste texto, o Parlamento Europeu advoga que seja associado à execução e ao controlo do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, bem como que seja envolvido de forma significativa no controlo, na execução e na revisão periódica da Bússola Estratégica. Ora, o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz é um instrumento destinado a reforçar a capacidade da UE para prevenir conflitos, construir e preservar a paz e reforçar a segurança e a estabilidade internacionais. Por sua vez, a Bússola Estratégica para a União Europeia é um documento, aprovado em 2022 pela União Europeia e pelos Estados-membros, que define a estratégia europeia na área da segurança e defesa e apresenta importantes orientações em quatro ordens de trabalho: gestão de crises, capacidade de defesa, resiliência e parcerias com os aliados.

Neste sentido, e de forma a alvejar o tão pretendido objetivo, a presente dissertação apresentará uma estrutura dividida em cinco capítulos, mais um dedicado à conclusão. O primeiro capítulo incidirá numa breve análise da evolução da política externa da União Europeia. O objetivo deste capítulo é, em primeiro lugar, fornecer um enquadramento histórico da evolução da política externa europeia, desde o início do projeto europeu até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Em segundo lugar, procura-se, sobretudo, explicar que o processo de integração europeia no domínio da política externa obedece a critérios diferentes e avança a um ritmo muito mais lento do que acontece, por exemplo, com as políticas comerciais comuns. Ao longo do segundo capítulo será concedido enfoque especial ao Tratado de Lisboa e às alterações por ele alcançadas⁷. Naturalmente, serão dedicados subcapítulos próprios para a figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e para o Serviço Europeu para a Ação Externa. No subcapítulo destinado ao SEAE, procede-se a uma avaliação dos desafios e limitações que estão associadas ao processo de criação deste serviço, tal como das relações que estabelece com as demais instituições europeias. O terceiro capítulo incide

⁶ Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a política externa, de segurança e de defesa da UE, de 8 de junho de 2022, após a guerra de agressão russa contra a Ucrânia (2022/2039(INI)), disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0235_PT.pdf

⁷ Federica Bicchì e Daniel Schade, «Whither European Diplomacy? Long-Term Trends and the Impact of the Lisbon Treaty», *Cooperation and Conflict* 57, n.º 1 (março de 2022): 3–24, <https://doi.org/10.1177/00108367211000791>.

sobre o reforço, geral, do papel do Parlamento Europeu⁸, tendo em conta as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa. Será discutida a evolução e o incremento geral dos poderes legislativos, dos poderes orçamentais e dos poderes de controlo político desta instituição europeia. O quarto capítulo foca-se no conceito de responsabilização (“*accountability*”) e a importância que tem ganho no contexto da União Europeia. O capítulo inicia-se com a exposição de algumas considerações teóricas nesta matéria, quer relativamente ao conceito de uma forma geral, quer quanto à sua dimensão política. O objetivo inicial é explicar porque é que este conceito tem ganho uma importância assinalável no contexto da União Europeia e de que forma é capaz de dar resposta a alguns dos desafios enfrentados a este nível. Por último, o quinto capítulo dedica-se, exclusivamente, à relação de responsabilização que se estabelece entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa. Serão examinados todos os mecanismos de responsabilização que o Parlamento Europeu tem ao seu dispor, bem como todas as dificuldades que são associadas a esta relação. Naturalmente, as conclusões que daqui se retirem serão apresentadas em capítulo próprio.

⁸ C. Eckes, «How the European Parliament’s Participation in International Relations Affects the Deep Tissue of the EU’s Power Structures», *International Journal of Constitutional Law* 12, n.º 4 (1 de outubro de 2014): 904–29, <https://doi.org/10.1093/icon/mou067>.

1. Evolução da Política Externa da União Europeia

O desenvolvimento e evolução da Política Externa da União Europeia está profundamente dependente do confronto entre duas visões essenciais⁹, que, de certo modo, influenciam todo o projeto europeu. De um lado, uma perspetiva integracionista, ou seja, uma visão mais comunitária da política externa, e, de outro, uma perspetiva intergovernamental, onde a manutenção da soberania dos Estados-Membros nesta matéria é vista como essencial. A evolução da política externa da União Europeia tem sido dominada, desde a sua origem, pela visão intergovernamental, apesar dos mais recentes avanços (alguns dos quais integracionistas) representarem uma nova esperança para uma política externa da União Europeia mais coerente e coordenada.

O presente capítulo procurará, ainda que de forma breve e introdutória, fornecer uma visão de fundo daquilo que foi a evolução da política externa da União Europeia, desde a criação da Comunidade Económica Europeia, em 1957, até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009. Desta forma, o objetivo não passa por fornecer uma descrição detalhada de cada marco histórico, mas sobretudo individualizar e analisar as transformações que se revelaram cruciais e com maior impacto para o objeto de estudo aqui proposto¹⁰.

A primeira tentativa de integração europeia em matéria de política externa ocorreu em 1952, ainda antes da assinatura do Tratado de Roma. A proposta de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED), resultou de uma iniciativa levada a cabo pelo Primeiro-ministro francês da altura, René Pleven¹¹. O objetivo desta iniciativa era claro: criar uma instituição política de defesa europeia comum, que apresentasse um carácter supranacional, que comportasse instituições comuns, forças armadas comuns e um orçamento comum. Esta iniciativa consubstanciava a base do Tratado de Paris, de 1952, que pretendia estabelecer a Comunidade Europeia de Defesa (CED). Contudo, fruto das

⁹ David Brannegan e Cathleen S. Fisher, «The Evolution of European Foreign Policy: Intergovernmental versus Integrationist Visions for Europe», *The European Union, Nonproliferation, and Arms Control* (Stimson Center, 2001), <https://www.jstor.org/stable/resrep10988.6>.

¹⁰ Jozef Bátora *, «Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?», *Journal of European Public Policy* 12, n.º 1 (fevereiro de 2005): 44–66, <https://doi.org/10.1080/1350176042000311907>.

¹¹ Kevin Ruane, *The rise and fall of the European Defence Community: Anglo-American relations and the crisis of European defence, 1950-55*, Cold War history series (Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England] : New York: Macmillan Press ; St. Martin's Press, 2000), 4–5.

preocupações manifestadas pela Assembleia Nacional Francesa, que receava perder soberania em questões de defesa e segurança, em detrimento de um exército supranacional, o Tratado nunca viria a ser ratificado por dois dos seis Estados que o assinaram, França e Itália¹².

Ora, a não ratificação deste Tratado por parte de dois dos seis Estados signatários representou um falhanço na constituição de uma política externa europeia comunitária. Com isto, quaisquer pretensões relacionadas com política externa foram abandonadas aquando da elaboração do Tratado de Roma¹³. O processo de integração europeia passou a focar-se, essencialmente, em políticas económicas e comerciais, como é comprovado pela criação das diferentes Comunidades Europeias: Comunidade Económica Europeia (CEE), Agência Europeia de Energia Atómica (EURATOM) e a já existente Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Adicionalmente, a problemática quanto ao estabelecimento de uma posição comum em matéria de política externa permanecia inalterada: a existir, a mesma deveria apresentar um carácter intergovernamental, ou seja, estar dependente das decisões consensuais entre os diferentes Estados-Membros, ou um carácter supranacional, autónoma das posições dos Estados-Membros? A resposta a esta questão implica a escolha de uma visão integracionista, por um lado, ou de uma perspetiva intergovernamental, por outro lado. É este o confronto de ideias que marca a evolução da política externa da União, bem como é a escolha de uma ou outra opção que fundamentam certos avanços e recuos.

A cooperação política europeia em matéria de política externa ganhou novo ímpeto durante a década de 1970. O designado Relatório Davignon (1970) viria a estabelecer, ainda que informalmente, a Cooperação Política Europeia (CPE). Abraçando uma perspetiva intergovernamental¹⁴, a CPE procurava estabelecer um procedimento de consulta entre os diferentes seis Estados-Membros das Comunidades Europeias em temas relacionados com política externa. Através de uma coordenação de esforços, com base em consultas recíprocas, de carácter voluntário, que facilitassem a troca de informações, procurava-se instituir, no seio da Comunidade Europeia, procedimentos de consulta e

¹² Ruane, 89–108.

¹³ Federiga M. Bindi e Irina Angelescu, eds., *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, 2nd ed (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2012), 11–39.

¹⁴ Era exigido consenso em todas as decisões. Não se verificou qualquer transferência de poderes para instâncias supranacionais e nenhuma função era prevista para as instituições da Comunidade.

ação concertada. A institucionalização formal da Cooperação Política Europeia ocorreria através do Ato Único Europeu (AUE), em 1987. Para além de codificar as práticas existentes, de onde se destaca a necessidade de consulta entre os parceiros europeus anteriormente a uma ação unilateral, o Ato Único Europeu foi ainda capaz de ligar o Secretariado Permanente da CPE ao Secretariado Permanente do Conselho. Contudo, as inovações trazidas pelo Ato Único Europeu não se esgotam na institucionalização da CPE. Particularmente essencial neste âmbito é aquilo que resulta do Título III do referido documento: “*Disposições sobre a cooperação europeia em matéria de Política Estrangeira*”, nomeadamente do artigo 30.º, n.º 4. Este artigo consagra a obrigação dos Estados-Membros assegurarem a integração do Parlamento Europeu na Cooperação Política Europeia. Assim, Parlamento Europeu deveria ser informado regularmente sobre os temas de política externa examinados no âmbito da Cooperação Política e os seus pontos tomados em consideração. Adicionalmente, a conclusão, pela Comunidade, de quaisquer acordos de alargamento ou acordos de associação era objeto de parecer favorável do Parlamento.

Ao institucionalizar os processos de cooperação e de parecer favorável do Parlamento Europeu, o AUE foi responsável por reforçar o papel do mesmo. Este declarado envolvimento do Parlamento Europeu em questões de política externa, e a necessidade de os Estados-Membros assegurarem que a opinião do mesmo era tida em conta representa uma pretensão que se manifesta ainda hoje, como se constatará adiante. A vontade do Parlamento Europeu em reforçar o seu papel e envolvimento nas questões de política externa da União Europeia não é recente. Como vemos, ela resulta de um contexto histórico e de pretensões individuais da instituição. Apesar dos significativos avanços, e de tudo aquilo que significou para a evolução da política externa, a Cooperação Política Europeia assentava numa base essencialmente voluntária e pecava pela falta de uma base institucional rígida¹⁵.

As bases da CPE mantiveram-se até ao Tratado de Maastricht, 1993, momento a partir do qual a cooperação política em matéria de política externa passa a representar um pilar próprio da estrutura da União Europeia. Com o Tratado de Maastricht, as Comunidades Europeias transformaram-se numa verdadeira União Europeia (UE), cuja estrutura

¹⁵ Hazel Smith, *European Union Foreign Policy: What It is and What It Does* (Pluto Books, 2015), 63–104, <https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs34h>.

institucional se passou a organizar de acordo com as competências e áreas de atuação comunitário, dividida em três pilares: Comunidades Europeias, Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal. A individualização da política externa numa estrutura própria manifesta a vontade da União Europeia em se estabelecer como um influente ator internacional¹⁶, capaz de estabelecer relações duradouras com países terceiros, organizações regionais e internacionais.

A Cooperação Política Europeia (CPE) é abandonada para se dar lugar à institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). A PESC tinha como objetivo o desenvolvimento de ações e instrumentos comuns que permitissem a manutenção da paz, o reforço da segurança internacional, a promoção da cooperação internacional, e o desenvolvimento e reforço da democracia e Estado de Direito. Ainda assim, a mesma problemática persistia: se por um lado, os Estados-Membros mostravam grande ambição em desempenhar um papel mais importante no cenário internacional, por outro lado, manifestavam relutância em ir mais além do que aquilo que o quadro intergovernamental lhes permitia.

Com a finalidade de alterar e rever o Tratado da União Europeia, foi assinado, em 1997, o Tratado de Amesterdão. Foram introduzidas uma série de alterações no seio da PESC. Refira-se, em primeiro lugar, a institucionalização da “abstenção construtiva” (atual artigo 31º do Tratado da União Europeia) que permite, em determinados casos, que um país da UE possa optar por se abster de votar numa dada ação sem que tal impeça a deliberação, desde que devidamente justificado através de uma declaração formal. Em segundo lugar, a alteração do Título V do TUE passou a permitir que o Conselho Europeu agisse de acordo com um processo de maioria qualificada, no caso da adoção de ações conjuntas ou posições comuns¹⁷. Esta alteração permaneceu, no entanto, vedada a decisões que tivessem implicações militares ou na defesa dos Estados-Membros. Em terceiro lugar, com uma especial relevância, surge a criação do cargo de Alto Representante para a PESC, posto que viria a ser atribuído ao Secretário-Geral do

¹⁶ John Peterson e Niklas Helwig, «9. The EU as a Global Actor», em *The European Union: How Does It Work?*, por John Peterson e Niklas Helwig (Oxford University Press, 2018), 193–215, <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198807490.003.0009>.

¹⁷ Isto carece de uma explicação adicional: Não serão realizadas votações por maioria qualificada se um Estado-Membro declarar que pretende opor-se à adoção de uma decisão por maioria qualificada, invocando razões de ordem nacional.

Conselho. A par do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Estado-membro na Presidência do Conselho e do Comissário para os Assuntos Externos, o Alto Representante passou a ser um dos responsáveis pela política externa da UE. Inicialmente, este cargo apresentava algumas limitações funcionais, na medida em que não possuía poder de iniciativa e as responsabilidades em questões de políticas externas eram partilhadas com o comissário europeu para as Relações Externas¹⁸.

A acumulação de conflitos, crises e situações de instabilidade nas regiões periféricas da Europa contribuiu para que a União Europeia reconhecesse a necessidade de afirmar o seu papel no cenário internacional. Foi durante a Cimeira de Saint-Malo, em 1998, que foi discutida, entre o Reino Unido e a França, a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Esta estrutura permite, através do destacamento de missões militares e civis, que a União intervenha na preservação da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional. Por sua vez, durante o Conselho Europeu de Helsínquia, em 1999, a Presidência apresentou uma série de conclusões com a finalidade de reforçar a política externa da União. Foi, assim, acordado que seriam criadas estruturas que permitissem à União assegurar a necessária orientação política e direção estratégica¹⁹.

A introdução da Política de Defesa e de Segurança Comum (PDSC), composta por três comités, trouxe uma nova dimensão à política externa da União, na medida em que definiu uma política de defesa comum da União e permitiu que fossem desenvolvidas as suas capacidades militares, nomeadamente através do destacamento de missões fora da EU. O Tratado de Nice, assinado em 2001, e que entrou em vigor em 2003, foi responsável por alterar o TUE, de modo que este contivesse os desenvolvimentos no domínio da PDSC. A PDSC foi responsável por fornecer uma “dimensão operacional” à PESC. Para além disso, a possibilidade de cooperação reforçada foi também alargada a esta matéria, à exceção de questões relacionadas com a defesa.

¹⁸ Christine Kaddous, «Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty», em *The Lisbon Treaty*, ed. Stefan Griller e Jacques Ziller, vol. 11, Schriftenreihe Der Österreichischen Gesellschaft Für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series (Vienna: Springer Vienna, 2008), 205–21, https://doi.org/10.1007/978-3-211-09429-7_8.

¹⁹ Antonio Missiroli, ed., *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon : A Handbook* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016), 17.

Da análise à evolução da Política Externa da União Europeia podem retirar-se duas conclusões evidentes: se por um lado, o processo de desenvolvimento do quadro institucional da política externa da UE, para além de complexo, evoluiu, na maioria das vezes, como uma reação a certos eventos internacionais ou internos, por outro lado, os Estados-Membros, obedecendo à rigidez do *modus operandi* intergovernamental a partir do qual é definida a política externa da UE, mostraram, ao longo da história, uma enorme relutância em ceder o controlo sobre este tipo de questões. De qualquer forma, certo é que o domínio da política externa representa um desafio complexo para a integração europeia, na medida em que conjuga aspetos essenciais da soberania nacional dos Estados-membros, ao mesmo tempo que se procura garantir uma ação mais coordenada e coerente a um nível supranacional.

2. O Tratado de Lisboa e a ação externa da União Europeia

O início dos anos 2000 ficou marcado por importantes acontecimentos no seio do projeto europeu. No ano de 2003 foi lançada a primeira estratégia comum de política externa, a designada Estratégia Europeia de Segurança (EES)²⁰. Tratando-se da primeira agenda conjunta para a ação externa da UE, este plano apresentava três objetivos cruciais: avaliar as ameaças à União, promover a segurança na vizinhança da UE, e criar uma ordem internacional baseada em multilateralismo efetivo. No entanto, o ano de 2003 ficou também marcado pela apresentação do Tratado Constitucional, na Convenção para o Futuro da Europa, o qual viria a ser rejeitado pela França e pela Holanda. Este Tratado continha importantes soluções. Desde logo, foi responsável por sugerir a criação de uma figura semelhante a um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, que seria acompanhado por um aparelho burocrático comparável Ministério dos Negócios Estrangeiros, no plano nacional. Estas ideias viriam a ser resgatadas mais tarde, com algumas alterações, pelo Tratado de Lisboa.

Também no plano interno da integração europeia, o ano de 2004 ficou marcado pelo grande alargamento da União Europeia, com a entrada de dez novos Estados-Membros, o que alterou profundamente a composição da União. Fruto da necessidade de reformar a União Europeia e reconfigurar toda a sua arquitetura institucional foi assinado, em 2007, o Tratado de Lisboa, inicialmente conhecido como o Tratado Reformador, e que entraria em vigor no ano de 2009. No plano da política externa, o Tratado de Lisboa procura, à semelhança dos anteriores, reforçar o papel da UE no cenário internacional, introduzindo importantes inovações institucionais na agenda externa da União Europeia. Apesar de todas as expectativas criadas, este domínio político manteve uma lógica intergovernamental, na medida em que as decisões continuam a requerer unanimidade e muito pouco foi feito no sentido de simplificar os processos de tomada de decisão. No entanto, o Tratado de Lisboa concretizou importantes inovações institucionais.

²⁰ Council of the European Union. General Secretariat of the Council, *Estratégia Europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor* (LU: Publications Office, 2009), <https://data.europa.eu/doi/10.2860/16255>.

Destaca-se, desde logo, a concessão de Personalidade Jurídica Internacional (PJI) à UE, como um todo, e não apenas, como acontecia até então, ao pilar da Comunidade Europeia, bem como a abolição da antiga estrutura em três pilares. Reconfigurava-se, assim, a arquitetura institucional da União. A abolição da estrutura em três pilares, introduzida pelo Tratado da União Europeia em 1993, sendo um destes pilares a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), fez com que toda respetiva base jurídica da política externa da UE fosse revista. A partir deste momento, as diferentes dimensões da política externa encontravam-se agrupadas no Título V do Tratado sobre a União Europeia (TUE) – *“Disposições Gerais sobre a Ação Externa da União e Disposições Específicas sobre a Política Externa e de Segurança Comum”*.

Ao mesmo tempo duas novas figuras ganharam destaque na estrutura institucional da União. Por um lado, o cargo de Presidente do Conselho Europeu, que acabou com as presidências rotativas e, por outro lado, a figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR/VP), atuando também como Vice-Presidente da Comissão Europeia. Para além de ser responsável pela condução da política externa e de segurança comum da União Europeia, o AR/VP passou também a presidir o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros.

Ora, os artigos 18.º e 27.º do TUE elencam as funções e responsabilidades deste novo cargo, de onde se destaca a possibilidade desta nova figura contribuir com as suas propostas para a elaboração da política externa, enquanto assegura a respetiva execução, na qualidade de mandatário do Conselho (n.º 2 do artigo 18.º, com remissão para o artigo 27.º do TUE). Para além disso, o mesmo deve ainda assegurar a coerência da ação externa da União (artigo 18.º, n.º 4 do TUE). Em último lugar, a última inovação trazida pelo Tratado de Lisboa prende-se com a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa, ao qual foi atribuído o propósito essencial de auxiliar o AR/VP na condução da política externa da União, gerir as relações diplomáticas e parcerias estratégicas com países não pertencentes à UE e ainda trabalhar com os serviços diplomáticos nacionais dos Estados Membros, e outros atores internacionais.

Como se poderá antever, as inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa tinham como propósito final reforçar a coerência e a eficácia da política externa da UE. Até então, a agenda da União para a política externa era, habitualmente, caracterizada pela falta de

consistência e coerência²¹. Deste modo, as reformas introduzidas visavam aumentar a eficácia, coerência e visibilidade da União no cenário internacional, assegurando, ao mesmo tempo, maior transparência e controlo democrático.

Neste sentido, no primeiro subcapítulo será analisada a nova figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, nomeadamente, as suas atribuições e competências e as principais diferenças relativamente à anterior figura do Alto Representante para a PESC. No segundo subcapítulo discutir-se-á a criação de um serviço diplomático europeu, sendo dado especial enfoque à sua complexa natureza, à sua capacidade de envolvimento na tomada de decisões no âmbito da política externa da União Europeia e às relações que estabelece com as demais instituições europeias no plano da ação externa da UE.

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

Aquando da assinatura do Tratado de Amesterdão, em 1999, foi criado o antigo cargo de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, na altura ocupado por Javier Solana. A esta posição eram reconhecidas graves limitações na formulação, preparação e implementação de políticas externas da UE. Estando completamente dependente do Conselho da União Europeia, o Alto Representante era apenas responsável por assistir o Conselho na formulação, preparação e implementação das decisões políticas em matéria externa e a Presidência do Conselho em matérias de representação externa²². Ao não lhe ser conferido qualquer poder concreto no âmbito da política externa da UE, rápido se percebeu que esta figura não iria ter um papel significativo nas relações externas da UE. Uma vez reconhecidas as limitações que este cargo padecia, durante a Convenção

²¹ Vicky Reynaert, «The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence», *The Hague Journal of Diplomacy* 7, n.º 2 (2012): 207–26, <https://doi.org/10.1163/187119112X625547>.

²² Artigo J.16 do Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados, 10.11.97, (97/C 340/01), Jornal Oficial das Comunidades Europeias, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Europeia sobre o Futuro da Europa²³ foi prevista a criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, que concentrasse os poderes antes dispersos pela Comissão Europeia e pelo Conselho. Ora, o falhanço da Constituição Europeia representou também o falhanço na criação de um Ministro dos Negócios Estrangeiros. Contudo, estas seriam as bases da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, introduzida pelo Tratado de Lisboa.

A atualização do mandato do Alto Representante da União, com a assinatura do Tratado de Lisboa, representou uma importante inovação no quadro institucional da política externa da União, caracterizada pela multiplicidade de intervenientes neste domínio. Neste sentido, o Alto Representante passou a exercer funções que anteriormente eram exercidas pela Presidência rotativa do Conselho, pelo Alto Representante para a PESC e pelo Comissário das Relações Externas. Desta forma, nos termos dos artigos 18.º e 27.º do TUE, esta nova figura para a ser responsável pela condução da política externa e de segurança comum da União, pela elaboração de propostas e pela execução das decisões adotadas neste domínio. Ao mesmo tempo, passa a presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros e torna-se um dos vice-presidentes da Comissão Europeia, o que lhe permite participar no Colégio de Comissários. No plano da diplomacia, as Delegações em países terceiros e organizações internacionais passam a estar sob a autoridade do Alto Representante.

Ao concentrar numa figura poderes que antes se encontravam dispersos por diferentes instituições europeias esperava-se assegurar uma maior coerência na ação externa da UE. Por outras palavras, a concentração de poderes representava a possibilidade de coordenar aspetos supranacionais e aspetos intergovernamentais da política externa da União Europeia. Contudo, a multiplicidade de papéis e concentração de várias funções na figura do Alto Representante revelou-se mais complexa e problemática do que fora antecipado. Ao desempenhar funções de Alto Representante, vice-presidente da Comissão Europeia e ao presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros, existe o risco de se assistir a uma sobreposição de funções²⁴. Em segundo lugar, o desempenho de diferentes funções, associadas a posições diferentes, poderia revelar-se contraditória, na medida em que,

²³ Conselho da União Europeia, Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, Serviço das Publicações, 2005, disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/fb0c9d78-3b69-4bd0-9301-f7dd3eeb4075>

²⁴ Reynaert, «The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon».

como se percebe, as instituições prosseguem interesses diferentes, por vezes até conflitantes²⁵.

De forma a colmatar estas limitações associadas aos diversos papéis que o Alto Representante passa a desempenhar, ficou decidido que o AR/VP passaria a ser apoiado por um Serviço Europeu para a Ação Externa. Conforme as diretrizes do Conselho Europeu, o SEAE constitui um serviço único sob a autoridade do Alto Representante, cujo estatuto organizacional lhe permita apoiar o Alto Representante na prossecução das diversas funções que lhe são atribuídas. É o que resulta do artigo 27.º, n.º 3 do TUE, ao afirmar que “*no desempenho das suas funções, o Alto Representante é apoiado por um serviço europeu para a ação externa*” e do artigo 2.º, n.º 1 da Decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa.

Tendo em conta o respetivo mandato, a criação do SEAE representava uma oportunidade para reduzir os problemas levantados pela multiplicidade de funções do Alto Representante. Contudo, o amplo mandato do SEAE levantou problemas quanto à autonomia deste serviço²⁶, seja ela operacional ou puramente administrativa, e quanto à responsabilização do mesmo perante as instituições europeias com as quais estabelece coordenação²⁷. Embora o Serviço tenha como principal função ajudar e prestar apoio ao Alto Representante, o artigo 1.º, n.º 2, da Decisão do Conselho indica que o mesmo é “*funcionalmente autónomo*”, e tem “*capacidade jurídica necessária para desempenhar as suas atribuições e alcançar os seus objetivos*”.

2.2. O Serviço Europeu para a Ação Externa

Como se poderá antever, todo o processo de criação do serviço diplomático europeu revelou-se complexo²⁸. Adicionalmente, muitas dúvidas surgiram quanto à posição que este novo ator iria ocupar no pluralismo externo da União, nomeadamente no que

²⁵ Mauro Gatti, *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Studies in EU External Relations, volume 11 (Leiden Boston: Brill Nijhoff, 2016), 82–91.

²⁶ Gatti, 105–94.

²⁷ Furness, «Who Controls the European External Action Service?», 104.

²⁸ Leendert Erkelens e Steven Blockmans, «Setting up the European External Action Service: An Act of Institutional Balance», *European Constitutional Law Review* 8, n.º 2 (junho de 2012): 246–79, <https://doi.org/10.1017/S1574019612000168>.

concerne à sua autonomia e independência perante as restantes instituições da União Europeia. A ideia de estabelecer um serviço diplomático próprio da EU, mais integrado e eficaz, já estava em discussão antes do Tratado de Lisboa. A UE procurava reforçar o seu papel e influência nos assuntos internacionais e melhorar a sua capacidade de responder aos desafios globais.

Dada crescente influência no cenário internacional, a UE sentia cada vez mais a necessidade de comunicar numa só voz. Antes do estabelecimento do SEAE, a política externa da UE era frequentemente vista como fragmentada, onde diferentes Estados-Membros e as restantes instituições europeias perseguiram os seus próprios interesses²⁹. Assim, uma das motivações associadas à criação do SEAE era, efetivamente, coordenar e harmonizar os esforços da UE em falar numa “única voz” no plano internacional. Na mesma linha de pensamento, uma atuação coordenada e harmonizada significava também uma melhoria considerável na eficiência da atuação da UE.

Ora, em vez de ter instituições e estruturas separadas para a política externa, o SEAE consolidou muitas das funções referentes à atuação externa numa única organização³⁰. Ao reunir os seus recursos num serviço único e apresentando uma natureza *sui generis*, a União acreditava que poderia ter mais influência no palco internacional. Isto era particularmente importante para lidar com os principais desafios globais, na medida que o SEAE pretendia melhorar a capacidade da UE para gestão de crises, incluindo prevenção de conflitos, operações de manutenção de paz e ajuda humanitária. Ao nível da representação externa, a criação do SEAE permitia à UE ter uma presença mais coerente e visível na diplomacia internacional, configurando ele próprio um verdadeiro aparelho administrativo que tinha como propósito essencial servir de suporte ao Alto Representante.

²⁹ Jan Wouters, Dominic Coppens, e Bart De Meester, «The European Union’s External Relations after the Lisbon Treaty», em *The Lisbon Treaty*, ed. Stefan Grillier e Jacques Ziller, vol. 11, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series (Vienna: Springer Vienna, 2008), 143–203, https://doi.org/10.1007/978-3-211-09429-7_7.

³⁰ Thomas E. Henökl, «How Do EU Foreign Policy-Makers Decide? Institutional Orientations within the European External Action Service», *West European Politics* 38, n.º 3 (4 de maio de 2015): 679–708, <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.1000652>.

O SEAE viria a ser criado por Decisão do Conselho da União Europeia³¹, a 26 de julho de 2010, tendo por base a proposta da antiga Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Catherine Ashton. Formalmente, o SEAE foi instituído no dia 1 de janeiro de 2011. Como se depreende da Decisão do Conselho, o artigo 27.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia constitui a base jurídica da organização e funcionamento do SEAE³². Tal como indicava a antiga Alta Representante Catherine Ashton na proposta enviada ao Conselho, “(...) *um SEAE eficaz é fundamental para permitir que o Alto Representante, juntamente com os Estados-membros e a Comissão, cumpra os objetivos estratégicos estabelecidos pelo Tratado de Lisboa. Contribuirá para o reforço da União Europeia no palco global, dar-lhe-á mais perfil e permitirá que proteja seus interesses e valores de forma mais eficiente*”³³.

Ora, a Decisão do Conselho que instituiu o SEAE foi adotada com base no artigo 27.º, n.º 3 do TUE. Dada a inserção deste artigo no Capítulo 2, do Título V – Disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum, do TUE, questionava-se a natureza jurídica da Decisão³⁴. No entanto, a natureza e âmbito da Decisão do Conselho deve ser analisada tendo em conta o disposto na Declaração 14. – *Declaração sobre política externa e de segurança comum* –, anexada à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa:

“Para além das regras e procedimentos específicos referidos no n.º 1 do artigo 24.º do Tratado da União Europeia, a Conferência salienta que as disposições referentes à política externa e de segurança comum, designadamente no que diz respeito ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e ao serviço para a ação externa, não afetarão a base jurídica, responsabilidades e competências atuais de cada Estado Membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas

³¹ 2010/427/UE: Decisão do Conselho, de 26 de Julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (OJ L 201 03.08.2010, p. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>)

³² *EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service* (Stockholm: Sieps, 2013), 9-13.

³³ The High Representative's proposal for a Council decision for the establishment of the organisation and functioning of the European External Action (EEAS) Service, as well as an explanatory memorandum.

³⁴ *EEAS 2.0*, 9–19.

Desafios da Ação Externa da União Europeia: Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A Conferência regista ainda de que as disposições referentes à política externa e de segurança comum não atribuem à Comissão novas competências para propor decisões nem reforçam o papel do Parlamento Europeu.

A Conferência recorda igualmente que as disposições que regem a política comum de segurança e defesa não prejudicam o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados Membros.”

As principais funções do SEAE passam por assistir o Alto Representante no exercício da sua atividade (artigo 2.º da Decisão do Conselho 2010/427/UE, de 26 de julho de 2010 e artigo 27.º, n.º 3 do TUE), velando pela coerência e coordenação da ação externa da União, nomeadamente através da elaboração de propostas para a política a conduzir e a pô-las em prática depois de aprovadas pelo Conselho. Cabe-lhe, igualmente, assistir o Presidente do Conselho Europeu, bem como o Presidente e os membros da Comissão, no exercício das respetivas funções (artigo 3.º da Decisão do Conselho 2010/427/UE, de 26 de julho de 2010). De uma forma geral, o SEAE passou a atuar como o braço diplomático da EU, representando a União globalmente. Isto inclui, sobretudo, a condução de negociações, a gestão de relações bilaterais e multilaterais e a promoção dos valores e identidade da UE a nível global.

Num diferente plano, o SEAE desempenha um papel central na gestão de crises e conflitos, onde se incluem operações civis e militares, missões de paz e ajuda humanitária. No âmbito da cooperação para o desenvolvimento, o SEAE trabalha na implementação de políticas de cooperação e desenvolvimento da UE. Adicionalmente, o SEAE é ainda responsável por dar expertise aos órgãos decisores. Estas funções evidenciam a natureza multifacetada do serviço diplomático europeu na formulação e execução da política externa e de segurança da União. O SEAE passaria a ocupar uma posição central e fundamental na política externa da UE. Funcionando como serviço diplomático da UE, passa a ser responsável por ajudar a moldar, coordenar e implementar as políticas externas e de segurança da União. Conclui-se que a consolidação de vários recursos e funções diplomáticas num único serviço tornou a ação externa da UE mais eficiente e coordenada.

De acordo com o assinalado, a criação do SEAE foi motivada pelo desejo de tornar a UE num interveniente mais influente e coerente nos assuntos internacionais. O objetivo essencial era dotar a EU de uma estrutura cujo foco de atuação fosse a política externa da EU e cujas práticas de atuação assentassem em respostas coletivas e coordenadas³⁵. Contudo, como foi já adiantado, o processo de criação do serviço diplomático europeu revelou-se complexo e cheio de interesses conflitantes, tendo sido marcado por diversos desafios a nível político, organizacional e operacional.

2.2.1. Limitações e desafios

Inicialmente, um dos principais desafios políticos foi alcançar o consenso necessário para a criação do SEAE, na medida em que alguns Estados-membros estavam preocupados com a possibilidade de abdicarem do controlo sobre a sua política externa e diplomacia. Encontrar o equilíbrio necessário entre os interesses nacionais dos Estados-membros e a agenda comum de política externa da UE foi um desafio significativo. Num plano orçamental, a determinação de como seria financiado o SEAE foi objeto de intenso debate pelos Estados-membros. Estes tinham opiniões diferentes sobre os recursos financeiros que deveriam ser atribuídos ao serviço. A um nível organizacional, a integração de diferentes diplomatas e pessoal de vários serviços diplomáticos nacionais numa única estrutura revelou-se bastante desafiante. O SEAE reuniu diplomatas e especialistas de diferentes instituições, incluindo da Comissão Europeia, do Conselho da União Europeia e dos serviços diplomáticos nacionais. Harmonizar diferentes tradições diplomáticas e práticas de trabalho foi um desafio bastante complexo. A mistura de elementos intergovernamentais e comunitários também se refletiu na composição e organização central do SEAE.

No mesmo plano, o estabelecimento do SEAE implicava a clarificação das funções e responsabilidades deste serviço, nomeadamente em relação à Comissão Europeia e ao Conselho. Era importante evitar duplicações de funções e assegurar uma coordenação

³⁵ Rosa Balfour e Hanna Ojanen, «Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?» (Istituto Affari Internazionali (IAI), 2011), 4-5 <https://www.jstor.org/stable/resrep09737>.

eficaz entre as diferentes entidades, uma vez que a criação de um serviço diplomático implicava a introdução de mais uma camada burocrática no quadro institucional da União.

O SEAE foi criado para funcionar com um certo grau de autonomia e independência no quadro da política externa da União³⁶. Esta independência é essencial para que o SEAE possa desempenhar eficazmente a suas funções. No entanto, a autonomia não é absoluta, estando sujeita a certas restrições, de forma a garantir consistência e coerência com as restantes políticas e valores da UE. Apesar de dispor de independência operacional na gestão e condução de atividades e missões, é obrigado a aderir e implementar as decisões de política externa da EU, que são formuladas pelo Conselho Europeu, apoiado pelos Estados-membros. Adicionalmente, a sua atuação deve revelar-se coordenada com decisões de outras instituições europeias, garantindo uma abordagem coerente e abrangente da política externa da EU. Significa isto que o SEAE opera no quadro de valores e princípios da EU, estando obrigado a defender e promover estes valores nas suas ações externas.

Espera-se, assim, que haja um equilíbrio entre a independência do SEAE e a necessidade de harmonizar as suas ações com os objetivos e valores mais amplos da política externa da UE. Deve, portanto, operar num quadro de cooperação, consulta e responsabilização para garantir que as suas atividades são consistentes com as prioridades e princípios estratégicos da UE.

O SEAE trouxe uma maior coordenação e alinhamento entre os Estados-membros e as instituições europeias, conduzindo a uma posição mais unificada e coerente. Ao mesmo tempo, em termos de visibilidade e representação global, permitiu que a EU passasse a falar com uma única voz, ampliando o seu papel e impacto nas relações e negociações diplomáticas. Isto contribuiu para a melhoria da capacidade diplomática da UE e do seu poder de negociação. Através do estabelecimento de Delegações da União Europeia³⁷ em todo o mundo, o alcance diplomático reforçou a capacidade da União em interagir e influenciar outros países e organizações internacionais.

³⁶ Olaf Wientzek, «The European External Action Service: A Difficult Start of an Innovative Institution», *TRADITION AND JUSTICE* (Konrad Adenauer Stiftung, 2013), 83-86 <https://www.jstor.org/stable/resrep10120.8>.

³⁷ Balfour e Ojanen, «Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?», 4-5.

Adicionalmente, permitiu à UE adaptar-se melhor à evolução dos desafios globais, proporcionando à UE um aparelho de política externa flexível e reativo, capaz de abordar as questões emergentes e projetar a sua influência e os seus valores de forma mais eficaz no palco internacional. Um exemplo concreto dos contributos que o SEAE trouxe para a política externa foi o papel crucial que desempenhou nas negociações do acordo que estabeleceu o Plano de Ação Conjunto Global (PACG)³⁸. Este acordo visa assegurar que o programa nuclear do Irão é de natureza exclusivamente pacífica, bem como estabelece as disposições para o levantamento das sanções contra o Irão relacionadas com o domínio nuclear. Foi assinado a 14 de julho de 2015, entre o Irão, a União Europeia e o grupo de países P5+1 (China, França, Alemanha, Rússia, Estados Unidos da América e Reino Unido).

Outro exemplo prende-se com o apoio que tem dado à política de alargamento da UE, ao participar em diálogos diplomáticos, contribuindo, nessa medida, para o desenvolvimento de reformas políticas e económicas que visem promover a estabilidade nos países candidatos. De igual modo, o SEAE vê-se envolvido ativamente no planeamento, execução e gestão das missões da União no âmbito da PCSD. Este envolvimento na gestão de crises e resolução de conflitos, sobretudo através de iniciativas diplomáticas, leva a que o SEAE tenha um contributo ativo na promoção da paz e estabilidade em regiões afetadas por conflitos. De forma muito sucinta, estes são alguns dos exemplos que ilustram a maneira como o SEAE tem contribuído para moldar a política externa da UE e promover os seus valores e interesses a nível mundial.

De importância assinalável para o tema que nos ocupa, a criação do SEAE no âmbito das reformas introduzidas pelo Tratado de Lisboa trouxe melhorias e desafios à responsabilização da política externa europeia em comparação com a situação pré Tratado de Lisboa. Através de relatórios regulares ao Parlamento Europeu e outros mecanismos de supervisão, as ações e decisões do SEAE passaram a estar sujeitas a escrutínio e controlo parlamentar. No entanto, e embora o Parlamento Europeu tenha, de facto, um papel na responsabilização dos SEAE, alguns argumentam que os mecanismos de

³⁸ UN Security Council, Security Council resolution 2231 (2015) [on Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Islamic Republic of Iran's nuclear programme], 20 July 2015, disponível em; <https://www.refworld.org/legal/resolution/unsc/2015/en/106502>; Council Regulation (EU) 2015/1861 of 18 October 2015 amending Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran (OJ L 274 18.10.2015, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1861/oj>)

supervisão que tem ao seu dispor não são suficientemente robustos e que a influência que exerce na definição da política externa é relativamente limitada em comparação com outras políticas da UE³⁹. Ao mesmo tempo, espera-se que o SEAE garanta transparência nas suas atividades e garanta o acesso à informação ao público e a outras instituições. Também o Conselho da União Europeia supervisiona e analisa o desempenho e atuações do SEAE, garantindo que os interesses e prioridades dos Estados-membros são tidos em conta na política externa da UE.

Responsabilizar o Serviço Europeu para a Ação Externa envolve garantir a transparência, a supervisão e o escrutínio das suas ações e decisões. Os mecanismos de responsabilização do SEAE estão integrados no quadro institucional da União Europeia. É através da combinação de supervisão política, controlo orçamental, escrutínio parlamentar e transparência pública que se garante que o SEAE desempenha as suas funções e atua de acordo com os valores e objetivos da UE. No entanto, preocupações relacionadas com o equilíbrio entre eficácia e fiscalização, sobretudo quando se atenta na multiplicidade de papeis que desempenha, prestando apoio ao Alto Representante, enquanto VP da Comissão e Presidente do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, verifica-se que a aplicação de mecanismos de responsabilização pode revelar-se complexa.

Tendo em conta a posição privilegiada que ocupa na arquitetura institucional da União Europeia, o SEAE pode, de facto, dar uma resposta adequada e coordenada aos desafios da política externa europeia. Uma verdadeira política externa comum da União Europeia exige, no entanto, que o SEAE possa desenvolver a sua atividade de forma mais independente. Para tal, tanto as instituições europeias como os Estados-membros teriam de definir certas prioridades estratégicas sobre as quais o SEAE poderia desenvolver a sua atividade de forma exclusiva e independente.

Neste sentido, o relatório da Revisão de 2013⁴⁰, apresentado pelo Alto Representante, contém algumas recomendações que se afiguram essenciais neste campo. Desde logo, no domínio da PCSD, sugere-se, a título de exemplo, a racionalização das funções de

³⁹ Guri Rosén e Kolja Raube, «Influence beyond Formal Powers: The Parliamentarisation of European Union Security Policy», *The British Journal of Politics and International Relations* 20, n.º 1 (fevereiro de 2018): 69–83, <https://doi.org/10.1177/1369148117747105>.

⁴⁰ EEAS (2013) EEAS Review, Brussels: European External Action Service, 29 July 2013, disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jul/eu-eeas-review.pdf>

planeamento para missões civis e militares, bem com a redução de etapas intermédias de consulta aos grupos de trabalho do Conselho. Recomenda-se, também, o reforço da capacidade do SEAE nos seguintes domínios: segurança energética, ambiente, migração e questões económicas externas. Contudo, o relatório apresentado pelo AR/VP deixa deliberadamente em aberto a questão se a revisão do serviço diplomático deveria terminar com uma alteração da própria decisão do Conselho que o instituiu.

Em conclusão, o SEAE tem vindo a desempenhar um papel crucial na promoção dos objetivos da política externa da EU, na promoção da paz e estabilidade e no reforço do papel da União enquanto ator global responsável e influente. Ainda assim, são necessários esforços contínuos para melhorar a sua eficácia, transparência e responsabilização.

2.2.2. Relação do Serviço Europeu para a Ação Externa com as instituições europeias

Dada a multiplicidade de atores no âmbito da política externa da União Europeia, e tendo presente que o SEAE veio ocupar uma posição central, servindo como o braço diplomático da UE, é de toda a importância clarificar a posição e as relações que este serviço estabelece com as demais instituições europeias⁴¹. O estudo destas relações será fundamental para perceber como, por quem e de que modo pode o SEAE ser responsabilizado. A teia de relações que será aqui analisada servirá, sobretudo, como ponto de partida para o estudo das relações de responsabilização e controlo que existem entre o SEAE e as demais instituições europeias.

Ora, como já foi discutido sucintamente acima, a política externa da União Europeia é composta por um conjunto diversificado de atores, com graus de autonomia e competências totalmente diferentes. O SEAE colabora e coordena a sua atuação com as demais instituições de forma a assegurar uma ação externa efetiva e coerente. Esta coordenação revela-se vital na hora de alinhar esforços diplomáticos, políticas e objetivos definidos pela política externa. Como se irá ver mais ao pormenor, o SEAE coordena a sua atuação junto da Comissão Europeia, do Conselho Europeu, do Conselho da União

⁴¹ Bart Van Vooren, «A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service», *Common Market Law Review* 48, n.º Issue 2 (1 de abril de 2011): 475–502, <https://doi.org/10.54648/COLA2011020>.

Europeia, do Parlamento Europeu e, ainda, dos serviços diplomáticos dos Estados-Membros.

a) Comissão Europeia

Embora a Comissão Europeia e o SEAE se apresentem como peças essenciais no âmbito da política externa da UE, os seus papéis e responsabilidades são distintas⁴². Desde logo, a Comissão foca a sua atuação, essencialmente, nas áreas do comércio, desenvolvimento e ajuda humanitária⁴³. Contudo, sempre que os focos de atuação destes dois atores se cruzam, torna-se necessário assegurar uma cooperação estratégica de forma a garantir que as políticas externas se alinham com os objetivos mais amplos da União.

Relativamente a este ponto, vale a pena notar que, embora a DG TRADE (responsável pela área do comércio) e a DG NEAR (responsável por políticas da Comissão em matéria de alargamento) ainda estejam sobre a alçada da Comissão Europeia, a antiga DG RELEX foi absorvida pela estrutura do SEAE. Contudo, a Comissão manteve a gestão dos instrumentos financeiros através da criação de uma nova unidade, o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

Neste plano, tanto a Comissão como o SEAE procuram trabalhar em conjunto de forma a promover os valores da União, os seus interesses e objetivos, sejam eles económicos e ou políticos. No âmbito do desenvolvimento de políticas, o SEAE é também responsável por fornecer conhecimentos especializados à Comissão em áreas onde as considerações de política externa são relevantes, como é o caso das negociações comerciais e acordos internacionais. Isto visa garantir que considerações relacionadas com assuntos externos sejam tidos em conta nas políticas desenvolvidas pela Comissão. No plano das negociações de acordos internacionais, onde a Comissão desempenha um papel de destaque, também o SEAE é responsável por fornecer conhecimentos diplomáticos e representar a UE em certos aspetos diplomáticos dos acordos. Por último,

⁴² Niklas Helwig, Paul Ivan, e Hrant Kostanyan, *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the First Two Years of the EEAS* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2013), 30–50.

⁴³ Pierre Vimont, *The Path to an Upgraded EU Foreign Policy*, CEIP: Carnegie Endowment for International Peace.(2015) United States of America. Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/430989/the-path-to-an-upgraded-eu-foreign-policy/1402050/> on 07 Jun 2024. CID: 20.500.12592/txcjt5.

importa vincar que o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, responsável por liderar o SEAE, é também vice-presidente da Comissão Europeia. Esta dualidade de papéis permite coordenar de forma mais eficiente a política externa da União com objetivos mais amplos da EU, nomeadamente em áreas onde a Comissão desempenha um papel central.

b) Conselho Europeu

Ao mesmo tempo, o SEAE, quando solicitado para o efeito, também fornece contributos e recomendações ao Conselho Europeu, ajudando a moldar a agenda da política externa da UE⁴⁴. O Conselho Europeu, composto pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, juntamente com o Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão Europeia, é competente por definir as prioridades gerais e os objetivos políticos globais da UE.

Embora o Conselho Europeu não desempenhe um papel direto e evidente na implementação da política externa da União, é nele que os Chefes de Estado ou de Governo discutem questões importantes relacionadas com a política externa da UE. Nesta medida, o Conselho Europeu pode fornecer orientações estratégicas ao Alto Representante, influenciando as prioridades e a orientação do SEAE. Significa isto que o SEAE e o Conselho Europeu estão interligados no quadro mais amplo do aparelho institucional da política externa da União.

c) Conselho da União Europeia

No que toca à relação entre o SEAE e o Conselho da União Europeia, pode-se afirmar que a colaboração é mais evidente, sendo esta essencial para a eficaz implementação da política externa da UE⁴⁵. O Conselho, enquanto um dos principais órgãos de decisão da UE, é composto por representantes dos Estados-membros a nível ministerial, pelo que a

⁴⁴ Sophie Vanhoonacker e Karolina Pomorska, «The European External Action Service and Agenda-Setting in European Foreign Policy», *Journal of European Public Policy* 20, n.º 9 (outubro de 2013): 1316–31, <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>.

⁴⁵ Gatti, *European External Action Service*, 238–69.

sua composição varia consoante a área política em discussão. Juntamente com o Parlamento Europeu, é responsável pela tomada de decisões legislativas, pela adoção do orçamento da União e pela coordenação de diferentes políticas. No domínio dos assuntos externos, o Conselho é competente para definir posições em matéria de política externa, como é o caso da adoção de decisões em matéria de PESC, da aprovação de Ações Comuns e da nomeação formal do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

A relação de colaboração e coordenação torna-se mais evidente quando constatamos que o Alto Representante, assistido pelo SEAE, preside às reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE), onde são tomadas decisões importantes no âmbito da política externa. Por exemplo, o Conselho pode lançar ações da UE, civis ou militares, no domínio da gestão de crises, tal como pode adotar as medidas necessárias para dar execução à política externa e de segurança da UE, incluindo eventuais sanções. Neste âmbito, o SEAE fornece análises, informações e recomendações ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, auxiliando os Estados-Membros na formulação de posições comuns sobre diversas questões de política externa.

d) Parlamento Europeu

A relação que existe entre o Parlamento Europeu e o SEAE revela-se essencial para garantir a supervisão e escrutínio parlamentar da ação externa da União⁴⁶. O SEAE colabora com o PE fornecendo informações e consultas regulares sobre questões de política externa. Assim, os deputados do Parlamento Europeu (MPE) têm a responsabilidade de examinar e avaliar o trabalho do SEAE. Ao mesmo tempo, o SEAE vê-se obrigado a fornecer ao PE informações e relatórios sobre as suas atividades, atualizando regularmente os deputados sobre os principais desenvolvimentos no âmbito da política externa.

Através da realização de audições e debates sobre vários aspetos das relações externas da União, o Parlamento procura garantir que as decisões tomadas neste âmbito estão

⁴⁶ Yannis Papadopoulos, *Political accountability in EU multi-level governance: the glass half-full* (Stockholm: SIEPS, 2021), 32-38.

alinhas com os demais princípios democráticos por que se rege a União. Ademais, o PE é composto por várias comissões relevantes para a política externa, como é o caso da Comissão dos Assuntos Externos (AFET), onde se examinam e discutem informações sobre questões importantes de política externa. O Parlamento pode ainda adotar resoluções e relatórios sobre temas de política externa, como por exemplo questões de direitos humanos, acordos comerciais, gestão de crises. Estas resoluções e relatórios servirão como orientações para o SEAE e demais instituições da União. Paralelamente, o Parlamento Europeu tem o poder de aprovar ou rejeitar acordos internacionais negociados pela EU. No plano orçamental, o Parlamento Europeu supervisiona o orçamento atribuído ao SEAE e às suas atividades, influenciando a afetação de recursos e permitindo-lhe monitorizar a atuação do SEAE. Sucintamente, a relação entre o serviço diplomático europeu e o Parlamento Europeu é marcada pela troca contínua de informações, supervisão e controlo parlamentar.

Um importante mecanismo para que esta relação suceda são as “reuniões conjuntas de consulta» (RCC) que permitem a um determinado grupo de deputados ao Parlamento Europeu reunirem-se com elementos do Comité Político e de Segurança do Conselho, do SEAE e da Comissão com o propósito de debater questões relacionadas com as missões civis previstas e em curso no âmbito da PCSD. Este mecanismo constitui um fórum onde se debatem e coordenam estratégias, ações e políticas em áreas onde atuação da Comissão Europeia, do SEAE e do Parlamento se cruzam. No fundo, as consultas tripartidas contribuem para a transparência e responsabilização na política externa da UE.

Em primeiro lugar, permitem ao Parlamento Europeu, enquanto órgão diretamente eleito pela EU, colaborar e examinar o trabalho da Comissão e do SEAE, de forma a assegurar que as suas ações e decisões estão alinhadas com os princípios e valores democráticos da UE. Em segundo lugar, o resultado destas consultas pode influenciar as decisões e ações da UE em assuntos externos, na medida em que as posições expressas pelo Parlamento podem ter um impacto direto na direção e na definição das prioridades de atuação da Comissão e do SEAE. Em terceiro lugar, destas consultas resultam declarações ou acordos conjuntos sobre questões de política externa. Frequentemente, estas declarações refletem os compromissos assumidos e partilhados entre as três instituições referidas, contribuindo, mais uma vez, para a coerência e coordenação da política externa da UE. Significa isto que as consultas tripartidas constituem uma importante componente na estrutura de governança da União, com especial importância

no âmbito dos assuntos externos da UE, garantindo que as ações tomadas neste âmbito sejam bem informadas, transparentes e, sobretudo, alinhadas com os princípios de governança democrática.

e) Provedor de Justiça Europeu

Igualmente importante neste plano é a relação entre o SEAE e o Provedor de Justiça Europeu. Uma vez que competência do Provedor de Justiça Europeu inclui também a investigação de queixas relacionadas com a má administração nas instituições da União, se um indivíduo ou uma entidade tiver uma queixa sobre a forma como o SEAE lidou com uma questão específica, seja em virtude de ter violado regras processuais ou não ter fornecido informações relevantes, pode apresentá-la junto do Provedor de Justiça. Ou seja, o Provedor de Justiça funciona também como um mecanismo de responsabilização do SEAE. Esta relação tem como principal objetivo garantir a transparência, a responsabilização e o tratamento de reclamações relacionadas com as ações externas da EU.

A título de exemplo, refira-se a Decisão proferida pelo Provedor de Justiça Europeu, no processo 1472/2022/MHZ⁴⁷, sobre a forma como o SEAE avalia os riscos para os direitos humanos antes de prestar apoio a países terceiros para desenvolver capacidades de vigilância. A queixa foi apresentada por seis organizações da sociedade civil e revelava preocupações quanto ao facto de o SEAE não assegurar que as missões civis da PCSD realizem avaliações de risco e de impacto em matéria de direitos humanos antes de prestar apoio na elaboração de legislação em matéria de vigilância e cibercriminalidade.

f) Estados-membros

Não menos importante, o SEAE desenvolve também uma certa coordenação com as Embaixadas e missões diplomáticas dos Estados-membros em países terceiros. Esta coordenação é mais notória junto das Delegações da EU, que se revelam vitais na

⁴⁷ Decisão sobre a forma como o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) avalia os riscos para os direitos humanos antes de prestar apoio a países terceiros para desenvolver capacidades de vigilância, processo 1472/2022/MHZ, disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/pt/177962>

representação dos interesses e políticas da União junto de países terceiros. Em suma, o SEAE, em virtude da posição central que ocupa na arquitetura institucional da política externa da União Europeia, procura coordenar a sua atuação com as demais instituições europeias, bem como com as representações diplomáticas dos Estados-membros, de forma a desenvolver, implementar e promover os objetivos da União em assuntos externos.

3. Parlamento Europeu e a ação externa da União Europeia – alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa

Dentro do quadro institucional da União Europeia, o Parlamento Europeu é a única instituição diretamente eleita por sufrágio universal. Significa isto que é a única instituição que representa diretamente os cidadãos europeus. Teoricamente, por esta razão poderia afirmar-se que o Parlamento Europeu tem uma importância assinalável quando falamos de legitimidade democrática dentro da União Europeia. No entanto, diversos autores têm vindo a apontar no sentido que o Parlamento Europeu tem falhado na sua missão de garantir a legitimidade democrática no contexto da União Europeia⁴⁸. Ainda assim, a presente dissertação parte da ideia de que, no domínio da ação externa, o Parlamento Europeu tem o dever de garantir o escrutínio parlamentar das ações desenvolvidas pelas instituições europeias neste contexto, e que, por essa razão, permanece numa posição ideal para garantir a legitimidade democrática da ação externa da União.

Porém, nem sempre o Parlamento Europeu teve a preponderância e importância que tem hoje. Os seus poderes foram evoluindo ao longo do tempo e em função da ratificação de novos tratados. Se inicialmente o Parlamento Europeu gozava, quase exclusivamente, de poderes consultivos, atualmente beneficia plenamente de três importantes poderes: o poder legislativo, estando em pé de igualdade com o Conselho no processo de codecisão, o poder de controlo político e o poder de aprovação do orçamento. Será, essencialmente, sobre estes dois últimos poderes que recairá a nossa análise, na medida em que é através

⁴⁸ C. Leston-Bandeira, «The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case», *Parliamentary Affairs* 67, n.º 2 (1 de abril de 2014): 415–36, <https://doi.org/10.1093/pa/gss050>; Valentine Herman e Juliet Lodge, «Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament», *West European Politics* 1, n.º 2 (maio de 1978): 226–51, <https://doi.org/10.1080/01402387808424202>; Andreas Maurer, «From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament» (Istituto Affari Internazionali (IAI), 2013), <https://www.jstor.org/stable/resrep09698>; Thomas Banchoff e Mitchell Smith, *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity* (Hoboken: Taylor and Francis, 2005), 137–57.; «Menon e Peet - Beyond the European Parliament Rethinking the EU'.pdf», acedido 13 de junho de 2024, https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_parliament_peat_menon_dc10-179.pdf.

dos mesmos que o Parlamento Europeu garante a responsabilização política e democrática do Serviço Europeu para a Ação Externa⁴⁹.

No início do projeto europeu, o Tratado de Paris, responsável por instituir a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA), criou uma Assembleia Parlamentar, dotada, sobretudo, de poderes consultivos. Assim se manteria com a assinatura do Tratado de Roma. Foi apenas com o Ato Único Europeu, em 1986, que se assistiu a um verdadeiro reforço dos poderes do Parlamento. Foram criados procedimentos de cooperação e de parecer favorável, reforçando o papel e capacidade de intervenção do Parlamento Europeu nos processos de decisão. Foi também através do Ato Único Europeu que se oficializou a designação “Parlamento Europeu”.

3.1. Poderes legislativos

A atribuição de poderes de decisão a esta instituição ocorreria apenas com o Tratado de Maastricht. A criação do procedimento de codecisão e a possibilidade de solicitar a iniciativa normativa da Comissão consubstanciaram importantes alterações no quadro de competências do Parlamento Europeu⁵⁰. Neste sentido, o Parlamento Europeu passaria a gozar do direito de convidar a Comissão Europeia a avançar com propostas legislativas em matérias que, na opinião do próprio Parlamento, requeriam nova legislação comunitária.

Com os Tratados de Amesterdão e Nice, os poderes legislativos e de supervisão do Parlamento alargaram. No entanto, foi apenas com o Tratado de Lisboa que se evidenciaram as principais e mais importantes transformações. Se historicamente o Parlamento Europeu nunca teve um papel relevante no quadro legislativo da União Europeia, sendo-lhe reservados apenas poderes de consulta ou até mesmo nenhum tipo de poderes, com a entrada do Tratado de Lisboa, este passa a ser legislador de pleno direito na maioria dos domínios relevantes da União, com a exceção da política externa e de segurança comum (PESC), enquanto passa a deter direitos de informação na maioria

⁴⁹ Raube, «Democratic Accountability and EU Governance» 144-150.

⁵⁰ «Os Tratados e o Parlamento Europeu», Grandes temas e políticas da União, Arquivos do Parlamento. Consultado em 22 de Março de 2024. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=PT&id=77>

dos domínios. Ora, o artigo 14.º, n.º 1 do TUE refere que o Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental. Adicionalmente, confere-lhe ainda funções de controlo político e funções consultivas.

Neste sentido, compete, em primeiro lugar, distinguir dois tipos de processos legislativos. Por um lado, o processo legislativo ordinário confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho o mesmo peso de decisão (codecisão). Trata-se da regra geral para a adoção de legislação a nível da União Europeia, e respetivo processo encontra-se disposto no artigo 294.º do TFUE. Já o processo legislativo especial apenas confere um papel consultivo ao Parlamento, ou seja, o Conselho é o único legislador. O artigo 289.º, n.º 2 do TFUE prevê que, em casos especificamente definidos pelos Tratados, o Conselho é o único legislador e ao Parlamento Europeu apenas lhe são reservados direitos de consentimento e consulta.

A título de exemplo, o processo legislativo especial é aplicável nos casos de adoção de acordos comerciais negociados pela UE com um ou mais países não pertencentes à UE ou organizações internacionais, nos termos do artigo 207.º, n.º 3 do TFUE, e de acordos internacionais enumerados pelo artigo 218.º, n.º 6 do TFUE. Na verdade, este último preceito contém uma importante informação sobre a exclusão do Parlamento Europeu em acordos que incidam exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum.

Ora, é precisamente a exclusão do Parlamento Europeu das questões de política externa que sustenta esta dissertação. Em bom rigor, a atividade do Parlamento Europeu esteve sempre vedada a questões de política externa. Se ao longo dos sucessivos tratados assistimos a um reforço dos diferentes poderes do Parlamento Europeu nos mais variados domínios da atividade da União, a verdade é que questões de política externa e segurança comum fugiram sempre ao seu alcance. Claramente, a vontade do Parlamento Europeu sempre foi reforçar a sua influência neste domínio, algo que não passou despercebido aquando do processo de negociação e entrada em funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa⁵¹.

⁵¹ Murdoch, «Negotiating the European External Action Service (EEAS)», 1012-1015.

No plano legislativo, em virtude do alargamento do processo de codecisão a novas áreas legislativas⁵², o Parlamento Europeu adquire poderes legislativos semelhantes ao do Conselho. Ao mesmo tempo, o Parlamento Europeu tem a responsabilidade de examinar o programa de trabalho anual da Comissão, que detém o monopólio da iniciativa normativa. Depois de avaliar a necessidade de novos atos legislativos, pode solicitar à Comissão Europeia que apresente propostas. No que concerne aos processos legislativos especiais, o Parlamento Europeu detém, essencialmente, poderes de consulta, de parecer favorável e de cooperação.

O processo de consulta iniciou-se com o Tratado de Roma, sendo na altura o principal papel do Parlamento Europeu. Hoje, fruto dos sucessivos tratados, esta deixa de ser a principal função legislativa do Parlamento Europeu. No entanto, há certos domínios onde esta continua a ser a única prerrogativa de que goza. Caso paradigmático é o domínio que nos prende aqui – matéria de política externa e segurança comum. Como se irá analisar mais à frente, frequentemente, o Parlamento Europeu faz uso deste poder de consulta para pressionar o Conselho em certas decisões importantes em matéria de política externa. Adicionalmente, o Alto Representante é regularmente chamado a sessões plenárias para ser indagado sobre o desenvolvimento da ação externa da União Europeia.

O processo de parecer favorável foi introduzido pelo Ato Único Europeu, em 1986, para dois casos: os acordos de associação e acordos de adesão à União Europeia. Com o Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu passa a deter este poder em diversos domínios legislativos. No fundo, este poder funciona como um direito de veto, na medida em que sem o parecer favorável o processo é bloqueado. Por exemplo, no caso dos acordos internacionais, aqueles que não sejam acompanhados de um parecer favorável do Parlamento não poderão entrar em vigor⁵³. No entanto, do Tratado de Lisboa resultou também uma importante ressalva. No caso de acordos “mistos”, que conjuguem elementos PESC e não PESC, estes devem ser tratados à luz de uma única base jurídica, que deve estar relacionada com o principal objeto do acordo⁵⁴. Neste sentido, sempre que

⁵² 40 novas áreas, onde não se inclui a PESC, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>

⁵³ «Não se celebram acordos internacionais sem o Parlamento Europeu», Revista O Parlamento Europeu trabalha para si, Direção-Geral da Comunicação do Parlamento Europeu, Abril de 2010, pp. 26.. http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/for_you/working_for_you_pt.pdf

⁵⁴ Novas competências e responsabilidades do Parlamento por força do Tratado de Lisboa Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de Maio de 2009 , sobre as novas competências e responsabilidades do

o acordo se relacione exclusivamente com a PESC, o Parlamento Europeu não tem direito a ser consultado, mas tão só informado sobre o processo. Mais uma vez, assiste-se à exclusão do Parlamento Europeu nos domínios ligados à política externa e de segurança comum.

3.2. Poderes orçamentais

No que concerne a questões orçamentais, as prerrogativas do Parlamento Europeu nesta matéria provêm do Tratado de Luxemburgo, de 1970, que lhe permitia estabelecer e controlar a execução do Orçamento Comunitário⁵⁵. O Tratado de Lisboa foi responsável por introduzir algumas alterações neste domínio. A dicotomia despesas “obrigatórias” e “não obrigatórias” desaparece, o que significa que o Parlamento e o Conselho passam a ser responsáveis por fixar todas as despesas conjuntamente. No que toca à aprovação e adoção do orçamento da União, o Parlamento Europeu partilha a mesma responsabilidade que o Conselho. Tal como resulta do artigo 314.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, elaboram o orçamento anual da União. O projeto de orçamento apresentado pela Comissão Europeia pode ser alterado, aprovado ou rejeitado pelo Parlamento, o que lhe permite influenciar as políticas da União.

Adicionalmente, a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu é responsável por controlar a execução do mesmo. Como se irá constatar mais à frente, o Parlamento, tal como aconteceu aquando do processo de negociação interinstitucional que resultou no estabelecimento do SEAE, utiliza o seu direito de aprovação do Orçamento da União para influenciar e controlar a atividade do serviço diplomático europeu. As despesas orçamentais têm o mérito de fornecer importantes informações sobre a eficácia e a eficiência de uma determinada política ou ação. Seguindo este raciocínio, o processo de quitação (Artigos 318.º e 319.º do TFUE) representa um importante mecanismo de escrutínio político de que goza o Parlamento Europeu. Todas estas questões serão debatidas em sede própria.

Parlamento na aplicação do Tratado de Lisboa (2008/2063(INI)) (OJ C, C/212, 05.08.2010, p. 37, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IP0373>)

⁵⁵ Berthold Rittberger, *Building Europe's parliament: democratic representation beyond the nation state* (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2005), 114–42.

3.3. Poderes de controlo político

Quanto a poderes de controlo político, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa introduz uma série de poderes acrescidos em relação à Comissão e ao Conselho. De acordo com o artigo 17.º, n.º 8 do TUE, a Comissão passa a ser responsável perante o Parlamento Europeu, e, paralelamente, o Presidente da Comissão passa a ser eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõe, tal como resulta do n.º 7 do artigo supramencionado. Também a nomeação do Alto Representante passa a estar sujeita ao voto de aprovação do Parlamento Europeu. No que concerne ao Conselho, ao Parlamento cabe supervisionar os trabalhos desta instituição. Seja em sessão plenária ou por escrito, os deputados europeus podem dirigir perguntas à Presidência do Conselho sobre qualquer assunto. A amplitude dos poderes de controlo político por parte do Parlamento Europeu será discutida ao longo do próximo capítulo, nomeadamente quanto a questões de política externa e segurança comum. Naturalmente, o que se pretenderá discutir e analisar, dado o objeto de estudo, não será propriamente os poderes de controlo político que o Parlamento Europeu exerce sobre a Comissão e o Conselho, mas, sobretudo, sobre o Alto Representante, enquanto entidade responsável por conduzir a política externa e de segurança comum da União, e sobre o Serviço Europeu para a Ação Externa, por se tratar do serviço responsável por assistir o Alto Representante na prossecução das suas funções.

O envolvimento e influência do Parlamento Europeu em questões de política externa e segurança comum da União sempre foi residual. Apesar das sucessivas alterações que se foram registando ao longo do tempo, o Parlamento Europeu continua a ser largamente excluído do processo de decisão em áreas da PESC. As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, reforçando o papel do Parlamento Europeu, tinham como propósito aumentar a legitimidade democrática do processo de tomada de decisões. Neste sentido, o Parlamento Europeu é hoje frequentemente consultado pelo Conselho de Ministros sobre importantes questões de política externa. Também o Alto Representante é igualmente convidado a prestar contas sobre a atividade da União no cenário internacional. As reformas introduzidas neste setor pretendiam conferir mais coerência e visibilidade à ação externa da União Europeia.

A PESC constitui um bastião da cooperação intergovernamental. Apesar da abolição da estrutura em três pilares, o princípio da unanimidade e os papéis principais do Conselho Europeu e do Conselho mantêm-se inalterados. Antigos instrumentos como era o caso das ações comuns e posições comuns são substituídas pelas decisões, que podem dizer respeito aos interesses e aos objetivos estratégicos da União, às ações que pretende levar a cabo, às posições que procura tomar e à aplicação de sanções.

Apesar da aparente exclusão do Parlamento Europeu em tudo que diga respeito a assuntos relacionados com a PESC, esta instituição possui uma série de métodos informais e indiretos de garantir a sua influência e examinar a elaboração de políticas nesta matéria⁵⁶. Se no plano geral, o Tratado de Lisboa trouxe um incremento geral de poderes *de jure* e *de facto* ao Parlamento, o seu papel na área da PESC continua limitado. O objetivo dos legisladores em manter a PESC como uma área essencialmente intergovernamental manteve-se com o Tratado de Lisboa, embora se tenham registado algumas mudanças. Contudo, nesta ideia reside um erro. A persistência demonstrada, quer por parte dos Estados-membros, quer por parte das principais instituições europeias, em manter a PESC como um bastião da intergovernamentalidade na UE tem o prejuízo de limitar e influenciar negativamente as soluções para melhorar a responsabilização e legitimação democrática neste domínio.

A este propósito, a Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa⁵⁷ contém importantes recomendações. Desde logo, “*salienta que a legitimidade democrática de tais decisões poderia ser reforçada se o Conselho e o Parlamento adotassem documentos estratégicos comuns com base em propostas da Vice-Presidente da Comissão Europeia/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (VP/AR)*” (ponto 99.).

No ponto seguinte, n.º 100, apela ao reforço do controlo parlamentar da ação externa da EU, nomeadamente através das consultas regulares com o AR/VP, com o SEAE e Comissão, e à conclusão das negociações quanto à substituição do Acordo

⁵⁶ Rosén e Raube, «Influence beyond Formal Powers», 80-81.

⁵⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa (2014/2249(INI)) (OJ C, C/252, 18.07.2018, p. 215, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0049>)

Desafios da Ação Externa da União Europeia: Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

Interinstitucional de 2002 sobre o acesso a informações sensíveis do Conselho no domínio da PESC. No que diz respeito à celebração de acordos internacionais neste domínio, o Parlamento Europeu insta o Conselho, o SEAE e a Comissão a assumirem as suas obrigações de informação, em todas as fases de negociação, reforçando o disposto no artigo 218.º, n.º 10, do TFUE.

4. Responsabilização na política externa da União Europeia

4.1. Considerações teóricas – o conceito de ‘*accountability*’

Como já foi anteriormente notado, no contexto da política externa e de segurança, a relação que existe entre o Parlamento Europeu e o SEAE merece, pelas razões nas quais se funda, um olhar detalhado. Como ficou bem patente aquando das negociações que conduziram à entrada em funcionamento do SEAE, o Parlamento Europeu procurou aumentar a sua esfera de influência no âmbito da política externa da UE, querendo, inclusive, servir-se deste novo serviço para alcançar as suas próprias pretensões⁵⁸. Na verdade, a relação de responsabilização que se estabelece entre a única instituição europeia diretamente eleita por sufrágio universal e o novo serviço diplomático europeu ganha contornos de especial relevância quando refletimos sobre a legitimidade democrática da União Europeia. Desde logo, será através desta relação que, à partida, se garantirá que o SEAE funciona de forma transparente e em consonância com os valores e objetivos da União Europeia. Contudo, antes de se avançar para as especificidades desta relação, é crucial refletir sobre o conceito de responsabilização, ou utilizando a denominação anglo-saxónica ‘*accountability*’, e as razões que levaram a que se tornasse um tema central de discussão no contexto da União Europeia.

Numa breve explicação, define-se o conceito de responsabilização como a obrigação de certos indivíduos, organizações e instituições em prestar esclarecimentos pelas suas decisões, ações e possíveis resultados. Fica claro que esta breve explicação se revela insuficiente para compreender o alcance e a importância deste conceito no contexto da União Europeia. Neste sentido, partindo da definição oferecida por Mark Bovens, o conceito de responsabilização assenta numa “*relação entre um ator e um fórum, em que o ator tem a obrigação de explicar e justificar a sua conduta, o fórum pode fazer perguntas e julgar, e o ator tem a responsabilidade de enfrentar as consequências*”⁵⁹. Esta

⁵⁸ Wientzek, «The European External Action Service», 81-82.

⁵⁹ Mark Bovens, «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework ¹», *European Law Journal* 13, n.º 4 (julho de 2007): 447–68, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.

relação poderá assumir diferentes dimensões dependendo do contexto em que se desenvolve, do fórum e da matéria em questão⁶⁰.

Desta noção pode-se retirar três elementos essenciais: a obrigação do ator em informar e explicar ao fórum a sua conduta, a existência de um debate ou troca de informações entre o ator e o fórum, e, por último, a possibilidade do ator ser sancionado ou enfrentar qualquer tipo de consequências, sejam elas legais ou puramente políticas.

Recentemente, o estudo deste conceito no contexto da União Europeia tem suscitado importantes conclusões⁶¹. No direito internacional, o conceito de *accountability* era tradicionalmente associado às noções de *state responsibility* e *state liability*. No entanto, estes últimos conceitos não conseguiam dar uma clara resposta aos problemas que surgiam nas situações onde há uma transferência de poderes para entidades supranacionais, nomeadamente organizações internacionais⁶². A mudança do paradigma de governança, que ultrapassa, atualmente, a noção de estado-nação, implica também que as organizações internacionais se adaptem e desenvolvam novos mecanismos de responsabilização, que vão mais além da noção de responsabilidade estatal.

Adicionalmente, o próprio conceito de responsabilização tem evoluído ao longo do tempo⁶³. Se num contexto tradicional, este conceito estava estritamente ligado a processos de responsabilização ministerial ou judicial, hoje reconhece-se uma multiplicidade de diferentes processos de responsabilização. Esta pode operar prospetiva ou retrospectivamente, pode ser estabelecida de forma interna ou externa, horizontal ou vertical, e resultar de mecanismos formais ou informais, diretos ou indiretos. De facto, a ideia que o processo de responsabilização funciona de forma retrospectiva, na medida em que se funda na prestação de contas tendo em conta uma atividade já desenvolvida, tem sido desafiada por novas abordagens. Diversos autores têm avançado com uma

⁶⁰ Christer Karlsson, «The Real World of EU Accountability – What Deficit?», *Acta Politica* 46, n.º 4 (outubro de 2011): 432–35, <https://doi.org/10.1057/ap.2011.25>.

⁶¹ Walter Van Gerven, «Which Form of Accountable Government for the European Union?», *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (dezembro de 2005): 227, <https://doi.org/10.1017/S0167676805002278>.

⁶² Deirdre Curtin e André Nollkaemper, «Conceptualizing Accountability in International and European Law», *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (dezembro de 2005): 3, <https://doi.org/10.1017/S0167676805000036>.

⁶³ Gijss Jan Brandsma, Eva Heidebreder, e Ellen Mastenbroek, «Accountability in the Post-Lisbon European Union», *International Review of Administrative Sciences* 82, n.º 4 (dezembro de 2016): 621–37, <https://doi.org/10.1177/0020852316663312>.

abordagem dinâmica, fundada num processo mais participativo e contínuo⁶⁴. Contudo, o conceito de responsabilização aqui mobilizado segue o modelo “*Principal-agent*”, ou, como referido anteriormente, ator-fórum, onde o Parlamento Europeu assume a posição de fórum e o SEAE a de ator.

Por sua vez, a maioria dos autores repousam na ideia que as relações e mecanismos de responsabilização promovem a legitimidade, ou seja, funcionam como um meio de delinear responsabilidades, controlar o poder e promover a estabilidade, tornando os processos de tomada de decisões mais democráticos⁶⁵.

Independentemente das dimensões que assuma e dos intervenientes envolvidos, as relações e mecanismos de responsabilização são essenciais na promoção da transparência, permitindo que os interessados entendam como foram alcançadas certas decisões e quais os resultados atingidos⁶⁶. Ao envolver a troca de informações sobre as intenções, processos e resultados, as partes interessadas poderão compreender e avaliar as ações daqueles que estão a ser responsabilizados. Claro se torna que o sucesso desta relação pressupõe que aqueles que estão a ser responsabilizados, se revelem dispostos a explicar e justificar as suas ações e decisões e a aceitar as consequências das mesmas. Ao mesmo tempo, funcionam como um mecanismo útil para a prevenção do abuso de poder e má conduta. Ou seja, existindo um mecanismo de responsabilização por ações inadequadas, há também um dissuasor de comportamentos antiéticos.

Para além disso, permite que haja um processo de melhoria contínua⁶⁷, na medida em que as organizações, ao serem responsáveis pelas decisões tomadas e resultados alcançados, têm um maior incentivo para avaliar as suas práticas e ao mesmo tempo implementar melhorias na sua conduta. Como se constata, as relações de responsabilização têm o mérito de contribuir significativamente para o reforço da confiança nas instituições, melhorando a perceção que o público tem das mesmas. Contudo, estas relações de responsabilização devem também envolver mecanismos que

⁶⁴ Jonathan Zeitlin e Filipe Brito Bastos, «SSM and the SRB Accountability at European Level: Room for Improvements?», 2020, 12-14.

⁶⁵ Van Gerven, «Which Form of Accountable Government for the European Union?»; Curtin e Nollkaemper, «Conceptualizing Accountability in International and European Law».

⁶⁶ Mark Bovens, Deirdre M. Curtin, e Paul 'T Hart, «Towards a More Accountable EU: Retrospective and Roadmap», *SSRN Electronic Journal*, 2010, 6, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1687595>.

⁶⁷ Bovens, Curtin, e Hart, 7.

zelam pelo cumprimento das regras e padrões estabelecidos, estabelecendo medidas corretivas e consequências para os responsáveis.

Ora, quando refletimos sobre a importância dos mecanismos de responsabilização no contexto da União Europeia, torna-se claro que as expectativas não podem ser as mesmas que depositamos no contexto dos sistemas políticos nacionais. Desde logo, e ao contrário do que acontece num contexto nacional com a responsabilização dos eleitos perante o eleitorado⁶⁸, o objetivo da responsabilização não é garantir que os cidadãos europeus tenham a autoridade final, por não se revelar uma opção viável no contexto da União. Em segundo lugar, questões ligadas à legitimidade democrática e ao controlo do poder delegado são particularmente problemáticas no contexto da UE. Neste sentido, o desafio, ainda que complexo, passa por desenvolver mecanismos de responsabilização que, ao mesmo tempo que reconheçam a importância da observância de princípios democráticos nos processos de tomada de decisão, permitam formas inovadoras de governança no contexto da União Europeia⁶⁹. Este desafio é particularmente cativante se recordarmos a natureza *sui generis* do SEAE e respetivas atribuições, enquanto modelo inovador para os desafios da diplomacia global⁷⁰, e o papel limitado que o Parlamento Europeu tem neste domínio da política externa da União.

No contexto da política externa da União Europeia, a responsabilização ganha especial importância, revelando-se fundamental para garantir que as decisões sejam tomadas de forma transparente e que reflitam os valores e vontades dos cidadãos europeus, assegurando um certo grau de legitimidade democrática neste contexto. Garantindo que há uma relação de responsabilização, as instituições vão ter mais cuidado no planeamento e execução das decisões que forem tomadas, desde logo assegurando que estas se revelam consistentes com as metas e objetivos mais amplos definidos pela UE.

Neste sentido, mecanismos como audiências, relatórios e debates parlamentares junto do Parlamento Europeu, garantem que os representantes eleitos possam monitorizar e avaliar as ações externa da União, permitindo, assim, uma participação mais informada

⁶⁸ Elizabeth Fisher, «The European Union in the Age of Accountability», ed. C. Harlow, A. Arnall, e D. Wincott, *Oxford Journal of Legal Studies* 24, n.º 3 (2004): 495–515.

⁶⁹ Mathias Koenig-Archibugi, «The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy», *The International Spectator* 37, n.º 4 (outubro de 2002): 61–73, <https://doi.org/10.1080/03932720208457002>.

⁷⁰ Balfour e Ojanen, «Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?», 4-5.

dos cidadãos europeus. Intimamente ligados aos princípios do Estado de Direito, os mecanismos de responsabilização têm o mérito de reforçar o compromisso na luta contra o abuso de poder e violação dos direitos humanos, garantindo que as ações da UE respeitam normas e padrões internacionais. Num plano de confiança do público, os mecanismos de responsabilização garantem que os cidadãos europeus estão cientes das decisões que são tomadas em seu nome, promovendo o envolvimento público nos assuntos externos da União. Por último, num plano financeiro, os mecanismos de responsabilização permitem escrutinar se os recursos financeiros estão a ser utilizados de forma eficaz, transparente e em conformidade com as prioridades estabelecidas neste contexto.

4.2. A Responsabilização na sua dimensão política

Retomando a noção de responsabilização aqui avançada, vale a pena recordar que, tal como foi dito, a relação na qual se funda pode assumir diferentes dimensões dependendo do contexto em que se desenvolve, do fórum e da matéria em questão. Neste sentido, podem ser identificados vários tipos de responsabilização, o que refletirá a diversidade de fóruns e as matérias alvo de escrutínio. Partindo, mais uma vez, da tipologia oferecida por Mark Bovens⁷¹, identificam-se quatro tipos de responsabilização, sendo eles, responsabilização administrativa, responsabilização financeira, responsabilização jurídica e, aquela que configura o objeto de estudo desta dissertação, a responsabilização política.

Tradicionalmente, o foco dos autores de direito internacional residia no conceito de responsabilização jurídica. Este conceito envolve, em primeiro lugar, que o ator seja responsabilizado por atos que violem obrigações internacionais e, em segundo, que o procedimento de justificação e aplicação de possíveis sanções seja regido pela lei⁷². No entanto, a dimensão política do conceito de responsabilização tem ganho um interesse especial, especialmente em situações onde os parlamentos ou outras autoridades políticas têm poderes de sanção muito limitados.

⁷¹ Bovens, «Analysing and Assessing Accountability», 454-461.

⁷² Jutta Brunnée, «International Legal Accountability through the Lens of the Law of State Responsibility», *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (dezembro de 2005): 24, <https://doi.org/10.1017/S0167676805000218>.

Tratando-se de um conceito enraizado naquilo que são os princípios democráticos que vigoram na União Europeia, a responsabilização jurídica resume-se à obrigação dos indivíduos/instituições em responder pelas respetivas ações e decisões dentro do quadro legal estabelecido. Este tipo de responsabilização tem como principal objetivo garantir que as diferentes entidades sejam responsabilizadas pelo cumprimento das normas legais, estando sujeitas a consequências legais quando não o fizerem. No contexto da atuação do SEAE, a responsabilização jurídica visa garantir que o serviço diplomático europeu opera dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela legislação da UE.

Por último, e mais importante para o presente estudo, a responsabilização política refere-se à obrigação que os indivíduos/instituições têm em explicar e justificar as suas ações e decisões às autoridades políticas. A responsabilização política é um aspeto fundamental da governação democrática, mostrando-se crucial para garantir transparência, legitimidade e confiança do público nos processos políticos que envolvem a tomada de decisões. De facto, é tendo em conta a particular natureza da UE, os seus objetivos de integração, as transferências de poderes para entidades supranacionais e todas as inovações institucionais, que se assiste a uma certa importação de novos mecanismos de responsabilização que ultrapassam aqueles que são definidos pela dimensão jurídica deste conceito⁷³. Perfilhando a posição assumida por Walter Van Gerven, a responsabilização política é, de facto, uma característica essencial de um governo democrático⁷⁴.

No contexto do SEAE, a responsabilização política refere-se à obrigação do serviço, particularmente através do Alto Representante/Vice-Presidente e demais altas patentes, em justificar e explicar as suas decisões e ações no âmbito da política externa da União Europeia, sendo que a matéria em causa se prende com a formulação de políticas e a tomada de decisões neste domínio. Como se irá constatar, quando forem discutidas as relações de responsabilização neste domínio, tanto o SEAE como o AR/VP são politicamente responsáveis perante o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia (*Foreign Affairs Council*) e o Parlamento Europeu. Por tudo que foi dito até agora, tendo sido concedido especial destaque ao papel do Parlamento Europeu na política externa da

⁷³ Curtin e Nollkaemper, «Conceptualizing Accountability in International and European Law», 14.

⁷⁴ Van Gerven, «Which Form of Accountable Government for the European Union?», 2.

União Europeia, a relação entre o serviço diplomático e o Parlamento Europeu será alvo de maior enfoque.

Contudo, antes de se avançar para a concreta análise da relação de responsabilização que existe entre este serviço e aquela instituição europeia vale a pena indagar sobre qual é a necessidade de responsabilizar o SEAE, ou seja, porque é que este serviço tem de estar sujeito a certos mecanismos de responsabilização. Recordando as características deste serviço, nomeadamente a sua natureza *sui generis* e o facto de ser dependente do AR/VP, tudo nos levaria a crer que pouco haveria a dizer a este respeito. No entanto, o SEAE representa uma forma inovadora e vanguardista de agência diplomática, capaz de responder aos desafios do novo cenário global de forma mais adequada e coerente que os serviços diplomáticos nacionais, o que implica assegurar que este serviço opera de forma adequada e coerente.

4.3. Porquê responsabilizar o SEAE?

Ao combinar tarefas administrativas, políticas e diplomáticas, o SEAE permanece numa constante sobreposição de funções. Além disso, atendendo às tarefas que lhe compete, nomeadamente assistir o Alto Representante na prossecução das suas funções, independentemente do papel que este assuma, o SEAE vê-se obrigado a interagir e estabelecer um contacto permanente com uma miríade de atores intergovernamentais e supranacionais. Neste sentido, o SEAE vê-se obrigado a navegar entre métodos comunitários e intergovernamentais de tomada de decisão, apoiando os Estados-Membros da EU, ao mesmo tempo que mantém complexas relações com a Comissão Europeia, com o Conselho e com o Parlamento Europeu⁷⁵. Contudo, não é apenas com recursos a razões de ordem interna que se justifica a necessidade sujeitar o SEAE a mecanismos de responsabilização, quando tal se revele necessário. Na verdade, é a capacidade de influenciar e conduzir a política externa da União Europeia que determina a necessidade de responsabilizar este serviço.

⁷⁵ Tannelie Blom e Sophie Vanhoonacker, «The European External Action Service (EEAS), the New Kid on the Block», em *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, ed. Michael W. Bauer e Jarle Trondal (London: Palgrave Macmillan UK, 2015), 208–23, https://doi.org/10.1057/9781137339898_12.

Criado com o propósito de servir a área da ação externa da UE, o SEAE está diretamente envolvido na elaboração de políticas e ações, na medida em que é responsável por fornecer expertise ao Alto Representante, bem como às instituições europeias com as quais colabora. Ao mesmo tempo, as delegações desenvolvem um importante papel, sendo responsáveis por fornecer informações, analisar os desenvolvimentos das políticas e ações seguidas e manter um contacto permanente com os atores locais. Ora, neste sentido, a ação externa da União deve também estar sujeita a mecanismos de responsabilização, na medida em que, muitas vezes, as ações e políticas externas levadas a cabo pela EU podem afetar diretamente territórios e populações, como acontece por exemplo no caso das ações militares e civis.

É necessário, em primeiro lugar, discernir sobre o impacto que a atuação do SEAE pode ter, não só na política externa da União, mas sobretudo na vida dos cidadãos europeus e de todos aqueles que são afetados pelas suas ações e decisões. Embora o impacto da atuação do SEAE seja, na maioria das vezes, indireto, tornando-se mais visível quando analisado a um nível geopolítico, a verdade é que existem diferentes domínios em que o serviço diplomático europeu pode ter um impacto significativo na vida das pessoas. Dado o seu amplo campo de atuação, o SEAE pode ter, desde logo, impacto na reputação internacional da União, bem como na vida dos cidadãos que são afetados pelas suas decisões.

No plano da diplomacia e negociações, o SEAE desempenha um papel central na representação da UE junto de fóruns internacionais, na condução de diálogos diplomáticos e na negociação de acordos com países terceiros e outras organizações internacionais. Ao garantir uma boa prática diplomática, o SEAE contribui ativamente para a melhoria das relações e para o avanço de interesses comuns, o que tem consequências diretas para a União e seus cidadãos. Neste sentido, mecanismos de responsabilização robustos têm o propósito de garantir que a UE é vista, por outros países e parceiros internacionais, como uma organização responsável e comprometida com os princípios que defende, nomeadamente ao nível do respeito pelos Direitos Humanos e princípios democráticos.

Ao mesmo tempo, o SEAE é também responsável pela gestão de crises e resolução de conflitos, o que inclui intervenções diplomáticas, missões de manutenção da paz e ajuda humanitária. Um claro exemplo do envolvimento do SEAE neste plano são os

esforços de mediação levados a cabo nos Balcãs ocidentais⁷⁶, nomeadamente através de diálogos políticos para resolver as tensões políticas e étnicas que marcam a história desta região. O impacto que o SEAE pode ter em contextos de crise e conflitos regionais está diretamente relacionado com a capacidade da EU em contribuir ativamente para a estabilidade e segurança em diferentes partes do mundo. Neste sentido, o envolvimento do SEAE na resolução de conflitos e na gestão de crises pode ter um impacto direto e real na estabilidade das regiões afetadas.

Também no plano do desenvolvimento e cooperação, o SEAE, trabalhando em conjunto com a Comissão Europeia⁷⁷, está diretamente envolvido na definição das políticas de desenvolvimento e ajuda económica a países necessitados. A eficácia das políticas de desenvolvimento e assistência podem contribuir para a redução da pobreza e para a melhoria das condições de vida nesses países. Através de programas e iniciativas, o SEAE contribui, ativamente, para a redução da pobreza, para a melhoria dos cuidados de saúde, e para o desenvolvimento socioeconómico geral dos países mais afetados.

Se estes são os domínios onde o SEAE pode ter um impacto mais visível e direto na vida das pessoas, o seu campo de atuação estende-se ainda à promoção dos direitos humanos e valores democráticos, à ação climática e proteção ambiental, à educação e intercâmbio cultural e ao campo da saúde. Se o impacto nem sempre é imediatamente perceptível no quotidiano das pessoas, o papel crucial que desenvolve na definição das relações externas da UE, na promoção da estabilidade e segurança e na resposta ativa aos desafios globais tem fortes implicações no contexto mais amplo em que os indivíduos vivem. Significa isto que, quer através de diálogos diplomáticos, políticas de desenvolvimento e cooperação ou até mesmo respostas a situações de crise ou conflito, todos estes exemplos ilustram a diversidade de domínios em que o SEAE pode ter um impacto significativo através das suas decisões e ações.

Por tudo o que foi dito, responsabilizar o SEAE é fundamental para garantir que opera no melhor interesse da União Europeia e dos cidadãos afetados pela sua atuação, promovendo a transparência, o controlo e legitimidade democrática, e a prevenção de

⁷⁶ Steven Blockmans, *Facilitated dialogue in the Balkans vindicates the EEAS. CEPS Commentary*, 29 April 2013. [Policy Paper]

⁷⁷ Niccolò Frascini, «The inter-institutional relations of the European External Action Service», *Il politico: rivista italiana di scienze politiche: LXXVIII*, 2, 2013, n.º LXXVIII (2013), <https://doi.org/10.1400/216491>.

abusos e corrupção. Além disso, a sua atuação tem ainda a capacidade de moldar a abordagem geral da União Europeia em questões internacionais, definindo a postura da UE no cenário global.

No entanto, a responsabilização do SEAE não está isenta de desafios, o que reflete as complexidades associadas ao seu papel como serviço diplomático da União Europeia. Estes desafios afetam a capacidade do SEAE em cumprir eficazmente com os objetivos da política externa da EU, enquanto tenta manter um certo nível de confiança do público.

Em primeiro lugar, o SEAE desenvolve a sua atividade num quadro institucional complexo, onde as funções e as responsabilidades que dizem respeito à política externa da União Europeia são distribuídas por diferentes entidades. A tomada de decisões em matéria de política externa da UE envolve uma estrutura complexa com múltiplos intervenientes, onde se destaca a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Conselho Europeu. Esta miríade de atores torna difícil estabelecer claras linhas de responsabilização, o que dificulta a coordenação entre as instituições que compõe o quadro institucional da política externa da União⁷⁸.

Em segundo lugar, a falta de legitimidade democrática direta pode também dificultar o estabelecimento de linhas de responsabilização perante os cidadãos da UE. Em resultado disso, garantir que o SEAE desenvolve as suas atividades de forma transparente ao mesmo tempo que tenta manter um certo nível de confiança pública pode ser um grande desafio.

Em terceiro lugar, a interação com interesses nacionais é também um dos grandes desafios enfrentados neste contexto. Funcionando no quadro institucional da UE, o SEAE serve interesses coletivos dos EM da União Europeia. Muitas vezes os governos nacionais apresentam prioridades e expectativas diferentes das apresentadas pelo SEAE, pelo que se torna difícil equilibrar a prossecução dos objetivos comuns da EU com os diversos interesses nacionais dos EM.

Em quarto lugar, na prossecução das competências que lhe estão atribuídas, o SEAE lida com informações sensíveis, o que implica um cuidadoso equilíbrio entre a necessidade de manter transparência e preocupações de segurança e confidencialidade.

⁷⁸ Henökl, «How Do EU Foreign Policy-Makers Decide?», 9.

Como se prevê, a divulgação de informações confidenciais pode comprometer o desenrolar da atuação do SEAE, nos diversos domínios que lhe estão destinados. Ora, a proteção de informações classificadas é regida pelo artigo 10.º da Decisão do Conselho que institui o SEAE. O n.º 2 do mesmo artigo refere que na pendência da decisão a que se refere o n.º 1, o SEAE aplicará as medidas de segurança previstas no Anexo da Decisão 2001/264/CE, quanto à proteção de informações classificadas. Relativamente a outros aspetos de segurança, o SEAE aplicará as disposições em matéria de segurança previstas no Anexo aplicável do Regulamento Interno da Comissão. No que concerne ao acesso público a documentos e arquivos, o artigo 11.º da Decisão do Conselho estabelece que o SEAE aplica as regras estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

Contudo, tal como refere Deirdre Curtin, as origens diplomáticas das relações internacionais podem ajudar a explicar a tendência para o secretismo do poder executivo da União Europeia⁷⁹. No entanto, na medida em que a transparência se refere à constante visibilidade das informações, ela representa um elemento essencial num sistema eficaz de responsabilização. Se a relação de responsabilização se funda na obrigação de prestar contas e justificar as próprias ações, a transparência refere-se ao grau em que tais informações sobre específicas atividades estão disponíveis. Assim sendo, na ausência de informações precisas sobre a atuação do ator, torna-se muito difícil para o fórum superar as assimetrias de informação e responsabilizar o ator por essas mesmas ações. Desta forma, a transparência deve ser considerada um elemento essencial para os processos de responsabilização⁸⁰.

Ao mesmo tempo, o SEAE atua, muitas das vezes, em coordenação com intervenientes externos, nomeadamente organizações internacionais e entidades não estatais. Coordenar e responsabilizar múltiplos intervenientes, com prioridades e responsabilidades diferentes, pode ser um complexo desafio.

⁷⁹ Deirdre Curtin, *Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution*, Collected courses of the Academy of European Law, v. 12-4 (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2009), 218-46.

⁸⁰ Curtin, 244-45.

Por último, avaliar o sucesso ou fracasso da atuação do SEAE num cenário internacional dinâmico pode ser muito complicado. Muitas das vezes as ações diplomáticas podem não evidenciar resultados imediatos, sendo que os mesmos podem também ser influenciados por um conjunto numeroso de fatores alheios ao comportamento do SEAE. A dificuldade inerente à medição do impacto que as ações do SEAE podem ter coloca desafios acrescidos na sua responsabilização. Ao mesmo tempo, o dinamismo da geopolítica global pode impactar a eficácia dos mecanismos de responsabilização, na medida em que as rápidas mudanças que se verificam exigem uma tomada de decisão rápida que muitas das vezes limita o tempo útil disponível para processos de responsabilização.

A superação dos desafios aqui elencados requer um equilíbrio harmonioso entre a necessidade de operar eficaz e coordenadamente num cenário internacional dinâmico e a obrigação de prestar esclarecimentos aos cidadãos e restantes instituições da UE. Para tal será necessário melhorar a transparência da atuação do SEAE, nomeadamente através do fornecimento de relatórios regulares sobre a sua atividade e tornar públicas as informações que não comprometam a segurança e confidencialidade das iniciativas diplomáticas. Ao mesmo tempo, a colaboração com a sociedade civil, através da realização de consultas públicas sobre questões centrais da política externa, permitirá que os cidadãos contribuam e se sintam mais próximos do processo de tomada de decisões. Já num plano interno, a realização de auditorias independentes que visem identificar as áreas a melhorar e o estabelecimento de indicadores-chave de desempenho (*key performance indicator - KPIs*), de forma a avaliar o impacto das iniciativas diplomáticas, permitirá que as partes interessadas avaliem de uma forma mais objetiva o desempenho do SEAE.

Como se atesta, a resposta a estes desafios implica a combinação de diferentes estratégias que visem reforçar o compromisso de transparência, a melhoria contínua e o envolvimento com os cidadãos e restantes instituições da UE, no sentido de criar um serviço diplomático mais eficaz e responsável, capaz de corresponder às expectativas dos EM e dos cidadãos da UE.

Particularmente importante neste âmbito foi a Revisão de 2013⁸¹ sobre a organização e funcionamento do SEAE. Esta revisão proporcionou uma primeira oportunidade para avaliar o desempenho, a eficácia e identificar os desafios deste serviço diplomático desde a sua criação. No domínio da responsabilização, o Parlamento Europeu ocupa um lugar de destaque, pelo que esta revisão permitiu examinar a atuação, os processos de tomada de decisão e o funcionamento global do SEAE, nomeadamente através da identificação dos domínios onde podiam ser introduzidas melhorias e da formulação de recomendações que visassem reforçar a eficácia global deste serviço diplomático na condução da política externa da UE. Paralelamente, a realização desta revisão veio também reforçar o papel do Parlamento Europeu na influência que pode ter na política externa da UE. Ao avaliar o desempenho do SEAE, o PE demonstrou preocupação em assegurar que o SEAE conduz a política externa da UE em conformidade com os princípios democráticos e os interesses e valores dos cidadãos europeus.

⁸¹ EEAS (2013) EEAS Review, Brussels: European External Action Service, 29 July 2013, disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jul/eu-eeas-review.pdf>

5. A relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

Como colocam alguns autores, a UE entrou numa nova era de governança em matéria de segurança e defesa⁸², onde exigências relacionadas com responsabilização democrática e transparência figuram como ordem de dia neste domínio político. Neste sentido, considerava-se que o reforço da posição do Parlamento Europeu no domínio da política externa, tornando-o mais igualitário em relação aos restantes intervenientes, seria uma forma de fortalecer os princípios democráticos nesta área. Como anteriormente notado, o papel do PE neste contexto sempre foi limitado, sendo-lhe vedado qualquer poder de decisão direta em matérias da PESC. Apesar de ser amplamente reconhecida a natureza intergovernamental deste domínio político, questões relacionadas com os poderes de supervisão e o direito de iniciativa do PE nesta matéria têm ganho um novo ímpeto, à semelhança do que aconteceu a propósito da criação do Fundo Europeu de Defesa (FED), onde o PE desempenhou um papel colegislativo⁸³.

Embora os sucessivos tratados tenham reforçado a posição institucional do Parlamento Europeu, ainda há um longo caminho a percorrer para que se considere que esta instituição exerce, com sucesso e de forma direta, pleno poder político no domínio da política externa. Exigências relacionadas com transparência e responsabilização democrática poderão levar o Parlamento Europeu a desempenhar um papel mais substancial e a participar de forma mais ativa e determinante na tomada de decisões. Independentemente dos avanços conseguidos, os seus poderes formais mantiveram-se praticamente inalterados desde que a PESC foi instituída na década de 90⁸⁴. Com isto, a primeira questão que se lança neste capítulo prende-se em saber de que forma e através de que mecanismos, sejam formais ou informais, consegue o Parlamento Europeu influenciar a elaboração de políticas e a tomada de decisões neste contexto. Uma primeira resposta, tendo presente o disposto no artigo 36.º do Tratado da União Europeia, repousaria na ideia que ao Parlamento Europeu lhe estão reservados direitos de consulta

⁸² Raluca Csernaton, «EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?», 11 de junho de 2020, <https://policycommons.net/artifacts/431313/eu-security-and-defense-challenges/1402367/>.

⁸³ Apesar do papel de supervisão no processo de avaliação do fundo, o Parlamento Europeu não tem voz ativa na definição das prioridades do FED ou na seleção dos projetos a financiar.

⁸⁴ Rosén e Raube, «Influence beyond Formal Powers», 70.

sobre os principais aspetos da PESC e a capacidade de dirigir questões ao Conselho e ao Alto Representante. Porém, estes são apenas dois exemplos dos poderes formais que estão reservados ao Parlamento Europeu neste domínio, incapazes de demonstrar toda a influência que o PE pode ter em matérias de política externa da UE.

Em primeiro lugar, o quadro jurídico da UE não prevê formalmente o envolvimento do PE na tomada de decisões em matéria de política externa. Assim sendo, uma das táticas usadas por esta instituição nesta fase tem passado por vincular as suas exigências na área da política externa a outras questões onde detém autoridade. Para tal, faz uso dos relatórios e das propostas de resolução para sinalizar as suas preferências, e de forma a pressionar as instituições a ter a sua opinião em conta. Como se pode antever, a política externa é uma das matérias sobre as quais o Parlamento Europeu emite maior número de resoluções⁸⁵, o que se explica pelo facto de ser também dos domínios políticos onde detém menor poder.

Dois exemplos mostram bem a capacidade do PE em assinalar as suas preferências, ambos relacionados com a estrutura e organização do SEAE. Em primeiro lugar, da “Declaração proferida pelo Alto Representante na sessão plenária do Parlamento Europeu, acerca da organização básica da Administração Central do SEAE”⁸⁶ resulta a aceitação, por parte do AR/VP, da proposta apresentada pelo Parlamento Europeu, que visava integrar as unidades de gestão de crises da Comissão Europeia e do Conselho na estrutura do SEAE, sob autoridade do AR/VP, bem como de um departamento de direitos humanos. Em segundo, a “Declaração do Alto Representante sobre Responsabilidade Política”⁸⁷ contem importantes desenvolvimentos sobre como a AR deverá desenvolver a sua atividade com base nos compromissos estabelecidos em matéria de consulta, informação e de comunicação. Esta declaração surge como resposta às preocupações

⁸⁵ Bjorn Kleizen, «Mapping the Involvement of the European Parliament in EU External Relations – A Legal and Empirical Analysis», SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY, 1 de julho de 2016), 33-34 <https://papers.ssrn.com/abstract=2893587>.

⁸⁶ Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 8 de Julho de 2010, sobre uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)) (OJ C, C/351, 02.12.2011, p. 454, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010AP0280>), p. 19.

⁸⁷ Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 8 de Julho de 2010, sobre uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)) (OJ C, C/351, 02.12.2011, p. 454, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010AP0280>), p. 17.

manifestadas pelo Parlamento Europeu no que toca à falta de responsabilização política deste novo serviço. Dos exemplos referidos neste contexto ressalta uma conclusão mais ou menos evidente: apesar de limitados, os poderes formais do PE permitem-lhe estabelecer novos mecanismos de troca de informação, consulta e comunicação, permitindo-lhe influenciar e escrutinar a ação externa da UE.

Adicionalmente, o Parlamento Europeu faz uso das suas prerrogativas orçamentais para influenciar a ação externa da UE. Ao desempenhar uma função de legislador sobre o orçamento da União Europeia, o Parlamento Europeu mostra-se capaz de escrutinar e influenciar as operações civis da PCSD e o Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP), contado com o apoio do Comité Político e de Segurança do Conselho para o manter informado. Ressalva-se que os poderes orçamentais do Parlamento Europeu serão analisados mais afincadamente na próxima secção, a propósito da concreta relação de responsabilização política entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa.

Com o que foi dito conclui-se que a capacidade do PE em influenciar, examinar e negociar uma melhor posição institucional no que diz respeito à política externa da União Europeia depende do conjunto de métodos formais e informais que tem ao seu dispor, como é o caso da adoção de resoluções neste domínio, do escrutínio através do exercício de prerrogativas orçamentais e acordos interinstitucionais.

5.1. Mecanismos de responsabilização política

Particularmente importante neste âmbito é a relação entre o Parlamento Europeu e o SEAE no que concerne à responsabilização política deste último. Enquanto única instituição diretamente eleita na UE, o Parlamento Europeu desempenha um papel crucial na responsabilização política do SEAE e do Alto Representante.

Durante as negociações que levaram à criação e estabelecimento do SEAE, o Parlamento Europeu conseguiu garantir um certo nível de controlo político sobre o SEAE e o Alto Representante, através da “Declaração do Alto Representante sobre Responsabilidade Política”, tal como já foi anteriormente referido. Apesar de se tratar de

uma declaração não vinculativa, tem o mérito de estabelecer linhas de responsabilização política entre o AR/VP, e, por conseguinte, o SEAE, e o Parlamento Europeu.

Este escrutínio é também assegurado pelo artigo 36.º do TUE, na medida em que o Alto Representante deve consultar regularmente o Parlamento Europeu sobre “os principais aspetos e as opções fundamentais da política externa”. A presença do SEAE em reuniões parlamentares que versem sobre a política externa está bem ilustrada no ponto 1. da Declaração⁸⁸. Em termos práticos, a presença de altos funcionários do SEAE nas reuniões parlamentares dá uma oportunidade aos deputados do PE (MEP) de questionarem e solicitarem informações sobre a atuação deste serviço ou sobre questões que considerem essenciais da política externa da União Europeia. Em segundo lugar, o Parlamento dispõe de uma Comissão dos Assuntos Externos (AFET) que tem como competência, nomeadamente, a supervisão do Serviço Europeu para a Ação Externa⁸⁹.

No desempenho desta particular função, esta comissão do Parlamento controla regularmente o trabalho realizado pelo SEAE, apresenta recomendações e elabora relatórios sobre aspetos a melhorar. Ao acompanhar de perto a execução da ação externa da EU, incluindo das atividades do SEAE, as avaliações da AFET incidem sobre a eficiência e eficácia dos esforços diplomáticos, da ajuda ao desenvolvimento e da gestão de crises. O Parlamento Europeu tem também o poder de aprovar resoluções que expressem a sua posição sobre questões de política externa. Estas resoluções podem incluir avaliações do desempenho do SEAE na prossecução das suas atividades e recomendações para ações externas futuras. Ao mesmo tempo, o PE pode também adotar certas resoluções com o objetivo de tornar pública a sua visão e posição quanto a determinados acordos internacionais. Deste modo, poderá pressionar as restantes instituições europeias a ter em conta a sua opinião. Adicionalmente, as resoluções do Parlamento Europeu têm o mérito de abordarem tópicos específicos, por exemplo, direitos humanos, num domínio tão grande como é a política externa da União Europeia.

⁸⁸ Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 8 de Julho de 2010, sobre uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)) (OJ C, C/351, 02.12.2011, p. 454, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010AP0280>), p. 17.

⁸⁹ Parlamento Europeu, Regimento : 9.ª legislatura : Parlamento Europeu, 2019 - 2024 : novembro de 2023, Serviço das Publicações da União Europeia, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/328>, Anexo VI – Comissão dos Assuntos Externos.

Por último, o ponto 5. da Declaração indica ainda que o AR/VP deve responder positivamente aos pedidos do Parlamento Europeu no que toca à nomeação do Chefes de Delegação da UE.

Contudo, como anteriormente referido, estes métodos não esgotam as opções que o Parlamento Europeu tem para exercer influência e escrutinar a atuação do serviço diplomático europeu. O uso de poderes orçamentais constitui um dos mais importantes mecanismos de escrutínio que o Parlamento Europeu tem ao seu dispor, permitindo-lhe responsabilizar o SEAE pelo uso indevido de recursos financeiros.

Em primeiro lugar, o artigo 314.º do TFUE afirma que “*o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, elaboram o orçamento anual da União (...)*”, onde, naturalmente, se incluem os recursos financeiros que serão atribuídos ao SEAE para as suas atividades. O poder do Parlamento Europeu em aprovar ou rejeitar o orçamento da UE, confere-lhe uma influência significativa sobre a afetação de recursos destinados às várias políticas e programas da União. No que concerne ao orçamento do SEAE, o artigo 8.º, n.º 5, da Decisão do Conselho, estipula que “*o SEAE está sujeito aos procedimentos de quitação previstos no artigo 319.º do TFUE e nos artigos 145.º a 147.º do Regulamento Financeiro. Neste contexto, o SEAE colaborará plenamente com as instituições que participam no processo de quitação, facultando as informações complementares que forem necessárias, nomeadamente pela participação em reuniões dos organismos competentes*”⁹⁰.

O envolvimento do Parlamento Europeu na responsabilização do SEAE fixa-se com base nos referidos artigos, na medida em que a execução do orçamento operacional do SEAE fica sujeita à quitação do PE. Adicionalmente, com base no artigo 41.º, n.º 10, alíneas a) e b) do Regulamento Financeiro relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, o projeto de orçamento que será transmitido ao Parlamento deve conter um documento onde sejam apresentadas as despesas administrativas globais do SEAE, as despesas operacionais resultantes da ação externa, discriminadas em razão

⁹⁰ Atualmente, este artigo deve ser lido tendo em conta as disposições do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

de área geográfica, domínios temáticos e delegações e missões da União, bem como o número de lugares do SEAE para cada um dos pontos indicados no n.º 11 do mesmo artigo. Desta forma, com base no seu poder orçamental, o Parlamento Europeu dispõe de um grau de influência sobre os aspetos administrativos e orçamentais do SEAE.

Do outro lado da moeda, resultante do poder que o Parlamento Europeu tem em influenciar os recursos financeiros alocados para as atividades do SEAE, está a obrigação deste serviço em prestar esclarecimentos sobre a forma como utiliza os recursos financeiros que lhe são alocados. As reuniões parlamentares e as audiências junto da Comissão dos Assuntos Externos (AFET) constituem uma oportunidade para os eurodeputados obterem esclarecimentos e dirigirem diretamente questões sobre a atividade do SEAE e o uso de recursos financeiros. Ao mesmo tempo, a Comissão dos Assuntos Externos tem capacidade para lançar inquéritos e preparar relatórios⁹¹ sobre questões específicas de política externa. Como se antevê, estes relatórios podem incidir sobre a eficiência do uso de recursos financeiros da União nas atividades do SEAE, garantindo que os mesmos são utilizados de forma eficaz e em consonância com as prioridades da política externa.

5.2. Os desafios inerentes à relação de responsabilização política

A exposição e explicitação dos mecanismos de responsabilização que estão ao dispor do Parlamento Europeu permite retirar importantes conclusões quanto aos desafios inerentes a esta relação⁹². Desde logo, é importante referir que há uma vincada diferença entre o poder de controlar, que envolve o poder de sancionar, e a capacidade de escrutinar as políticas externas da UE, pelo Parlamento Europeu. Em segundo lugar, o exercício destes poderes variará consoante se trate de matérias abrangidas pelo Tratado da União Europeia ou pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Em terceiro lugar, e como já referido, a política externa da UE é composta por diversas políticas e

⁹¹ Parlamento Europeu, Regimento : 9.ª legislatura : Parlamento Europeu, 2019 - 2024 : novembro de 2023, Serviço das Publicações da União Europeia, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/328>, Anexo VI – Comissão dos Assuntos Externos.

⁹² Deirdre Curtin, *Legal Acts and the Challenges of Democratic Accountability*, vol. 1 (Oxford University Press, 2018), 9–29, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817468.003.0002>.

instrumentos, onde componentes supranacionais e intergovernamentais se cruzam, o que torna difícil responsabilizar as entidades responsáveis pela prossecução destas políticas.

No âmbito das políticas abrangidas pelo TFUE, de onde se destaca a celebração de acordos internacionais, o Tratado de Lisboa alargou a necessidade do consentimento do Parlamento Europeu a um conjunto mais vasto de acordos internacionais, de acordo com o artigo 218.º, n.º 6. O Parlamento Europeu dispõe, agora, do poder de consentimento para todos os acordos internacionais que versem sobre questões sujeitas ao processo legislativo ordinário ou ao processo legislativo especial, quando a aprovação do PE se revele obrigatória.

Mais importante, da leitura do artigo 218.º, n.º 6 do TFUE, resulta, de forma clara, que o processo enunciado não se aplica aos acordos que incidam exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum, abrangidos pelo artigo 37.º do Tratado da União Europeia. No entanto, o Parlamento Europeu tem o direito a ser informado sobre as fases de negociação, ainda que se trate de acordos celebrados no âmbito da PESC⁹³, à semelhança do que dispõe o n.º 10 do artigo 218.º do TFUE. O direito a ser informado compreende, nomeadamente, o direito a ser informado sobre o início das negociações, sobre as propostas de diretrizes de negociação, sobre a proposta de decisão do Conselho que autoriza a assinatura de um acordo, ou quando for o caso, sobre a proposta de suspensão da aplicação de um acordo, tal como ficou clarificado pelo Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2014, proferido no processo C-658/11⁹⁴.

Neste processo, que colocava frente o Parlamento e o Conselho da União Europeia, o primeiro pedia, por um lado, a anulação da Decisão 2011/640/PESC do Conselho, de 12 de julho de 2011, relativa à assinatura e celebração do Acordo entre a União Europeia e a República da Maurícia sobre as condições de transferência, da força naval liderada pela União Europeia para a República da Maurícia, de pessoas suspeitas de atos de pirataria e dos bens conexos apreendidos, e sobre a situação dessas pessoas após a transferência, e, por outro, a manutenção dos efeitos desta decisão. O Parlamento invocou dois

⁹³ Raube, «Democratic Accountability and EU Governance», 148.

⁹⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2014, proferido no processo C-658/11, Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia, EU:C:2014:2025, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0658>

fundamentos de recurso, relativos, respetivamente, à violação do artigo 218.º, n.º 6, segundo parágrafo, TFUE, e do artigo 218.º, n.º 10 do TFUE. Estava em causa saber se, em primeiro lugar, o acordo assinado incidia exclusivamente sobre matérias de política externa e de segurança comum, na aceção do artigo 218.º, n.º6 do TFUE, e, em segundo lugar, se tinha sido violado o direito do Parlamento Europeu de ser informado “imediate e plenamente” em todas as fases de negociação e celebração do acordo, de acordo com o disposto no n.º 10 do artigo 218.º do TFUE.

Relativamente ao primeiro fundamento, o Tribunal de Justiça conclui que o *“Parlamento reconhece que, apesar de a referida decisão e o referido acordo prosseguirem também finalidades abrangidas por outras políticas da União diferentes da PESC, essas finalidades são acessórias da abrangida por essa política e que, na medida em que esta última finalidade pode, assim, ser considerada a principal para efeitos da determinação da base jurídica da decisão impugnada, esta podia legitimamente basear-se unicamente no artigo 37.º do TUE, com exclusão de qualquer outra base jurídica substantiva”*. O Tribunal de Justiça recorda, ainda, que a escolha da base jurídica de um ato da União se deve basear em elementos objetivos, suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais a finalidade e o conteúdo desse ato. Assim, o Tribunal de Justiça, relativamente ao primeiro argumento do Parlamento, conclui que nestas condições, a decisão impugnada podia ser adotada sem aprovação nem consulta do Parlamento.

Quanto ao segundo fundamento, que repousa na violação do artigo 218.º, n.º 10 do TFUE, o Tribunal de Justiça recorda que, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e de forma a satisfazer as exigências de clareza, de coerência e de racionalização, o processo visado no artigo 218.º TFUE tem um alcance geral, sendo, consequentemente, aplicável a todos os acordos internacionais negociados e celebrados pela União em todos os seus domínios de ação, incluindo a PESC. No caso em apreço, o Tribunal conclui que o Parlamento não foi informado imediatamente em todas as fases do processo de negociação e de celebração do Acordo UE-Maurícia, ou seja, o Conselho violou o artigo 218.º, n.º 10 do TFUE.

Adicionalmente, o Tribunal de Justiça conclui que *“a exigência de informação decorrente do artigo 218.º, n.º 10, TFUE está prevista para assegurar que o Parlamento possa exercer um fiscalização democrática sobre a ação exterior da União e, mais*

especificamente, verificar que as suas atribuições são respeitadas precisamente em consequência da escolha da base jurídica de uma decisão relativa à celebração de um acordo.” Apesar desta importante conquista de direitos de informação, o papel do Parlamento Europeu na negociação e celebração de acordos abrangidos pelo artigo 37.º do TUE continua limitado.

Ao mesmo tempo, o Tratado de Lisboa foi também responsável por dotar o Parlamento Europeu de amplos poderes orçamentais no que diz respeito aos instrumentos de política externa abrangidos pelo TFUE. Significa isto que instrumentos relacionados com a atuação externa da UE estão também sujeitos à codecisão do PE e do Conselho, de onde se destacam os seguintes: Development Cooperation Instrument (DCI); European Neighbourhood Instrument (ENI); Partnership Instrument; European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR); European Fund for Sustainable Development (EFSD); Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)⁹⁵. Neste sentido, na medida em que a Comissão Europeia e o SEAE estão igualmente envolvidos na gestão e planeamento destes instrumentos, a sua atuação será afetada pelo poder do PE de codecidir o orçamento da União.

O processo de quitação é uma importante ferramenta que o Parlamento Europeu tem ao seu dispor, nomeadamente em domínios políticos onde o seu papel é limitado. Contudo, o uso de poderes orçamentais para escrutinar as ações desenvolvidas no âmbito da política externa da UE também se revela limitado quando equacionadas despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa. Ainda que o artigo 41.º do TUE inclua no orçamento da União despesas administrativas e operacionais, mesmo as despesas decorrentes de operações civis no âmbito da política comum de segurança e defesa, todas as despesas de âmbito militar e de defesa estão sujeitas ao Mecanismo Athena. Este mecanismo foi criado para gerir o financiamento dos custos comuns necessários à execução das operações da União Europeia que têm implicações militares ou no domínio da defesa⁹⁶. Uma vez que estas despesas

⁹⁵ A partir de 2021 todos estes instrumentos foram absorvidos num único só programa: o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global. – R 2021/947, 9 junho de 2021

⁹⁶ Decisão (PESC) 2015/528 do Conselho, de 27 de março de 2015, que institui um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena) e que revoga a Decisão 2011/871/PESC (OJ L 84 28.03.2015, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/528/oj>)

operacionais não são imputadas ao orçamento da União, ficando a cargo dos Estados-membros, o escrutínio por parte do Parlamento Europeu revela-se praticamente impossível.

Reconhecidas as limitações neste campo, o Parlamento Europeu socorre-se dos debates referidos no artigo 36.º do TUE para indagar o Alto Representante, e o serviço diplomático que o assiste, sobre os progressos realizados na execução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), incluindo a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A partir deste debate, que se realiza duas vezes por ano, o Parlamento adota relatórios que versam sobre os progressos da PESC, elaborado pela Comissão dos Assuntos Externos, e sobre os progressos da PCSD⁹⁷, da autoria da Subcomissão SEDE. É também nas reuniões da Subcomissão SEDE que o Parlamento Europeu formula questões e apresenta recomendações ao Serviço Europeu para a Ação Externa sobre a PCSD.

Em suma, e apesar dos desenvolvimentos introduzidos pelo Tratado de Lisboa, nomeadamente no que diz respeito à forma como o SEAE pode ser responsabilizado, e sobretudo, quanto à melhoria da posição do Parlamento Europeu no domínio da ação externa da União, a verdade é que se continuam a verificar níveis muitos dispares de envolvimento do PE, consoante se trate do domínio da PESC/PCSD, onde tem um papel limitado, ou outras políticas externas abrangidas pelo TFUE, onde se prevê uma maior influência desta instituição. Em segundo lugar, e reconhecendo que, tanto o TUE como o TFUE são tratados que requerem interpretação adicional, o Parlamento Europeu tem sido capaz de influenciar algumas disposições abertas do tratado. Um claro exemplo disso é a obrigação que resulta do artigo 218.º, n.º 10 do TFUE, no sentido que o Parlamento deve ser plenamente informado de todas as fases do processo de celebração de um acordo internacional, mesmo que este incida exclusivamente sobre a política externa e de segurança comum.

No que concerne à criação prática do SEAE, o TUE deixou pouco claro qual o tipo de organização e quais as funções que estão adstritas a este serviço. A letra do artigo 27.º, n.º 3 do TUE deixou a organização e o funcionamento do serviço europeu para ação

⁹⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de fevereiro de 2024, sobre a execução da política comum de segurança e defesa (relatório anual de 2023 (2023/2119(INI)), disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_PT.pdf

externa para decisão do Conselho. Tal como analisado no capítulo 2.2, em certos parâmetros a própria decisão do Conselho também se revelou insuficiente, especialmente no que concerne à relação deste serviço com o Parlamento Europeu. Assim, o PE tem-se socorrido de mecanismos informais e indiretos para alcançar uma responsabilização efetiva daquele serviço. Neste quadro, os acordos interinstitucionais, regulamentos internos e os compromissos mútuos assumidos entre as partes, como é o caso da Declaração do Alto Representante sobre Responsabilidade Política, têm se revelado cruciais para que o Parlamento Europeu estabeleça linhas de controlo e escrutínio sobre o SEAE.

Por último, no que concerne à possibilidade do AR/VP ser representado por outros oficiais quando a sua presença em reuniões se revele impossível, as atuais disposições são *ad hoc* e envolvem um conjunto diverso de agentes. Desta forma, é necessário abordar a questão de quem representa o AR nos debates plenários junto do Parlamento Europeu. Assim, faz sentido rever a Declaração do Alto Representante sobre Responsabilidade Política para permitir que os debates plenários do Parlamento Europeu sigam a prática na Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento, onde participam altos funcionários do SEAE, Chefes de Delegação e representantes especiais da UE⁹⁸.

⁹⁸ EEAS (2013) EEAS Review, Brussels: European External Action Service, 29 July 2013, disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jul/eu-eeas-review.pdf>, p.13.

6. Conclusão

Algumas das insuficiências registadas aquando da criação do Serviço Europeu para a Ação Externa, nomeadamente quanto ao seu mandato e quanto à sua relação de responsabilização política com o Parlamento Europeu manifestam-se ainda nos dias de hoje. As conclusões que serão apresentadas são sustentadas, em parte, por diversos textos aprovados pelo Parlamento Europeu, bem como pelo Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu sobre o papel de coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa, de 2024⁹⁹. De facto, certas preocupações encontram-se expressas de forma semelhante nos diferentes documentos. Estas preocupações centram-se, sobretudo, na atualização da Decisão do Conselho que instituiu o SEAE, reforçando-o, aperfeiçoando os seus instrumentos e tornando-o mais autónomo¹⁰⁰. Procura-se dotar o SEAE de um mandato político adequado, que lhe confira um papel mais substancial na elaboração e na condução de políticas.

Uma outra manifestação centra-se na atualização da Declaração de 2010 sobre Responsabilidade Política¹⁰¹, de forma a conferir ao Parlamento Europeu os meios necessários para que este possa desempenhar as suas funções de controlo político, tal como previsto no artigo 14.º, n.º 1, e no artigo 36.º do TUE. Neste sentido, a Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de julho de 2023, sobre recomendações para a reforma das regras do Parlamento Europeu sobre transparências, integridade, responsabilização e luta contra a corrupção, apesar de se congratular com as sessões de informação regulares do SEAE destinadas ao Parlamento Europeu, considera, e bem, que há muita margem de melhoria, nomeadamente se estas forem realizadas com mais frequência e profundidade.

⁹⁹ Tribunal de Contas Europeu, Papel de coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa : geralmente eficaz, com insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e dos relatórios. Relatório especial 02, 2024, Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2865/950814>

¹⁰⁰ Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 15 de março de 2023, fazendo o balanço do funcionamento do SEAE e tendo em vista uma UE mais forte no mundo (2021/2065(INI)) (OJ C, C/2023/410, 23.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/410/oj>), p. 4, alínea f).

¹⁰¹ Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 15 de março de 2023, fazendo o balanço do funcionamento do SEAE e tendo em vista uma UE mais forte no mundo (2021/2065(INI)) (OJ C, C/2023/410, 23.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/410/oj>), p. 9, alínea bc).

Ora, se recuarmos até aos capítulos que tratam, em primeiro lugar dos desafios e limitações associadas ao processo de criação e entrada em funcionamento do SEAE, e em segundo, das dificuldades inerentes à relação de responsabilização política entre o Parlamento Europeu e o SEAE, será mais fácil compreender o cerne de todas estas questões. Resulta da análise realizada que muitos dos mecanismos de responsabilização a que o SEAE está sujeito não foram estabelecidas à prior e nem de forma sistemática. Esta indefinição resulta, em certa medida, da forma pouco concreta como foi estabelecido o próprio Serviço Europeu para a Ação Externa. As insuficiências reconhecidas na atribuição de prioridades, na organização e na afetação de recursos do SEAE, bem como a sua complexa organização dificulta a cooperação com as diversas instituições, junto das quais desenvolve a sua atividade, não apenas de um ponto de vista funcional, mas essencialmente no que concerne à responsabilização do serviço.

Assim sendo, e ao contrário de um modelo específico de responsabilização que se adequa à natureza específica do SEAE, o que se constata é que as atuais disposições nesta matéria fazem variar o controlo e escrutínio exercido pelo Parlamento Europeu, consoante se trate de políticas abrangidas pelo TUE ou pelo TFUE, sendo reconhecida uma lógica puramente intergovernamental no primeiro caso. Apesar das limitações reconhecidas no campo do TUE, o Parlamento Europeu tem manifestado um continuo interesse em expandir os seus poderes, criando, para o efeito, mais opções de responsabilização, mesmo que estas se revelem informais ou indiretas, carecendo, portanto, de ser institucionalizadas.

A resolução destes desafios garantirá um SEAE mais robusto, responsável e influente no cenário internacional. O caminho para uma maior responsabilização do SEAE é inseparável da missão em assegurar uma voz europeia mais forte e coerente no cenário internacional. No entanto, se de um ponto de vista interno, a criação do SEAE ficou marcada por graves insuficiências e limitações no campo da autonomia e responsabilização, de uma forma geral reconhece-se que este serviço tem executado de forma eficaz o mandato que lhe foi atribuído. Em primeiro lugar, a criação do SEAE foi essencial na consolidação de vários recursos e funções diplomáticas, garantido uma melhor coordenação e coerência na política externa da União. Esta inovação não só potenciou uma maior racionalização na tomada de decisões, como também facilitou uma comunicação mais eficiente entre as instituições da UE e os Estados-membros. Adicionalmente, o envolvimento direto do SEAE na gestão de crises e na resolução de

conflitos trouxe uma maior responsabilização das ações da UE em situações de conflito ou emergência. As operações de resposta a crises e conflitos estão agora sujeitas a uma maior supervisão e avaliação mais rigorosa.

Conclui-se que ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar a tão desejada coerência e coordenação na ação externa da UE. Neste sentido, é necessário estabelecer diretrizes claras que reforcem a partilha de informações e a elaboração de relatórios sobre as atividades do SEAE, garantindo e promovendo maior transparência na sua atuação. Deve, igualmente, facilitar-se os diálogos regulares entre os funcionários do SEAE e as comissões parlamentares responsáveis pela política externa, permitindo debates aprofundados e atualizações regulares sobre as iniciativas e esforços diplomáticos do SEAE. Assegurar que as referidas comissões tenham acesso aos documentos e informações pertinentes revela-se essencial para garantir uma responsabilização reforçada.

No que concerne às avaliações do desempenho do SEAE, deve-se procurar medir o impacto das iniciativas diplomáticas, das respostas a crises e dos esforços de resolução de conflitos, o que permitirá avaliar a eficácia e a eficiência do SEAE na consecução dos seus objetivos. Por último, deve-se procurar desenvolver e implementar estratégias abrangentes que visem comunicar, de forma clara, os objetivos e ações da política externa da UE, especialmente no que concerne à atuação do SEAE. A adoção e aplicação destas medidas pode contribuir para um Serviço Europeu para a Ação Externa mais responsável e transparente, reforçando a sua eficácia na prossecução dos objetivos definidos pela política externa da União Europeia. No fundo, a necessidade de responsabilizar está intrinsecamente ligada à necessidade de reconhecer que qualquer regime de governança está num constante estado de evolução e que nenhum ator dentro desse regime atua de forma neutra. No nosso caso, a União Europeia vê-se a braços com uma nova era de governança externa, onde desafios complexos requerem soluções inovadoras. O SEAE representa uma dessas soluções, na medida em que proporciona uma oportunidade para superar as divisões tradicionais entre as políticas externas abrangidas pela lógica intergovernamental e outras.

Em suma, a discussão sobre a responsabilização, e do outro lado da moeda, a potencial autonomia do SEAE poderá ter implicações maiores para a atividade internacional da União Europeia. Ora, a capacidade deste serviço em adotar políticas e tomar decisões é

um indicador positivo do compromisso europeu em fortalecer a lógica supranacional da atuação externa da UE, ou seja, em introduzir “mais União Europeia” num domínio onde figuram regras intergovernamentais. Uma verdadeira União Europeia de segurança e defesa exigirá mais transparência e responsabilização democrática. É necessário, no entanto, garantir que os mecanismos de responsabilização não se tornam redundantes e em constante sobreposição.

Bibliografia

Livros, artigos em revista científica e relatórios:

- Balfour, Rosa, e Hanna Ojanen. «Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?» Istituto Affari Internazionali (IAI), 2011. <https://www.jstor.org/stable/resrep09737>.
- Banchoff, Thomas, e Mitchell Smith. *Legitimacy and the European Union: The Contested Polity*. Hoboken: Taylor and Francis, 2005.
- Bátora *, Jozef. «Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?» *Journal of European Public Policy* 12, n.º 1 (fevereiro de 2005): 44–66. <https://doi.org/10.1080/1350176042000311907>.
- Bicchi, Federica, e Daniel Schade. «Whither European Diplomacy? Long-Term Trends and the Impact of the Lisbon Treaty». *Cooperation and Conflict* 57, n.º 1 (março de 2022): 3–24. <https://doi.org/10.1177/00108367211000791>.
- Bindi, Federiga M., e Irina Angelescu, eds. *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*. 2nd ed. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2012.
- Blom, Tannelie, e Sophie Vanhoonacker. «The European External Action Service (EEAS), the New Kid on the Block». Em *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, editado por Michael W. Bauer e Jarle Trondal, 208–23. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. https://doi.org/10.1057/9781137339898_12.
- Bovens, Mark. «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework ¹». *European Law Journal* 13, n.º 4 (julho de 2007): 447–68. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Bovens, Mark, Deirdre M. Curtin, e Paul 'T Hart. «Towards a More Accountable EU: Retrospective and Roadmap». *SSRN Electronic Journal*, 2010. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1687595>.
- Brannegan, David, e Cathleen S. Fisher. «The Evolution of European Foreign Policy: Intergovernmental versus Integrationist Visions for Europe». *The European Union, Nonproliferation, and Arms Control*. Stimson Center, 2001. <https://www.jstor.org/stable/resrep10988.6>.

- Brunnée, Jutta. «International Legal Accountability through the Lens of the Law of State Responsibility». *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (dezembro de 2005): 21. <https://doi.org/10.1017/S0167676805000218>.
- Council of the European Union. General Secretariat of the Council. *Estratégia Europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor*. LU: Publications Office, 2009. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/16255>.
- Csernaton, Raluca. «EU Security and Defense Challenges: Toward a European Defense Winter?», 11 de junho de 2020. <https://policycommons.net/artifacts/431313/eu-security-and-defense-challenges/1402367/>.
- Curtin, Deirdre. *Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution*. Collected courses of the Academy of European Law, v. 12-4. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2009.
- Curtin, Deirdre. *Legal Acts and the Challenges of Democratic Accountability*. Vol. 1. Oxford University Press, 2018. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817468.003.0002>.
- Curtin, Deirdre, e André Nollkaemper. «Conceptualizing Accountability in International and European Law». *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (dezembro de 2005): 3. <https://doi.org/10.1017/S0167676805000036>.
- Eckes, C. «How the European Parliament's Participation in International Relations Affects the Deep Tissue of the EU's Power Structures». *International Journal of Constitutional Law* 12, n.º 4 (1 de outubro de 2014): 904–29. <https://doi.org/10.1093/icon/mou067>.
- EEAS 2.0: A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*. Stockholm: Sieps, 2013.
- Erkelens, Leendert, e Steven Blockmans. «Setting up the European External Action Service: An Act of Institutional Balance». *European Constitutional Law Review* 8, n.º 2 (junho de 2012): 246–79. <https://doi.org/10.1017/S1574019612000168>.
- Fisher, Elizabeth. «The European Union in the Age of Accountability». Editado por C. Harlow, A. Arnull, e D. Wincott. *Oxford Journal of Legal Studies* 24, n.º 3 (2004): 495–515.
- Fraschini, Niccolò. «The inter-institutional relations of the European External Action Service». *Il politico: rivista italiana di scienze politiche: LXXVIII*, 2, 2013, n.º LXXVIII (2013). <https://doi.org/10.1400/216491>.

- Furness, Mark. «Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy». *European Foreign Affairs Review* 18, n.º Issue 1 (1 de fevereiro de 2013): 103–25. <https://doi.org/10.54648/EERR2013006>.
- Gatti, Mauro. *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*. Studies in EU External Relations, volume 11. Leiden Boston: Brill Nijhoff, 2016.
- Helwig, Niklas, Paul Ivan, e Hrant Kostanyan. *The New EU Foreign Policy Architecture: Reviewing the First Two Years of the EEAS*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2013.
- Henökl, Thomas E. «How Do EU Foreign Policy-Makers Decide? Institutional Orientations within the European External Action Service». *West European Politics* 38, n.º 3 (4 de maio de 2015): 679–708. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.1000652>.
- Herman, Valentine, e Juliet Lodge. «Democratic Legitimacy and Direct Elections to the European Parliament». *West European Politics* 1, n.º 2 (maio de 1978): 226–51. <https://doi.org/10.1080/01402387808424202>.
- Jan Brandsma, Gijs, Eva Heidbreder, e Ellen Mastenbroek. «Accountability in the Post-Lisbon European Union». *International Review of Administrative Sciences* 82, n.º 4 (dezembro de 2016): 621–37. <https://doi.org/10.1177/0020852316663312>.
- Kaddous, Christine. «Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty». Em *The Lisbon Treaty*, editado por Stefan Griller e Jacques Ziller, 11:205–21. Schriftenreihe Der Österreichischen Gesellschaft Für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series. Vienna: Springer Vienna, 2008. https://doi.org/10.1007/978-3-211-09429-7_8.
- Karlsson, Christer. «The Real World of EU Accountability – What Deficit?». *Acta Politica* 46, n.º 4 (outubro de 2011): 432–35. <https://doi.org/10.1057/ap.2011.25>.
- Kleizen, Bjorn. «Mapping the Involvement of the European Parliament in EU External Relations – A Legal and Empirical Analysis». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY, 1 de julho de 2016. <https://papers.ssrn.com/abstract=2893587>.
- Koenig-Archibugi, Mathias. «The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy». *The International Spectator* 37, n.º 4 (outubro de 2002): 61–73. <https://doi.org/10.1080/03932720208457002>.

- Koutrakos, Panos. *The European union's common foreign and security policy after the treaty of Lisbon*. Stockholm: The Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2017.
- Leston-Bandeira, C. «The Pursuit of Legitimacy as a Key Driver for Public Engagement: The European Parliament Case». *Parliamentary Affairs* 67, n.º 2 (1 de abril de 2014): 415–36. <https://doi.org/10.1093/pa/gss050>.
- Maurer, Andreas. «From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament». Istituto Affari Internazionali (IAI), 2013. <https://www.jstor.org/stable/resrep09698>.
- «Menon e Peet - Beyond the European Parliament Rethinking the EU'.pdf». Acedido 13 de junho de 2024. https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_parliament_peet_menon_dec10-179.pdf.
- Missiroli, Antonio, ed. *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016.
- Murdoch, Zuzana. «Negotiating the European External Action Service (EEAS): Analyzing the External Effects of Internal (Dis)Agreement*». *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, n.º 6 (novembro de 2012): 1011–27. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02285.x>.
- Papadopoulos, Yannis. *Political accountability in EU multi-level governance: the glass half-full*. Stockholm: SIEPS, 2021.
- Peterson, John, e Niklas Helwig. «9. The EU as a Global Actor». Em *The European Union: How Does It Work?*, por John Peterson e Niklas Helwig, 193–215. Oxford University Press, 2018. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198807490.003.0009>.
- Raube, Kolja. «Democratic Accountability and EU Governance: The EEAS and the Role of the European Parliament». Em *The European External Action Service*, editado por David Spence e Jozef Batora, 140–56. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. https://doi.org/10.1057/9781137383037_8.
- Reynaert, Vicky. «The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence». *The Hague Journal of Diplomacy* 7, n.º 2 (2012): 207–26. <https://doi.org/10.1163/187119112X625547>.
- Rittberger, Berthold. *Building Europe's parliament: democratic representation beyond the nation state*. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2005.

- Rosén, Guri, e Kolja Raube. «Influence beyond Formal Powers: The Parliamentarisation of European Union Security Policy». *The British Journal of Politics and International Relations* 20, n.º 1 (fevereiro de 2018): 69–83. <https://doi.org/10.1177/1369148117747105>.
- Ruane, Kevin. *The rise and fall of the European Defence Community: Anglo-American relations and the crisis of European defence, 1950-55*. Cold War history series. Houndmills, Basingstoke, Hampshire [England] : New York: Macmillan Press ; St. Martin's Press, 2000.
- Smith, Hazel. *European Union Foreign Policy: What It is and What It Does*. Pluto Books, 2015. <https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs34h>.
- Van Gerven, Walter. «Which Form of Accountable Government for the European Union?» *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (dezembro de 2005): 227. <https://doi.org/10.1017/S0167676805002278>.
- Van Vooren, Bart. «A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service». *Common Market Law Review* 48, n.º Issue 2 (1 de abril de 2011): 475–502. <https://doi.org/10.54648/COLA2011020>.
- Vanhoonacker, Sophie, e Karolina Pomorska. «The European External Action Service and Agenda-Setting in European Foreign Policy». *Journal of European Public Policy* 20, n.º 9 (outubro de 2013): 1316–31. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.758446>.
- Wientzek, Olaf. «The European External Action Service: A Difficult Start of an Innovative Institution». TRADITION AND JUSTICE. Konrad Adenauer Stiftung, 2013. <https://www.jstor.org/stable/resrep10120.8>.
- Wouters, Jan, Dominic Coppens, e Bart De Meester. «The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty». Em *The Lisbon Treaty*, editado por Stefan Griller e Jacques Ziller, 11:143–203. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series. Vienna: Springer Vienna, 2008. https://doi.org/10.1007/978-3-211-09429-7_7.
- Zeitlin, Jonathan, e Filipe Brito Bastos. «SSM and the SRB Accountability at European Level: Room for Improvements?», 2020.

Atos legislativos e não legislativos da UE:

Tratado da União Europeia, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

2010/427/UE: Decisão do Conselho, de 26 de Julho de 2010 , que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (OJ L 201 03.08.2010, p. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>)

Conselho da União Europeia, Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, Serviço das Publicações, 2005, disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/fb0c9d78-3b69-4bd0-9301-f7dd3eeb4075>

Council Regulation (EU) 2015/1861 of 18 October 2015 amending Regulation (EU) No 267/2012 concerning restrictive measures against Iran (OJ L 274 18.10.2015, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1861/oj>)

Decisão (PESC) 2015/528 do Conselho, de 27 de março de 2015 , que institui um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena) e que revoga a Decisão 2011/871/PESC (OJ L 84 28.03.2015, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/528/oj>)

Decisão sobre a forma como o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) avalia os riscos para os direitos humanos antes de prestar apoio a países terceiros para desenvolver capacidades de vigilância, processo 1472/2022/MHZ, disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/pt/177962>

Novas competências e responsabilidades do Parlamento por força do Tratado de Lisboa Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de Maio de 2009 , sobre as novas competências e responsabilidades do Parlamento na aplicação do Tratado de Lisboa (2008/2063(INI)) (OJ C, C/212, 05.08.2010, p. 37, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IP0373>)

Desafios da Ação Externa da União Europeia: Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

Parlamento Europeu, Regimento : 9.^a legislatura : Parlamento Europeu, 2019 - 2024 : novembro de 2023, Serviço das Publicações da União Europeia, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/328>, Anexo VI – Comissão dos Assuntos Externos

Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança sobre a política externa, de segurança e de defesa da UE, de 8 de junho de 2022, após a guerra de agressão russa contra a Ucrânia (2022/2039(INI)), disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0235_PT.pdf

Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 15 de março de 2023, fazendo o balanço do funcionamento do SEAE e tendo em vista uma UE mais forte no mundo (2021/2065(INI)) (OJ C, C/2023/410, 23.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/410/oj>)

Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho e ao Vice-Presidente da Comissão/Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 15 de março de 2023, fazendo o balanço do funcionamento do SEAE e tendo em vista uma UE mais forte no mundo (2021/2065(INI)) (OJ C, C/2023/410, 23.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/410/oj>)

Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017, sobre a melhoria do funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa (2014/2249(INI)) (OJ C, C/252, 18.07.2018, p. 215, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0049>)

Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de fevereiro de 2024, sobre a execução da política comum de segurança e defesa (relatório anual de 2023 (2023/2119(INI)), disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0105_PT.pdf

Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 8 de Julho de 2010 , sobre uma proposta de decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)) (OJ C, C/351, 02.12.2011, p. 454, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010AP0280>)

Desafios da Ação Externa da União Europeia: Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados, 10.11.97, (97/C 340/01), Jornal Oficial das Comunidades Europeias, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>

Tribunal de Contas Europeu, Papel de coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa : geralmente eficaz, com insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e dos relatórios. Relatório especial 02, 2024, Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2865/950814>

UN Security Council, Security Council resolution 2231 (2015) [on Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Islamic Republic of Iran's nuclear programme], 20 July 2015, disponível em; <https://www.refworld.org/legal/resolution/unsc/2015/en/106502;>

Jurisprudência:

Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de junho de 2014, proferido no processo C-658/11, Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia, EU:C:2014:2025, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0658>

Outros documentos:

«Não se celebram acordos internacionais sem o Parlamento Europeu», Revista O Parlamento Europeu trabalha para si, Direcção-Geral da Comunicação do Parlamento Europeu, Abril de 2010, pp. 26.. http://www.europarl.europa.eu/pdf/welcome_brochures/for_you/working_for_you_pt.pdf

«Os Tratados e o Parlamento Europeu», Grandes temas e políticas da União, Arquivos do Parlamento. Consultado em 22 de Março de 2024. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=PT&id=77>

Desafios da Ação Externa da União Europeia: Análise da relação de responsabilização entre o Parlamento Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa

EEAS (2013) EEAS Review, Brussels: European External Action Service, 29 July 2013, disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jul/eu-eeas-review.pdf>