

DEMETRIUS CESÁRIO PEREIRA

Política Externa e de Segurança Comum Europeia: normas, conflito e cooperação

Trabalho preparado para apresentação
no III Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de
abril de 2013.

Orientador: Prof. Dr. Rafael A. Duarte Villa

São Paulo

2013

Resumo

O trabalho pretende analisar a emergência da União Europeia (UE) como ator político relevante das relações internacionais. Para isso, avaliou-se a influência da implementação do Tratado de Lisboa na supranacionalidade da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE. No estudo, procurou-se em um primeiro momento apresentar os desenvolvimentos posteriores à assinatura do referido tratado no ano de 2007, concentrando-se em sua implementação até o ano de 2011. Em uma segunda parte, analisa-se as aberturas e limites à integração política do bloco. Assim, o trabalho relaciona os avanços na efetivação do Tratado de Lisboa com as previsões feitas pelos teóricos institucionalistas, avaliando a validade de seus argumentos e tecendo cenários futuros com o auxílio da teoria, especialmente em relação à coesão da política externa europeia. Desse modo, constatou-se que os Estados, apesar de delegarem certas funções à UE e reconhecerem seu papel maior nas relações internacionais, ainda permanecem em grande medida no controle de suas políticas externas. Constatou-se, portanto, que um maior protagonismo do bloco depende, em larga escala, da vontade política de seus membros.

Palavras-chaves: Europa – Organizações internacionais, Relações Internacionais, Segurança Internacional.

1. Introdução

O presente trabalho pretende analisar as consequências da implementação do Tratado de Lisboa (TdL) no reconhecimento da União Europeia (UE) como ator relevante das relações internacionais. Além disso, após essa avaliação, buscar-se-á estabelecer as oportunidades e limites existentes para uma maior integração em matéria de segurança e defesa. Mais especificamente, a primeira parte do texto tenciona verificar a hipótese de que o referido tratado contribuiu para tal reconhecimento ao supranacionalizar a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) do bloco, fazendo com que a UE atue com mais unidade no sistema internacional. Exemplo desse reconhecimento seria considerar a UE um dos pólos de um sistema multipolar.

A cooperação em torno da segurança na União Europeia será analisada desde a assinatura do Tratado de Lisboa até o final de 2011. Os desdobramentos do referido acordo também serão analisados, como a entrada em vigor com a nomeação dos dois novos cargos criados, estruturação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), bem como iniciativas de cooperação fora da estrutura institucional europeia, como o pacto franco-britânico em matéria de defesa, assinado em 2011. Além disso, o fim da União da Europa Ocidental (UEO) e sua absorção total pela UE no mesmo ano chama a atenção. O reconhecimento, por parte da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), do status da UE como observadora também merecerá análise.

2. A implementação do Tratado de Lisboa

Quanto à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o cargo de Presidente do Conselho Europeu é atualmente ocupado por Herman Van Rompuy¹, ex-Primeiro-Ministro da Bélgica, que em princípio permaneceria até 31 de maio de 2012, mas foi reconduzido a mais um mandato até novembro de 2014, quando também deve ser renovada a atual Comissão e o Parlamento Europeu (PE). O ex-Primeiro-Ministro britânico Tony Blair havia sido indicado para o cargo pelo Reino Unido por meio de seu sucessor, Gordon Brown, mas a resistência dos eurodeputados a conferir o cargo a um nacional de um país que não faz parte das zonas Euro e Schengen fez com que os britânicos se contentassem com o cargo de Alto-Representante para Lady Ashton. Além disso, a domínio da centro-direita do PE fazia com que um político alinhado a essa ideologia fosse o mais indicado para o cargo.

A Cúpula de St. Malo, em 1998, já havia demonstrado a liderança franco-britânica no âmbito da segurança europeia. Uma vez que os dois são os principais atores e em tese os que mais têm a perder na hipótese de supranacionalização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), chama a atenção o aprofundamento da cooperação nessa área por meio de um tratado bilateral, em uma espécie de relançamento da *entente cordiale*. Para Ben Jones, por outro lado:

O Acordo de St. Malo sobre Cooperação Europeia em Defesa de 1998 estabeleceu uma nova abordagem para a cooperação em defesa em busca de um novo objetivo -

¹UE começa a funcionar sob novas regras do Tratado de Lisboa. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4132059-EI294,00-UE+comeca+funcionar+sob+novas+regras+do+Tratado+de+Lisboa.html>>. Acesso em 01 dez. 2009.

uma capacidade militar europeia autônoma. Por outro lado, a cooperação franco-britânica lançada em novembro de 2010 pelo Primeiro-Ministro Cameron e o Presidente Sarkozy voltou a ser uma nova abordagem, mas que procura manter o status quo - em prol da soberania em política externa e defesa^{2,3}

O referido autor destaca ainda a importância dos franceses e britânicos em matéria de segurança europeia:

A RAND Corporation estimou que em 2015 o Reino Unido e França poderiam ser responsáveis por cerca de 65 por cento das despesas da UE em defesa. O Grupo Aéreo Europeu franco-britânico foi criado em 1994 para atender a essa demanda. Desde então, foi expandido para incluir a Alemanha, Itália e Espanha^{4,5}

A respeito do tratado de 2010, Ben Jones destaca ainda:

Os Ministros da Defesa da UE adotaram conclusões no início de dezembro de 2010 acolhendo a cooperação franco-britânica em defesa, dizendo que 'deve ajudar a criar uma dinâmica para estimular novas oportunidades de cooperação entre os Estados-Membros.' Outros Estados europeus reconhecem que os cortes orçamentários de defesa proporcionam uma oportunidade para mais coordenação racional e cooperação^{6,7}

A dificuldade em chegar a um acordo entre os 27 membros do bloco é destacada como uma das razões para a cooperação bilateral: *“Na verdade, a ênfase na cooperação bilateral é, em grande medida, resultado da desilusão com a abordagem*

² Tradução livre do original em inglês: *“The St. Malo Agreement on European Defence Cooperation of 1998 set out a new approach to defence cooperation in pursuit of a new goal – an autonomous European military capability. By contrast, the Franco-British cooperation launched in November 2010 by Prime Minister Cameron and President Sarkozy is once again a new approach, but it is one that seeks to sustain the status quo – in support of sovereign foreign and defence policies”*.

³ JONES, Ben. **Franco-british military cooperation: a new engine for European defence?** Paris: EU Institute for Security Studies, 2011. p. 5

⁴ Tradução livre do original em inglês: *“The RAND Corporation has estimated that by 2015 the UK and France could account for around 65 percent of EU defence spending. The Franco-British European Air Group was created in 1994 to meet this demand. It has since expanded to include Germany, Italy and Spain”*

⁵ JONES, 2011, p. 23.

⁶ Tradução livre do original em inglês: *“EU Defence Ministers adopted conclusions in early December 2010 welcoming Franco-British defence cooperation, saying that it ‘should help create a dynamic for stimulating further opportunities for cooperation between the Member States.’ Other European states recognise that defence budget cuts provide an opportunity for more rational coordination and cooperation”*.

⁷ JONES, 2011, p. 37.

*multilateral para a cooperação europeia em defesa*⁸”⁹. Além disso, apesar dos avanços, para Jones, a cooperação europeia em segurança vem deixando a desejar: *“Apesar da retórica de instituições europeias que a UE é um ator global, gastos com a defesa estão caindo, enquanto a transformação militar está se mostrando insuficiente para preencher as lacunas críticas de capacidade*¹⁰”¹¹.

Jones destaca também o papel relevante que os alemães têm no processo de integração: *“A posição da Alemanha é fundamental para qualquer possível mudança de bilateral para revigoração multilateral da política europeia de defesa*¹²”¹³. Por fim, o referido autor ressalta dois pontos positivos do acordo franco-britânico para a integração europeia:

*Pode, no entanto, agir de duas maneiras para relançar a cooperação na defesa europeia. Em primeiro lugar, agindo como uma espécie de padrão-ouro para a cooperação. Em segundo lugar, como um pólo de atração para outros participarem, representando talvez o início do que poderia, eventualmente, passar de bilateral para a cooperação planejada em capacidade ‘europeia’*¹⁴.¹⁵

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as modificações por ele trazidas começaram a impactar nas relações externas europeias. A estruturação do Serviço Europeu de Ação Externa e seu impacto na “bruxelização¹⁶” da PESC merecem destaque. Tal cargo hoje é ocupado pela baronesa britânica Catherine

⁸ Tradução livre do original em inglês: *“Indeed, the emphasis on bilateral cooperation is in large part a result of disillusionment with the multilateral approach to European defence cooperation”*

⁹ JONES, 2011, p. 38.

¹⁰ Tradução livre do original em inglês: *“Despite the rhetoric of European institutions that the EU is a global player, defence spending is falling, while military transformation is proving insufficient to fill critical capability gaps”*.

¹¹ JONES, 2011, p. 38.

¹² Tradução livre do original em inglês: *“The position of Germany is critical to any possible shift from bilateral to multilateral reinvigoration of European defence policy”*.

¹³ JONES, 2011, p. 38.

¹⁴ Tradução livre do original em inglês: *“It can, however, act in two ways to reinvigorate European defence cooperation. Firstly by acting as a kind of gold standard for cooperation. Secondly, as a pole of attraction for others to join, representing perhaps the beginnings of what might eventually move from bilateral to ‘European’ planned capability cooperation”*.

¹⁵ JONES, 2011, p. 39.

¹⁶ O termo “bruxelização” é usado no presente estudo para se referir à “supranacionalização”, uma vez que a principal sede da UE fica em Bruxelas. É comum o uso da cidade para adjetivar o que seria pró-supranacional, como denota a afirmação de Tony Blair: *“O então primeiro-ministro belga, Guy Verhofstadt, era um cara simpático e inteligente, mas muito Bruxelas”* (BLAIR, 2010, p. 653).

Ashton¹⁷, com mandato de cinco anos, que coincide com o da atual Comissão. Lady Ashton ocupava até então o posto de Comissária de Comércio e sua experiência na Comissão foi vista com bons olhos pelo Conselho. Além disso, foi responsável pela ratificação do Tratado de Lisboa como líder do governo trabalhista na Câmara dos Lordes. Depois de ter assumido o cargo de chefe da diplomacia europeia, Catherine Ashton passou a trabalhar nisso, tendo sua proposta aprovada pelo Conselho de Assuntos Gerais em maio de 2010. Alguns autores chegaram a dizer que o maestro agora tinha sua orquestra. Segundo a referida decisão do Conselho, o SEAE é dotado de autonomia para exercer suas funções, separado da Comissão e do Conselho. De acordo com a decisão do Conselho:

O SEAE, que tem sua sede em Bruxelas, é um organismo funcionalmente autônomo da União Europeia, em separado da Comissão e do Secretariado-Geral do Conselho, com a capacidade jurídica necessária para desempenhar as suas tarefas e atingir os seus objetivos^{18,19}.

A existência de uma diplomacia europeia reforça ainda mais o caráter supranacional da PESC, uma vez que os funcionários internacionais têm como responsabilidade primordial defender os interesses da União. A transferência de funcionários de outros órgãos da UE, assim, como a contratação de novos funcionários, esclarece os detalhes dessa situação. Segundo informação à imprensa de 21 de dezembro de 2010²⁰, 1643 funcionários passaram a constituir o SEAE a partir de 1 de janeiro de 2011. Uma transferência total da Diretoria-Geral de Relações Externas (DG RELEX) da Comissão levou a sua extinção (no total de 585 funcionários). Outros serviços foram remanejados, como a transferência de 93 funcionários da Diretoria-Geral de Desenvolvimento (também da Comissão), além de 436 cargos nas Representações da Comissão ao redor do mundo. O Conselho também perdeu funcionários para o SEAE, no total de 411. Além disso, 118 novos cargos foram criados. Segundo relatório geral de 2011: *“hoje o SEAE tem 3.611*

¹⁷ **UE começa a funcionar sob novas regras do Tratado de Lisboa.** Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4132059-EI294,00-UE+comeca+funcionar+sob+novas+regras+do+Tratado+de+Lisboa.html>>. Acesso em 01 dez. 2009.

¹⁸ Tradução livre do original em inglês: *“The EEAS, which has its headquarters in Brussels, shall be a functionally autonomous body of the European Union, separate from the Commission and the General Secretariat of the Council, with the legal capacity: necessary to perform its tasks and attain its objectives”*

¹⁹ Decisão de maio de 2010.

²⁰ IP/10/1769.

funcionários, incluindo 1.551 trabalhando em Bruxelas mais 2.060 nas 140 delegações da UE^{21, 22}. Além disso:

Na verdade o pessoal do SEAE é complementado por cerca de 7.000 outras pessoas em 17 missões civis e três militares ao redor do mundo, treinando policiais, juízes, agentes penitenciários e funcionários aduaneiros do Iraque ao Afeganistão, da Bósnia-Herzegovina à República Democrática do Congo^{23, 24}.

A atribuição de personalidade jurídica única à UE também refletiu na fusão das representações do bloco no exterior, especialmente do Conselho e da Comissão. Agora, todas as representações estão subordinadas ao Alto Representante, como já previa a Comissão diante a reforma que se desenhava: *“As delegações da União também substituiriam a presidência rotativa da UE no país de acolhimento e, como tal, seriam responsáveis pela coordenação com as Embaixadas dos Estados-Membros.*^{25, 26}

Isso reflete na unidade de representação da UE perante outros atores e sujeitos internacionais. Como pessoa jurídica única, a UE passou a assinar acordos e ser reconhecida com unidade e coerência nas mais diversas situações internacionais. Agora, apesar de vários órgãos poderem estabelecer relações exteriores, todos eles estarão representando uma só pessoa jurídica: a UE.

A Assembleia Geral da ONU (AGNU), em sua 65^a. reunião em 3 de maio de 2011, parece reconhecer as reformas de Lisboa com a resolução 276. Na verdade a CEE era reconhecida como observadora desde 1974, porém a nova resolução reconhece outras atribuições à UE, tendo seus representantes o direito a voz, mas não a voto, nos debates da Assembleia Geral, além do direito de resposta e de apresentar

²¹ Tradução livre do original em inglês: *“today the EEAS has 3.611 staff, including 1.551 working in Brussels and 2.060 in the 140 EU delegations”*

²² EUROPEAN UNION. **General Report on the activities of the European Union**. Brussels: Commission, 2012. p. 108.

²³ Tradução livre do original em inglês: *“indeed the EEAS staff are complemented by some 7 000 other people in the EU’s three military and 17 civilian missions around the world, training policemen, judges, prison officers and customs officials from Iraq to Afghanistan, from Bosnia and Herzegovina to the Democratic Republic of the Congo.”*

²⁴ EUROPEAN UNION, 2012. p. 108.

²⁵ Tradução livre do original em inglês: *“The Union delegations would also replace the rotating EU presidency in the host country and as such be responsible for coordination with Member State embassies”*.

²⁶ EUROPEAN COMMISSION. **Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission’s External Service**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. p. 59

emendas. Tal concessão de *status*, pode ser considerada histórica e ter aberto um precedente para que outras organizações regionais obtenham as mesmas prerrogativas. Com isso, a UE, apesar de não ser um Estado, passa a ter sua personalidade jurídica reconhecida com mais competências que os demais organismos regionais observadores. Esses novos atributos seriam comparáveis aos esposados pela Santa Sé e pela Palestina. Segundo o texto da resolução:

Observando que os Estados-membros da União Europeia têm a representação externa da União Europeia, anteriormente realizada pelos representantes do Estado-Membro que exerce a Presidência rotativa do Conselho da União Europeia, confiada para os seguintes representantes institucionais: o Presidente do Conselho Europeu, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a Comissão Europeia, e delegações da União Europeia, que têm assumido o papel de agir em nome da União Europeia no exercício das competências atribuídas por seus Estados membros^{27, 28}.

O reconhecimento do novo papel da UE na ONU também sofreu críticas, especialmente de Estados menores, como Nauru, que temiam perder sua influência:

No debate geral da Assembleia Geral, o representante de cada Estado-Membro tem o direito de falar, mas apenas dois observadores - a Santa Sé e a Palestina - são convidados a falar. De acordo com a proposta de resolução, além do direito de cada Estado-membro da UE a falar, tempo adicional seria permitido um representante da organização observadora UE para falar e apresentar os pontos de vista acordados dos 27 membros da UE, cujos representantes já teriam falado^{29, 30}.

²⁷ Tradução livre do original em inglês: “Noting that the States members of the European Union have entrusted the external representation of the European Union, previously performed by the representatives of the member State holding the rotating Presidency of the Council of the European Union, to the following institutional representatives: the President of the European Council, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the European Commission, and European Union delegations, which have assumed the role of acting on behalf of the European Union in the exercise of the competences conferred by its member States”

²⁸ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 65/276: Participation of the European Union in the work of the United Nations**. New York: UNGA, 2011. p. 1.

²⁹ Tradução livre do original em inglês: “In the general debate of the General Assembly, the representative of every Member State is entitled to speak, yet only two observers — the Holy See and Palestine — are invited to speak. Pursuant to the draft resolution, in addition to the right of every EU member State to speak, additional time would be permitted to a representative of the EU observer organization to speak and put forward the agreed views of the 27 members of the EU, whose representatives would already have already spoken”

³⁰ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Sixty-fifth session. 88th plenary meeting (A/65/PV.88)**. New York: UNGA: 2011. p. 7.

Nesse caso, a supranacionalização da PESC, ao contrário do que transparece de uma análise menos detida, acaba sendo realizada não em prejuízo dos Estados-membros, mas em seu benefício. Como salientou o representante de Nauru, além de os membros do bloco terem seu direito de se pronunciar garantido, a UE também pode usufruir disso. É verdade que um Estado-membro pode usar o seu pronunciamento para reforçar uma política do bloco, mas o mais provável é que ele aproveitará a oportunidade para expor suas posições individuais ainda não acordadas no âmbito de uma decisão comum, deixando para o representante da UE as opiniões conjuntas. Apesar desse aparente benefício dos europeus, o precedente para o reconhecimento de outros organismos regionais, inclusive seus requisitos, foi inscrito na própria resolução:

Reconhece que, na sequência de um pedido em nome de uma organização regional que tem o estatuto de observador na Assembleia Geral e cujos Estados membros concordaram arranjos que permitem que representantes dessa organização para falar em nome da organização e de seus Estados membros, a Assembleia pode adotar modalidades para a participação de representantes dessa organização regional, tais como as estabelecidas no anexo à presente resolução^{31,32}.

Desse modo, apesar de a UE não ser um Estado, a AGNU parece ter nesse caso reconhecido a supranacionalização provocada pelo Tratado de Lisboa no âmbito da PESC. As demais organizações, se reunirem os requisitos supranacionais já alcançados pela UE, podem vir a ter o mesmo “status” reconhecido. A supranacionalidade, nesse caso, parece derivada especialmente do fato de que a UE pós-Lisboa é representada na ONU por funcionários públicos internacionais, e não por diplomatas nacionais, o que já foi apresentado como característica supranacional das organizações no primeiro capítulo. Assim, ao deixar de ser representada pelo Estado que detém a Presidência, a UE passa a reivindicar um reconhecimento de seus funcionários, e acaba sendo atendida.

³¹ Tradução livre do original em inglês: “Recognizes that, following a request on behalf of a regional organization that has observer status in the General Assembly and whose member States have agreed arrangements that allow that organization’s representatives to speak on behalf of the organization and its member States, the Assembly may adopt modalities for the participation of that regional organization’s representatives, such as those set out in the annex to the present resolution”

³² UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 65/276: Participation of the European Union in the work of the United Nations**. New York: UNGA, 2011. p. 2.

Aliás, a representação internacional por parte da Presidência rotativa foi alvo de críticas de Tony Blair, diante do espanto de George W. Bush em uma reunião do G8 em Gênova em 2001, em que a Bélgica detinha a Presidência e o seu Primeiro-Ministro à época, Guy Verhofstadt, discursava em nome da UE. Blair narra o que ouviu de Bush: *“Vocês puseram os belgas para dirigir a Europa? – Balançou a cabeça agora chocado com a nossa estupidez.”*³³. Apesar dessa crítica, a realidade de hoje pode parecer não ser muito diferente, uma vez que o Conselho Europeu continua sendo presidido por um belga, van Rompuy, também ex-Primeiro-Ministro da Bélgica. A grande mudança é que hoje o belga é um funcionário europeu, e não nacional.

Em estudo desenvolvido junto ao Colégio da Europa em Bruges, já foi abordado o impacto de Lisboa no papel externo da Presidência rotativa. Segundo a autora:

A introdução de um catálogo de competências (exclusivas, partilhadas, paralelas, art. 2-4 TFUE) e de uma personalidade jurídica para a União Europeia (Art. 47 ° do TUE) procura aumentar a sua capacidade de entrar em relações com outros Estados e reforçar o seu estatuto nas negociações internacionais. Na ausência de competência da UE, a competência permanece com os Estados membros e a Presidência rotativa deve ser responsável por essas negociações. Como a PESC é ‘sujeita a regras e procedimentos específicos’, o ex-segundo pilar foi basicamente mantido em seu estatuto especial^{34, 35}.

Segundo Szabó, ainda:

As mudanças do TdL reescrevem os papéis tradicionais e as tarefas da Presidência enquanto novos ‘chefes’ estão assumindo algumas tarefas e funções da Presidência rotativa e, portanto, desafiando a velha prática. O funcionamento real do Tratado, no entanto, pode repousar sobre as práticas e os precedentes estabelecidos durante o

³³ BLAIR, Tony. **Uma jornada**. Trad. Wladir Dupont e Dalila Pinheiro. São Paulo, Saraiva, 2011. p. 654.

³⁴ Tradução livre do original em inglês: *“The introduction of a catalogue of competences (exclusive, shared, parallel, Art. 2-4 TFEU) and of a legal personality for the EU (Art. 47 TEU) seeks to enhance its capacity to enter into relations with other states and to strengthen its status in international negotiations. In the absence of EU competence, the competence remains with the member states and the rotating Presidency should be in charge of such negotiations. As the CFSP is ‘subject to specific rules and procedures’, the former second-pillar was basically retained in its special status”*.

³⁵ SZABÓ, Erika Márta. **Background Vocals: What Role for the Rotating Presidency in the EU’s External Relations post-Lisbon?** Brugge: College d’Europe, 2011. p. 7.

período de transição, que será destaque através de vários casos durante o mandato as Presidências belga e húngara^{36,37}.

Por esse motivo, a implementação do Tratado de Lisboa pode nos trazer mais alguns elementos importantes para identificar mais precisamente os contornos da supranacionalização operada. Desse modo, apesar das mudanças, a autora defende que há limitações da supranacionalidade observada na prática: *"A prática das Presidências rotativas belga e húngara vai mostrar que alguma margem de manobra ainda existe para a Presidência rotativa nas relações externas da UE"*^{38,39}

A referida autora ressalta, ainda:

Com esta mudança no domínio da PESC, a Presidência perdeu o seu papel tanto como ponto de contato para Estados-membros quanto como 'oficial de ligação' entre outras instituições da UE. A Presidência não está mais no comando dos preparativos do CNE, de coleta de informações de chegar a acordos. O mesmo se aplica ao Conselho Europeu, que é liderado pelo presidente permanente. Isso basicamente sugere que a única posição restante para a Presidência como uma cadeira está na COREPER II onde as decisões importantes são discutidas (assuntos especialmente horizontais) antes de encaminhar os processos ao nível ministerial. Isso permite que a cadeira rotativa possa exercer sua influência sobre os preparativos das reuniões do CNE^{40,41}.

Quanto à escolha das Presidências da Hungria e da Bélgica para a sua análise, Szabó ressalta:

³⁶ Tradução livre do original em inglês: "The changes of the ToL rewrite the traditional roles and tasks of the Presidency as the new 'chiefs' are taking over some tasks and roles of the rotating Presidency and therefore challenging the old practice. The real functioning of the Treaty, however, may rest on the practices and precedents set during the transitional period, which will be highlighted through various cases during the Belgian and Hungarian Presidencies' mandate"

³⁷ SZABÓ, 2011, p. 7.

³⁸ Tradução livre do original em inglês: "The practice of the Belgian and the Hungarian rotating Presidencies will show that some room for manoeuvre still exists for the rotating Presidency in the EU's external relations."

³⁹ SZABÓ, 2011, p. 7.

⁴⁰ Tradução livre do original em inglês: "With this change in CFSP matters, the Presidency lost its role both as contact point for member states³¹ and as 'liaison officer' among other EU institutions. The Presidency is no longer in charge of the FAC preparations, information-gathering and finding compromises. The same applies to the European Council, which is led by the permanent president. This basically suggests that the only remaining position for the Presidency as a chair is in the COREPER II where important decisions are discussed (especially horizontal issues) before forwarding the dossiers to the ministerial level. This allows the rotating chair to exert its influence over the preparations of the FAC meetings"

⁴¹ SZABÓ, 2011, p. 8.

Ao falar sobre a Presidência rotativa sob Lisboa, uma cooperação mais estreita entre os membros do trio é crucial. O trio de Espanha, Bélgica e Hungria foi uma boa mistura pois todos eles tinham suas próprias prioridades e conseguiu a cooperar em uma maneira eficaz. No entanto, apenas os dois últimos membros do trio serão cobertos, uma vez que os termos do Presidências belga e húngara constituem uma fase posterior na implementação do Tratado e os dois países têm mais em comum^{42 43}

Com relação à Bélgica, a referida autora sublinha:

Enquanto uma atitude cooperativa era esperada de ambos os lados, provou-se muito mais forte a partir da Bélgica, devido a sua atitude muito pró-integracionista, a postura de apoio e interpretação ampla do Tratado. Ao dar um exemplo, a Bélgica criou e promoveu precedentes que serão difíceis de reverter por outras Presidências rotativas (efeito de 'lock-in')^{44 45}

Ao analisar o caso da Líbia:

As Presidências belga e húngara deram total apoio ao trabalho do SEAE em matéria de PESC. Apesar de todos os atores aceitarem um papel subalterno da Presidência, a gravidade dos acontecimentos externos, o 'caos' institucional e a incerteza exigiram o apoio da Presidência^{46 47}

Segundo ela:

⁴² Tradução livre do original em inglês: “When talking about the rotating Presidency under Lisbon, a closer cooperation between the trio members is crucial. The trio of Spain, Belgium and Hungary was a good mix as they all had their own priorities and managed to co-operate in an effective manner. However, only the last two members of the trio will be covered, since the terms of the Belgian and Hungarian Presidencies constitute a later stage in the implementation of the Treaty and the two countries share more in common”

⁴³ SZABÓ, 2011, p. 14.

⁴⁴ Tradução livre do original em inglês: “While a cooperative attitude was expected from both sides, it proved much stronger from Belgium due to its very pro-integrationist attitude, supportive stance and broad Treaty interpretation. By giving such an example, Belgium created and promoted precedents which will be difficult to reverse by other rotating Presidencies (lock-in effect)”

⁴⁵ SZABÓ, 2011, p. 16.

⁴⁶ Tradução livre do original em inglês: “The Belgian and the Hungarian Presidencies gave full support to the work of the EEAS in CFSP matters. Although all actors accepted the Presidency’s subordinate role, the gravity of external events, the institutional ‘chaos’ and uncertainty required the support of the Presidency as well”

⁴⁷ SZABÓ, 2011, p. 24-25.

Embora a Presidência húngara não tenha desempenhado nenhum papel explícito, houve alguns passos que faltaram do lado do SEAE, que foram cobertos pela Presidência. Como a situação na Líbia foi muito grave, o papel do Conselho Europeu foi estendido bastante cedo. No entanto, desde o início da crise, a Presidência conseguiu preencher as lacunas e adotou uma postura ativa e solidária com a Comissão, o Conselho Europeu, a AR e o SEAE^{48, 49}.

Desse modo, para ela: *"A Presidência rotativa ainda tem um papel modesto a desempenhar no nível da UE uma vez que questões ainda estão muito interligadas em matéria de PESC com outras configurações do Conselho^{50, 51}".* O estudo foi baseado em: *"noção de 'papel' como exercido sob o sistema de Nice em que a Presidência rotativa, entre outros, assumiu as funções de um formador de agenda, criador de consenso e representante externo^{52, 53}".*

Uma das principais conclusões da autora é que:

Os estudiosos argumentavam que o TdL reduziu significativamente o papel da Presidência rotativa nas relações externas da UE. O trabalho, no entanto, salientou que esta afirmação é válida principalmente para o domínio da PESC, pois em outras áreas de competência (exclusiva e compartilhada) a presidência rotativa manteve seus antigos poderes^{54, 55}.

Desse modo, observa-se que os casos práticos vêm a reforçar as conclusões da análise do texto do TdL. Conforme previsto, no âmbito da PESC a Presidência

⁴⁸ Tradução livre do original em inglês: *"Although the Hungarian Presidency played no explicit role, there were some steps missing from the EEAS's side, which were covered by the Presidency. As the situation in Libya was very severe, the role of the European Council was extended quite early. However, from the start of the crisis, the Presidency managed to fill in the gaps and took an active and supportive stance with the Commission, the European Council, the HR and the EEAS"*

⁴⁹ SZABÓ, 2011, p. 25.

⁵⁰ Tradução livre do original em inglês: *"the rotating Presidency still has a modest role to play at the EU level since issues are still very much interrelated in CFSP matters with other Council configurations"*

⁵¹ SZABÓ, 2011, p. 28.

⁵² Tradução livre do original em inglês: *"notion of 'role' as exercised under the Nice system under which the rotating Presidency, among others, took over the roles of an agenda-shaper, consensus-builder and external representative"*

⁵³ SZABÓ, 2011, p. 28.

⁵⁴ Tradução livre do original em inglês: *"Scholars argued that the ToL significantly reduced the rotating Presidency's role in the EU's external relations. The paper, however, pointed out that this statement is valid mainly for the field of CFSP, as in other areas of competence (exclusive and shared) the rotating Presidency kept its former powers"*

⁵⁵ SZABÓ, 2011, p. 29.

rotativa teve seu papel diminuído drasticamente, resultado da supranacionalização ocorrida principalmente com os novos cargos de Alto Representante e Presidente do Conselho Europeu.

Ainda em maio de 2011, cumpre ressaltar as decisões dos Conselhos da UE⁵⁶ e da UEO⁵⁷ em encerrar as atividades dessa última no dia 30 de junho de 2011. Segundo tais decisões, o Centro de Satélites⁵⁸ da UE passa a incorporar todas as atividades remanescentes da UEO a partir dessa data. Dessa maneira, é finalizada a absorção total da UEO por parte da UE e essa última passa a ser a principal organização de segurança exclusivamente composta por Estados europeus. Cabe ressaltar aqui o impacto em relação à personalidade jurídica, sendo a da UE reforçada, uma vez que passa a atuar em todas as áreas que antes eram da UEO. O desaparecimento total da UEO encerra um capítulo fundamental na história europeia, em que a cooperação em *high politics* caminhava em paralelo às integração econômica. Como visto, os caminhos às vezes se cruzavam, mas agora fica praticamente impossível o desenvolvimento de cooperação institucional em segurança entre os europeus sem envolver a UE. Persistem outras organizações militares, como a OSCE e a OTAN, porém estas envolvem atores extra-europeus (EUA, em especial) e não são nesse sentido comparáveis à UEO.

3. Obstáculos e aberturas à integração política

Após analisada a implementação das reformas de Lisboa, passa-se a avaliar as aberturas à supranacionalização, bem como seus obstáculos. Um dos principais limite à supranacionalização, segundo estudo anterior⁵⁹, seria o poder de veto que a França e o Reino Unido possuem no Conselho de Segurança da ONU, que lhes assegura controle sobre decisões relativas à segurança global. Protagonismo menor não seria aceito em nível regional. Em outro trabalho, concluiu-se que “*enquanto não houver*

⁵⁶ EUROPEAN UNION. **COUNCIL DECISION 2011/297/CFSP**. Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em 07/10/2012.

⁵⁷ WESTERN EUROPEAN UNION. **DECISION OF THE COUNCIL OF THE WESTERN EUROPEAN UNION ON THE RESIDUAL RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE WEU**. Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em 07/10/2012.

⁵⁸ O Centro de Satélites da UE foi criado a partir de 1 de janeiro de 2002 como resultado da incorporação do Centro de Satélites da UEO, nos termos da ação comum n. 555 do Conselho, de 20 de julho de 2001.

⁵⁹ PEREIRA, Demetrius Cesário. **União Européia: a Política Externa e de Segurança Comum em um mundo unipolar**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Campinas: UNICAMP, 2005.

uma reforma do Conselho de Segurança da ONU em que Reino Unido e França deixem de ter o poder de veto, a supranacionalização da PESC deve encontrar dificuldades”⁶⁰. Este pode não ser o único obstáculo a um maior protagonismo da Europa na sociedade internacional, mas parece ser o maior. Para tal reforma, países importantes como *“Itália propõem que a Europa tenha um assento unificado, enquanto que a Alemanha quer um assento permanente no referido órgão*”⁶¹. A proposta italiana, apoiada por outros membros da UE como Espanha e Polónia, esbarra no fato de que só Estados têm assentos no CSNU. De todo modo, a alteração só pode ser feita por uma reforma, que pode vir a prever a participação de uma organização internacional. Aliás, o reconhecimento especial da UE pela AGNU já poderia ser considerado um pequeno passo nesse sentido. Segundo o ex-Ministro de Relações Exteriores da Itália, Franco Frattini, o TdL levaria também para a mesma solução: *“O presente se chama Tratado de Lisboa [legislação da União Europeia que entrou em vigor no ano passado] e o tratado caminha na direção de um assento europeu’, apontou o chanceler*”⁶². Apesar disso, o processo decisório excessivamente intergovernamental da PESC provavelmente iria fazer com que o representante europeu ficasse a maior parte do tempo calado enquanto os demais membros decidiriam as questões relevante da segurança mundial.

De todo modo, se fosse preservada a ponderação de votos atual, o poder de veto poderia ser mantido em casos de uma maioria qualificada superior em relação aos países com 29 votos no Conselho da UE. Assim, França, Reino Unido, Alemanha e Itália preservariam o poder de vetar a política externa europeia, enquanto que os outros 23 membros perderiam tal prerrogativa. Tal sugestão foi esboçada em obra anterior, acrescentando que *“os demais países poderiam bloquear decisões, mas somente se somassem o mesmo número de votos desses países. Desse modo, haveria uma conciliação entre o poder de veto e o procedimento por maioria*”⁶³. Além disso, o procedimento situa-se entre a intergovernamentalidade e a supranacionalidade.

Deve-se destacar ainda algumas observações publicadas em obra anterior:

⁶⁰ PEREIRA, Demetrius Cesário. Política Externa e de Segurança Comum e Cooperação Intergovernamental. In: RICHTER, Thomas e SCHMIDT, Rainer. **Integração e Cidadania Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 612.

⁶¹ PEREIRA, 2011. p. 612.

⁶² Itália defende reforma no Conselho de Segurança da ONU. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 nov. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/827790-italia-defende-reforma-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml>. Acesso em 23 out. 2012.

⁶³ PEREIRA, 2011. p. 613.

Com as alterações do Tratado de Lisboa no processo decisório do Conselho, que entram em vigor a partir de 2014, ainda existe a possibilidade de conciliar o sistema adotado pela ONU com o sistema europeu, preservando o princípio da compatibilidade entre o regime global e o regime regional de segurança. Desse modo, as decisões da PESC poderiam passar a ser adotadas em geral pela regra da maioria qualificada prevista em Lisboa sem que houvesse prejuízo ao veto estabelecido pelo regime global de segurança estabelecido pela ONU. Para isso, bastaria instituir um voto de bloqueio (veto) com base na população dos Estados que possuem veto do Conselho de Segurança da ONU. Com base na Tabela 1, os dois países membros que possuem o poder de veto possuem quase a mesma população, que representa em torno de 12% da população do bloco. Desse modo, o bloqueio, nos casos de decisões relativas à PESC, poderia não mais ser de 4 Estados, como previsto para outras áreas, mas de um ou mais Estados que representem em torno de 12% da população do bloco. Assim, preserva-se o veto da França e do Reino Unido, tanto no sistema global como regional. Com isso, promove-se uma compatibilização entre os dois regimes, além de garantir a democracia no processo decisório da UE e uma maior supranacionalização, que vem sendo almejada pelos subsequentes tratados que reformam o processo de integração europeia⁶⁴.

Tal solução parece institucionalizar uma espécie de novo Concerto Europeu que vem se desenhando na política europeia. Analistas de política europeia como Moravcsik⁶⁵ (e George e Bache⁶⁶) têm destacado França, Alemanha e Reino Unido como principais atores do processo de integração. A Itália costuma aparecer em segundo plano. Apesar disso, deve-se destacar que o Reino Unido é excluído em grande parte das decisões na área econômica, uma vez que não adota o Euro como moeda. A Itália, por sua vez, além de ser um dos membros fundadores do processo de integração, adota o Euro, o que pode compensar sua menor proeminência política. Segundo George e Bache, *“A Itália era um estranho entre os seis Estados-membros fundadores. Ela tinha um grau muito menor de dependência comércio com o resto da CE original do que qualquer dos outros membros^{67,68}”*. Os referidos autores destacam

⁶⁴ PEREIRA, 2011. p. 613.

⁶⁵ MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998..

⁶⁶ GEORGE, Stephen e BACHE, Ian. **Politics in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2001.

⁶⁷ Tradução livre do original em inglês: *“Italy was the odd one out of the six founder member states. It had a much lower degree of trade dependence with the rest of the original EC than any of the other members”*.

que, em termos de população, a Itália praticamente se iguala à França e ao Reino Unido e destacam:

No entanto, o seu peso diplomático nunca foi tão grande quanto qualquer outro. Em parte, isso foi devido ao estado caótico da política interna italiana, coalizões governamentais mudaram com notável frequência durante os anos 1960 e 1970. Na década de 1980, após o fim da guerra fria, o sistema foi lançado em desordem ainda mais pela necessidade de uma reestruturação fundamental. Líderes políticos italianos foram se irritando com a forma como a aliança franco-alemã dentro da CE muitas vezes os ignorou. Às vezes, isso os levou a trabalhar com os britânicos, especialmente em questões relacionadas à segurança e defesa, em que seu apego mútuo forte pela aliança atlântica tem ajudado os dois a se ver olho no olho⁶⁹ ⁷⁰.

Por outro lado, a perda do poder de veto pelos Estados menores não deveria, em tese, ser obstáculo a uma supranacionalização maior da PESC. O apego ao poder de veto em assuntos europeus parece ser contraditório ao papel secundário que esses países têm em nível global. Lembre-se que a composição do Conselho de Segurança da ONU nem sempre contempla esses países. Além disso, mesmo quando presentes, uma decisão pode desprezá-los. Apesar disso, vários países menores vem desafiando a unidade da política externa europeia, como no caso do reconhecimento da Macedônia, que foi bloqueado pelos gregos por conta do nome do referido país. Segundo Desmond Dinan, *"a Grécia também bloqueou o reconhecimento, por parte da CE, da vizinha Macedônia, a menos que a ex-república Iugoslava, tendo roubado 'um nome historicamente grego e alimentado longamente apetites pelo território grego', mudasse seu nome⁷¹,⁷²*. Exemplos como esse reforçam a ideia de se retirar o poder de veto dos países menores. Atitudes de bloqueio dos menores podem levar os “grandes”

⁶⁸ GEORGE; BACHE, 2001, p. 201.

⁶⁹ Tradução livre do original em inglês: “However, its diplomatic weight has never been as great as either. Partly this has been because of the chaotic state of Italian domestic politics, Government coalitions changed with remarkable frequency during the 1960s and 1970s. In the late 1980s, following the end of the cold war, the system was thrown into further disarray by the need for a fundamental restructuring. Italian political leaders have been irritated by the way the Franco-German alliance within the EC has often ignored them. At times, this has led them to work with the British; especially on issues related to security and defence, where their mutual strong attachment to the Atlantic alliance has helped the two see eye-to-eye”

⁷⁰ GEORGE; BACHE, 2001, p. 201.

⁷¹ Tradução livre do original em inglês: “Greece also blocked EC recognition of neighboring Macedonia unless the former Yugoslav republic, having stolen ‘a historically Greek name and feeding long-nourished appetites for Greek territory’, changed its name”.

⁷² DINAN, Desmond. **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 590.

a praticarem uma política externa desvinculada da União Europeia, o que prejudica a imagem do bloco. A formação do “Grupo de Contato” na Guerra da Bósnia ilustra bem essa possibilidade, em que os “quatro grandes” agiram à margem da UE, em conjunto com a Rússia e os EUA. Com relação a esse assunto, Dinan tece os seguintes comentários:

O fracasso da PESC em relação às guerras da Iugoslávia tornou-se ainda mais evidente em abril de 1994 com a criação do Grupo de Contato, constituído por Grã-Bretanha, França, Alemanha, Rússia e Estados Unidos, para ‘gerenciar’ a situação iugoslava. Embora os três estados membros da UE no grupo (mais tarde juntou-se a Itália) supostamente representaram a UE, na verdade, eles foram incluídos devido ao seu tamanho e influência e representaram apenas a si mesmos. A criação do Grupo de Contato e a falta de adesão formal da UE relembra os velhos tempos de grandes potências políticas e causou ressentimento considerável entre os outros Estados membros, especialmente aqueles (como os holandeses) com contingentes consideráveis de tropas na Bósnia^{73 74}.

O caso do Grupo de Contato parece ser um bom estudo de caso para a análise dos resultados e dificuldades encontradas pela PESC. A entrada tardia da Itália no grupo chama atenção, quando assumiu a Presidência do Conselho da UE. Apesar disso, quando seu mandato na Presidência expirou, ela conseguiu permanecer, em grande medida por pressionar os EUA com sua localização estratégica para os bombardeios da OTAN. Desse modo, a UE voltou a ser excluída do Grupo e a Itália passa a ser reconhecida como um Estado relevante para uma solução na Ex-Iugoslávia. Por um lado, a existência da UE foi importante para que os italianos fossem reconhecidos como atores relevantes no caso, inicialmente. Hoje, tal situação seria mais difícil de acontecer, uma vez que com o Tratado de Lisboa a rotatividade da Presidência não ocorre mais no âmbito do Conselho Europeu e também no Conselho de Relações Exteriores.

⁷³ Tradução livre do original em inglês: “*The failure of the CFSP with regard to the Yugoslav wars became even more evident in April 1994 with the establishment of the Contact Group, consisting of Britain, France, Germany, Russia, and the United States, to ‘manage’ the Yugoslav situation. Although the three EU member states in the group (later joined by Italy) supposedly represented the EU, in fact they were included because of their size and influence and represented only themselves. The establishment of the Contact Group and the lack of formal EU membership in it harked back to the old days of great-power politics and caused considerable resentment among other member states, especially those (such as the Dutch) with sizable contingents of troops in Bosnia*”.

⁷⁴ DINAN, 2005. p. 591.

Ainda com relação à Ex-Iugoslávia, cumpre ressaltar o caso do Kosovo. A maior parte dos países-membros da UE reconhece o Kosovo como Estado soberano, inclusive os “quatro grandes”. A minoria, entre eles Espanha, Grécia, Chipre e Romênia, entendem que o território faz parte da Sérvia. Se a votação por maioria simples, ou qualificada fosse adotada no Conselho, a UE reconheceria o Estado kosovar. De todo modo, a UE mantém relações com o Kosovo, que incluem a EULEX, denotando o reconhecimento da sua personalidade jurídica internacional. O Parlamento Europeu, inclusive, já solicitou ao Conselho, em votação em que a esmagadora maioria dos eurodeputados foi a favor do reconhecimento do Kosovo como Estado. De todo modo, nota-se que o caso do Kosovo vem paulatinamente tornando-se cada vez mais supranacional, em um processo de “bruxelização” que pretende incorporar o território aos padrões europeus. A EULEX, criada no âmbito da PESD antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, consiste no maior contingente de funcionários europeus fora de Bruxelas, sendo responsável pela estabilização política do referido território. Com a entrada em vigor do referido Tratado, a UE deixa de ter duas representações separadas em Pristina (uma para a Comissão e outra para o Conselho) e passa a contar com uma representação única, sob a tutela do Alto Representante, denotando uma maior coesão da ação europeia na região. Todavia, os aspectos militares do processo de estabilização ainda estão sob a tutela da OTAN, enquanto que os europeus são responsáveis pela manutenção do Estado de Direito, ajudando na administração da justiça e das forças policiais. Uma bruxelização ainda maior do Kosovo ocorreu com o reconhecimento da Sérvia como candidato à adesão à UE. Com isso, grande parte das competências sobre a Sérvia e o Kosovo saiu do âmbito da PESC e passou à Comissão, na figura do Comissário para a política de alargamento e vizinhança, o tcheco Stefan Füle, responsável pela negociações de alargamento. Desse modo, vemos que a política externa europeia em relação a Estados europeus tende a tornar-se cada vez mais supranacional, especialmente com o progressivo reconhecimento de candidatos à adesão. Espera-se, todavia, que haja uma coordenação de Füle com todo o Colégio de Comissários, especialmente com Lady Ashton, Comissária responsável pela coordenação das relações externas da União. Observa-se, assim, que os limites à supranacionalidade da PESC podem ser driblados por meio da progressiva transferência de competências ao Comissário para o alargamento. Assim, paulatinamente as decisões sobre o Kosovo vem passando de um método com características intergovernamentais para um processo decisório mais

supranacional, até que o território esteja preparado e atenda aos padrões para entrada na União. Desse modo, percebe-se que as limitações no processo decisório em relação à PESC, que até agora impediram o reconhecimento do Kosovo como Estado soberano, vem sendo transpostas por meio de outros instrumentos à disposição do Alto Representante, inclusive com a transferência de competências ao Comissário para o alargamento.

Quanto à representação internacional do bloco, especialmente em reuniões e conferências, parece haver uma confusão entre as competências do Presidente do Conselho Europeu e da Comissão. A presença da Alto-Representante nas reuniões esclarece a atribuição de ambos, uma vez que cabe, em última instância, a ela decidir o que é de competência da Comissão ou do Conselho. Em linhas gerais, os assuntos atinentes à PESC são de atribuição do Conselho (e Conselho Europeu), enquanto que os demais assuntos de relações externas são atribuídos à Comissão. A linha de separação é muito tênue e a solução trazida por Lisboa de combinar os cargos de Presidente do Conselho de Relações Exteriores e Vice-Presidente da Comissão parece ter levado isso em conta. Em linhas gerais, cabe ao Conselho os assuntos de *high politics*, ficando a Comissão com as *low politics*. Antes mesmo do Tratado de Lisboa estava claro que os assuntos de segurança e defesa seriam atribuição dos governos, representados no Conselho. Quanto ao conteúdo das decisões, as teorias sobre a securitização podem dar uma proeminência do Conselho Europeu sobre a Comissão. O fato é que, dentro do funcionamento geral da União, cabe ao Conselho decidir e à Comissão executar suas decisões. Por isso, muitas vezes o Presidente da Comissão é comparado a uma espécie de Primeiro-Ministro da União, presidindo em grande medida o poder executivo do bloco, em que os Ministros seriam os comissários. Nesse raciocínio, poderíamos considerar o Presidente do Conselho Europeu uma espécie de Presidente da União, com as competências definidas no Tratado de Lisboa. As análises que comparam a estrutura europeia a sistemas políticos estatais costumam considerar o Conselho uma espécie de Senado (câmara alta), em que encontram-se representados os Estados-membros. O Parlamento Europeu, por sua vez, seria uma espécie de Câmara de Deputados (câmara baixa). A divisão de competência entre um Presidente (chefe de Estado) e um Primeiro-Ministro (chefe de governo) varia bastante de país para país. Tanto isso é verdade que, no Conselho Europeu, a Alemanha é representada por seu Primeiro-Ministro, também conhecido como Chanceler, enquanto que a França se faz representar por seu Presidente, apesar de

ambos os países poderem ser considerados Repúblicas parlamentaristas. A representação internacional da UE, assim, parece recair, primariamente, nas mãos do Presidente do Conselho Europeu, que pode invocar inclusive questões de segurança (PESC) para garantir sua proeminência em relação à Comissão. Nas questões menos importantes (ou menos ligadas à segurança), também conhecidas como *low politics*, a Comissão mantém suas competências, como é o caso do comércio. O Presidente da Comissão parece pode exercer todas as funções de representação na ausência do Presidente do Conselho, uma vez que encontra-se em hierarquia superior ao Alto Representante, que é vice-Presidente da Comissão na pasta de relações exteriores. A confusão deixa de existir quando a Cúpula (presidentes) não está representada, cabendo ao Alto Representante todas as competências externas. Na hipótese de o próprio Alto Representante se ausentar, cabe a ele designar seu substituto. Assim, a figura do Alto Representante emerge como chave para as relações externas da União, exercendo o papel de uma espécie de “Minerva” quando há divergências entre os dois Presidentes. A proposta de fusão dos dois cargos de Presidente, como visto anteriormente, seria possível sem alteração dos tratados, levando a uma maior supranacionalização da PESC, uma vez que o incumbente seria responsável perante o Parlamento, uma instituição tipicamente supranacional.

Apesar dessas diferenças jurídico-institucionais, o que ocorre nas relações internacionais contemporâneas é um entrelaçamento cada vez maior das questões econômicas e políticas. Desse modo, as políticas comerciais e de cooperação abordam aspectos políticos, assim como a PESC leva em conta fatores econômicos. Das diferenças jurídico-institucionais na produção das políticas externas surge o questionamento político. Assim, a dúvida é se a UE atua como um ator coeso nas relações internacionais, com “políticas externas” coerentes e compatíveis entre si, ou se o que prevalece é a dissonância. Além disso, a dissonância pode se dar entre as instituições europeias (principalmente Comissão e Conselho) ou entre os Estados-membros do bloco. No segundo caso, ou seja, se há uma desconexão, a União tende a ser vista como um gigante econômico, mas um anão político e militar. Porém, se há uma coerência ela atuaria como um verdadeiro ator no sistema internacional. Para Krotz:

Em termos de práticas institucionais básicas da política externa e assuntos de segurança, uma unidade mais ou menos coesa europeia em assuntos internacionais

poderia criar um mundo e definir um tempo diferente do que a Europa e a área do Atlântico Norte têm experimentado ao longo dos últimos dois séculos. Com relação ao passado recente e mais distante da Europa, um ator externo político europeu unificado representaria um grande salto a partir do clássica condução da política externa europeia centrada no Estado-nação dos séculos XIX e XX - estivessem os europeus equilibrando uns contra os outros, agindo em concerto ao estilo do século XIX, guerreando contra os outros ou vagamente coordenando em matéria de política externa e de segurança^{75, 76}.

Apesar disso, a referida supranacionalização, dando mais poder às instituições europeias ocorreu de um modo que mudou o equilíbrio de poder no bloco. Uma das conseqüências disso é o aumento do poder dos grandes países, por possuírem uma maior população. A atribuição do cargo de Alto Representante para uma cidadã britânica parece confirmar o medo dos países menores que a política externa seja em grande medida controlada pelos grandes. Apesar de os Estados menores ainda manterem seu poder de veto nas decisões do Conselho em matéria da PESC, a possibilidade de abstenção construtiva e a pressão dos grandes parece institucionalizar uma espécie de Concerto Europeu na política externa do bloco. Quanto confrontados pelos pequenos, os grandes tendem a seguir políticas externas independentes e muitas vezes concertadas, desprezando a UE. Como exemplos disso temos caso emblemático da Ex-Iugoslávia, como a formação do Grupo de Contato reunindo os “quatro grandes”, a resistência grega a reconhecer a Macedônia e também o caso do Kosovo, em que há um reconhecimento majoritário que inclui as “grandes potências” do Concerto. Desse modo, apesar não plenamente institucionalizado, o Concerto dos grandes na UE vem se tornando uma prática que, quando contestado, age à margem do bloco, enfraquecendo a organização. Assim, observa-se que a União Europeia, após o Tratado de Lisboa, ganhou ainda mais relevância como ator internacional. Apesar disso, a discordância entre os Estados, especialmente a resistência dos Estados

⁷⁵ Tradução livre do original em inglês: “*In terms of basic institutional practices in foreign policy and security affairs, a more or less cohesive European unit in international affairs would create a world and define a time different from what Europe and the North Atlantic area have experienced over the past two centuries. With respect to Europe’s recent and more distant pasts, a unified European external political actor would represent a major leap from the classic nation-state-centric European foreign policy conduct of the 19th and 20th centuries – whether the Europeans were balancing against each other, acting in concert 19th-century style, warring against one another or loosely co-ordinating in matters of foreign policy and security*”

⁷⁶ KROTZ, Ulrich. Momentum and Impediments: Why Europe Won’t Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon. **Journal of Common Market Studies**. London. v. 47. n. 3. 2009. p. 558.

menores em conformar-se com a dominação dos grandes, faz com que o bloco perca sua importância diante de algumas situações críticas.

Com relação à política externa, Ginsberg⁷⁷ cria um modelo conceitual para o sistema europeu. Com o fim de analisar o impacto político da UE no sistema internacional, o referido autor destaca a importância do processo decisório em relação à política externa europeia. Para ele, *"quanto maior impacto externo a UE tem, mais a UE desenvolverá um sistema viável de tomada de decisão em política externa"*^{78,79}. O autor acaba concluindo que esse impacto existe e estaria aumentando. Desse modo, o processo decisório deveria acompanhar tal desenvolvimento.

Cabe ressaltar, ainda, que o fato de os pesos de cada país se derem por conta da população parece ser um aspecto que reforça o papel dos grandes no sistema de tomada de decisões do Conselho da UE. Nesse sentido, parece que a organização é mais supranacional em relação aos membros com menor poder de voto.

De todo modo, a supranacionalização ainda encontra espaço para ocorrer, por meio da cooperação reforçada e da cooperação estruturada permanente, por exemplo. Além disso, nas hipóteses em que as decisões do Conselho podem ser tomadas por maioria qualificada (art. 31 do TUE), que tendem a se alargar com o tempo, parece haver uma supranacionalização crescente. Isso ocorre nas situações em que o Conselho Europeu já tiver adotado uma estratégia comum, tiver feito um pedido de proposta ao Alto Representante ou quando execute uma ação ou posição comum. Além disso, o Conselho Europeu pode autorizar o Conselho a tomar decisões por maioria qualificada em qualquer outra situação referente à PESC (excluídas questões militares ou de defesa). Deve-se sublinhar, também, que todas essas decisões são obrigatórias, o que deve gerar uma convergência (supranacionalização) crescente das ações dos Estados-membros.

4. Considerações finais

Com base no exposto, observa-se que após a assinatura do TdL e em sua fase inicial de implementação, a PESC continuou se desenvolvendo até o fim do período

⁷⁷ GINSBERG, Roy H. **The European Union in International Politics: baptism by fire**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

⁷⁸ Tradução livre do original em inglês: *"the more external impact the EU has, the more the EU will develop a viable foreign policy decision-making system"*.

⁷⁹ GINSBERG, 2001, p. 21.

de análise, em 2011. No período que antecedeu à entrada em vigor das modificações Catherine Ashton foi escolhida para ocupar a função de Alta Representante, enquanto Herman Van Rompuy ficou com o cargo de Presidente do Conselho Europeu, assumindo suas posições em 1º. de dezembro de 2009. Lady Ashton passou a exercer seu papel como chefe da diplomacia europeia nos mais diversos foros internacionais, aproximando os assuntos econômicos e de segurança em matéria de política externa e instalando o serviço diplomático europeu (SEAE). Van Rompuy também passou a presidir as reuniões dos líderes europeus, além de representar a UE em cúpulas internacionais, às vezes ao lado de Barroso, o Presidente da Comissão. O desaparecimento da CE fez com que a UE tomasse seu lugar como pessoa internacional, tendo seu reconhecimento coroado por seu novo status na Assembleia Geral da ONU. Além disso, o fim da UEO e sua absorção completa pela UE reforçou ainda mais a sua personalidade internacional. Cumpre ressaltar, ainda, a diminuição drástica do papel da Presidência rotativa no âmbito da PESC, refletida no Conselho Europeu e no Conselho de Negócios Estrangeiros, como observou-se pelas presidências belga e húngara. Apesar disso, a cooperação reforçada e a cooperação estruturada permanente ainda não foram devidamente implementadas. O novo acordo da *entente cordiale* no âmbito da segurança ocorreu fora do escopo da UE, mas pode colaborar para uma maior integração nessa área, uma vez que a França e o Reino Unido exercem a liderança do bloco em termos de segurança. Quanto ao novo sistema de votação, a maioria qualificada continua a ser ofuscada pela unanimidade, uma vez que raramente os votos são contados, porém leva os países grandes influenciarem mais no bloco, especialmente com o sistema que deve entrar em vigor somente em 2014.

No tocante aos obstáculos e oportunidades, observa-se que a supranacionalização da PESC encontrou alguns limites, especialmente por conta do processo decisório dominado pela unanimidade e pela proeminência do Conselho, um órgão eminentemente intergovernamental, na sua definição e execução. Além disso, as decisões da UE nessa área, apesar de obrigatórias, carecem de força coercitiva, imediata e de jurisdicionalidade. Apesar dessas limitações, percebe-se que há aberturas à supranacionalização, com a criação de órgãos, encaminhamento de decisões para a maioria qualificada, além de transferência de competências da PESC para a Comissão, como no caso de Estados europeus que estejam negociando o alargamento. A adesão de novos Estados, como deve ocorrer com a Croácia em julho

de 2013, pode complicar o processo decisório, mas também não deixa de representar uma supranacionalização, por meio da imposição do *aquis politique*.

5. Referências

BLAIR, Tony. **Uma jornada**. Trad. Wladir Dupont e Dalila Pinheiro. São Paulo, Saraiva, 2011.

DINAN, Desmond. **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 590.

EUROPEAN COMMISSION. **Taking Europe to the world: 50 years of the European Commission's External Service**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. p. 59

EUROPEAN UNION. **COUNCIL DECISION 2011/297/CFSP**. Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em 07/10/2012.

EUROPEAN UNION. **General Report on the activities of the European Union**. Brussels: Commission, 2012. p. 108.

GEORGE, Stephen e BACHE, Ian. **Politics in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2001.

GINSBERG, Roy H. **The European Union in International Politics: baptism by fire**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

Itália defende reforma no Conselho de Segurança da ONU. Folha de São Paulo, São Paulo, 09 nov. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/827790-italia-defende-reforma-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml>. Acesso em 23 out. 2012.

JONES, Ben. **Franco-british military cooperation: a new engine for European defence?** Paris: EU Institute for Security Studies, 2011.

KROTZ, Ulrich. Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon. **Journal of Common Market Studies**. London. v. 47. n. 3. 2009.

MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

PEREIRA, Demetrius Cesário. Política Externa e de Segurança Comum e Cooperação Intergovernamental. In: RICHTER, Thomas e SCHMIDT, Rainer. **Integração e Cidadania Européia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PEREIRA, Demetrius Cesário. **União Européia: a Política Externa e de Segurança Comum em um mundo unipolar**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Campinas: UNICAMP, 2005.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SZABÓ, Erika Márta. **Background Vocals: What Role for the Rotating Presidency in the EU's External Relations post-Lisbon?** Brugge: College d'Europe, 2011.

UE começa a funcionar sob novas regras do Tratado de Lisboa. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4132059-EI294,00-UE+comeca+funcionar+sob+novas+regras+do+Tratado+de+Lisboa.html>>. Acesso em 01 dez. 2009.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Resolution 65/276: Participation of the European Union in the work of the United Nations**. New York: UNGA, 2011. p. 1.

WESTERN EUROPEAN UNION. **DECISION OF THE COUNCIL OF THE WESTERN EUROPEAN UNION ON THE RESIDUAL RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE WEU.** Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em 07/10/2012.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder.** Brasília: Ed. UnB, IPRI, 2002.