

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DEMETRIUS CESÁRIO PEREIRA

A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de
Lisboa: a caminho da supranacionalidade?

São Paulo

2012

DEMETRIUS CESÁRIO PEREIRA

A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. Área de Concentração: Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa

São Paulo

2012

PEREIRA, D. C. A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade? Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedico este trabalho aos meus familiares e amigos, que me apoiaram e compreenderam minha ausência durante a pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, aos colegas e professores do Departamento de Ciência Política da USP pelas discussões teóricas e amizade. Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Professor Dr. Rafael Antônio Duarte Villa, por toda a contribuição que tem dado à minha carreira, desde o Mestrado, pela orientação no decorrer do presente trabalho e durante suas aulas.

À Professora Dra. Rossana Rocha Reis, por compartilhar seus conhecimentos nas aulas, além de suas orientações e discussões desde antes do início do Doutorado.

À Professora Dra. Deisy Ventura, por apontar falhas de meu trabalho visando sua melhora, além da confiança com o empréstimo de livros que agregaram muito ao resultado final.

À Professora Dra. Laura Ferreira-Pereira, por trazer sua visão europeia ao Brasil, com suas aulas, observações, conhecimento da área e extensa bibliografia.

Ao colega de trabalho, estudos e amigo Feliciano Guimarães, por todos os conselhos, sempre ponderados, em minha vida profissional, estudantil e pessoal, além do apoio nos momentos mais difíceis.

À minha amiga Carolina Pavese que, apesar da distância do outro lado do Atlântico, sempre permaneceu presente, especialmente em minha vida de estudante das relações internacionais, tanto na graduação como na pós-graduação, além do inestimável apoio bibliográfico diretamente da Europa.

Ao meu amigo Maarten van Münster, aos colegas e professores da Academia de Direito Internacional da Haia, por terem colaborado em todos os sentidos para que parte da pesquisa fosse realizada em solos europeus.

Ao meu amigo Rafael Rocha que, mesmo longe, tem me acompanhado nas relações internacionais desde a graduação, me incentivando a participar dos mais diferentes congressos da área, além dos mais variados momentos de descontração, me proporcionando o refúgio perfeito na bela Ilha de Santa Catarina.

Ao meu amigo Alberto Montoya, também presente desde a graduação, como colega de estudos e trabalho, por todas as ideias trocadas, a qualquer hora, em qualquer lugar.

À minha amiga Juliana Viggiano, por sua amizade desde os tempos de colégio, compartilhando o seu orientador bem como sua experiência acadêmica.

Aos professores e colegas da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, por terem contribuído com sua visão jurídica da política internacional.

Aos colegas de trabalho e alunos das Faculdades Integradas Rio Branco, ESPM e Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, por terem contribuído para minha reflexão e terem compreendido meu distanciamento na finalização do presente trabalho. Agradeço especialmente à Professora Dra. Felicia Ponce, colega da ESPM, por ter revisado meu trabalho e me acalmado nas horas de desespero.

Ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, por seu apoio à pesquisa.

À Rai, Vivi e Vasne, do Departamento de Ciência Política da USP, pela eficiência, apoio e disposição em fazer com que tudo corresse conforme o planejado.

A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criativos que estejam à altura dos perigos que a ameaçam.

Robert Schuman

RESUMO

PEREIRA, D. C. **A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?** 2012. 253 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

Esta tese pretende analisar a emergência da União Europeia (UE) como ator político relevante das relações internacionais. Para isso, avaliou-se a influência do Tratado de Lisboa na supranacionalidade da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE. No trabalho, procurou-se apresentar as teorias das relações internacionais, concentrando-se na perspectiva institucionalista para a análise da PESC. A partir daí, discute-se o conceito de supranacionalidade, para então identificar seus elementos característicos nas organizações internacionais, como a composição dos órgãos, o processo decisório, o ordenamento jurídico e a personalidade. Estudou-se também a evolução da Europa como entidade influente na política mundial, desde o Concerto Europeu, passando pela Comunidade Europeia (CE) e Cooperação Política Europeia (CPE) até as discussões que levaram à criação da UE e da PESC pelo Tratado de Maastricht, para depois examinar suas características e evoluções nos Tratados de Amsterdã e Nice. Por fim, o Tratado de Lisboa é analisado, verificando-se a hipótese de aumento no grau de supranacionalidade que ele trouxe à PESC. Assim, o trabalho relaciona os avanços 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 européia.

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

ABSTRACT

PEREIRA, D. C. **The European Union's Common Foreign and Security Policy after the Lisbon Treaty: towards supranationality?** 2012. 253 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2012.

This thesis aims to analyze the emergence of the European Union (EU) as a relevant political actor in international relations. For this, we evaluated the influence of the Lisbon Treaty in the supranationality of Common Foreign and Security Policy (CFSP). At this paper, we tried to present the theories of international relations, focusing on the institutionalist perspective to analyze the CFSP. Thereafter, we discuss the concept of supranationalism, and then identify its characteristic features in international organizations such as the composition of the bodies, decision-making, juridical order and the legal personality. It was also studied the evolution of Europe as an influential entity in world politics since the European Concert, passing by the European Community (EC) and the European Political Cooperation (EPC) to the discussions that led to the creation of the EU and the CFSP in the Maastricht Treaty, and then examined their characteristics and developments in the Treaties of Amsterdam and Nice. Finally, the Lisbon Treaty is analyzed, verifying the hypothesis of an increased degree of supranationalism that it brought to the CFSP. Thus, the research relates the progress of the Lisbon Treaty with the theoretical predictions made by institutionalists, assessing the validity of their arguments and weaving future scenarios with the aid of the theory, especially in relation to the cohesion of European foreign policy.

Keywords: Europe, International Organizations, International Relations, International Security.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1- Intergovernamentalidade <i>versus</i> Supranacionalidade | 86 |
| Tabela 2- Ponderação de votos no Conselho..... | 165 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|----------|---|
| AGNU | Assembleia Geral das Nações Unidas |
| AR | Alto Representante |
| AUE | Ato Único Europeu |
| CE | Comunidade Europeia |
| CECA | Comunidade Europeia do Carvão e do Aço |
| CED | Comunidade Europeia de Defesa |
| CEE | Comunidade Económica Europeia |
| CEEA | Comunidade Europeia de Energia Atômica |
| CIG | Conferência Intergovernamental |
| CIJ | Corte Internacional de Justiça |
| COREU | Correspondência Europeia |
| CPE | Cooperação Política Europeia |
| CPJP | Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal |
| CSCE | Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa |
| CSNU | Conselho de Segurança das Nações Unidas |
| ECOSOC | Conselho Económico e Social da ONU |
| EMUE | Estado-Maior da União Europeia |
| EUA | Estados Unidos da América |
| EULEX | Missão da UE para o Império da Lei no Kosovo |
| EURATOM | Comunidade Europeia de Energia Atômica |
| FRR | Força de Reação Rápida |
| JAI | Justiça e Assuntos Internos |
| MERCOSUL | Mercado Comum do Sul |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OSCE | Organização para a Segurança e Cooperação na Europa |
| OTAN | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| PCSD | Política Comum de Segurança e Defesa |
| PE | Parlamento Europeu |
| PESC | Política Externa e de Segurança Comum |

| | |
|--------|--|
| PESD | Política Europeia de Segurança e Defesa |
| RI | Relações Internacionais |
| SEAE | Serviço Europeu de Ação Externa |
| TC | Tratado Constitucional |
| TdL | Tratado de Lisboa |
| TJCE | Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia |
| TJE | Tribunal de Justiça Europeu |
| TJUE | Tribunal de Justiça da União Europeia |
| TRI | Teoria das Relações Internacionais |
| TUE | Tratado da União Europeia |
| UE | União Europeia |
| UEO | União da Europa Ocidental |
| UNCTAD | Conferência da ONU para o Comércio e Desenvolvimento |
| UNIDO | ONU para o Desenvolvimento Industrial |
| UO | União Ocidental |
| VMQ | Votação por Maioria Qualificada |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1 ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS | 17 |
| 1.1 TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS | 17 |
| 1.2 O CONCEITO DE SUPRANACIONALIDADE | 26 |
| 1.3 FATORES INDICATIVOS DE SUPRANACIONALIZAÇÃO. | 45 |
| 2 HISTÓRICO DA PESC PRÉ-LISBOA | 89 |
| 2.1 DO CONCERTO EUROPEU À COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA. | 89 |
| 2.2 A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA. | 100 |
| 2.3 DO ATO ÚNICO EUROPEU ÀS NEGOCIAÇÕES DE MAASTRICHT | 116 |
| 2.4 O TRATADO DE MAASTRICHT | 136 |
| 2.5 OS TRATADOS DE AMSTERDÃ E NICE. | 151 |
| 3 O TRATADO DE LISBOA | 173 |
| 3.1 AS NEGOCIAÇÕES DO TRATADO DE LISBOA. | 173 |
| 3.2 AS MODIFICAÇÕES DO TRATADO DE LISBOA NA PESC | 192 |
| 3.3 SUPRANACIONALIZAÇÃO DA PESC APÓS O TRATADO DE LISBOA | 214 |
| 3.4 OPORTUNIDADES E LIMITES À SUPRANACIONALIZAÇÃO DA PESC | 226 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 238 |
| REFERÊNCIAS | 245 |

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre o tema da supranacionalidade da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE). Os autores que estudam os processos de integração em geral podem ser divididos em duas correntes fundamentais a respeito do assunto: os que enxergam os traços da intergovernamentalidade, de um lado, e os que adotam uma perspectiva mais centrada na supranacionalidade da UE. O presente trabalho, adotando a segunda visão, pretende analisar se a PESC tem características supranacionais e especialmente se elas sofreram um aumento com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (TdL) em dezembro de 2009. Desse modo, seria possível observar os traços de supranacionalidade no âmbito da PESC e se eles vêm aumentando com o aprofundamento do processo de integração realizado pela última reforma. Além disso, o presente trabalho pretende ir um pouco além, observando a implementação do TdL nos anos que se seguiram ao início da sua vigência, até o fim do ano de 2011.

O paradoxo entre o gigante econômico e o anão geopolítico que vem sendo apontado como característico da UE motivou grande parte do estudo. Tal problema é caracterizado pelas dúvidas em torno do tema de segurança, especialmente porque grande parte dos autores da área de política internacional considera que existiria uma tendência de resistência à cooperação em áreas que envolvem a “alta diplomacia” (*high politics*). Para que a UE seja um ator político de relevância no sistema internacional, a unidade é apontada como requisito fundamental. Desse modo, a presente pesquisa pretende esclarecer se tal característica vem sendo reforçada pela última reforma realizada pelo TdL.

Um dos motivos que levou ao início da pesquisa foi a atualidade do tema, uma vez que o Tratado de Lisboa, embora já assinado, ainda não havia entrado em vigor, estando em processo de ratificação pelos 27 membros da UE. O foco na PESC também se insere nesse contexto, uma vez que a preocupação do bloco com segurança pode ser considerada bastante recente, se comparada aos anos de integração econômico-comercial. O ineditismo do trabalho, em parte decorrente dessa atualidade, é reforçado pela escassez de publicações brasileiras sobre a segurança europeia. Além disso, o tema se enquadra no contexto da pesquisa desenvolvida durante a graduação, especialização e mestrado, quando foram abordados assuntos como a UE e a PESC. Desse modo, espera-

se que o trabalho tenha alcançado qualidade e profundidade necessárias, podendo contribuir para a definição de políticas externas em relação à Europa, tema que vem se tornando relevante. Tal afirmação tem base no protagonismo que a União Europeia tem desempenhado no sistema internacional. Por fim, o tema aqui abordado deve ser objeto de análises e críticas, tanto no âmbito da União Europeia e outros processos de integração regional. Com efeito, o processo de consolidação de uma política externa e de segurança regional exige novo marco teórico; pretendeu-se portanto desenvolver contribuição efetiva para este debate.

Para a realização da pesquisa, são abordadas em primeiro lugar as teorias de relações internacionais, buscando-se identificar as correntes que mais se adéquam aos propósitos do estudo, em especial em relação a conceitos como supranacionalidade e intergovernamentalidade. Entre as mais diversas correntes de relações internacionais que vêm se debruçando sobre a PESC, destacam-se os realistas e os institucionalistas, sendo que os primeiros se detêm nos aspectos intergovernamentais da cooperação enquanto que os últimos tendem a ser mais minuciosos na observação das características supranacionais. Desse modo, os realistas consideram que o Estado é o principal ator nas relações internacionais e privilegiam a “alta diplomacia”. Com isso, a União Europeia não poderia pretender ser um ator relevante nas relações internacionais, pois sua própria vontade é determinada pelos Estados que a compõem. Outras correntes teóricas, como os institucionalistas, todavia, reconhecem vários tipos de atores internacionais, entre eles as organizações internacionais, e só a análise do caso concreto pode dizer se a UE é um ator de peso no cenário internacional.

Tendo a supranacionalidade como foco principal, na tentativa de observar suas mínimas manifestações, a perspectiva institucionalista passa a orientar a busca por fatores que podem denotar a passagem de uma cooperação mais intergovernamental em direção à integração supranacional. Dentre os autores dessa corrente, os estudiosos das organizações internacionais merecem destaque, em grande medida influenciados pelo direito internacional e inspirados pelo federalismo da ciência política. Com base nessa perspectiva, podem-se identificar alguns elementos que indicam a supranacionalização, no sentido de transferência de competências para um poder superior, como a composição dos órgãos decisórios, em que merecem destaque os órgãos restritos e as burocracias internacionais. O sistema de votação também emerge como característica relevante, em que a decisão por maioria representa uma supranacionalização em relação à unanimidade. A formação de um direito próprio da organização seria mais um aspecto

supranacional, reforçado por sua obrigatoriedade, prevalência, imediatidade, jurisdicionalidade e coerção. Por fim, a personalidade jurídica internacional também pode contribuir para a supranacionalidade, sendo sua medida variável de acordo com as competências que lhe são atribuídas explicitamente pelos seus membros ou até implícitas em seus tratados constitutivos. Além disso, o reconhecimento da referida personalidade por sujeitos externos à organização reforça ainda mais ser caráter supranacional.

Com o auxílio dessa teorização a respeito da supranacionalidade, o segundo capítulo busca descrever o desenvolvimento da PESC antes do Tratado de Lisboa. O histórico e o funcionamento da PESC serão objeto de análise, incluindo os atores e regras que presidem esse processo. A cooperação contínua entre os europeus em matéria de política externa e de segurança tem como marco inicial o Concerto Europeu, de onde emergiu a *entente cordiale* entre França e Reino Unido, os dois Estados mais proeminentes da UE em termos político-militares. Nesse contexto, será também abordado o início da integração europeia com os Tratados de Paris e Roma, que deram origem à Comunidade Europeia (CE) mais preocupada com assuntos econômicos, passando pela volta dos assuntos políticos com a Cooperação Política Europeia (CPE). Em seguida, destaca-se a reforma do Ato Único Europeu (AUE) com a codificação da CPE, preparando as bases para a PESC, criada pelo Tratado de Maastricht juntamente com a UE. Por fim, são analisadas as mudanças efetuadas pelo Tratado de Amsterdã, com a criação do cargo de Alto Representante (AR) para a PESC, e pelo Tratado de Nice, com a institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

Depois disso, em um terceiro e último capítulo, com base no TdL, as mudanças efetuadas em relação à PESC serão destacadas e analisadas, bem como seus efeitos. Para isso, em primeiro lugar discute-se a origem do TdL, com base nas negociações do Tratado Constitucional (TC), que, embora assinado, não entrou em vigor por obstáculos enfrentados no processo de ratificação. Em seguida, são objeto de discussão as alterações que a PESC sofreu com o TdL, o qual buscou reduzir as impressões federalistas supranacionalizantes do TC. As principais modificações seriam: a criação do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e Vice-presidente da Comissão; novo serviço europeu para ação externa; nomeação de um Presidente do Conselho Europeu “permanente”; União passará a ter personalidade jurídica única; disposições especiais para a tomada de decisão. Por fim, observa-se a

implementação do TdL, para depois avaliar os limites e oportunidades para a supranacionalização da PESC.

Com base no exposto, a pesquisa pode trazer novas interpretações acerca da noção de supranacionalidade, tendo como base a UE e a sua política externa e de segurança. Desse modo, procura-se contribuir tanto para o estudo da Ciência Política, como das Relações Internacionais e do Direito, abordando questões relevantes para temas como política externa, organizações internacionais, integração regional, segurança internacional, entre outros. A UE, como ator *sui generis* no sistema internacional, tem a capacidade de gerar uma série de debates mas também pode apontar para vários caminhos a serem seguidos por quem a estuda.

1 ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

1.1 TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A supranacionalidade pode ser apontada como uma das características mais marcantes da União Europeia. Apesar disso, quando se trata de analisar a Política Externa e de Segurança Comum, aponta-se para seu caráter essencialmente intergovernamental. O presente estudo pretende avaliar se no âmbito da PESC caminha-se em direção à supranacionalidade, ao se fazer uma análise da evolução realizada especialmente com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que alterou as competências da UE nessa área. A supranacionalização teria ocorrido com a criação de um cargo com novas competências (Alto Representante), a nomeação de um novo serviço de apoio a ele, a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu, a personificação da UE e novidades no processo decisório, entre outras mudanças a serem detalhadas no terceiro capítulo. Desse modo, para que possamos tirar conclusões a respeito disso, em primeiro lugar, há que se situar a discussão sobre a supranacionalidade da PESC em termos teóricos e conceituais.

Em um dos mais recentes artigos sobre o estado da arte das discussões teóricas em torno da PESC, Ulrich Krotz e Richard Maher¹ destacam que, apesar de permanecerem divergências entre os membros da UE, há evidências empíricas de que, em certas situações, a cooperação vem aumentando. Para eles:

Estas publicações colocam ênfases diferentes em relação ao que mudou e mantêm pontos de vista drasticamente diferentes sobre o que causou as mudanças. Há divergências sobre o que constitui a cooperação, como medi-la, e como explicar a sua variação ao longo do tempo. Embora cada autor procure desenvolver teoricamente e conceitualmente explicações bem fundamentadas para o aumento do alcance e intensidade da cooperação, cada um faz isso a partir de posições que se estendem por quase toda a gama das principais abordagens da teoria das relações internacionais e dos estudos da política mundial de forma mais ampla: realismo, vários tipos de institucionalismo e institucionalização jurídica, e construtivismo social^{2,3}.

¹ KROTZ, Ulrich; MAHER, Richard. International relations theory and the rise of European Foreign and Security Policy. *World Politics*, Cambridge, v. 63, n. 3, July 2011, p. 548-579.

² Tradução livre do original em inglês: “*These publications place different emphases on what has changed and hold sharply differing views on what has caused the changes. There is divergence over just what constitutes cooperation, how to measure it, and how to explain its variation across time. While each author seeks to develop theoretically and conceptually well grounded explanations for the increase in the scope and intensity of cooperation, each does so from positions that span nearly the entire range of the major approaches to international relations theory and of scholarship on world politics more broadly: realism, various types of institutionalism and legal institutionalization, and social constructivism*”

³ KROTZ; MAHER, 2011, p. 550.

A partir dessa afirmação, já se pode começar a situar o presente estudo dentro da discussão existente. Com relação ao que mudou, aqui o foco recai sobre o grau de supranacionalidade da PESC. Já no tocante ao que teria causado essa mudança, nos concentramos no Tratado de Lisboa. Desse modo, a medida de cooperação está intimamente associada ao fator supranacional e sua mudança provocada por um acordo entre Estados que pretende realizar uma reforma em uma organização internacional.

Os referidos autores destacam, ainda, que, apesar dos estudos estarem aumentando em relação à PESC, "isso acontece nas áreas de política em que a integração europeia havia sido tradicionalmente o mais fraca e menos desenvolvida e, conseqüentemente, que tinha recebido a menor atenção teórica"^{4,5} Além disso, para eles, os livros e artigos recentemente publicados teriam os seguintes méritos: "Essas obras iluminam a gama de forças causais que podem levar a uma maior cooperação e que forma as suas características únicas, as motivações políticas para a cooperação, e as perspectivas de cooperação contínua ou ainda maior no futuro"^{6,7}

Além disso, tais publicações seriam sobre três grandes assuntos: o uso da Teoria das Relações Internacionais (TRI) para explicar o aumento da cooperação, os propósitos que levam os Estados a adotarem posições comuns e a finalidade da integração. Desse modo, para eles, esses escritos:

levam a uma reconsideração de uma suposição de longa data sobre a política externa e de segurança europeia: que os impedimentos à cooperação são insuperáveis e que a cooperação em política externa e de segurança, assim, será superficial e 'ad hoc'. Estes trabalhos concordam que a cooperação europeia em política externa e de segurança chegou a um alcance e intensidade sem precedentes na história da integração europeia^{8,9}.

⁴ Tradução livre do original em inglês: *"this takes place in the policy areas in which European integration had traditionally been the weakest and least developed and, correspondingly, which had received the least theoretical attention"*

⁵ KROTZ; MAHER, 2011, p. 550.

⁶ Tradução livre do original em inglês: *"these works illuminate the range of causal forces that may lead to increased cooperation and that shape its unique characteristics, the political motivations behind cooperation, and the prospects for continued or even greater cooperation in the future"*

⁷ KROTZ; MAHER, 2011, p. 550.

⁸ Tradução livre do original em inglês: *"prompt a rethinking of a long-held assumption about European foreign and security policy: that impediments to cooperation are insurmountable and that cooperation in foreign and security policy will thus be shallow and ad hoc. These works agree that European foreign policy and security cooperation have reached a scope and intensity unprecedented in the history of European integration"*

⁹ KROTZ; MAHER, 2011, p. 551.

Krotz e Maher alertam ainda para o alto grau de dificuldade de cooperação no âmbito da PESC: “Em nenhuma outra área é mais elevada a probabilidade de incompatibilidade de interesses e valores básicos do que na política externa, segurança e defesa, porque essas são as questões que atingem o âmago da soberania e da identidade do Estado”^{10, 11}. Os referidos autores atribuem a ausência de discussão teórica sobre cooperação na área de política externa e segurança europeia em grande medida ao fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (CED), como veremos adiante, destacando que os estudos na área em geral recaíram sobre a OTAN, e não sobre a integração europeia. Sobre a contribuição das teorias clássicas da integração, Krotz e Maher destacam:

As posições clássicas teóricas sobre a integração europeia - o neofuncionalismo, como articulado por Ernst Haas, e intergovernamentalismo, como inicialmente formulado por Stanley Hoffmann - concordaram que as pressões integradoras que caracterizaram outros domínios seria extremamente difícil, se não impossível de replicar nos domínios da segurança e defesa^{12, 13}.

Outras escolas que buscavam teorizar a integração também pareciam não dar conta da política externa e segurança: "transacionismo, o federalismo, e governança a vários níveis - nunca produziram grandes declarações teóricas sobre a política externa e de segurança da UE"^{14, 15}. Além disso, os estudos sobre integração em geral pareciam distantes da TRI até os anos 1990:

Andrew Moravcsik esteve entre os primeiros e mais importantes estudiosos a buscar conexões diretas entre o estudo da integração europeia e a teoria geral de RI, com a formulação de uma abordagem ‘intergovernamentalista liberal’ que combinava o estatismo original de Hoffmann com uma perspectiva liberal que enraizava os interesses nacionais (ou ‘preferências estatais’) nas sociedades nacionais e transnacionais^{16, 17}.

¹⁰ Tradução livre do original em inglês: “*In no other area is the likelihood of incompatibility of basic interests and values higher than in foreign policy, security, and defense because those are the issues that strike at the very core of state sovereignty and state identity*”

¹¹ KROTZ; MAHER, 2011, p. 552.

¹² Tradução livre do original em inglês: “*the classic theoretical positions on European integration – neofunctionalism, as articulated by Ernst Haas, and intergovernmentalism, as initially formulated by Stanley Hoffmann – agreed that the integrative pressures that characterized other policy domains would be extremely difficult if not impossible to replicate in the security and defense realms*”

¹³ KROTZ; MAHER, 2011, p. 556.

¹⁴ Tradução livre do original em inglês: “*transactionism, federalism, and multilevel governance – never produced major theoretical statements on EU foreign and security affairs*”

¹⁵ KROTZ; MAHER, 2011, p. 556.

¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “*Andrew Moravcsik was among the first and most important scholars to seek direct connections between the study of European integration and general IR theory, formulating a “liberal intergovernmentalist” approach that combined Hoffmann’s original statism with a*

Desse modo, o que Krotz e Maher pretendem com seu artigo, e em grande medida busca-se com o presente estudo: “continuar e ampliar essa tendência em aplicar teoria geral de RI e das ciências sociais para a política europeia – desta vez para política externa, de segurança e de defesa”¹⁸.¹⁹ Com esse intuito, os referidos autores destacam as principais discussões no âmbito das três correntes por eles mencionadas (realismo, institucionalismo e construtivismo). Entre os realistas, são citados Seth Jones, Barry Posen, Stephen Brooks e William Wohlforth, Keir Lieber e Gerard Alexander, Richard Art, etc. Apesar de terem diferentes perspectivas, tais autores também têm seus pontos em comum: “uma coisa em que os realistas parecem concordar é que a cooperação aumentada da Europa em segurança e defesa servirá para complicar as relações entre os Estados Unidos e Europa e levar a divergências transatlânticas mais frequentes”²⁰.²¹

Com relação aos institucionalistas, Krotz e Maher destacam o trabalho de Michael Eugene Smith:

Em ‘Europe’s Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation’, Smith pergunta como os Estados-membros da CE/UE têm sido capazes de intensificar a sua cooperação em matéria de política externa e de segurança, desde 1970, ao mesmo tempo respeitando a soberania dos Estados-Membros e evitando a transferência do controle sobre a política externa e de segurança para Bruxelas²².²³

Os autores em tela ressaltam alguns detalhes do pensamento de Smith:

A cooperação europeia em política externa e de segurança surgiu através da institucionalização de hábitos e padrões de cooperação, consulta e construção de consenso, e grande parte do livro é dedicada a examinar este processo histórico. O progresso foi gradual e incremental, marcado por consequências

liberal outlook that rooted national interests (or ‘state preferences’) in domestic and transnational societies”

¹⁷ KROTZ; MAHER, 2011, p. 556.

¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “*continue and expand this trend in applying general IR and social science theory to European politics — this time to foreign, security, and defense policy*”

¹⁹ KROTZ; MAHER, 2011, p. 557.

²⁰ Tradução livre do original em inglês: “*one thing on which realists do seem to agree is that Europe’s increased security and defense cooperation will serve to complicate relations between the united states and Europe and lead to more frequent transatlantic disagreements*”

²¹ KROTZ; MAHER, 2011, p. 561.

²² Tradução livre do original em inglês: “*In ‘Europe’s Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation’, Smith asks how EC/EU member states have been able to intensify their cooperation in foreign and security policy since 1970 while simultaneously respecting the sovereignty of the individual member states and avoiding the transfer of control over foreign and security policy to Brussels*”

²³ KROTZ; MAHER, 2011, p. 561.

tanto intencionais como inesperadas, e superou o planejado na primeira reunião do CPE em 1970^{24, 25}.

Um segundo grupo de institucionalistas, os legalistas, liderados por Marise Cremona, também é analisado por Krotz e Maher: "A política externa da UE tornou-se também um domínio cada vez mais legalizado. A legalização é uma forma particular e distinta de institucionalização. Trata-se de decisões de impor restrições legais aos governos em questão e áreas de política"^{26, 27}. Por fim, a última escola destacada pelos referidos autores é a construtivista, com estudiosos como Jeffrey Checkel e Christoph Meyer: "Este novo foco na maior parte evoluiu questionando se uma 'cultura estratégica' comum europeia está surgindo ou se, de fato, já existe de alguma forma e que efeito isso tem sobre o comportamento do Estado"^{28, 29}. Desse modo, tendo em conta as três escolas de pensamento e suas divergências, tanto entre si como internas, os autores em análise ressaltam:

Alguns realistas atribuem o aumento da cooperação europeia em segurança a um desejo de maior autonomia dos Estados Unidos e um maior perfil na política mundial. Outros apontam para a tradicional dinâmica de equilíbrio do poder (uma resposta à unipolaridade americana). Alguns, como Jones, deixam de fora a dinâmica de equilíbrio completo. Contudo, uma outra razão que realistas citam é o desejo de evitar um dilema de segurança potencial regional e para vincular a Alemanha em instituições europeias. Institucionalistas colocam ênfases diferentes sobre a importância relativa de lógicas de conseqüências 'versus' lógicas de adequação da condução da cooperação, bem como o papel dos processos 'dependentes da trajetória' contra processos sociológicos de evolução institucional e adaptação. Construtivistas divergem sobre o quão profundamente instituições socializam os atores e sobre o que mais importa na reformulação do caráter político da região: a socialização através de instituições internacionais ou de convergência normativa de outra forma dirigida^{30, 31}.

²⁴ Tradução livre do original em inglês: "European foreign policy and security cooperation emerged through the institutionalization of habits and patterns of cooperation, consultation, and consensus building, and much of the book is devoted to examining this historical process. Progress was gradual and incremental, marked by both intended and unintended consequences, and has exceeded anything planned in the first meeting of EPC in 1970"

²⁵ KROTZ; MAHER, 2011, p. 562.

²⁶ Tradução livre do original em inglês: "EU foreign policy has also become an increasingly legalized domain. Legalization is a particular and distinctive form of institutionalization. It involves decisions to impose legal constraints on governments in particular issue and policy areas"

²⁷ KROTZ; MAHER, 2011, p. 563.

²⁸ Tradução livre do original em inglês: "this new focus has mostly evolved around asking whether a common European 'strategic culture' is emerging or whether in fact it already exists in some form and what if any effect this has on state behavior"

²⁹ KROTZ; MAHER, 2011, p. 565.

³⁰ Tradução livre do original em inglês: "some realists attribute the rise in European security cooperation to a desire for enhanced autonomy from the United States and a greater profile in world politics. Others point to traditional balance of power dynamics (a response to American unipolarity). Some, such as Jones, leave out balancing dynamics altogether. Yet another reason realists cite is a desire to avoid a potential regional security dilemma and to bind Germany into European institutions. Institutionalists

Desse modo, Krotz e Maher conseguem realizar uma conexão clara entre a TRI e a PESC, deixando de fora uma corrente de pensamento das RI, que podemos chamar de radical ou de inspiração marxista, ligada à economia política internacional, mas que dificilmente costuma ser usada para explicar o tema. Miriam Gomes Saraiva³², por sua vez, ao escrever sobre a política externa europeia nos anos 1980 e 1990, destaca o pensamento em voga na década de 1970, tecendo uma divisão semelhante das perspectivas teóricas utilizadas para explicar o fenômeno comunitário em geral: neofuncionalismo, interdependentismo e intergovernamentalismo. Tais perspectivas parecem ter dado origem, ou terem sido precursoras das utilizadas nos dias de hoje. A visão neofuncionalista parece se aproximar mais do institucionalismo de Krotz e Maher. Para Gomes Saraiva:

Esta é uma abordagem que, em geral, vê a comunidade como um novo sistema supranacional único, cujo sucesso está condicionado a se afastar das autoridades governamentais nacionais. Os neofuncionalistas sugerem a idéia de integração como um processo cumulativo, a partir de uma integração econômica que ocorre em sucessivas etapas, juntamente com uma transferência progressiva das lealdades políticas para a Comunidade. O principal objeto de estudo deste processo de integração seriam os procedimentos de tomada de decisão, o que, por sua vez, seria influenciado por instituições supranacionais da UE^{33,34}.

Cumpramos ressaltar que os estudiosos revisores do neofuncionalismo, entre eles Roy H. Ginsberg³⁵, “incorporou a seu quadro teórico outros conceitos, como o nacionalismo e o intergovernamentalismo, assim como atribuiu certo peso às pressões

place differing emphases on the relative importance of logics of consequences versus logics of appropriateness driving cooperation, as well as the role of path-dependent versus sociological processes for institutional evolution and adaptation. Constructivists diverge on how deeply institutions socialize actors and over what matters most in reshaping the region's political character: socialization through international institutions or normative convergence otherwise driven”

³¹ KROTZ; MAHER, 2011, p. 570.

³² SARAIVA, Miriam Gomes. **Política Externa Europeia: El caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

³³ Tradução livre do original em espanhol: “*Se trata de un enfoque que, de manera general, ve la Comunidad como un sistema supranacional nuevo y singular, cuyo éxito está condicionado al alejamiento de las autoridades de los gobiernos nacionales. Los neofuncionalistas sugieren la idea de la integración como un proceso acumulativo, a partir de una integración económica que se da en etapas sucesivas, junto con una transferencia progresiva de las lealtades políticas para la Comunidad. El principal objeto de estudio de este proceso de integración serían los procedimientos. Del proceso decisivo, el que, a su vez, sería influenciado por las instituciones comunitarias supranacionales*”

³⁴ SARAIVA, 1996, p. 26.

³⁵ GINSBERG, Roy H. **The European Union in International Politics: baptism by fire**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

externas”³⁶.³⁷ Além disso, uma perspectiva que se aproxima bastante dos institucionalistas, destacada por Odete Maria Oliveira, seria o federalismo:

Trata-se mais de uma estratégia política com um objetivo concreto e explícito em torno de uma união federal entre os Estados europeus, etapa intermediária a caminho de uma federação mundial, desenvolvida em resposta ao problema fundamental da época de entre guerras: como garantir a paz mundial? A solução então apresentava-se sob a forma de criação de um governo mundial que controlasse os conflitos mundiais. Proposta evidente encontrava-se tanto no manifesto Pan-Europa, apresentado pelo conde Coundenhove Kalergi como no Manifesto de Ventotene, de Altiero Spinelli e na declaração de Winston Churchill, pronunciada em Zurique, em 1946, síntese de motivação clara em direção à criação dos Estados Unidos da Europa³⁸.

A visão federalista também parece bastante apropriada para explicar o fenômeno supranacional, uma vez que trata a organização internacional como uma espécie de governo em formação, em que o objetivo final do processo de integração poderia ser a criação de uma espécie de federação. Autores clássicos como Immanuel Kant são precursores dessa abordagem, enquanto que hoje alguns estudiosos chegam a tratar a UE como uma “federação” de Estados-nação. Ainda segundo Oliveira:

O pensamento federalista da Revolução Americana também embasa elementos à estrutura desse paradigma, que tem marco assentado na divisão de poderes, no sistema de controle e equilíbrio em favor do cidadão, em documento constitucional e no sistema judicial para solucionar conflitos. Assim, a vertente do federalismo desenvolve competências que afetam diretamente os indivíduos e outras entidades federalistas. Em particular, as relações externas e de defesa.³⁹

Desse modo, o federalismo seria mais prático do que teórico, envolvendo a criação de uma estratégia política para se chegar ao objetivo federal, porém seria “incapaz de explicar a causa eficiente de condução dos Estados soberanos ao sistema de federação”⁴⁰. Segundo Oliveira, ainda, no âmbito da integração, tal perspectiva:

representa um paradigma novo e de original especificidade. A questão tem apresentado freqüentes debates, pois centrada na dicotomia entre a aplicação de princípios federalistas e funcionalistas e a consideração das Comunidades

³⁶ Tradução livre do original em espanhol: “*incorporó a su cuadro teórico otros conceptos, como el nacionalismo y el intergubernamentalismo, así como atribuyó cierto peso a las presiones externas*”

³⁷ SARAIVA, 1996, p. 27.

³⁸ OLIVEIRA, Odete Maria. **União Europeia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 46-47.

³⁹ OLIVEIRA, 2003, p. 47.

⁴⁰ OLIVEIRA, 2003, p. 47.

como um sistema em devenir entre as organizações internacionais e o Estado federal.⁴¹

Já a perspectiva da interdependência destacada por Gomes Saraiva parece fugir da classificação esboçada por Krotz e Maher, guardando semelhanças com perspectivas mais liberais, apesar de sua visão crítica das instituições:

a Comunidade corresponde a um regime internacional formal e desenvolvido, onde os governos cooperariam para lidar com uma série de questões, a partir de certas regras de comportamento. Nessa abordagem, a integração europeia é vista de acordo com um modelo alternativo de aproximação, que se baseia em uma forma de colaboração entre os Estados, em função da grande densidade de suas transações econômicas e de um processo mais amplo de interdependência entre os países desenvolvidos. Neste caso, as relações no interior da Comunidade não seriam de integração, senão de interdependência. A partir deste enfoque, os interdependentistas depreciam os estudos no campo institucional, abordando o processo decisório como uma interação de diversos níveis influenciada por diversos atores transnacionais e interesses específicos, ademais de relacionada com as atividades desses grupos e com a interpenetração burocrática^{42 43}.

Por último, a perspectiva intergovernamentalista mencionada por Miriam Gomes Saraiva se adequa à classificação de Krotz e Maher, pois seria:

um enfoque vinculado à teoria realista de relações internacionais, que identifica como elementos chaves para o desenvolvimento comunitário a soberania dos Estados-membros e seus interesses nacionais. Com esta base, as limitações da Comunidade residem no fato de que os governos nacionais são resistentes a uma cooperação internacional mais abrangente. Isso se refletiria nas distintas formas de obstrução governamental encontradas no processo decisório comunitário^{44 45}.

⁴¹ OLIVEIRA, 2003, p. 47.

⁴² Tradução livre do original em espanhol: *“la Comunidad corresponde a un régimen internacional formal y desarrollado, donde los gobiernos cooperarían para lidiar con una serie de cuestiones, a partir de ciertas reglas de comportamiento. En ese abordaje, la integración europea es vista de acuerdo con un modelo alternativo de aproximación, que se basa en una forma de colaboración entre los Estados, en función de la gran densidad de sus transacciones económicas y de un proceso más amplio de interdependencia entre los países desarrollados. En este caso, las relaciones en el interior de la Comunidad no serían de integración, sino de interdependencia. A partir de este enfoque, los interdependentistas deprecian los estudios en el campo institucional, abordando el proceso decisório como una interacción de diversos niveles influenciada por diversos actores transnacionales e intereses específicos, además de relacionada con las actividades de esos grupos y con la interpenetración burocrática”*

⁴³ SARAIVA, 1996, p. 26-27.

⁴⁴ Tradução livre do original em espanhol: *“un enfoque vinculado a la teoría realista de relaciones internacionales, que identifica como elementos claves para el desarrollo comunitario la soberanía de los Estados miembros y sus intereses nacionales. Con esta base, las limitaciones de la Comunidad residen en el hecho de que los gobiernos nacionales son resistentes a una cooperación internacional más abarcante. Esto se reflejaría en las distintas formas de obstrucción gubernamental encontradas en el proceso decisório comunitario”*

⁴⁵ SARAIVA, 1996, p. 27.

A escola realista das relações internacionais, que mais se preocupa com o tema da segurança, também parece ser a que menos dá importância às instituições internacionais. Em geral, essa perspectiva sublinha a tendência ao conflito entre Estados, o que prejudica a cooperação, especialmente em áreas sensíveis, como a segurança. Como destaca Michael Sheehan, ao mencionar a posição de alguns realistas: "A existência da anarquia internacional, inevitavelmente, leva os Estados para a competição e a guerra, e garante que qualquer cooperação internacional será 'frágil, instável e limitada a questões de importância periférica' (Weber, 1990: 58-59)^{46,47}. Apesar disso, o mesmo autor ressalta que há autores realistas que, em alguns casos, defendem que a melhor estratégia será a de cooperação, especialmente aliança contra um inimigo comum, o que pode dar origem a instituições internacionais. Uma característica importante desse paradigma é que o Estado é considerado o principal ator do sistema internacional, ficando as organizações internacionais em segundo plano.

Desse modo, vemos que há diversas formas de se enxergar a UE em geral e a PESC em particular. Além das teorias gerais mais sistêmicas, dentre as quais podemos destacar a "economia política internacional" com inspiração marxista, Gomes Saraiva ressalta ainda a existência de teorias parciais, que não dão tanta ênfase aos fatores estruturais, mas especialmente a fatores "internos" como o processo decisório. Cabe ressaltar que "interno" nesse caso, refere-se ao interior da organização internacional, mas ainda refere ao nível sistêmico, do ponto de vista dos níveis de análise adotado por autores como Karen A. Mingst⁴⁸. No presente trabalho, o principal foco teórico será nesse sentido "interno", mas sem desprezar fatores exógenos que podem significar um reconhecimento do poder das instituições por outros atores. Assim, ao mesmo tempo em que será analisada a relação dos Estados-membros com a instituição para verificar quais competências lhe foram delegadas, também serão analisados os poderes que os demais agentes internacionais reconhecem na UE.

⁴⁶ Tradução livre do original em inglês: "*the existence of the international anarchy inevitably drives states toward competition and war, and ensures that any international cooperation will be 'tenuous, unstable and limited to issues of peripheral importance'* (Weber, 1990: 58-59)"

⁴⁷ SHEEHAN, Michael. **International Security: an analytical survey**. London: Lynner Rieners, 2004. p. 18.

⁴⁸ MINGST, Karen A. **Princípios de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 54.

1.2 O CONCEITO DE SUPRANACIONALIDADE

Após essa breve análise das teorias que têm analisado a PESC, cumpre-nos detalhar as contribuições teóricas em torno do tema da supranacionalidade. Os estudos desse assunto concentram-se, em sua maior parte, entre os institucionalistas, dentro os quais inserimos também os estudos federalistas. Essas seriam as correntes mais preocupadas com o fenômeno supranacional, e que, em princípio, conseguem identificar com mais precisão as mais “microscópicas” manifestações de supranacionalidade. Grande parte desses estudiosos concentram suas pesquisas nas organizações internacionais, como é o caso da UE, acompanhadas de perto há algum tempo pelos juristas internacionalistas, além dos estudos federalistas apoiados na ciência política, que procuram nesses organizações manifestações que as aproximam do ente estatal.

Assim, a partir dessa constatação, cabe uma discussão a respeito do conceito de supranacionalidade. Desse modo, busca-se atentar para a contribuição que a discussão teórica sobre supranacionalidade, especialmente entre os estudos das instituições internacionais, pode trazer para a discussão da integração europeia na esfera de política externa e segurança. Primeiramente, cumpre destacar que a divisão estanque entre caracterizar uma instituição internacional como supranacional ou intergovernamental é criticada por autores como Sweet e Sandholtz:

Como a maioria dos estudantes de formulação de políticas da CE têm observado, caracterizações simples da Comunidade, ou como ‘intergovernamental’ ou ‘supranacional’, não funcionam. O fato bruto é que a integração tem procedido de forma desigual, e as teorias de integração não conseguiram explicar esta desigualdade^{49,50}.

Desse modo, os referidos autores “assim propõem um continuum que se estende entre dois tipos ideais de modos de governança^{51,52}. Para eles:

Um pólo é constituído pela política intergovernamental. Os atores centrais na política intergovernamental são os executivos nacionais dos Estados-

⁴⁹ Tradução livre do original em inglês: “*As most students of EC policy-making have observed, simple characterizations of the Community, as either 'intergovernmental' or 'supranational', will not do. The brute fact is that integration has proceeded unevenly, and theories of integration have failed to explain this unevenness*”

⁵⁰ SWEET, Alec Stone; SANDHOLTZ, Wayne. European integration and supranational governance. **Journal of European Public Policy**, London, v. 4, n. 3, 1997. p. 302.

⁵¹ Tradução livre do original em inglês: “*thus propose a continuum that stretches between two ideal-typical modes of governance*”

⁵² SWEET; SANDHOLTZ, 1997, p. 302.

membros, que barganham com os outros para produzir políticas comuns. A negociação é moldada pelos poderes relativos dos Estados-membros, mas também pelas preferências estatais, que emergem da interação entre grupos domésticos. Essas preferências são parte da agência, como posições de negociação por executivos nacionais nas organizações comunitárias, como o Conselho de Ministros^{53, 54}.

Do outro lado do espectro:

O outro pólo é constituído pela política supranacional. Um modo 'supranacional' de governança é aquele em que as estruturas governamentais centrais (aquelas organizações constituídas a nível supranacional) possuem jurisdição sobre domínios políticos específicos dentro do território compreendido pelos Estados-membros. No exercício dessa competência, organizações supranacionais são capazes de restringir o comportamento de todos os atores, incluindo os Estados-membros, dentro desses domínios. Muitos podem argumentar que 'política federativa' seria o rótulo adequado^{55, 56}.

Essa perspectiva adotada por Sweet e Sandholtz em grande medida adéqua-se à divisão teórica entre os realistas e os institucionalistas, uma vez que os primeiros focam seus estudos nos aspectos intergovernamentais das organizações e os últimos nos aspectos supranacionais. Além disso, podemos assim considerar falha a classificação das organizações em supranacionais ou intergovernamentais, uma vez que elas podem conter elementos de ambos os pólos do espectro, sendo em geral híbridas. Outro ponto a ser destacado é que em algumas áreas elas podem se aproximar mais do pólo supranacional, como ocorre com a UE em termos econômicos. Em oposição a isso, pode-se dizer que, em termos políticos, a UE se aproxima mais do pólo intergovernamental, conforme a ilustração abaixo:

⁵³ Tradução livre do original em inglês: *"One pole is constituted by intergovernmental politics. The central players in intergovernmental politics are the national executives of the member states, who bargain with each other to produce common policies. Bargaining is shaped by the relative powers of the member states, but also by state preferences, which emerge from the pulling and hauling among domestic groups. These preferences are then given agency, as negotiating positions, by national executives in EC organizations such as the Council of Ministers"*

⁵⁴ SWEET; SANDHOLTZ, 1997, p. 302.

⁵⁵ Tradução livre do original em inglês: *"The other pole is constituted by supranational politics. A 'supranational' mode of governance is one in which centralized governmental structures (those organizations constituted at the supranational level) possess jurisdiction over specific policy domains within the territory comprised by the member states. In exercising that jurisdiction, supranational organizations are capable of constraining the behavior of all actors, including the member states, within those domains. Many would argue that 'federal politics' would be the appropriate label"*

⁵⁶ SWEET; SANDHOLTZ, 1997, p. 302.



Na obra “União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?”, Joana Stelzer tece uma extensa análise do conceito de “supranacionalidade”, que, para ela:

expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas⁵⁷.

Stelzer destaca, ainda, três pilares de sustentação de seu conceito:

transferência de soberania dos Estados para a organização comunitária (em caráter definitivo), poder normativo do direito comunitário em relação aos direitos pátrios (com o sacrifício deste se colidirem com os interesses da UE) e dimensão teleológica de integração (a supranacionalidade como condição ontológica para alcançar os fins integracionistas)⁵⁸.

O primeiro pilar de sustentação consistiria, assim, em uma “verdadeira subordinação dos Estados em benefício da organização criada, resultado da transferência que se operou em certas atribuições, tradicionalmente, pertencentes ao ente estatal”⁵⁹. Antes de analisarmos os dois outros pilares frisados por Stelzer, cumpre destacar outros autores brasileiros que trabalham com o tema da supranacionalidade. Gilberto Kerber, em sua obra “MERCOSUL e supranacionalidade” tece algumas considerações a respeito do termo: “Retomando ao ponto de vista etimológico do termo supranacionalidade, alguns autores preferem a denominação sobreestatal ou supraestatal, por trazerem uma conceituação mais precisa do próprio fenômeno”⁶⁰. O referido autor aborda ainda a bibliografia portuguesa a respeito do tema, com destaque para Fausto de Quadros:

o termo sobreestadualidade é menos mau que supranacionalidade, pois parece haver, mais no primeiro do que no segundo, e ao menos etimologicamente,

⁵⁷ STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2001. p. 69-70.

⁵⁸ STELZER, 2001, p. 71.

⁵⁹ STELZER, 2001, p. 71.

⁶⁰ KERBER, Gilberto. **MERCOSUL e a supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001. p. 81.

um denominador comum, que no fundo corresponde à essência mínima que de facto se pretende significar nesta matéria, ou seja, a existência de um poder político superior aos Estados⁶¹.

O referido termo encontrava-se inclusive inscrito no artigo 9 do Tratado de Paris, de 1951, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), organização precursora da atual União Europeia. Mais uma vez, Kerber cita Quadros:

Na versão alemã do Tratado, restou consagrado, o adjetivo ‘überstaatlich’, cuja tradução denomina-se sobreestatal. Tivesse sido utilizada a expressão ‘oberstaatlich’, a situação já seria outra, pois apesar de ambos significarem em cima de, o termo ‘über’ tem conotação de superioridade hierárquica ao poder estatal, enquanto ‘ober’ não tem essa correspondência e se aproxima mais do termo supranacional⁶².

Odete Maria de Oliveira, por sua vez, ressalta que o referido tratado “conferia o caráter supranacional, predicado de independência, aos funcionários comunitários da Comissão, a chamada Alta Autoridade, frente aos governos dos Estados-Membros, dos quais eram nacionais”⁶³. A autora em tela, porém, destaca que a referência à supranacionalidade desaparece do texto do Tratado: “quando eliminado pelo artigo 19, do Tratado de Fusão dos Executivos ou das Instituições Comunitárias, de 08 de abril de 1965”⁶⁴. Apesar disso, há registro do uso da noção mesmo antes do início do processo de integração:

o termo supranacionalidade já havia sido mencionado na Declaração Schuman, em 1950, para definir as características de uma Alta Autoridade, adotada posteriormente pela CECA e pela Comunidade Europeia de Defesa, com específica referência ao ordenamento jurídico⁶⁵.

Odete Oliveira destaca que há menções do uso do termo para descrever as atividades da Comissão do Danúbio (1856), na Zollverein alemã de 1867 e em relação à Sociedade das Nações (1919). A estudiosa entende que “a noção de supranacionalidade reside na acumulação de determinadas características, como de transferência do exercício de soberania, em forma permanente, por parte dos Estados-membros à organização”⁶⁶. A dificuldade em trabalhar com o termo também é sublinhada, sendo

⁶¹ KERBER, 2001, p. 81.

⁶² KERBER, 2001, p. 81.

⁶³ OLIVEIRA, 2003, p. 67.

⁶⁴ OLIVEIRA, 2003, p. 68.

⁶⁵ OLIVEIRA, 2003, p. 68.

⁶⁶ OLIVEIRA, 2003, p. 68.

“um conceito de natureza dinâmica e contornos difusos”⁶⁷. Assim, para ela, “a ausência de um conceito de supranacionalidade uniforme permite distintas apreciações interpretativas de seu alcance jurídico e político”⁶⁸. Mesmo diante de tal complexidade, a referida autora conclui:

que há consenso em torno dos pressupostos definidores da noção de supranacionalidade, reunidos em três pilares fundamentais: a) transferência de competências; b) exercício independente destas competências; c) aplicabilidade direta e imediata do ordenamento comunitário aos seus destinatários públicos ou particulares⁶⁹

Kerber destaca, ainda, que “a noção de supranacionalidade não pertence à ciência jurídica ou à ciência política com exclusividade e, justamente, por ser resultado das duas, atraiçoa o raciocínio cada vez que se busca o rigor na sua conceituação”⁷⁰. José Cretella Neto, por sua vez, associa a supranacionalidade à classificação das organizações internacionais, ressaltando que esse “critério de classificação é bastante recente e ainda sujeito a discussões, sendo aqui mencionado para não excluir nenhum dos mais comumente encontrados na doutrina: é o que diferencia as organizações tradicionais das supranacionais”⁷¹. Para tal autor, comparando-se os dois tipos de instituição, o termo supranacional:

designa um tipo de organização criada quando existe grau mais elevado de integração econômica e política entre os Estados, podendo-se afirmar que a transferência de soberania dos Estados-membros ao nível internacional é bastante mais acentuada nas segundas, manifestando-se pela extensão e pela natureza dos poderes delegados⁷².

O referido jurista tem uma perspectiva bastante rigorosa de uma organização supranacional que, para ele, deve reunir, simultaneamente, os seguintes elementos:

- a) os órgãos da organização são integrados por pessoas que não são representantes dos governos dos países-membros;
- b) os órgãos podem tomar decisões mediante voto majoritário;
- c) as organizações têm autoridade para adotar atos vinculantes, como decisões;

⁶⁷ OLIVEIRA, 2003, p. 69.

⁶⁸ OLIVEIRA, 2003, p. 71.

⁶⁹ OLIVEIRA, 2003, p. 70.

⁷⁰ KERBER, 2001, p. 83.

⁷¹ CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 66.

⁷² CRETELLA NETO, 2007, p. 66.

- d) alguns desses atos possuem efeito jurídico direto sobre as pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado;
- e) o tratado constitutivo dessa espécie de organização e as medidas adotadas pelos seus órgãos passam a constituir uma nova ordem jurídica; e
- f) o cumprimento das obrigações dos países-membros e a validade dos atos adotados pelos órgãos da organização estão sujeitos à revisão judicial por um tribunal de justiça independente⁷³.

Apesar de que para uma organização internacional poder ser considerada plenamente supranacional ela precisar reunir todos esses elementos, a manifestação de cada um deles representa um encaminhamento em direção à supranacionalidade. Com relação aos dois primeiros elementos, adiante serão tecidas as considerações pertinentes.

Apesar de poder ser associado ao processo decisório e à criação de uma burocracia internacional, o caráter supranacional não está adstrito a isso. Para Stephen George e Ian Bache, “‘supranacional’ literalmente significa ‘acima do nacional’. Uma instituição supranacional é aquela que tem poder ou influência que vai além do permitido a ela por governos nacionais^{74,75}. Essa definição de instituição supranacional seria contraposta ao conceito de instituição internacional que, para eles, “é aquela que resulta da cooperação dos governos nacionais, e não tem poder além do permitido a ela por esses governos^{76,77}. Esse conceito de supranacionalidade aplicado às instituições internacionais parece ser um pouco restrito, pois, como veremos a opinião de outros autores, pode existir uma instituição supranacional com poderes delegados pelos Estados. Desse modo, uma instituição não precisa ir além das suas atribuições para ter um caráter supranacional. Apesar disso, o fato de a organização ultrapassar suas atribuições explícitas reforça, por certo, seu caráter supranacional, como explicado pelo teoria dos poderes implícitos, adiante analisada.

Pierre Pescatore, por sua vez, em seu “*Le droit de l’intégration*”, esboça a seguinte posição a respeito do assunto:

Para esclarecer o supranacional, não é suficiente definir um sentido de valor comum a vários Estados e colocar um poder real a serviço desta ideia: é necessário também, e este é o traço distintivo, que o poder seja autônomo, em

⁷³ CRETELLA NETO, 2007, p. 66.

⁷⁴ Tradução livre do original em inglês: “‘supranational’ literally means ‘above the national’. A supranational institution is one that has power or influence going beyond that permitted to it by national governments”.

⁷⁵ GEORGE, Stephen e BACHE, Ian. **Politics in the European Union**. New York: Oxford University Press, 2001. p. 8.

⁷⁶ Tradução livre do original em inglês: “is one that results from the co-operation of national governments, and has no power beyond that permitted to it by those governments”.

⁷⁷ GEORGE; BACHE, 2001, p. 8

outras palavras, ele seja separado do poder dos Estados participantes, a ser colocado exclusivamente a serviço do objetivo reconhecido como comum^{78 79}.

Pescatore resume a sua compreensão sobre a supranacionalidade da seguinte maneira: "Poder, real e autônomo colocado a serviço de objetivos comuns a vários Estados^{80,81}. Ainda teorizando sobre o assunto, o referido autor pretende destacar os aspectos essenciais do que é acessório no conceito de supranacionalidade. A institucionalização, entendida aqui como a criação de uma burocracia internacionais formada por funcionários públicos internacionais, pode caracterizar o conceito, mas não seria fundamental. Para ele, "uma autonomia relativa do poder pode ser gerada, mesmo no contexto de uma reunião de caráter intergovernamental, por isso não institucionalizada, por meio da introdução de um procedimento de maioria^{82,83}. Desse modo, Pescatore reforça a ideia de que a supranacionalidade pode advir tanto da burocracia internacional como do processo decisório majoritário, entre outros fatores. Sobre as decisões por maioria, o autor destaca as seguintes considerações:

O desejo do conjunto pode ser, ainda que imperfeitamente, destacado dos Estados participantes; um procedimento por maioria permite portanto, pela eliminação do veto unilateral, gerar decisões que não são inteiramente consistentes com a vontade de todos e de cada um^{84 85}.

Devido a suas imperfeições, o procedimento majoritário parece ser menos recomendável que a criação de burocracias internacionais. Sobre o assunto, o referido autor sublinha que "a institucionalização do poder, criando órgãos independentes, pode

⁷⁸ Tradução livre do original em francês: *"pour dégager la supranationalité, il ne suffit pas de définir une idée de valeur commune à plusieurs Etats et de placer un pouvoir réel au service de cette idée: encore faut-il, et c'est là le trait spécifique, que ce pouvoir soit autonome, en d'autres termes, qu'il soit distinct du pouvoir des Etats participants de manière à pouvoir être placé exclusivement au service de la finalité reconnue comme commune"*

⁷⁹ PESCATORE, Pierre. **Le droit de l'intégration: Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes**. Bruxelles: Bruylant, 2005. p. 51.

⁸⁰ Tradução livre do original em francês: *"un pouvoir, réel et autonome, placé au service d'objectifs communs à plusieurs Etats"*

⁸¹ PESCATORE, 2005, p. 51.

⁸² Tradução livre do original em francês: *"une autonomie relative de pouvoir peut être dégagée même dans le cadre d'une réunion de caractère intergouvernemental, donc peu institutionnalisée, par l'introduction d'une procédure de majorité"*

⁸³ PESCATORE, 2005, p. 52.

⁸⁴ Tradução livre do original em francês: *"La volonté de l'ensemble soit encore détachée imparfaitement de celle des Etats participants, une procédure majoritaire permet cependant, par l'élimination du veto unilateral, de dégager des décisions qui ne soient pas entièrement concordantes avec la volonté de tous et de chacun"*

⁸⁵ PESCATORE, 2005, p. 52.

dar mais relevo à autonomia da vontade^{86,87}. Mais adiante, Pescatore resume sua posição, destacando que a supranacionalidade pode ocorrer pelos mais diversos fatores: "A institucionalização marca um avanço, mas não deve ser confundida com muitos outros germes de supranacionalidade que são possíveis de se detectar no procedimento de órgãos essencialmente intergovernamentais^{88,89}.

Outro aspecto acessório da supranacionalidade, para Pescatore, seria o imediatismo do exercício dos poderes, que o autor descreve como: "a capacidade de órgãos de transpor a fronteira internacional dos Estados e aplicar diretamente medidas legislativas, administrativas ou judiciais, para os nacionais destes^{90,91}. A exigência de um efeito direto seria, assim:

Uma concepção muito estreita. Há supranacionalidade onde quer que seja possível identificar uma vontade autônoma, embora os Estados devam, ao final, servir como transmissores de execução desta vontade. Naturalmente, isto é uma supranacionalidade indireta e, portanto, em certa medida aleatória, mas é, no entanto uma verdadeira supranacionalidade que não permanece sem consequências^{92 93}.

Desse modo, Pescatore compara a "institucionalização" à "imediatidade", concluindo que esta última também seria, para ele:

Uma forma particularmente avançada de expressão de uma autoridade supranacional, mas, novamente, não devemos fechar os olhos para outras formas de ação que, por serem menos evidentes para o julgado e administrado, não contenham uma substância supranacional muito real. Esta consideração, como a anterior, deve abrir nossos olhos para algumas variedades discretas, certas formas de supranacionalidade emergente^{94 95}.

⁸⁶ Tradução livre do original em francês: "*l'institutionnalisation du pouvoir, par la création d'organes indépendants, permet de donner beaucoup plus de relief à l'autonomie de la volonté*"

⁸⁷ PESCATORE, 2005, p. 52.

⁸⁸ Tradução livre do original em francês: "*l'institutionnalisation marque un progrès décisif, mais il ne faut pas méconnaître pour autant les germes de supranationalité qu'il est possible de déceler dans la procédure d'organes d'essence intergouvernementale*"

⁸⁹ PESCATORE, 2005, p. 52-53.

⁹⁰ Tradução livre do original em francês: "*La capacité d'organes internationaux de percer l'écran des Etats et de s'adresser directement, par des mesures législatives, administratives ou judiciaires, aux ressortissants de ceux-ci*"

⁹¹ PESCATORE, 2005, p. 53.

⁹² Tradução livre do original em francês: "*une conception beaucoup trop étroite. Il y a supranationalité partout où il devient possible de dégager une volonté autonome, même si les Etats doivent en fin de compte servir de 'relais d'exécution' de cette volonté. Bien entendu, il ne s'agit là que d'une supranationalité indirecte et donc dans une certaine mesure aléatoire, mais elle est pourtant une supranationalité réel que ne reste pas sans conséquences*"

⁹³ PESCATORE, 2005, p. 53.

⁹⁴ Tradução livre do original em francês: "*une forme d'expression particulièrement perfectionnée d'un pouvoir supranational, mais que, là encore, il ne faut pas fermer les yeux sur d'autres formes d'action qui, pour être moins apparentes aux yeux de l'administré et du justiciable, n'en comportent pas moins*"

Um terceiro e último critério Pierre Pescatore considera importante, porém não fundamental: a coerção. O autor tece a seguinte descrição das perspectivas adotada pelos autores que sustentam sua essencialidade:

Seria somente o caso de supranacionalidade quando o poder do grupo não apenas afirmar-se em formas legais, mas ainda se impor com sucesso a Estados recalcitrantes. Em outras palavras, não haveria supranacionalidade, de acordo com esta definição, sem sanção eficaz^{96 97}.

Enfim, com as três situações destacadas pelo autor, o conceito de supranacionalidade não deve ser restringido. Se isso for realizado, teríamos uma visão muito limitada de sua concepção. Da mesma forma, no presente trabalho, a supranacionalidade deve ser entendida em termos amplos, permitindo uma visão mais apurada da transformação operada em seu objeto. Pescatore, ao tentar afastar o critério da coerção, reforça tal perspectiva no seguinte trecho:

Pode-se perguntar, porém, se a formulação de uma exigência tão radical não é como fechar os olhos precisamente sobre os estágios iniciais e pequenos palcos de evolução supranacional, isto é, sobre as formas e estados de integração caracterizadas por uma partilha ainda desigual da soberania nacional, numa fase em que grandes competências são retidas pelos Estados-Membros, de modo que a existência de um poder coercitivo nas mãos de instituições supranacionais ainda é inconcebível^{98 99}.

Desse modo, devemos ter em mente que alguns critérios apresentados por Pescatore não são essenciais para a caracterização da supranacionalidade, porém certamente representam uma supranacionalização em relação a uma situação anterior em que não existiam. Desse modo, eles devem ser tomados em conta no presente trabalho, demonstrando casos em que possa ter havido uma supranacionalização.

une substance supranationale très réelle. Cette considération, comme la précédente, devrait donc nous ouvrir les yeux sur certaines variétés plus discrètes, sur certaines formes naissantes de supranationalité »

⁹⁵ PESCATORE, 2005, p. 53.

⁹⁶ Tradução livre do original em francês: “*Il n’y aurait de vraie supranationalité que là où le pouvoir du groupe pourrait non seulement s’affirmer dans des formes juridiques, mais encore s’imposer avec succès aux Etats récalcitrants. En d’autres termes, pas de supranationalité, selon cette définition, sans sanction efficace »*

⁹⁷ PESCATORE, 2005, p. 53.

⁹⁸ Tradução livre do original em francês: “*On peut se demander cependant si la formulation d’une exigence aussi radicale n’est pas de nature à fermer nos yeux précisément sur les stades initiaux et les stades faibles de l’évolution supranationale, c’est-à-dire sur les formes et les états d’intégration caractérisés par un partage encore inégal des souverainetés nationales, un stade où de larges pouvoirs restent retenus de par les Etats membres, au point que l’existence d’une puissance de coercition entre les mains des institutions supranationales est encore inconcevable.*

⁹⁹ PESCATORE, 2005, p. 54.

De outro lado, existem autores que se opõem à tese da supranacionalidade e têm uma perspectiva mais intergovernamental, tratando o tema como uma delegação de soberania e não transferência. Stelzer lembra que segundo Fausto de Quadros, a “titularidade nua dos poderes conserva-se na entidade delegante que, com esse fundamento, pode a todo tempo pôr termo à delegação e recuperar a plenitude do gozo e, nomeadamente, do exercício dos poderes delegados”¹⁰⁰. Tal pensamento tem certo fundamento, pois se voltarmos à noção clássica de soberania, os Estados, mesmo na UE, continuam soberanos, e podem retirar-se do bloco quando desejarem. Apesar disso, tal noção de supranacionalidade parece demasiado restrita, uma vez que por esse viés nunca haveria um órgão supranacional, pois a soberania sempre prevaleceria. Já para Hedley Bull, “os estados membros da Comunidade Européia não abandonaram sua soberania territorial, mas avançaram num processo de integração que alguns consideram como conducente a uma eventual perda de soberania”¹⁰¹.

Como citado anteriormente, a noção de supranacionalidade está vinculada ao conceito de soberania. Por isso, a discussão comporta um esclarecimento sobre tal concepção. Como frisa Stelzer, “a exata compreensão do conceito de soberania e de sua evolução histórica são pressupostos basilares para o entendimento do fenômeno supranacional”¹⁰². Assim, emerge como fundamental uma breve análise histórica do conceito. Para a referida autora, “o conceito clássico de soberania tem origem francesa, resultado das lutas verificadas pelos reis da França contra os barões feudais (internamente) e também da emancipação que buscavam em relação ao Santo Império Romano e o Papado (externamente)”¹⁰³. Cumpre ressaltar que um marco histórico bastante utilizado pela doutrina seria a “Paz de Vestfália”, conjunto de tratados internacionais assinados em 1648 que reconheceram tal emancipação; daí a referência ao conceito “vestfaliano” de soberania. Jean Bodin foi um dos primeiros teorizadores do conceito, definindo-a como “absoluta, perpétua, indivisível, inalienável e imprescritível”¹⁰⁴. Depois de Bodin, o Estado e as teorias a seu respeito sofreram várias mutações, desde a hipertrofia até a incapacidade em lidar com os problemas com que se deparavam. Assim, a união entre Estados soberanos surge como alternativa viável para a sobrevivência no sistema internacional. Diante de problemas comuns, os Estados

¹⁰⁰ STELZER, 2001, p. 123.

¹⁰¹ BULL, Hedley. **Sociedade Anárquica**. Brasília: IPRI, 2002. p. 296-297.

¹⁰² STELZER, 2001, p. 76.

¹⁰³ STELZER, 2001, p. 76-77.

¹⁰⁴ STELZER, 2001, p. 77-78.

decidem enfrentá-los em conjunto. A concepção clássica de Bodin é então desafiada pela noção atual de supranacionalidade. Stelzer¹⁰⁵ sublinha a noção de “soberanias mutiladas” ou incompletas: a do Estado e a do ente supranacional. Isso ocorre porque o Estado acabou abrindo mão de parte de suas competências em nome da integração e, por outro lado, a organização supranacional ainda não recebeu todas as competências estatais. Raymond Aron discorda dessa posição, citando o historiador alemão Heinrich von Treitschke: “A soberania não pode ser partilhada, nem pode haver graus diferentes de soberania. É ridículo falar de um Estado superior (Oberstaat) ou inferior (Unterstaat)”¹⁰⁶. Em resumo, esses autores em geral contrapõem a supranacionalidade à intergovernamentalidade, como já destacado anteriormente. Para Wallace, porém, o melhor seria falar em transgovernamentalidade, pelo menos em relação à UE:

Por isso, preferem o termo ‘transgovernamental’, para denotar a maior intensidade de alguns dos nossos exemplos, onde os governos-membros da UE foram preparados cumulativamente a comprometer-se a um engajamento e disciplinas bastante extensos, mas terem julgado o quadro institucional completo inadequado ou inaceitável^{107 108}.

Os referidos autores apontam ainda algumas características do “intergovernamentalismo intensivo”, como o envolvimento do Conselho Europeu, predominância do Conselho, papéis marginais dos demais órgãos, entre outras. Destacam ainda que “pode ser tentador descartar esta transgovernamentalismo intensivo simplesmente como um tipo fraco de cooperação^{109,110}. Desse modo, no presente trabalho pretende-se adotar um conceito de soberania compatível com o grau de supranacionalidade da Política Externa e de Segurança Comum que foi negociado pelos Estados no Tratado de Lisboa.

Outro ponto relevante a ser abordado é a supranacionalidade mais especificamente relacionada à UE. Stephen George e Ian Bache destacam o conceito de

¹⁰⁵ STELZER, 2001, p. 82.

¹⁰⁶ ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: IPRI, 2002. p. 712.

¹⁰⁷ Tradução livre do original em inglês: “*We therefore prefer the term ‘transgovernmental’, to connote the greater intensity of some of our examples, where EU member governments have been prepared cumulatively to commit themselves to rather extensive engagement and disciplines, but have judged the full EU institutional framework to be inappropriate or unacceptable.*”

¹⁰⁸ WALLACE, Helen e WALLACE, William. **Policy-making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 33.

¹⁰⁹ Tradução livre do original em inglês: “*it might be tempting to dismiss this intensive transgovernmentalism as simply a weak form of cooperation*”

¹¹⁰ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 34.

governança supranacional. Para eles os autores que têm essa visão, como Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet:

procuraram explicar os diferentes níveis de supranacionalidade que existiam em diferentes setores políticos. Os três elementos-chave na sua abordagem foram o desenvolvimento da sociedade transnacional, o papel das organizações supranacionais com capacidade autônoma significativa para prosseguir agendas integradoras, e um foco no regramento europeu para resolver o que eles chamavam de externalidades de política internacional,^{111 112}

A política pode ser vista como um condicionante para a supranacionalidade da UE, devido a dois fatores: a busca da paz e uma resposta à economia global. Assim, os Estados aceitaram abrir mão da sua soberania, em primeiro lugar, para alcançar a paz. Além disso, fatores econômicos foram relevantes, levando à união entre os europeus para enfrentar a globalização. Além desses autores, há uma boa parte da doutrina que considera a UE uma organização supranacional, apesar das reservas já mencionadas a essa classificação. Para alguns, ela seria a única, especialmente devido à existência de competências que não pertencem mais aos Estados-membros, como a emissão de moeda, no caso do Euro. Os autores que se opõem à supranacionalidade da UE, por outro lado, em geral são aqueles contrários à própria tese da supranacionalidade, como citado anteriormente.

O termo “institucionalização” também tem sido utilizado pela doutrina para significar uma espécie de supranacionalização, no sentido de delegação de competências a organizações internacionais. Michael Eugene Smith, um dos mais reconhecidos autores institucionalistas a analisarem a PESC, escreve sobre a diferença entre instituições e institucionalização: “As instituições são as ‘regras do jogo’ de um determinado grupo social, ou um conjunto de normas que moldam o comportamento em um espaço social”^{113 114}. Por outro lado:

¹¹¹ Tradução livre do original em inglês: “*sought to explain the different levels of supranationalism that existed in different policy sectors. The three key elements in their approach were the development of transnational society, the role of supranational organizations with meaningful autonomous capacity to pursue integrative agendas, and a focus on European rule-making to resolve what they called ‘international policy externalities’*”

¹¹² GEORGE; BACHE, 2001, p. 26.

¹¹³ Tradução livre do original em inglês: “*institutions are the ‘rules of the game’ of a particular social group, or a set of norms that shape behavior in a social space*”

¹¹⁴ SMITH, Michael E. **Europe’s Foreign and Security Policy: the institutionalization of cooperation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 26.

A institucionalização é o processo pelo qual essas normas, ou padrões comuns de comportamento, são criados e desenvolvidos. O entendimento de institucionalização obriga-nos a considerar como as normas mudam ao longo do tempo. Apesar de algumas teorias institucionais, especialmente aquelas derivadas de exames de burocracias, enfatizarem o caráter estático de arranjos institucionais, instituições que não apresentam algum grau de desenvolvimento ou adaptação durante o seu tempo de vida são bastante raras. Para a maioria das instituições, a mudança é uma constante, e em vez de simplesmente definir o que uma instituição 'é', também deve-se tentar explicar o que está se tornando uma instituição, ou como suas normas adaptam-se entre si e ao seu ambiente maior ao longo do tempo^{115 116}.

Com relação ao nosso argumento de que o Tratado de Lisboa contribuiu para uma supranacionalização da PESC, Smith tece algumas objeções: "deve-se ressaltar que grandes eventos, como Conferências Intergovernamentais geralmente apenas codificam acordos, eles raramente levam a grandes inovações"^{117 118}. Desse modo, o presente estudo levará em conta o argumento de Smith, analisando se o TdL apenas codificou uma prática preexistente ou se realmente trouxe mudanças. De todo modo, apesar de algumas similaridades entre os conceitos de supranacionalização e institucionalização, cumpre aqui destacar as suas diferenças para que possamos nos valer do estudo de Smith, que foca na noção de institucionalização. O referido autor destaca quatro etapas fundamentais da evolução institucional, que vão do intergovernamentalismo à governança. Apesar de aqui compartilharmos de sua visão no sentido de que o intergovernamentalismo seria o oposto tanto de institucionalização como de supranacionalização, não fazemos um recorte em etapas, podendo os elementos identificados no presente estudo surgirem em qualquer momento institucional, não havendo uma ordem pré-estabelecida.

Para Smith, o "foro intergovernamental" seria a primeira etapa do desenvolvimento institucional, assim como aqui tratamos como o oposto de supranacionalidade. Os outros três estágios seriam: "compartilhamento de informações", "normas", "organizações" e "governança". Desse modo, cabe iniciarmos

¹¹⁵ Tradução livre do original em inglês: "*Institutionalization is the process by which those norms, or shared standards of behavior, are created and developed. Understanding institutionalization requires us to consider how norms change over time. Although some institutional theories, particularly those derived from examinations of bureaucracies, emphasize the static character of institutional arrangements, institutions which do not exhibit some degree of development or adaptation during their life span are quite rare. For most institutions, change is a constant feature, and rather than simply defining what an institution 'is', we should also attempt to explain what an institution is becoming, or how its norms adapt to each other and to their larger environment over time*"

¹¹⁶ SMITH, 2004, p. 26.

¹¹⁷ Tradução livre do original em inglês: "*it must be emphasized that major events such as Intergovernmental Conferences usually only codify arrangements; they rarely lead to major innovations*"

¹¹⁸ SMITH, 2004, p. 34.

a discussão com o primeiro estágio de evolução. Sobre o intergovernamentalismo, o autor em análise traz algumas de suas características:

Primeiro, ele salienta o poder, preferências pré-existentes, e interação estratégica dos Estados individuais. O poder é medido tipicamente em termos de materiais, tais como o tamanho das forças armadas de um estado ou a força da sua economia. Na UE, isso normalmente significa um foco nos interesses econômicos e estratégias de negociação da França, Alemanha e Reino Unido^{119 120}.

Uma segunda característica destacada pelo referido autor seria o papel dos chefes do executivo ou seus representantes no processo decisório, especialmente quando suas decisões não estão sujeitas a ratificação e portanto sofrem menos controle dos atores domésticos. Em terceiro lugar:

geralmente se concentra na negociação: os governos ‘cooperam’ em situações motivadoras mistas (em que eles têm incentivos para cooperar e desertar), principalmente estabelecendo ‘trade-offs’ recíprocos entre si. Isso geralmente envolve a ligação de assuntos em pacotes de acordo ou fazer pagamentos laterais, às vezes imediatamente (reciprocidade específica) ou em algum momento no futuro (reciprocidade difusa). Além disso, essa negociação pode envolver tanto o amplo curso do desenvolvimento institucional, bem como mais prosaicas decisões do dia-a-dia sobre política, especialmente quando as regras de tomada de decisão exigem um consenso entre todos os Estados. Na ausência de tais barganhas, inação ou unilateralismo será a tendência; qualquer ‘cooperação’ europeia será ‘ad hoc’, informal, e, provavelmente, refletirá o poder e os interesses dos mais fortes Estados-membros da UE, nomeadamente a França e o Reino Unido^{121 122}.

Um quarto ponto importante das análises intergovernamentais seria que, nelas, os atores organizacionais desempenham um papel limitado, geralmente "ajudando os negociadores a fechar ou monitorar um acordo, fornecendo informações passivamente ou fornecendo caminhos para pagamentos laterais para os Estados não imediatamente

¹¹⁹ Tradução livre do original em inglês: “*First, it stresses the power, preexisting preferences, and strategic interaction of individual states. Power is typically measured in material terms, such as the size of a state’s armed forces or the strength of its economy. In the EU, this typically means a focus on the economic interests and negotiating strategies of France, Germany and the UK*”

¹²⁰ SMITH, 2004, p. 40.

¹²¹ Tradução livre do original em inglês: “*usually focuses on bargaining: governments ‘cooperate’ in mixed motive situations (where they have incentives to cooperate and to defect) primarily by arranging reciprocal trade-offs among themselves. This usually involves linking issues into package deals or making side-payments to each other, sometimes immediately (specific reciprocity) or at some time in the future (diffuse reciprocity). Further, this bargaining can involve both the broad course of institutional development as well as more prosaic day-to-day decisions about policy, especially where decision-making rules require consensus among all states. In the absence of such bargains, inaction or unilateralism will be the tendency; any European ‘cooperation’ will be ad hoc, informal, and probably reflect the power and interests of the EU’s strongest member states, namely France and the UK*”

¹²² SMITH, 2004, p. 40-41.

prontos para concordar com uma decisão coletiva"^{123,124}. Em quinto lugar, para os intergovernamentalistas seria que a cooperação envolveria um simples processo de dois estágios, com a formação de preferências nacionais em nível doméstico seguida da barganha entre os governos. Cumpre ressaltar que alguns autores, como Putnam¹²⁵, incluem uma terceira etapa, a ratificação, em geral dispensada no processo decisório organizacional. Uma última característica é descrita em detalhes por Smith:

Trata cada acordo de cooperação como um único, resultado fechado, assim evitando cuidadosamente os potenciais impactos das avaliações de políticas e contexto histórico. Decisões ou políticas anteriores são presumidos em ter pouco ou nenhum impacto em cada situação de negociação para além dos compromissos já travados pelos negócios anteriores. O intergovernamentalismo é, portanto, sujeitos a algum caminho-dependência, mas isso é estratégico e intencional: os governos são livres para tratar cada ato de decisão coletiva como um único negócio com base na configuração do seu poder e interesses no momento^{126,127}.

Com relação ao segundo estágio de evolução destacado por Smith, que ele chama de “information-sharing”, consideramos que ele não leva ao que chamamos de supranacionalização. Apesar de concordarmos com sua idéia de que “estruturas institucionalizadas para compartilhamento de informações podem melhorar drasticamente as perspectivas de cooperação internacional e estabelecer as bases para uma maior institucionalização”^{128,129}, considerar isso uma supranacionalização seria um certo exagero, aceitável talvez em uma perspectiva mais construtivista. Desse modo, apesar de reconhecer que o compartilhamento de informações tende a levar à supranacionalização, tal pode não ocorrer, uma vez que os Estados não estarão necessariamente delegando poderes a uma autoridade superior. Cumpre ressaltar, portanto, o apego à visão mais institucionalista e jurídica do desenvolvimento

¹²³ Tradução livre do original em inglês: “*helping the negotiators strike or monitor a deal by passively providing information or providing avenues for side-payments for states not immediately ready to agree with a collective decision*”

¹²⁴ SMITH, 2004, p. 41.

¹²⁵ PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174. jun. 2010.

¹²⁶ Tradução livre do original em inglês: “*treats each cooperation agreement as a single, closed-ended outcome, thus neatly avoiding the potential impacts of policy evaluations and historical context. Previous decisions or policies are assumed to have little or no impact on each bargaining situation beyond the commitments already locked in by earlier bargains. Intergovernmentalism is therefore subject to some path-dependency, but this is both strategic and intentional: governments are free to treat each act of collective decision as a single deal based on the configuration of their power and interests at the time*”

¹²⁷ SMITH, 2004, p. 42.

¹²⁸ Tradução livre do original em inglês: “*institutionalized structures for information-sharing can dramatically improve the prospects for international cooperation and lay the groundwork for further institutionalization*”

¹²⁹ SMITH, 2004, p. 43.

institucional (apesar de Smith ser em geral reconhecido como institucionalista, e não construtivista).

Com relação à terceira etapa descrita por Smith, a criação de normas e codificação, consideramos que, além de representar uma institucionalização, ela também caracteriza uma supranacionalização. Nesse ponto, cumpre ressaltar a relação entre os três primeiros estágios descritos pelo autor:

o compartilhamento de informações na política externa da UE levou a uma cultura de resolução de problemas ou estilo de tomada de decisão, que por si só foi institucionalizado como um conjunto de normas. Enquanto a negociação envolve a satisfação de interesses ‘egoístas’ por meio de compensações e incentivos, a resolução de problemas envolve um apelo aos ‘interesses comuns’, acumulados através do tempo e espaço, além da possível utilização de ostracismo ou pressão dos pares para manter a disciplina do grupo. Esta abordagem pode ser mais favorável para a produção coletiva de normas^{130 131}.

Ainda com relação a esse terceiro estágio, adiante discutiremos mais algumas colocações de Smith em relação às normas, como um elemento relevante a ser considerado na supranacionalização das instituições internacionais. A quarta etapa descrita por Smith também pode ser tratada como um elemento da supranacionalidade, que ele chama de “organizações”:

O estabelecimento de uma organização permanente para administrar algum domínio política representa um grau adicional de institucionalização além de uma rede de comunicação descentralizada e um conjunto de regras para orientar os atores. Organizações ou agências são grupos relativamente estáveis de funcionários ligados por um objetivo comum, que muitas vezes se estende a entidades concretas com sede, funcionários, orçamentos, procedimentos internos, e outros recursos que podem definir políticas ou normas^{132 133}.

¹³⁰ Tradução livre do original em inglês: “*information-sharing in EU foreign policy led to a problem solving culture or style of decision-making, which itself was institutionalized as a set of norms. Where bargaining involves the satisfaction of ‘self-interests’ through trade-offs and incentives, problem-solving involves an appeal to ‘common interests’, accumulated across time and space, plus the possible use of ostracism or peer-pressure to maintain group discipline. This approach may be more amenable to collective norm-production*”

¹³¹ SMITH, 2004, p. 44.

¹³² Tradução livre do original em inglês: “*The establishment of a permanent organization to administer some policy domain represents an additional degree of institutionalization beyond a decentralized communications network and a set of rules to guide actors. Organizations or agencies are relatively stable groups of officials bound by a common purpose, which often extends to concrete entities with headquarters, staffs, budgets, internal procedures, and other resources that can shape policies or norms*”

¹³³ SMITH, 2004, p. 46.

Na sua análise, em alguns pontos há uma coincidência entre institucionalização e o que chamamos de supranacionalização, uma vez que a simples existência de:

organizações internacionais representa uma ordem muito maior de cooperação institucionalizada que acordos multilaterais descentralizados, tais como convenções ambientais, que devem ser continuamente renegociados para acompanhar as mudanças nas circunstâncias que levaram ao seu nascimento^{134 135}.

Smith chega a mencionar a influência supranacional que as organizações internacionais podem exercer na cooperação internacional, apesar de parecer tratar do tema com bastante cautela:

No mínimo, as organizações podem fornecer alguma memória institucional sobre decisões anteriores. No máximo, a própria organização pode se tornar um ator autônomo com influência sobre a inovação política e mudança institucional. As organizações geralmente possuem recursos importantes, tais como o conhecimento ou experiência, e, em certas circunstâncias, elas podem desenvolver os seus próprios interesses em matéria de cooperação internacional. Quando incorporadas dentro de um sistema de regras de direito complexo como a da UE, elas podem até exercer influência ‘supranacional’ sobre a coordenação de políticas entre os seus Estados-membros, como os teóricos funcionalistas argumentam^{136 137}.

Smith adverte, porém que a criação propriamente dita das organizações internacionais não seria exatamente seu foco, o que também se aplica ao presente estudo, uma vez que a UE já existia quando o Tratado de Lisboa foi assinado:

A formação das organizações não está realmente em questão aqui, já que a maioria das organizações comunitárias relevantes para a política externa da UE existia antes da CPE, dando-lhe um ‘ready-made’ conjunto de atores burocráticos, principalmente a Comissão e o Parlamento Europeu, com potencial influência (apesar de eu analisar a criação do Secretariado da CPE e da Unidade de Planejamento de Política e de Alerta Precoce da PESC)^{138 139}.

¹³⁴ Tradução livre do original em inglês: “*international organizations represents a much higher order of institutionalized cooperation than decentralized multilateral agreements, such as environmental conventions, which must be continually renegotiated to keep up with changes in the circumstances which led to their birth*”

¹³⁵ SMITH, 2004, p. 46.

¹³⁶ Tradução livre do original em inglês: “*At the very least, organizations can provide some institutional memory concerning previous decisions. At the most, the organization itself can become an autonomous actor with influence over both policy innovation and institutional change. Organizations often possess important resources such as knowledge or expertise, and, under certain circumstances, they can develop their own interests concerning international cooperation. When embedded within a complex rule-of-law system like the EU, they can even exert ‘supranational’ influence over policy coordination among their member states, as functional theorists argue*”

¹³⁷ SMITH, 2004, p. 46.

¹³⁸ Tradução livre do original em inglês: “*The formation of organizations is not really in question here, since most EC organizations relevant to EU foreign policy existed prior to EPC, giving it a ‘ready-made’*”

Apesar disso, o autor parece não elaborar muito sobre o processo de burocratização, que pode ser associado à supranacionalização e até mesmo a institucionalização, como veremos adiante. Assim, o último estágio de processo de institucionalização da cooperação internacional destacado por Smith seria a governança, um processo em uma área política específica (no caso, política externa e segurança) que:

Envolveria a definição de objetivos, a elaboração de políticas específicas (ou normas) para alcançá-los, a implementação de tais políticas, fornecendo os recursos necessários para a realização das políticas, e estabelecer alguma forma de avaliação política ou supervisão para garantir que as metas estão sendo cumpridas e os atores estão cumprindo as suas obrigações^{140, 141}.

Assim, Smith resume governança como "a autoridade de fazer, implementar e fazer cumprir as regras de um domínio específico"^{142, 143}. Desse modo, consideramos que esse estágio está intimamente ligado ao terceiro nível de institucionalização, ou seja, à criação de normas e por isso optaremos por analisar ambos em conjunto. Deve-se ressaltar, portanto, que a criação de normas envolve a supranacionalização, mas só consideraremos aqui as normas que envolvam a PESC. Ao concluir sua análise sobre as etapas de institucionalização, Smith tem a seguinte visão da UE:

A rede mais densamente institucionalizada de Estados que já foi inventado no mundo da política, e as grandes teorias da integração não captam muitos de suas mais importantes dinâmicas. Dada a complexidade de fatores, não é por acaso que alguns têm sugerido que o modelo mais adequado de decisão da UE (seja na CE ou CPE/PESC) pode ser aquela da 'lata de lixo', em que os problemas, soluções, atores, e as possibilidades de escolha são misturados em conjunto de formas diferentes, que não podem ser previstos, ou mesmo controlados^{144, 145}.

set of bureaucratic actors, chiefly the Commission and the European Parliament, with potential influence (although I do analyze the establishment of the EPC Secretariat and the CFSP Policy Planning and Early Warning Unit) ”

¹³⁹ SMITH, 2004, p. 47.

¹⁴⁰ Tradução livre do original em inglês: “*would involve setting goals, devising specific policies (or norms) to reach them, implementing such policies, providing the necessary resources to carry out the policies, and establishing some form of policy assessment or oversight to ensure that goals are being met and actors are fulfilling their obligations*”

¹⁴¹ SMITH, 2004, p. 47.

¹⁴² Tradução livre do original em inglês: “*the authority to make, implement, and enforce rules in a specific domain*”

¹⁴³ SMITH, 2004, p. 47.

¹⁴⁴ Tradução livre do original em inglês: “*the most densely institutionalized network of states ever devised in world politics, and grand theories of integration do not capture many of its most important dynamics. Given the complexity of factors, it is no accident that some have suggested that the most appropriate model of EU decision-making (whether in the EC or EPC/CFSP) may be that of the ‘garbage can’,*

Apesar de mencionar essa perspectiva encontrada em Richardson, o referido autor parece não concordar com ela, destacando outras maneiras de se enxergar o bloco, inclusive o foco supranacional que tentamos aqui desvelar, como a de Hix e Risse-Kappen: "governo supranacional ou Estado quase-federal por conta de sua semelhança com os processos políticos nacionais (em termos de direito constitucional, federalismo, grupos de interesse e estruturas estatais) em vez de política internacional"^{146,147}. Outros que esboçam uma visão similar são Marks, Hooghe e Blank, Stone Sweet e Sandholtz:

Os atores e as regras internacionais em diversos níveis e durante certas fases das políticas podem influenciar o processo político de forma a tornar a UE parecer ser uma forma de governança multi-nível, ou mesmo uma unidade política supranacional, e não apenas mais uma organização econômica regional^{148, 149}.

Desse modo, tendo em mente que a área de política externa e de segurança deve ser onde há um menor grau de supranacionalidade, buscar-se-á evidências de que o Tratado de Lisboa aproximou a UE de um ‘quase-Estado’. Quando à medida da cooperação em política externa, Smith frisa que alguns autores usam o termo ‘força’ (‘strength’) do regime para medir o grau de cooperação, quando na verdade seria melhor para medir a institucionalização. Por outro lado, também detecta-se o uso do termo ‘aprofundamento’ da integração, que será usada no presente estudo para avaliar, dentro dos limites possíveis, se houve supranacionalização. Desse modo, enquanto o conceito de institucionalização se presta mais para avaliar o comportamento cooperativo, a supranacionalização refere-se ao aumento das competências e atividades institucionais em detrimento das tarefas estatais. Desse modo, mesmo que um Estado não tenha um comportamento cooperativo, ele pode vir a ser obrigado a agir ou a deixar que a organização aja de uma maneira diferente da que ele gostaria. Outra questão é se a UE

whereby problems, solutions, actors, and choice opportunities are mixed together in various ways that cannot be predicted or even controlled”

¹⁴⁵ SMITH, 2004, p. 47.

¹⁴⁶ Tradução livre do original em inglês: “*supranational polity or quasi-federal state because of its similarity to domestic political processes (in terms of constitutional law, federalism, interest groups, and state structures) rather than international politics*”

¹⁴⁷ SMITH, 2004, p. 48

¹⁴⁸ Tradução livre do original em inglês: “*actors and international rules at various levels and during certain policy phases can influence the policy process in ways which make the EU appear to be a form of multilevel governance or even a supranational polity, not merely another regional economic organization*”

¹⁴⁹ SMITH, 2004, p. 48

faz uso das atribuições que lhe são delegadas pelos Estados, que não é o foco principal do presente trabalho, mas que será tomado em consideração.

Tendo em mente as discussões da doutrina a respeito da supranacionalidade, foram constatados quatro fatores/indicadores principais que podem levar as organizações internacionais a um afastamento do modelo intergovernamental e uma subsequente aproximação ao modelo supranacional. Desse modo, adiante serão discutidos: a composição dos órgãos, o processo decisório, o ordenamento institucional e a personalidade internacional das organizações. Com isso, acredita-se estabelecer uma teoria geral que pode ser aplicada a um caso concreto, ou seja, à reforma promovida pelo Tratado de Lisboa no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia.

1.3 FATORES INDICATIVOS DE SUPRANACIONALIZAÇÃO

1.3.1 Composição dos órgãos decisórios

1.3.1.1 Órgãos intergovernamentais restritos

Em geral, os principais órgãos das organizações internacionais são aqueles em que os seus membros estão representados. Desse modo, se todos os seus membros têm assento no referido órgão, também conhecido como órgão plenário, em princípio há uma plena intergovernamentalidade. Autores como Dinj, Daillier e Pellet advertem, porém, que tal “solução só pode considerar-se se o número de Estados membros não for muito elevado. Não pode concretizar-se senão em organizações regionais, para os principais órgãos”¹⁵⁰.

Assim, algumas instituições possuem órgãos em que nem todos os seus membros estão representados, o que gera uma supranacionalidade bastante acentuada em relação aos excluídos. Segundo Dinj, Daillier e Pellet:

Nas organizações universais atuais, em que o número de Estados membros ultrapassa frequentemente a centena – incluindo as organizações técnicas – a aplicação sistemática do princípio igualitário prejudicaria certamente a eficácia pretendida. Por isso frequentemente ele só é aplicado a um órgão, em princípio encarregado de dar as principais orientações aos programas de

¹⁵⁰ DINJ, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003. p. 635.

acção da organização e de dar um aval solene às iniciativas dos órgãos técnicos (daí o título de Assembleia Geral, de Conferencia Geral ou de Congresso dado a este órgão”¹⁵¹.

Um dos maiores exemplos disso é o Conselho de Segurança da ONU, em que apenas cinco potências têm sua participação garantida no processo decisório. Os outros dez assentos no órgão são ocupados rotativamente pelos demais membros da organização, por no máximo dois anos. José Cretella Neto tece o seguinte comentário a respeito de situações como essa: “os órgãos restritos (ou órgãos de composição restrita) são aqueles criados segundo o princípio da eficácia, que se opõe ao princípio da igualdade soberana”¹⁵². Desse modo, ao incluir poucos membros, as decisões são, em teoria, tomadas mais rapidamente, respeitando a urgência que em geral é exigida pelos casos que são levados a seu conhecimento. Cretella Neto ainda ressalta: “esses órgãos compõem-se de representantes de cerca de um terço (ou menos, ainda) dos membros do órgão plenário, e esse número mais reduzido, em tese, facilita a execução dos trabalhos coletivos, especialmente o de redação de textos”¹⁵³. Geralmente, os membros mais importantes da organização estão representados, enquanto que os menores são excluídos, visando uma maior dinamicidade em seu funcionamento. Sobre o papel das grandes potências, o referido autor tece as seguintes considerações:

Os Estados que participam tanto dos órgãos plenários quanto dos restritos desempenham, obviamente, um papel mais importante do que os demais Estados-membros, e, uma vez que os órgãos restritos se reúnem, ordinariamente, diversas vezes por ano, enquanto os plenários realizam reuniões cuja periodicidade varia de um a cinco anos -, os Estados-membros que neles têm assento acabam por ganhar maior visibilidade e importância no âmbito da organização¹⁵⁴.

Segundo Cretella Neto, ainda: “órgãos restritos dispõem de competências próprias e também transferidas, embora nestes se observe a influência dominante das grandes potências, já que aqui o princípio da igualdade formal entre os Estados apresenta-se derogado”¹⁵⁵. Cabe nesse ponto ressaltar que as competências próprias são aquelas definidas pela própria carta constitutiva da organização, enquanto que as transferidas são cedidas por outro órgão em situações específicas.

¹⁵¹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 635-636.

¹⁵² CRETELLA NETO, 2007, p. 159.

¹⁵³ CRETELLA NETO, 2007, p. 159.

¹⁵⁴ CRETELLA NETO, 2007, p. 233.

¹⁵⁵ CRETELLA NETO, 2007, p. 160.

Segundo Dinh et al., existem algumas formas de atenuar a desigualdade gerada pelos órgãos restritos, como a subordinação deles ao órgão plenário, a designação pelo órgão plenário dos seus membros, a limitação de suas competências e o aumento do número de seus membros. Aqui, chama a atenção a forma de designação dos membros do órgão restrito, em que, segundo os referidos autores:

A exigência de uma ‘repartição geográfica equitativa’ é a mais corrente, o que se explica facilmente. Na falta de poder assegurar a igualdade dos Estados considerados individualmente, tenta-se consegui-lo para os grupos de Estados; o grupo regional, parecendo o instrumento de medida mais neutro, foi inicialmente preferido a outros critérios. A fim de assegurar o estrito respeito por essa modalidade de repartição, acontece que se retira toda a liberdade do órgão plenário, impondo-lhe números precisos para os lugares atribuídos a cada região¹⁵⁶.

Assim, percebe-se que a criação de órgãos restritos favorece claramente a supranacionalização da instituição internacional. Apesar disso, os Estados prejudicados têm à sua disposição diversos mecanismos para mitigar os efeitos dessa supranacionalidade.

1.3.1.2. Órgãos supranacionais

1.3.1.2.1. Burocracia internacional

Importa destacar, ainda, os chamados órgãos administrativos, em que está presente a figura do funcionário público internacional, que integra a chamada burocracia internacional. Herz e Hoffmann sublinham que “o desenvolvimento das burocracias internacionais expressa um aspecto supranacional de cada organização internacional”¹⁵⁷. Para Dinh, Daillier e Pellet, “o funcionamento contínuo das organizações internacionais não pode ser assegurado pelos órgãos intergovernamentais”¹⁵⁸. Desse modo, os referidos autores destacam que “os actos constitutivos de todas as organizações dotaram-nas de um ou mais órgãos permanentes, animados por ‘agentes internacionais’”¹⁵⁹. Importa ressaltar que tais servidores “se distinguem das delegações

¹⁵⁶ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 637.

¹⁵⁷ HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andréa. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 28.

¹⁵⁸ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 645.

¹⁵⁹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 645.

nacionais que representam os Estados na organização”¹⁶⁰. Para Dinh et al., o objetivo dos Estados ao estabelecer tais órgãos seriam dois:

um, pragmático, assegurar o funcionamento regular da organização, principalmente para a preparação dos trabalhos dos outros órgãos e aplicação das decisões tomadas; o outro, mais ambicioso e menos contestado, é de favorecer a busca de soluções que respondam às necessidades do conjunto dos Estados membros e da própria organização¹⁶¹.

Inicialmente, a burocracia costumava ser recrutada no país-sede da organização internacional. Com o passar de tempo e o surgimento da Liga das Nações, passou a predominar a concepção “de um serviço público internacional, de caráter multinacional, com responsabilidade apenas perante a organização a qual serve”¹⁶². Cretella Neto também acentua a autonomia e a lealdade que o órgão administrativo deve ter para com a instituição: “individual ou colegiado, esse órgão deverá ser sempre independente dos Estados-membros e atuará exclusivamente no interesse da organização”¹⁶³. Ainda quanto às qualidades desse órgão, Dinh et al. destacam:

Duas características necessárias são pois rapidamente evidenciadas: a permanência dos órgãos internacionais e independência dos agentes internacionais face aos governos dos Estados membros. Mas para que estes efeitos benéficos esperados pela criação destes órgãos sejam atingidos, é necessário ainda que disponham de uma certa liberdade de acção e de um poder de iniciativa na organização. Inevitavelmente, produzir-se-ão tensões entre órgãos intergovernamentais e órgãos internacionais. Se a primazia dos primeiros é a regra geral, um certo grau de autonomia dos segundos deve ser mantido e garantido no interesse da acção a longo prazo da organização¹⁶⁴.

A respeito do conceito de “órgão administrativo”, também conhecido como “poder executivo” da organização, em uma analogia à divisão de poderes em nível interno do Estado, Cretella Neto tece as seguintes considerações:

Nem sempre é fácil distinguir, no Direito interno, funções governamentais de funções administrativas, e essa diferenciação é ainda mais complexa de se fazer nas organizações internacionais modernas, já que os Estados-membros sempre buscam exercer algum tipo de influência sobre os órgãos institucionais. Nas uniões administrativas de outrora, a Secretaria era supervisionada por algum Estado, caso do Bureau Internacional da UPU, submetido à alta supervisão do Governo da Confederação Suíça. Com o passar do tempo, as organizações internacionais se estruturaram de forma a minimizar essas e outras formas de ingerência, e a Secretaria tornou-se o

¹⁶⁰ HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 28.

¹⁶¹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 645.

¹⁶² HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 28.

¹⁶³ CRETELLA NETO, 2007. p. 161.

¹⁶⁴ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 646.

órgão cujas funções ultrapassavam a simples tarefa de executar as ordens recebidas do órgão plenário, o que lhe conferia poder discricionário relativamente amplo¹⁶⁵.

Em sua análise, Herz e Hoffmann identificam os secretários-gerais como principais funcionários das organizações internacionais, comandando o Secretariado, mas cumpre ressaltar que outras denominações podem ser utilizadas, como “Comissão” no caso da União Europeia. Discute-se também o grau de autonomia desses burocratas, o que impacta no grau de supranacionalidade, podendo variar um razão de sua personalidade, do contexto histórico ou até mesmo de suas alianças. Enfim, “Cada organização estabelece o grau de autonomia conferido ao secretário-geral”¹⁶⁶.

Desse modo, deve-se ressaltar que o tratado constitutivo da organização tem papel fundamental na determinação da grau de independência de seus funcionários, especialmente no que diz respeito à forma de recrutamento. Seitenfus também faz referência ao papel “do Secretariado que, segundo cada organização, pode ser dotado de um substancial poder para direcionar a tomada de decisões e controlar sua aplicação”¹⁶⁷.

Dinh et al. enfatizam que:

A evolução pode vir até a fazer do Secretário-Geral um verdadeiro ‘executivo’ face aos órgãos deliberativos. Deste modo, o Secretário-Geral das Nações Unidas é freqüentemente encarregado pela Assembléia Geral ou pelo Conselho de Segurança, com base no art. 98 da Carta, da ‘execução’ das suas decisões. Ora, em certos casos importantes, estas são redigidas em termos de tal modo imprecisos que de facto, para levar a bom termo a tarefa que lhe está confiada, ele se vê na obrigação de tomar pessoalmente iniciativas políticas de envergadura.

Tendo em vista forçar a Assembléia a aceitá-las, Dag Hammarskjöld, o segundo Secretário-Geral da ONU foi levado a comprometer a sua responsabilidade política perante ela, um pouco como um chefe de governo num regime parlamentar coloca a questão da confiança política para fazer triunfar sua orientação¹⁶⁸.

O exemplo acima reforça o poder eminentemente executivo dos Secretariados, função que em geral concentra o maior poder no âmbito estatal (se comparado os poderes legislativo e judiciário). Os referidos autores vão além, destacando:

Este papel político do chefe do Secretariado é mais fácil de se estabelecer nas organizações mais restritas e homogêneas. Desde uma decisão tomada pelo

¹⁶⁵ CRETELLA NETO, 2007, p. 162.

¹⁶⁶ HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 30.

¹⁶⁷ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 51.

¹⁶⁸ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 649.

Conselho Atlântico em 1956, na seqüência de uma proposta de reforma motivada pela crise do Canal de Suez (relatório dito ‘dos três sábios’), o Secretário-Geral da OTAN – ele próprio uma personalidade política – assegura a presidência efectiva do Conselho, os representantes dos Estados membros não exercem por rotação mais do que a presidência de honra. Na OCDE, o Secretário-Geral preside igualmente o Conselho. Não podemos duvidar que se trata de uma função política que acompanha inevitavelmente, para além da possibilidade legal de orientar os debates, o poder de interpretar de maneira independente todos os acontecimentos que interessem à organização¹⁶⁹.

Nos exemplos destacados pelos autores, percebe-se uma clara supranacionalização do principal órgão intergovernamental de ambas as organizações, em que um funcionário internacional assume a presidência usualmente ocupada por um representante de um Estado-membro. Ainda destacando o papel dos secretários-gerais, Herz e Hoffmann afirmam que eles:

encontram-se em uma posição estratégica, na interseção entre os setores administrativos e políticos das organizações, tendo de lidar com os aspectos supranacionais e intergovernamentais da organização. Ao mesmo tempo em que dirige uma burocracia que deve ter independência em relação às representações nacionais, os secretários-gerais têm a função de negociar com os representantes dos diferentes países para garantir a aprovação de decisões e realização de operações. Muitas vezes, a ausência de clara definição de como realizar uma tarefa, ou mesmo a ambigüidade de uma resolução, permite ao secretário-geral exercer suas atividades diplomáticas com relativa autonomia¹⁷⁰.

Segundo as mesmas autoras, porém, pode haver um fator limitador da supranacionalidade desses funcionários: a nacionalidade. Para elas:

a relação entre os servidores públicos internacionais e os governos nacionais gera tensões inevitáveis, visto que os servidores continuam sendo cidadãos de seus países com obrigações e direitos. Além disso, diferentes governos nacionais podem perceber a presença de servidores originários de seus países em posições de destaque como uma forma de influenciar o processo político interno dessas organizações¹⁷¹.

Cretella Neto também chama a atenção para a complexa relação entre a independência crescente do órgão administrativo e a nacionalidade de seus funcionários:

A conseqüência desse papel ampliado do Secretariado, nas modernas organizações internacionais, implica conferir-lhe considerável peso político. Ao se aperceberem desse fato, as grandes potências se esforçaram sempre em

¹⁶⁹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 650.

¹⁷⁰ HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 30-31.

¹⁷¹ HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 28.

procurar dominar o Secretariado e em reservar certos postos de trabalho a seus nacionais¹⁷².

Dinh et. al. recorrem à definição da Corte Internacional de Justiça, esboçada no parecer do caso Bernadotte, segundo o qual seria:

agente internacional ‘aquele que, funcionário remunerado ou não, empregado a título permanente ou não, tenha sido encarregado por um órgão da organização de exercer ou ajudar a exercer uma das suas funções. Enfim, toda pessoa que contribua para que a organização funcione’¹⁷³.

Os referidos autores chamam a atenção para a amplitude do conceito:

inclui, para além dos agentes da função pública internacional, personalidades variadas, tais como membros de jurisdições conexas com a organização, membros das forças armadas nacionais colocados à disposição da organização, intermediários diplomáticos encarregados de conciliação ou de bons ofícios, consultores ou ‘peritos em missão’¹⁷⁴.

Ricardo Seitenfus¹⁷⁵ também traz algumas contribuições sobre o assunto, e aqui cabe destacar sua classificação dos “agentes internacionais”, que podem ser divididos em “colaboradores eventuais ou temporários”, “funcionários de alto escalão indicados”, “funcionários internacionais plenos” e “funcionários administrativos”. Desse modo, os “colaboradores eventuais ou temporários” exercem uma atividade determinado por certo período de tempo. Já os “funcionários de alto escalão indicados” são indicados por um Estado-membro e por isso podem gerar conflitos derivados de sua nacionalidade. Os “funcionários internacionais plenos” são aqueles contratados por concurso público, e em geral são aqueles que mais dão a característica de “autonomia” à burocracia internacional. Por fim, os “funcionários administrativos” são recrutados localmente e exercem funções de serviço geral, sem preocupação de repartição geográfica, que é respeitada em relação aos plenos. Diante dessa classificação, percebe-se que a supranacionalidade é mais acentuada em relação aos plenos, que são concursados e por isso estão mais distantes do vínculo de nacionalidade, que seria o seu maior limitador. Apesar disso, todos esses “agentes internacionais” trabalham para a organização e, em teoria, devem defender os interesses supranacionais.

¹⁷² CRETELLA NETO, 2007, p. 162.

¹⁷³ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 646.

¹⁷⁴ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 646.

¹⁷⁵ SEITENFUS, 2008, p. 89.

Com relação à classificação esboçada acima por Seitenfus, cumpre destacar que a segunda categoria por ele mencionada seria aquela em que existem as tensões derivadas da nacionalidade, como ressaltado anteriormente, comprometendo a autonomia e por conseguinte a supranacionalidade da burocracia. Já com relação à terceira categoria, o autor parece fazer uma subdivisão, em que os funcionários administrativos comporiam na realidade uma quarta categoria que também não deve causar tanto impacto na supranacionalidade da instituição. Desse modo, devemos nos concentrar, aqui, nos “funcionários internacionais plenos”, uma vez que são a parte da burocracia que mais confere autonomia à organização. Seitenfus esclarece melhor sua definição: “Contrariamente aos outros agentes ou representantes, o funcionário internacional pleno possui laços exclusivos com a organização internacional. São três suas características marcantes: lealdade, imparcialidade e independência”¹⁷⁶.

Com relação às características estabelecidas por Seitenfus, o funcionário, em caráter exclusivo, “deve lealdade a organização, não podendo estar submetido a nenhuma outra instância privada ou estatal”¹⁷⁷. A “imparcialidade”, por sua vez, está associada ao seu perfil neutro entre os diferentes interesses que podem ser encontrados na instituição, especialmente os estatais. Por fim, a “independência do funcionário internacional constitui o corolário do princípio da lealdade”¹⁷⁸. Na realidade, essas três características soam quase como sinônimos, significando que a burocracia serve à instituição, e não a certos Estados-membros, como já discutido anteriormente, e reforçam a característica supranacional das instituições internacionais. Para que os agentes possam agir com a referida “independência”, segundo Dinh et. al., eles:

gozam, segundo um grau variável de acordo com sua posição na hierarquia da função pública internacional, de ‘privilégios e imunidades’ no território dos Estados membros. Estes podem ir até a uma assimilação dos privilégios e imunidades dos agentes diplomáticos¹⁷⁹.

Dinh et. al. também esclarecem que “Entre os agentes internacionais, só são funcionários internacionais aqueles que estão ao serviço da organização ‘de uma maneira contínua e exclusiva’”¹⁸⁰. Os referidos autores ainda consideram tal definição muito vaga, cabendo uma subcategorização:

¹⁷⁶ SEITENFUS, 2008, p. 89.

¹⁷⁷ SEITENFUS, 2008, p. 89.

¹⁷⁸ SEITENFUS, 2008, p. 90.

¹⁷⁹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 647-648.

¹⁸⁰ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 646.

Distingue-se habitualmente o pessoal ‘do quadro orgânico’ encarregado de funções de concepção e responsabilidade, e o pessoal de execução e dos serviços gerais. A pertença a um ou a outro quadro tem conseqüências muito sensíveis não só em matéria pecuniária mas também quanto às modalidades de recrutamento: só os funcionários do quadro orgânico devem ser selecionados tendo em conta o critério de repartição geográfica equitativa entre os Estados membros¹⁸¹.

Desse modo, o pessoal “do quadro orgânico” seria o que Seitenfus chama de “funcionário internacional pleno”; já o “pessoal de execução” seriam os “funcionários administrativos”. Quanto à forma de seleção dos funcionários, Seitenfus também traça algumas características comuns às organizações internacionais em geral:

O recrutamento do funcionário internacional obedece ao princípio do serviço público de caráter multinacional. Não pode haver nenhuma distinção de raça, credo, língua, cultura ou sexo. Os concursos devem ser tornados públicos através de editais redigidos nas línguas oficiais da instituição e disponibilizados aos interessados. Os critérios de seleção de títulos e (ou) provas devem ser transparentes e orientar-se exclusivamente na identificação de uma dupla qualidade do candidato: competência e integridade. As deliberações do júri de seleção devem ser secretas e não sofrer nenhuma ingerência externa. Tal sistema é uma garantia de eficácia e de integridade e constitui um escudo contra as proteções e pressões políticas¹⁸².

Após concluir a análise dos critérios de seleção dos burocratas, Seitenfus parece concordar com seu caráter supranacional, falando em “dedicação superior”: “Escolhido através de concurso público, aberto a profissionais das nacionalidades que integram a organização, o funcionário internacional vai além da lealdade ao país do qual é nacional, optando por uma dedicação superior à organização internacional”¹⁸³. Desse modo, apesar de podermos chamar de burocratas propriamente ditos apenas esses últimos, admite-se que qualquer tipo de “agente internacional” reforça o caráter supranacional da organização.

3.1.2.2. Órgãos políticos e outros

Apesar de aqui denominarmos tais órgãos “supranacionais”, eles em geral, na verdade representam os interesses dos cidadãos ou de grupos de interesse. Contudo, devido ao seu caráter de independência em relação aos governos dos Estados-membros,

¹⁸¹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 646.

¹⁸² SEITENFUS, 2008, p. 90.

¹⁸³ SEITENFUS, 2008, p. 92.

entende-se que tais representantes tendem a proteger os interesses da organização como um todo. Assim, ao se afastarem da vontade dos Estados-membros, tais órgãos se distanciam do modelo intergovernamental e se aproximam da supranacionalidade.

Dinh et al. destacam os chamados “órgãos jurisdicionais” que, “Ao contrário dos órgãos ‘executivos’ e administrativos, são pelas suas funções necessariamente independentes dos órgãos intergovernamentais plenários ou restritos”¹⁸⁴. Tais órgãos em geral são denominados “Corte” ou “Tribunal” e interpretam o direito produzido pela própria organização internacional. Desse modo, também serão abordados mais adiante, quando da análise do direito institucional.

Há também que se destacar os “órgãos consultivos”, em geral compostos por peritos em um assunto específico. Segundo Dinh et al.:

Numerosos órgãos desse tipo são criados por vontade do Secretariado das organizações, e em tal caso eles colaboram somente no trabalho preparatório deste último, ou por vontade dos órgãos deliberativos. O seu papel é, assim, juridicamente marginal: eles não têm iniciativa nem liberdade para definir o domínio dos seus trabalhos; enquanto órgãos subsidiários, eles estão subordinados a eventuais directivas dos órgãos principais. Todavia, porque eles deliberam e elaboram os seus relatórios com toda a independência e com a maior das garantias técnicas – os seus membros são designados em função das suas competências, muitas vezes com o cuidado de representar os principais sistemas regionais e não sem pensamento político dissimulado, eles podem exercer uma influência decisiva sobre o conteúdo das decisões tomadas pelos órgãos competentes¹⁸⁵.

Cumprir também os órgãos compostos de representantes de grupos de interesse, especialmente sócio-profissionais, além dos órgãos políticos, eleitos diretamente pelo povo dos Estados-membros da organização, em geral denominados “Parlamentos”, como é o caso do Parlamento Europeu.

1.3.2 Processo decisório

Ainda que um órgão seja eminentemente intergovernamental, seu caráter supranacional também pode ser associado ao processo decisório das organizações internacionais. Para Cançado Trindade “Difícilmente se poderia negar que os mecanismos de adoção de decisões exerçam influência na condução das relações internacionais, particularmente quando estas se desenrolam dentro de um quadro

¹⁸⁴ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 651.

¹⁸⁵ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 651.

institucional”¹⁸⁶. Na maior parte das instituições pode-se encontrar dois tipos fundamentais de procedimento de tomada de decisão: por unanimidade ou maioria. No caso da unanimidade, o caráter intergovernamental prevalece. Já nos casos de decisão por maioria, tende haver maior supranacionalidade, além de autonomia diferenciada em relação a certos membros da organização, como nos casos de votação ponderada. Ricardo Seitenfus, em seu “Manual das Organizações Internacionais”, tem a seguinte visão do assunto:

O princípio da unanimidade apresenta uma grande vantagem e um nítido inconveniente. A vantagem prende-se à legitimidade da decisão, que garante boas possibilidades de eficácia, na medida em que inexistente, presumidamente, oposição ou obstáculo à execução daquilo que foi unanimemente decidido¹⁸⁷.

Por outro lado, o autor também aponta as desvantagens do processo decisório por unanimidade:

O grande inconveniente atine à extraordinária dificuldade ou lentidão em alcançar a unanimidade, que implica a propalada paralisia ou lentidão das instituições internacionais. A maior característica da composição destes organismos é a diversidade entre parceiros, ocasionando, via de consequência, a disparidade de suas expectativas e atuações. Isto acarreta o desenvolvimento de longas rodadas de negociação, muitas vezes sem êxito, e um significativo esforço de conhecimento mútuo e habilidade para compor interesses, que nem sempre estão presentes. Por esta razão, a chamada unanimidade *stricto sensu* modificou-se ao longo do tempo e ainda persiste em escassos organismos, como é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)¹⁸⁸.

Sobre a unanimidade, Dinh et al. tecem as seguintes considerações:

Poderia parecer que a única técnica de votação compatível com a igualdade soberana dos Estados membros fosse a da unanimidade: tal era o sentimento tradicional, que prevaleceu ainda quando da redacção do Pacto da S.d.N. Isso é verdadeiro no que respeita à faculdade de obstacular de cada Estado; mas o ‘direito de veto’ de que dispõe então cada governo é uma violação à vontade expressa pelos outros Estados, portanto ao seu poder de decisão. Por outras palavras, a soberania dos Estados adapta-se tanto à regra da maioria como à da unanimidade. Na realidade, a soberania dos Estados exprime-se na livre aceitação das regras estatutárias, quaisquer que elas sejam¹⁸⁹.

¹⁸⁶ TRINDADE, 2003. p. 336.

¹⁸⁷ SEITENFUS, 2008, p. 47.

¹⁸⁸ SEITENFUS, 2008, p. 48.

¹⁸⁹ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 640.

Seitenfus destaca, ainda, que a unanimidade rigorosa vem perdendo espaço para tipos mais flexíveis de unanimidade, como a “unanimidade fracionada, através da qual concluem-se acordos parciais – vinculando apenas os Estados que votaram favoravelmente a determinada decisão, eximindo assim os demais membros da organização de seu cumprimento”¹⁹⁰. Há também o que o referido autor denomina “unanimidade limitada”, praticada mais especificamente no Conselho de Segurança da ONU, em que “a ausência de um dos membros permanentes ou sua abstenção não impede que se determine um resultado unânime, porém limitado”¹⁹¹. Há, ainda, o que ele chama de “unanimidade formal”, ou “consenso, que pode ser definido como a ausência de objeção”¹⁹². O referido consenso pode, ainda, derivar em duas espécies: o “consenso menos um”, que “garante a um Estado parte, a possibilidade de não executar uma decisão de princípio, não aceita por ele, em seu território, o que caracteriza uma espécie de exceção”¹⁹³; e o “consenso menos dois”, “no caso específico de um litígio entre dois Estados, se ambos estiverem desconformes com a decisão tomada, ainda assim ela pode alcançar eficácia”¹⁹⁴. Além disso, Cançado Trindade aponta que, historicamente, “foi particularmente significativa a passagem da regra da unanimidade à da maioria”¹⁹⁵. Sobre o que chamam de “sistema maioritário”, Diniz et al. tecem as seguintes considerações:

A regra maioritária aparece como um meio de ‘democratizar’ a vida política internacional, no sentido em que garante o primado da vontade da maioria ao mesmo tempo que autoriza o respeito pelo princípio ‘um Estado, um voto’. O seu jogo permite, graças às tomadas de posição dos diferentes grupos opostos ou coligados na véspera de uma votação importante, pôr em evidência elementos de uma opinião pública internacional. A ‘democracia internacional’ é a dos governos, que é suposto reflectirem as aspirações dos povos¹⁹⁶.

Ainda com relação à decisão por maioria, Seitenfus destaca que tal sistema:

pode ser quantitativo, qualitativo ou misto. A maioria quantitativa, modelo clássico das organizações internacionais, considera cada Estado como um voto. Nestas circunstâncias, pode estipular diversos quoruns, seja a chamada maioria simples de 50% mais um dos membros, ou a qualificada, de dois

¹⁹⁰ SEITENFUS, 2008, p. 48.

¹⁹¹ SEITENFUS, 2008, p. 48.

¹⁹² SEITENFUS, 2008, p. 48.

¹⁹³ SEITENFUS, 2008, p. 49.

¹⁹⁴ SEITENFUS, 2008, p. 49.

¹⁹⁵ TRINDADE, 2003, p. 337.

¹⁹⁶ DINIZ; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 640.

terços ou três quartos. Obviamente, o tratado pode prever diferente quorum para cada tipo de tema a ser enfrentado¹⁹⁷.

Um segundo sistema seria a “maioria qualitativa”, que:

diferencia os membros segundo critérios próprios a cada organização internacional. Trata-se do voto ponderado. Atribui-se a cada Estado-membro um determinado coeficiente a ser computado quando do escrutínio. Há critérios como a população, o Produto Nacional Bruto e a disponibilidade das forças armadas¹⁹⁸.

Sobre a votação por maioria ponderada ou qualitativa, Cretella Neto tece as seguintes considerações:

diversas razões de ordem prática – e política – podem ser apontadas como determinantes para a atual preponderância dos sistemas de votação proporcional (ou ponderada) encontrados em praticamente todas as organizações internacionais. Além dos argumentos gerais aceitos como base para a aceitação das diferenças de peso entre os Estados de uma mesma organização – como o poderio militar ou econômico, ou a importância política relativa, ou ainda, a dimensão de suas responsabilidades internacionais na adoção e na execução das medidas adotadas, e mesmo a quota-parte que determina suas contribuições financeiras -, pode-se aprofundar no exame das causas pelas quais se tem dado preferência ao sistema de votos ponderados¹⁹⁹.

Ainda sobre os sistemas de votação por maioria ponderada e sua adoção cada vez mais recorrente nos organismos internacionais, Cretella Neto sublinha:

Leva-se em conta, ao decidir implantar determinado sistema de votação, que o funcionamento deverá seguir o princípio da máxima eficácia. Isso significa que um Estado não se tornará membro de uma organização se não lhe for acordado um grau mínimo de influência no processo de tomada de decisões, ou se se aperceber, por qualquer razão, de que está sendo discriminado, ou ainda, se sua entrada na organização não lhe propiciar ganhos políticos e/ou econômicos²⁰⁰.

Como ressalta o referido autor, “se os Estados mais importantes não participarem do acordo, sua eficácia ficará comprometida”²⁰¹. Em relação a esse assunto, ele relembra o caso da Liga das Nações, com a ausência de atores fundamentais como os EUA. Desse modo, o peso maior atribuído a esses países seria justificável e até

¹⁹⁷ SEITENFUS, 2008, p. 49-50.

¹⁹⁸ SEITENFUS, 2008, p. 50.

¹⁹⁹ CRETELLA NETO, 2007, p. 233-234.

²⁰⁰ CRETELLA NETO, 2007, p. 234.

²⁰¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 234.

refletiria melhor a realidade. Tal “princípio da máxima eficácia”, porém, parece destoar da visão de Seitenfus, que, como exposto anteriormente, defende que a eficácia será maior na unanimidade e não na maioria.

Há que se falar, ainda, em sistemas mistos de votação, que, para Seitenfus:

exige uma dupla maioria, ou seja, quantitativa e qualitativa. Assim funciona o Conselho de Segurança da ONU que, para tomar uma decisão, precisa de dois terços dos votos dos membros. Ocorre que entre os dois terços devem, obrigatoriamente, estar os votos dos cinco membros permanentes ou, ao menos, estes devem ter recorrido à abstenção. O voto contrário de um membro permanente, ainda que existam dois terços de votos favoráveis, vetará a tomada de uma decisão pelo Conselho²⁰².

O referido autor considera que os sistemas mistos de votação são compostos por uma dupla maioria, mas pode-se considerar também misto um sistema que combine a maioria com a unanimidade. Até mesmo o exemplo dado pelo jurista pode ser visto desse ângulo, em que há necessidade de uma unanimidade formal dos membros permanentes aliada a uma maioria qualificada do total.

Apesar de existirem regras formais para votação nas organizações internacionais, na prática, tanto nos casos de votação por maioria como nos casos de unanimidade, há uma tendência em se buscar o consenso, sem que se recorra à contagem dos votos. Cretella Neto destaca que “negociações, muitas vezes longas e complexas, são realizadas entre os delegados dos membros das organizações internacionais durante o processo que leva à adoção de decisões”²⁰³. Além disso, o mesmo jurista tece os seguintes comentários a respeito da ausência de contagem de votos:

Isso ocorre pelo fato de que as diversas posições existentes são objeto de consultas e conversações entre os membros, que ocorrem fora do âmbito das negociações oficiais, o que permite desistir de levar adiante projetos de decisões sobre os quais existam divergências de opinião irreconciliáveis. Numa votação oficial, posições extremadas ficariam evidenciadas, muitas vezes dificultando o consenso acerca de outros processos de tomada de decisões, que têm lugar simultaneamente ou logo a seguir, pois, em geral, diversas matérias relevantes são discutidas no mesmo período. Nesse tipo de negociação, a polarização entre “vencedores” e “perdedores” tende a dificultar o entendimento entre os membros das organizações²⁰⁴.

²⁰² SEITENFUS, 2008, p. 50.

²⁰³ CRETELLA NETO, 2007, p. 236.

²⁰⁴ CRETELLA NETO, 2007, p. 237.

Durante tais discussões, o peso relativo dos grandes países acaba exercendo pressão sobre os menores, mesmo que a unanimidade seja exigida em termos formais. Cretella Neto reforça essa idéia:

A adoção de decisões sem votação não significa, em absoluto, que o peso de todos os membros é idêntico. O órgão que adota determinada decisão – sobretudo o Presidente ou o Secretário, ou ainda, o Diretor-Geral – leva em conta o número de votos de cada membro, as maiorias exigidas, a relevância de cada membro na comunidade internacional e também em relação à matéria discutida e até mesmo o preparo e talento dos delegados²⁰⁵.

Para o autor em questão, a própria assimetria entre os Estados pode levar a decisões sem o registro de votos: “tampouco se decide matéria pertinente às finalidades da organização se uns poucos – e importantes – membros não participarem ativamente do processo”²⁰⁶. Além disso, ele destaca que tais “assimetrias impelem os membros a buscar composições com os mais poderosos, procurando chegar a soluções de compromisso em lugar de confrontações, o que permite adotar a grande maioria das decisões sem a necessidade de proceder a votações”²⁰⁷. Para o referido autor, além das formalidades e das assimetrias, um terceiro aspecto, de natureza funcional, faz com que as decisões por consenso sejam predominantes nas instituições internacionais:

as organizações internacionais desempenham, principalmente, funções consultivas, regulatórias, de informação e operacionais. Em sua maioria, predominam as funções operacionais, e discussões polarizadas, de cunho político, tenderiam a provocar sua virtual paralisação. Daí a tendência a procurar soluções bem preparadas e negociadas, evitando a todo custo o confronto²⁰⁸.

Antônio Augusto Cançado Trindade, ao analisar o processo decisório formal e sua relação com a realidade ressalta que:

verificam-se certas alterações pela prática internacional. De início, sabe-se que a desacreditada regra da unanimidade, adotada na Liga das Nações, foi substituída no sistema da ONU pela regra da maioria, seja simples (Assembléia Geral para questões ‘não-importantes’, ECOSOC, Conselho de Tutela e agências especializadas), seja qualificada (Assembléia Geral para questões ‘importantes’ e agências especializadas para determinados casos). No entanto, subsiste um resquício do velho princípio da unanimidade no método seguido pelo Conselho de Segurança, que requer numero

²⁰⁵ CRETELLA NETO, 2007, p. 237.

²⁰⁶ CRETELLA NETO, 2007, p. 238.

²⁰⁷ CRETELLA NETO, 2007, p. 238.

²⁰⁸ CRETELLA NETO, 2007, p. 238.

especificado de votos afirmativos: para questões processuais, votos afirmativos de quaisquer nove membros, para as demais questões votos afirmativos de nove membros incluindo os dos cinco membros permanentes. Estes últimos detêm o poder de veto, como é de conhecimento geral. Na prática, tem-se tentado evitar o veto ao se considerar a abstenção de um membro permanente como não constituindo um veto²⁰⁹.

Tal prática de considerar a abstenção como um não-veto, apesar de não inscrita na Carta da ONU, segundo Cançado Trindade, teria sido referendada pela jurisprudência internacional:

A própria Corte Internacional de Justiça, órgão judicial da ONU, endossou a tese de que a abstenção voluntária de membro permanente do Conselho de Segurança não invalidaria decisão tomada por aquele órgão: em 1971, no caso das ‘Conseqüências Jurídicas para os Estados da Presença Continuada da África do Sul na Namíbia (África do Sudoeste), a Corte afirmou que a resolução do Conselho de Segurança de 1970 declarando ilegal a presença continuada da África do Sul na Namíbia ‘não’ era inválida em razão da abstenção de dois de seus membros permanentes. Firmou-se pela prática o princípio de que a abstenção de membro permanente do Conselho não equivale a veto²¹⁰.

Sobre a difusão da prática do consenso, Cançado Trindade tece os seguintes comentários: “uma nova técnica de processo decisório dos organismos internacionais vem atraindo a atenção dos estudiosos e seu reconhecimento como princípio”²¹¹. Para ele, “visa este assegurar a eficácia dos resultados, com base na premissa de que um acordo negociado é sempre melhor do que um pronunciamento unilateral”²¹². Concentrando seu estudo no sistema ONU, o estudioso destaca:

os representantes dos Estados participantes logo se aperceberam de que um organismo como a UNCTAD não poderia funcionar regularmente em meio a simples e constante confrontação política entre países mais e menos desenvolvidos. Donde a busca de soluções globais, não raro mediante acordos entre posições de blocos, como parte de um processo flexível e sem excessivo formalismo²¹³

O descolamento entre o processo formal de tomada de decisões, em uma perspectiva mais institucionalista, e a prática das relações internacionais, dentro de uma visão mais realista, também é destacado por Seitenfus: “para identificação dos contornos reais, além dos institucionais, dos processos decisórios no âmbito das

²⁰⁹ TRINDADE, 2003, p. 31.

²¹⁰ TRINDADE, 2003, p. 32.

²¹¹ TRINDADE, 2003, p. 32-33.

²¹² TRINDADE, 2003, p. 33.

²¹³ TRINDADE, 2003, p. 33-34.

organizações internacionais, eles devem ser inseridos no âmbito das relações internacionais e dos embates que aí decorrem”²¹⁴. O referido autor desenvolve um pouco mais sua posição no seguinte trecho:

As organizações internacionais representam um subconjunto das relações internacionais e a elas vinculam-se com permanente e total dependência. Nestas condições, torna-se impossível identificar os mecanismos concretos do exercício do poder em seu seio, se não forem ressaltados, brevemente, os contornos do sistema das relações internacionais. A primeira indicação do exercício do poder internacional transparece no perfil hierárquico dos Estados²¹⁵.

Desse modo, o referido autor revela uma preocupação com a realidade da distribuição do poder no sistema internacional, a qual pode vir a ser reconhecida institucionalmente, como nos casos de voto ponderado. Deve-se destacar, ainda, que o próprio processo de construção das regras de procedimento ocorre nesse contexto:

Tanto o surgimento da organização internacional quanto a sua evolução, representam o resultado de um processo de relações de força. A presença da organização internacional somente conduz aquelas relações ao âmbito institucional. Contudo, este não coloca em risco as relações de forças e o poder exercido pelos Estado mais fortes. Neste sentido as organizações internacionais formalizam e institucionalizam uma espécie de hegemonia consensual²¹⁶.

Ainda com relação ao processo decisório, para Andréa Hoffmann e Mônica Herz, existe uma “tensão entre o conceito de soberania e a produção de decisões que implicam a flexibilização desse mesmo conceito, pois geram uma interferência externa nos assuntos de política externa e doméstica dos Estados”²¹⁷. Depois de abordarem o conceito de soberania, as autoras vão além, destacando que “na maior parte das organizações, o processo decisório é baseado em instâncias intergovernamentais, ou seja, os Estados estão representados; no entanto, algumas incluem instâncias supranacionais, em que o órgão decisório não é composto por representantes de Estados”²¹⁸. Dessa afirmação, pode-se considerar que, além do processo decisório ser importante, a composição dos órgãos também pode afetar o grau de supranacionalidade de uma organização internacional.

²¹⁴ SEITENFUS, 2008, p. 53.

²¹⁵ SEITENFUS, 2008, p. 53.

²¹⁶ SEITENFUS, 2008, p. 59.

²¹⁷ HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 26.

²¹⁸ HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 26.

1.3.3. O ordenamento jurídico institucional (obrigatoriedade, prevalência, imediatidade, jurisdicionalidade, coerção)

A existência de um direito comunitário, sem dúvida, pode representar um passo importante em direção à supranacionalidade e talvez até essencial. As decisões das organizações internacionais, apesar de não estarem arroladas no artigo 38 do Estatuto da CIJ, tido por grande parte dos internacionalistas como o principal documento que identifica as fontes do direito internacional, são consideradas Direito Internacional derivado (em oposição ao primário, formado pelos tratados constitutivos), também conhecido como Direito da Integração ou Direito Comunitário, no caso europeu. Tarefa mais árdua seria separar esse terceiro elemento do quinto mencionado por Cretella Neto, porque na verdade tais decisões são os componentes que constituem “nova ordem jurídica”. O referido autor considera que:

Se definirmos ordem jurídica como conjunto de normas organizadas e unificadas em um todo harmônico, com o objetivo de regular determinada comunidade, não haverá dificuldade em entender que as organizações internacionais, de forma análoga aos Estados, também possuem uma ordem jurídica. A discussão se trava em torno da questão de saber: a) se essa ordem jurídica é autônoma; e b) como essa ordem jurídica se relaciona com as demais ordens jurídicas, e.g., as dos Estados e a ordem jurídica sobre a qual atua o Direito Internacional²¹⁹.

Cretella Neto, assim como inúmeros outros internacionalistas, compara os Estados às organizações internacionais para melhor entendê-las. Para ele, todo corpo político tem uma função, em torno da qual surge seu ordenamento jurídico:

Com estrutura, pessoal e funções estabelecidos, bem como dotada de regras que disciplinam o funcionamento interno, inclusive os direitos e obrigações de seus funcionários (ou seja, que estabelecem o regime jurídico dos agentes), parece claro que se está diante de uma ordem jurídica própria de cada organização internacional, que não se confunde com a ordem interna de nenhum Estado nem com a ordem jurídica internacional

A existência de órgãos, ademais, inclusive um ou mais cujos atos são atribuídos aos da própria organização, constitui um primeiro indicio de centralização da ordem jurídica organizacional. Essa centralização se manifesta mais claramente quando os órgãos desempenham funções administrativas, legislativas e jurisdicionais, exatamente como ocorre nas ordens jurídicas nacionais, e o grau de centralização será mais elevado

²¹⁹ CRETELLA NETO, 2007, p. 250.

quando a organização dispuser de órgãos administrativos e jurisdicionais próprios²²⁰.

Ao tecer sua análise, o jurista em tela se depara com a seguinte questão: “as normas das organizações internacionais fazem parte do Direito Internacional geral ou pertencem a ordens jurídicas autônomas?”²²¹. Tal questão a respeito da autonomia da ordem jurídica organizacional, que para ele não seria puramente teórica, foi abordada por Julio Barberis em seu “Curso ministrado na Academia de Direito Internacional da Haia, em 1983, fazendo profunda análise das principais posições doutrinárias antagônicas acerca da matéria”²²². Cretella Neto faz o seguinte resumo da discussão:

O jurista argentino agrupou as opiniões em três correntes: a dos que situam a ordem jurídica das organizações internacionais no interior do próprio Direito Internacional, ampliando certos conceitos, como os de Alfred Verdross e Ignasz Seidl-Hohenfeldern; a dos que a consideram completamente distinta em relação ao Direito das Gentes; e, finalmente, os que se recusam completamente a reconhecê-las como ordens jurídicas autônomas²²³.

Com relação à primeira corrente, que situa a ordem jurídica institucional dentro do Direito Internacional Geral, alguns argumentos são os de que a organização é criada por um tratado internacional e da ausência de autonomia da instituição. De todo modo, apesar de tais afirmações terem seus fundamentos, Cretella Neto defende que:

Parece fora de dúvida que cada organização internacional tem sua ordem jurídica interna. Essa ordem jurídica deve ser considerada em conjunto, tanto no que diz respeito às normas que dispõem a respeito de matérias interna corporis quanto às que regulam as relações da organização com o exterior. Da mesma forma como se considera a ordem jurídica de determinado Estado como consistindo num conjunto de normas e princípios que disciplinam tanto as relações jurídicas internas quanto as normas constitucionais que estabelecem de que modo o Estado deve relacionar-se com os demais sujeitos da comunidade internacional, consideraremos que a ordem jurídica de cada organização internacional consiste em um todo unitário que engloba ambas as espécies de normas²²⁴.

Nesse sentido, o estudioso sustenta que:

a ordem jurídica de cada organização internacional se apresenta como relativamente autônoma e, em princípio, independe da ordem jurídica das

²²⁰ CRETELLA NETO, 2007, p. 255.

²²¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 258.

²²² CRETELLA NETO, 2007, p. 258.

²²³ CRETELLA NETO, 2007, p. 258.

²²⁴ CRETELLA NETO, 2007, p. 259-260.

demais organizações, bem como das ordens jurídicas internas dos demais sujeitos de Direito Internacional, aí incluídas as dos Estados-membros²²⁵.

Tendo em vista reforçar seu argumento, Cretella Neto cita exemplos de outros sujeitos de Direito Internacional criados por tratados, como o Uruguai e Chipre, além da Santa Sé, que, ainda reconhecendo “como fundamento de validade de sua própria existência uma convenção internacional – caso do Vaticano e de diversos outros Estados – , não se poderá afirmar que suas respectivas ordens jurídicas façam parte do Direito Internacional”²²⁶. Assim, o referido autor conclui que “o direito das organizações internacionais pertence à mesma categoria que a ordem jurídica de todos os demais sujeitos de Direito Internacional”²²⁷.

Michael Smith, em sua análise sobre a institucionalização da PESC, aborda a criação de normas como um fator importante a ser considerado nesse processo. Para ele, normas seriam “ferramentas de resolução de problemas ou mecanismos de ‘simplificação de escolha’ que orientam o comportamento dos atores”²²⁸.²²⁹ Além disso, quanto à classificação das normas, Smith esclarece:

Acho útil distinguir entre quatro tipos de normas. Primeiro, podemos observar costumes informais ou não-codificados, ou tradições e práticas (não apenas hábitos) que surgiram no dia-a-dia das interações entre os funcionários da CPE/PESC. Mais uma vez, essas normas eram muitas vezes tácitas ou não-ditas, mas geralmente entendidas por todos os participantes. Segundo, podemos examinar a codificação destes costumes informais em normas explícitas, escritas, uma transição que começou a ter lugar durante meados dos anos 1970. A codificação é especialmente necessária quando as condições mudam dentro ou fora do sistema (por exemplo, quando novos atores participam ou quando o acordo deve coordenar com outras instituições funcionalmente relacionadas, tais como a CE). Terceiro, há evidência de uma transição de normas explícitas para ‘regras’, como refletido nas posições e relatórios da CPE/PESC. Estas regras são expressas como direitos e deveres específicos aplicáveis a determinadas situações. Em quarto lugar, podemos considerar a transição de regras para ‘leis formais’ (regras jurídicas), que envolvem obrigações comportamentais e legais²³⁰.²³¹

²²⁵ CRETELLA NETO, 2007, p. 260.

²²⁶ CRETELLA NETO, 2007, p. 260.

²²⁷ CRETELLA NETO, 2007, p. 260-261.

²²⁸ Tradução livre do original em inglês: “*problem-solving tools or ‘choice simplification’ mechanisms that guide the behavior of actors*”

²²⁹ SMITH, 2004, p. 44.

²³⁰ Tradução livre do original em inglês: “*I find it helpful to distinguish between four types of norms. First, we can observe informal (or uncoded) customs, or the traditions and practices (not just habits) that emerged in day-to-day interactions among EPC/CFSP officials. Again, these norms were often tacit or unspoken but generally understood by all participants. Second, we can examine the codification of these informal customs into explicit, written norms, a transition which began to take place during the mid-1970s. Codification is especially necessary when conditions change outside or inside the system (such as when new actors participate or when the arrangement must coordinate with other functionally related institutions, such as the EC). Third, there is evidence of a transition from explicit norms to ‘rules’,*

Além dessa classificação, Smith atenta para outra divisão bastante difundida, entre normas procedimentais ou constitutivas, que seriam "normas que regem a tomada de decisão e a mudança institucional"^{232,233}, e normas substantivas ou regulatórias, entendidas como "normas que especificam as posições e padrões de comportamento (geralmente expressas como os resultados de políticas) dos Estados da UE para com o mundo externo"^{234,235}.

Como frisado acima, emerge como difícil a separação entre a existência de um ordenamento institucional e sua obrigatoriedade. Porém, após analisada a questão de sua existência autônoma, parece apropriado abordar o seu caráter vinculante, terceiro elemento da supranacionalidade mencionado por Cretella Neto. Para ele, "outra é a situação ao se examinar a questão de em que medida a norma criada pode ser imposta aos Estados e demais sujeitos de Direito Internacional"²³⁶. Apesar de discorrer sobre a obrigatoriedade das resoluções de alguns órgãos, o referido autor acaba reconhecendo tal caráter apenas no âmbito da União Europeia, ainda antes do Tratado de Lisboa:

A única exceção à falta de obrigatoriedade de cumprimento das decisões, como já dito, é encontrada nas Comunidades Européias. Que os Estados-membros das demais organizações cumpram as decisões adotadas reflete mais o espírito de colaboração que rege a sociedade internacional do que o receio de represálias, de resto, de aplicação bastante improvável, e, quando adotadas, ineficazes²³⁷.

Cançado Trindade, ao analisar a "natureza jurídica e efeitos dos atos da ONU" também analisa sua obrigatoriedade, e parece ter uma visão mais otimista que Cretella Neto, pois considera que não só a União Europeia possa emitir decisões de tal caráter. Apesar disso, Trindade adverte:

A atuação, nos setores os mais diversos, de organizações internacionais como a ONU tem se externalizado habitualmente através de resoluções de relevância e significação variáveis: algumas servem de instrumento de

as reflected in EPC/CFSP positions and reports. These rules are expressed as specific rights and obligations applicable to certain situations. Fourth, we can consider the transition from rules into 'formal laws' (legal rules), which involve behavioral and legal obligations".

²³¹ SMITH, 2004, p. 45.

²³² Tradução livre do original em inglês: "norms that govern decision-making and institutional change".

²³³ SMITH, 2004, p. 45.

²³⁴ Tradução livre do original em inglês: "norms that specify the positions and behavioral standards (usually expressed as policy outcomes) of EU states toward the external world".

²³⁵ SMITH, 2004, p. 45.

²³⁶ CRETELLA NETO, 2007, p. 341.

²³⁷ CRETELLA NETO, 2007, p. 354.

exortação, outras enunciam princípios gerais, e outras requerem determinado tipo de ação visando resultados específicos²³⁸.

A variação da relevância e significação apresentada por Trindade acaba tendo reflexos inegáveis em sua obrigatoriedade. No entanto, o referido autor considera que as decisões das organizações internacionais podem ser consideradas fontes do direito internacional. Além disso, dentro da mesma organização internacional pode haver decisões com diferentes efeitos:

Dadas as modalidades distintas de resoluções adotadas por organismos internacionais, é natural que seus efeitos jurídicos também sejam variados. Um exemplo claro seria o do contraste marcante entre as recomendações da Assembleia Geral (artigos 10 a 14 da Carta da ONU) e as decisões do Conselho de Segurança (artigo 25), uma vez que estas últimas, a contrário das primeiras, têm efeito mandatório²³⁹.

Ainda sobre a obrigatoriedade das resoluções da ONU, Cançado Trindade tece as seguintes considerações:

As únicas decisões realmente mandatórias, além das decisões do Conselho de Segurança sob o artigo 25 da Carta da ONU, a que já nos referimos, são as resoluções relativas à estrutura interna do organismo internacional. Há, na ONU, questões internas sobre as quais se tomam decisões mandatórias pela ação conjunta da Assembleia Geral com recomendação prévia positiva do Conselho de Segurança, a saber: admissão, suspensão e expulsão de membros da ONU e nomeação do Secretário-Geral²⁴⁰.

O referido jurista considera ainda que, ainda que certas decisões das organizações não sejam revestidas de obrigatoriedade, elas podem ter um impacto significativo na sociedade internacional e devem ser consideradas fontes do direito:

Ainda que certas resoluções sejam puramente recomendatórias – e portanto não obrigatórias, - são não obstante juridicamente relevantes, têm em muito influenciado a prática internacional, e os próprios Estados, naturalmente relutantes em infringi-las, consideram-se pelo menos no dever de considerá-las de boa-fé²⁴¹.

Dinh et al. denominam genericamente “actos unilaterais” as várias espécies de produção normativa das organizações internacionais, destacando que elas “podem adotar ‘resoluções’, ‘recomendações’ e ‘decisões’, emitir ‘pareceres consultivos’,

²³⁸ TRINDADE, 2003, p. 39.

²³⁹ TRINDADE, 2003, p. 41.

²⁴⁰ TRINDADE, 2003, p. 42.

²⁴¹ TRINDADE, 2003, p. 47.

redigir ‘acórdãos’ ou proferir ‘sentenças’²⁴², entre outras. Uma primeira distinção realizada pelos referidos autores seria separando “os actos dos órgãos não jurisdicionais daqueles dos órgãos jurisdicionais”²⁴³. Desse modo, defendem a denominação “resolução” para os atos não jurisdicionais em geral, sendo divididas em “decisões” obrigatórias e “recomendações” não vinculantes. Já os atos jurisdicionais seriam obrigatórios os “acórdãos” e “sentenças”. O “parecer consultivo” seria recomendatório. Com isso, Dinh et al. esclarecem que “a decisão é um acto unilateral ‘com força obrigatória’, isto é, um acto emanado de uma manifestação de vontade de uma organização, imputável portanto a esta, e que cria obrigações a cargo do seu ou dos seus destinatários”²⁴⁴. Além disso, segundo eles, caberia distinguir entre atos autonormativos e heteronormativos:

Os primeiros dirigem-se à própria organização ou aos Estados como elementos da organização e submetidos ao seu direito próprio; os segundos dirigem-se a sujeitos de direito autônomos face à organização (outras organizações, Estados membros ou não membros)²⁴⁵.

Os atos autonormativos podem ser, por um lado, “decisões ligadas ao funcionamento da organização” tanto de alcance individual (caso das nomeações de agentes e criação de órgãos) como de alcance geral (caso dos regulamentos e estatutos): “Esta competência de auto regulação pode estender-se até um verdadeiro direito de ‘emenda constitucional’ limitado”²⁴⁶. Um segundo tipo de ato autonormativo seriam “decisões que regem as atividades ‘externas’ da organização”, em que ela “pode comprometer-se, por actos unilaterais, a adoptar certos comportamentos face a Estados, a outras organizações ou mesmo, a pessoas privadas, na execução da própria política”²⁴⁷.

Quanto às recomendações, também conhecidas como pareceres, apesar de em geral não serem obrigatórias, podem servir como meio de pressão política, interpretação de normas obrigatórias e até contribuir para a criação ou esclarecimento de um costume internacional. Excepcionalmente elas podem ser obrigatórias, como as de um órgão hierarquicamente superior para um inferior.

²⁴² DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 376.

²⁴³ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 377.

²⁴⁴ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 378.

²⁴⁵ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 379.

²⁴⁶ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 379.

²⁴⁷ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 380.

No âmbito da UE, a obrigatoriedade (e supranacionalidade) do direito comunitário é patente diante do princípio da primazia, que garante a sua prevalência quando em conflito com o direito interno dos Estados-membros. Segundo Ana Paula B. Tostes, o TJUE e sua jurisprudência teriam sido os grandes responsáveis pela consolidação do referido princípio. Para ela:

a imposição da primazia do direito comunitário, apesar de seus obstáculos, não encontrou resistência eficaz. Atualmente, tal primazia é aceita amplamente, e pode-se dizer que o debate sobre o tema ainda é incipiente, diante das implicações desta supremacia jurídica supranacional²⁴⁸.

Outro aspecto que denota a supranacionalidade do direito comunitário seria o efeito direto, ou imediatidade, nos termos de Pescatore. Para Tostes, seria a

Doutrina que estabelece que o ‘direito comunitário europeu’ é competente para conferir direitos diretamente a particulares e indivíduos, independentemente de qualquer processo de incorporação e que as autoridades públicas nacionais devem respeitá-lo, assim como as Cortes nacionais protegê-lo²⁴⁹.

Segundo a referida autora, ainda, “a aceitação do ‘efeito direto’ precedeu a aceitação da tese geral da ‘doutrina da supremacia’ do direito comunitário em relação ao direito nacional dos Estados-membros”²⁵⁰. Quanto à jurisdicionalidade, ou seja, o controle do direito comunitário por um tribunal, isso se dá pela existência do TJUE, antigamente conhecido como TJCE²⁵¹. Ao garantir a uniformidade de interpretação do direito comunitário, a Corte do Luxemburgo coloca-se acima dos tribunais nacionais, pois é quem pode dar a última palavra em relação ao direito europeu. Como ressalta Tostes:

o fato é que o ‘direito comunitário europeu’ foi-se impondo como uma nova instancia jurídica e atualmente a autonomia da política comunitária europeia se sustenta na doutrina da supremacia do direito comunitário e da sua autonomia. Tudo isso é fruto de uma intensa atividade jurisprudencial da CJE que, agindo como um tribunal capaz de criar regras legislativas, foi consolidando princípios políticos comunitários que atualmente garantem a aplicabilidade e o controle das normas comunitárias europeias²⁵².

²⁴⁸ TOSTES, Ana Paula B. **União Europeia: o poder político do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 274.

²⁴⁹ TOSTES, 2004, p. 275.

²⁵⁰ TOSTES, 2004, p. 276.

²⁵¹ Também encontra-se CJCE ou CJE.

²⁵² TOSTES, 2004, p. 277.

Quanto à coercibilidade, segundo Dinh et al.:

o recurso à coacção das relações internacionais, com ou sem o emprego da força material, releva do problema da sanção no Direito Internacional. Ele inclui-se nos meios destinados a assegurar sua eficácia. Nenhum Direito pode contar unicamente com a força moral para se fazer respeitar. Ele não se impõe efectivamente aos seus sujeitos recalcitrantes se não construir também uma ordem de coacção²⁵³.

Para os referidos autores, desse modo, a coacção seria “uma componente legítima do sistema jurídico internacional”²⁵⁴ e “constitui uma das principais manifestação da função ‘executiva’, ao lado da função legislativa e da função judicial”²⁵⁵. A expulsão seria, para eles, a mais grave sanção a ser aplicada a um Estado que viole as normas da organização. Além disso:

Outras sanções, menos radicais, estão igualmente previstas, segundo uma gama ascendente destinada a fazer pressão sobre o Estado em causa e a retardar o momento em que, pela expulsão, ele possa escapar a qualquer possibilidade de sanção efectiva. Estas sanções poderão ser a suspensão de direitos e privilégios inerentes à qualidade de membro, a suspensão do direito de voto em certos órgãos²⁵⁶.

Com base no exposto, considera-se que quando as decisões de um organismo internacional passam a constituir um direito comunitário, há uma supranacionalização, que é reforçada por seu carácter obrigatório, prevalecente, imediato, jurisdicionável e coercitivo. Caberia questionar, assim, se as decisões proferidas no âmbito da PESC estão cobertas por tais fatores, ou melhor, se vieram a adquirir tal características com o TdL. Caso contrário, não há que se falar em supranacionalização.

1.3.4 Personalidade jurídica internacional

Um dos principais problemas enfrentados pela PESC parece ser atribuir à União Europeia a qualidade de um relevante ator internacional. Sobre o conceito de ator internacional e sua relação com a personalidade jurídica internacional, Andrea Ribeiro Hoffmann tece as seguintes considerações:

²⁵³ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 951.

²⁵⁴ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 951.

²⁵⁵ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 951.

²⁵⁶ DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 605.

A definição de ator internacional na disciplina de Relações Internacionais é baseada em suposições sobre a natureza do sistema internacional, e variam de acordo com as diferentes abordagens, mas permanece intimamente relacionado com a personalidade jurídica internacional em Direito Internacional Público^{257, 258}.

Desse modo, personalidade jurídica seria a habilidade potencial para exercer certos direitos e obrigações perante outras pessoas jurídicas internacionais. Importante ressaltar que a personalidade da organização internacional não se confunde com a de seus membros, mas lhe é confiada pelos mesmos em um tratado constitutivo, que define as prerrogativas da instituição, as quais, em geral, são mais restritas que as dos Estados, podendo ser explicitadas pelo acordo ou estar implícitas na prática institucional. A referida autora nos lembra, contudo, que "em Relações Internacionais, o debate sobre a qualidade de ator internacional não se baseia diretamente no conceito de personalidade jurídica internacional, mas em pressupostos que variam de acordo com a abordagem"^{259, 260}. Assim, para ela, teríamos três posições centrais no que se refere à qualidade de ator da UE nas relações internacionais. A primeira delas, advogada pelos realistas mais conservadores, como anteriormente observado, considera os Estados as únicas unidades relevantes do sistema internacional, portanto a UE não seria um ator a ser considerado. Outros internacionalistas consideram que a UE seria uma unidade política em fase de evolução, ou seja, ainda incompleta. Já uma terceira corrente aceitaria a possibilidade de analisá-la como uma unidade política do sistema internacional, pois teria desenvolvido uma "presença" substancial na arena global contemporânea^{261, 262}, ou seja, possuiria uma identidade clara e produziria um impacto considerável em outros atores internacionais. Essa última posição é até mesmo esposada por alguns realistas, como Waltz e Kagan "que aceitam que a UE poderia ser tratada como um 'como se fosse' ator internacional"^{263, 264}. Ainda sobre a qualidade de ator

²⁵⁷ Tradução livre do original em inglês: "*the definition of international actorness in the discipline of International Relations is based on assumptions concerning the nature of the international system, and vary with the different approaches, but remains closely related to the international legal personality in Public International Law*".

²⁵⁸ HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2001)**. Frankfurt: Peter Lang, 2004. p. 29.

²⁵⁹ Tradução livre do original em inglês: "*in International Relations, the debate on international actorness is not based directly on the concept of international legal personality, but rather on assumptions that vary according to the approach*".

²⁶⁰ HOFFMANN, 2004, p. 31.

²⁶¹ Tradução livre do original em inglês: "*major 'presence' in the contemporary global arena*".

²⁶² HOFFMANN, 2004, p. 32.

²⁶³ Tradução livre do original em inglês: "*who accept that the EU could be treated as an 'as if' international actor*".

(actorness) internacional, Ben Rosamond lembra que para Christopher Hill: "A 'qualidade de ator' é sobre (a) a delimitação de uma unidade dos outros, (b) a autonomia de uma unidade para fazer suas próprias leis e (c) a posse de vários pré-requisitos estruturais para a ação a nível internacional"^{265,266}. A discussão sobre a qualidade de ator internacional na teoria das relações internacionais emerge, assim, como um ponto relevante a ser abordado no presente trabalho.

Seitenfus, apesar de defender que a autonomia das instituições internacionais é bastante limitada, considera que elas "não constituem um somatório aritmético das vontades de seus membros. Elas são, tanto do ponto de vista jurídico quanto prático, algo externo e distinto em relação aos Estados"²⁶⁷. Desse modo, o referido autor considera que:

O reconhecimento implícito ou explícito por parte dos Estados, assim como um espaço próprio na teoria do direito internacional público, no que tange à existência ou não da personalidade jurídica internacional das organizações internacionais, não constituem debate meramente acadêmico. Além da outorga de parcela de soberania estatal em seu benefício, a organização expressará a vontade coletiva de seus membros²⁶⁸.

Diante do acima exposto, pode-se aventar que o reconhecimento da personalidade jurídica internacional de uma organização internacional traz reflexos à sua supranacionalidade. Questiona-se assim, se somente nos casos em que tal personalidade é reconhecida é que podemos falar propriamente em supranacionalidade. Ou seja: a transferência de poderes deve ter como destino uma pessoa jurídica internacional. Em uma perspectiva rigorosa, essa parece ser a visão mais apropriada da matéria. Apesar disso, deve-se ter em conta que o reconhecimento da personalidade pode ser apenas material, já permitindo a supranacionalidade da instituição. Apesar disso, defende-se que a formalização do referido reconhecimento reforça o grau de supranacionalidade conferido à organização. José Cretella Neto, em seu "Teoria Geral das Organizações Internacionais", ao comentar o trabalho de John Dewey, defende que:

²⁶⁴ HOFFMANN, 2004, p. 32.

²⁶⁵ Tradução livre do original em inglês: "'actorness' is about (a) the delimitation of one unit from others, (b) the autonomy of a unit to make its own laws and (c) the possession of various structural prerequisites for action at the international level".

²⁶⁶ ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. New York: Palgrave, 2000. p. 175.

²⁶⁷ SEITENFUS, 2008, p. 61.

²⁶⁸ SEITENFUS, 2008, p. 62.

afirmar que uma entidade é pessoa jurídica ou que é sujeito de direito, ou, ainda, que tem personalidade jurídica, implica dizer que é dotada de capacidade para participar de relações jurídicas, nelas assumindo obrigações e por meio delas adquirindo direitos²⁶⁹.

Apesar disso, o referido autor adverte que “essa definição clássica é circular, pois as características referidas dependem da existência jurídica da pessoa”²⁷⁰. Historicamente, a criação de Uniões internacionais e, mais tarde, da Liga das Nações, teria suscitado o debate em torno do reconhecimento da personalidade de tais entes. Para Cretella Neto, “a fonte dessa capacidade é, claramente, um tratado”²⁷¹. O mesmo autor adverte, porém, que:

Certamente, não é obrigatório que todas as organizações designadas como ‘Uniões Internacionais Públicas’ possam ter sido dotadas de personalidade jurídica, pela simples e boa razão de que, dada sua imensa variedade, torna-se tarefa quase impossível considerá-las como pertencendo unicamente a uma espécie de pessoa jurídica²⁷².

Cretella Neto vai além, ressaltando que “cada uma delas foi criada por determinado tratado, mas nem sempre este deixa claro que medida exata de personalidade jurídica internacional os Estados-partes pretendiam conferir à entidade criada”²⁷³. A referida “medida” a que faz alusão o autor parece ter extrema similaridade ao que chamamos no presente trabalho de “grau” de supranacionalidade. Desse modo, poder-se-ia dizer que quanto maior a medida de personalidade jurídica atribuída à instituição, maior será o seu grau de supranacionalidade.

Deve-se destacar, porém, que a ausência de atribuição formal e explícita de personalidade não impede que ela seja reconhecida de fato. Sobre isso, Cretella Neto sublinha que:

o Pacto da Sociedade das Nações não afirma nem proclama que a organização possua personalidade jurídica, mas o consenso entre autoridades parece ser o de que possuía tal status. Sir John Fisher Williams argumentou de forma convincente que a SdN era uma entidade separada de seus membros, e que poderia agir por conta própria²⁷⁴.

²⁶⁹ CRETELLA NETO, 2007, p. 83.

²⁷⁰ CRETELLA NETO, 2007, p. 85.

²⁷¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 85.

²⁷² CRETELLA NETO, 2007, p. 86.

²⁷³ CRETELLA NETO, 2007, p. 86.

²⁷⁴ CRETELLA NETO, 2007, p. 87-88.

Dessa mesma maneira, a ONU não teve sua personalidade reconhecida pelo seu tratado constitutivo, o que levou Cretella Neto a defender a existência de três correntes principais que tratam do assunto: “a) a da interpretação literal da Carta da ONU; b) a doutrina dos poderes inerentes da organização; e c) a doutrina dos poderes implícitos da organização”²⁷⁵. A primeira corrente, à qual se filiam autores como o internacionalista russo Grigory I. Tunkin, defende que “a Carta é um tratado ‘sui generis’, que impede que a organização ultrapasse os limites do consentimento dos Estados-membros”²⁷⁶. Essa visão mais conservadora das competências da organização é desafiada pela segunda corrente (poderes inerentes), em que a autonomia da ONU em relação aos seus membros e sua competência residual pode ser exemplificada por uma decisão de sua Assembléia Geral:

resolução 377 A(V), adotada pela A-G em 09.11.1950, denominada *Uniting for Peace*, discutida e aprovada em reação ao fato de que a URSS abusava do direito de veto no Conselho de Segurança, freqüentemente paralisando-o. Utilizada pela primeira vez na Guerra da Coréia, essa resolução transferiu à A-G parte da responsabilidade pela manutenção da paz²⁷⁷.

Para Cretella Neto, “a prática da ONU invalida a teoria da interpretação literal de sua Carta e, ‘ipso facto’, a de que a organização não teria personalidade jurídica plena de Direito Internacional”²⁷⁸. Segundo o autor, que em determinado trecho de sua obra parece confundir os poderes inerentes com os implícitos, a teoria dos poderes inerentes segue esse mesmo caminho. Além disso, a Corte Internacional de Justiça compartilharia dessa perspectiva, que teria sido:

reforçada pelo parecer consultivo no caso *Certas Despesas da ONU*, entendendo aquela Corte que toda ação empreendida pela organização, desde que apropriada para a realização de suas finalidades expressas, não pode ser considerada como ultrapassando suas atribuições, conforme estipulado pela Carta²⁷⁹.

Citando Finn Seyersted e seu conceito de personalidade internacional objetiva:

²⁷⁵ CRETELLA NETO, 2007, p. 93.

²⁷⁶ CRETELLA NETO, 2007, p. 93.

²⁷⁷ CRETELLA NETO, 2007, p. 93-94.

²⁷⁸ CRETELLA NETO, 2007, p. 94.

²⁷⁹ CRETELLA NETO, 2007, p. 94.

a ONU poderia ser considerada como uma organização que possui ‘capacidade jurídica inerente de desempenhar quaisquer atos internacionais ou ‘soberanos’ que se encontre em uma posição prática de exercer’²⁸⁰.

Antônio Augusto Cançado Trindade, juiz brasileiro da CIJ, em seu “Direito das Organizações Internacionais”, detalha algumas idéias da teoria dos poderes inerentes na interpretação das competências da ONU:

São sua existência e seu funcionamento efetivos que têm relevância, uma vez que não é necessário que sua Carta constitutiva defina detalhadamente a organização interna, funções, poderes e procedimentos da Organização; tudo isso, e a distribuição de poderes e competências, pode ser feito, à luz da Carta constitutiva, pelos órgãos internos da Organização, particularmente seu plenário, a Assembléia Geral²⁸¹.

Cançado Trindade enfatiza, ainda, a relevância dos objetivos das organizações internacionais para essa teoria, podendo elas agirem com todas as competências que sejam necessárias para atingir seus fins: “a Carta constitutiva normalmente delimita os propósitos da Organização e esta se engaja em muitas atividades além das previstas na Carta”²⁸². Desse modo, segundo o autor, “as limitações porventura contidas na Carta constitutiva representam restrições internas que não afetam ou limitam a personalidade e capacidade internacionais propriamente ditas da Organização”²⁸³. Pode-se entender, assim, que o rol de atividades e competências previstas nos tratados constitutivos das organizações internacionais seria meramente exemplificativo, e não exaustivo. Ao descrever essa teoria, Cretella Neto refere-se ao processo de integração europeu:

a União Europeia é, hoje, bastante diferente daquilo que seus fundadores tinham em mente ao elaborar os tratados iniciais. Essa capacidade de desenvolver-se se faz mediante procedimentos de emenda à constituição das organizações, mas a evolução não precisa possuir uma base expressamente declarada na carta constitutiva²⁸⁴.

Na verdade o que o autor parece querer dizer é que a evolução, chamada no presente trabalho de supranacionalização, tem sim como base os tratados que constituem a organização. Apesar disso, a supranacionalização pode ocorrer também por meio das decisões da própria instituição, que constituem o chamado direito

²⁸⁰ CRETELLA NETO, 2007, p. 94.

²⁸¹ TRINDADE, 2003, p. 18.

²⁸² TRINDADE, 2003, p. 18.

²⁸³ TRINDADE, 2003, p. 19.

²⁸⁴ CRETELLA NETO, 2007, p. 94.

derivado. De todo modo, o direito derivado não existe por si só, mas tem fundamento no direito originário, constituído pelos tratados que criaram e reformaram o ente internacional. O presente trabalho pretende focar-se no direito originário (mais especificamente no Tratado de Lisboa) sem desprezar o fato de que ele pode ser implementado por um direito derivado, o que será discutido no quinto e último capítulo. Assim, a teoria dos poderes inerentes parece ser a que mais se aproxima do conceito de supranacionalidade utilizado no presente trabalho, uma vez que consegue captar as formas mais nascentes do referido fenômeno, tratando-o como característico de toda organização internacional. Apesar disso, tal teoria vem sofrendo críticas de alguns doutrinadores, como Cançado Trindade:

No que diz respeito às atividades das organizações internacionais que se estendem mais além dos dispositivos de suas Cartas constitutivas, cabe enfim ressaltar as advertências de Tunkin de que antes de se considerar tais práticas como criadoras de normas do direito internacional geral é necessário verificar se se configura realmente o elemento de *opinio juris*, sua efetiva aceitação pelos Estados como formadoras de regras do direito internacional geral; o caráter interestatal de uma Organização como a ONU não deveria ser esquecido, uma vez que ela não poderia existir totalmente independente dos Estados-membros, como parecem pretender os proponentes da doutrina dos ‘poderes inerentes’ da Organização²⁸⁵.

Outros óbices são apresentados por Cretella Neto:

a doutrina dos poderes inerentes apresenta algumas falhas insuperáveis. Para sua sustentação, é imperativo que seja conferida a toda organização internacional um caráter supranacional, pela qual estaria apta a praticar atos com fundamento na própria soberania. Assim, as organizações internacionais estariam, juridicamente, pelo menos no mesmo plano que os Estados²⁸⁶.

É certo que as instituições internacionais não são titulares de soberania, mas o reconhecimento de sua personalidade jurídica não pode ser despido de conseqüências. Desse modo, em uma visão ampla do conceito de supranacionalidade, considera-se que ela pode existir até mesmo em organizações eminentemente intergovernamentais. Tal constatação, porém, não significa que a instituição tenha se descaracterizado, mas que os modelos intergovernamental e supranacional são dois tipos ideais, e que as organizações não se encaixam perfeitamente em nenhum modelo, podendo se aproximar mais de um ou de outro. Além disso, em alguma áreas, como comércio, pode haver mais supranacionalidade que em outras, como segurança. Cretella Neto, por exemplo,

²⁸⁵ TRINDADE, 2003, p. 20.

²⁸⁶ CRETELLA NETO, 2007, p. 95.

descarta o caráter supranacional da ONU (contrapondo-a à UE) ao afirmar que “suas decisões e resoluções não possuem o condão de tornar-se parte, automaticamente, do Direito interno dos Estados-membros, até mesmo ab-rogando norma anterior em sentido contrário”²⁸⁷. Tal afirmação, porém, deve ser tomada com o devido cuidado, considerando-se que a referida aplicação direta pode sim reforçar o aspecto supranacional, mas não emerge como essencial. Conseqüência dessa teorização, portanto, é que a existência de um direito comunitário (fruto de produção legislativa de órgãos internacionais), com as características de primazia e aplicação ou efeito direto (imediatidade), pode reforçar o caráter supranacional de uma instituição. A progressiva averiguação de tais qualidades por parte dos Estados, da doutrina e especialmente da jurisprudência é destacada por Cretella Neto: “O reconhecimento de uma organização internacional como sujeito de Direito Internacional surgiu, assim, por meio de construção pretoriana”²⁸⁸.

O famoso caso do Conde Bernadotte (ou “Certas Despesas da ONU”), em que a Corte da Haia reconhece, em parecer consultivo, pela primeira vez a personalidade jurídica de um ente internacional que não é um Estado, destaca-se como importante precedente para a rejeição da corrente que defende a interpretação literal da Carta da ONU. Seitenfus tece um breve relato do caso:

A questão começou a ser elucidada apenas em 1948 quando a Organização das Nações Unidas envia o Conde Folke Bernadotte, diplomata sueco, como seu mediador na Palestina. Ele foi assassinado em Jerusalém, em 17 de setembro de 1948. Por estar a serviço das Nações Unidas, esta decidiu agir e exigiu do Estado no qual ocorreu o ato as devidas reparações e indenizações. Todavia, a indefinição de sua personalidade jurídica tornava impossível a formalização da demanda. Para contornar o problema, a Assembléia Geral da ONU fez uma consulta à Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre sua capacidade de demandar junto aos Estados e, portanto, sobre a existência ou não de sua personalidade jurídica no direito internacional²⁸⁹.

Cumprido ressaltar, aqui, que o país que deveria arcar com os custos da reparação seria o recém-criado Estado de Israel pois, segundo a ONU, teria falhado em sua responsabilidade de garantir a segurança do referido diplomata. Seitenfus também relata o resultado do parecer consultivo, que, apesar de não ser obrigatório, representa a interpretação incontestada da Carta da ONU e do direito internacional como um todo:

²⁸⁷ CRETELLA NETO, 2007, p. 95.

²⁸⁸ CRETELLA NETO, 2007, p. 96.

²⁸⁹ SEITENFUS, 2008, p. 62.

A Corte Internacional de Justiça, em marcante parecer datado de 11 de abril de 1949, tenta colocar termo à discussão. Segundo a CIJ, a ONU possui personalidade jurídica internacional, pois constitui atualmente ‘o tipo mais elevado de Organização internacional, e não poderia corresponder à intenção de seus fundadores caso ela fosse desprovida de personalidade jurídica. A Corte julga que cinquenta e um Estados, representando uma muito larga maioria dos membros da Comunidade Internacional, têm o poder, conforme o direito internacional, de criar uma entidade titular de uma personalidade jurídica internacional objetiva – e não simplesmente uma personalidade reconhecida somente pelos Estados membros’²⁹⁰.

Desse modo, a CIJ abre espaço para a interpretação extensiva dos tratados constitutivos das organizações internacionais. Cretella Neto defende que tal parecer da CIJ consagra a teoria dos poderes implícitos, uma vez que “reconhecia às organizações internacionais a existência de poderes não expressamente constantes de suas respectivas cartas constitutivas, e que lhes são conferidos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas atribuições”²⁹¹. No mesmo sentido, Seitenfus sustenta que o referido parecer “aceita uma interpretação implícita da Carta vinculando-a às intenções de seus redatores e não tão-somente a do texto constitutivo”²⁹². Apesar disso, a teoria dos poderes inerentes não deve ser totalmente descartada, uma vez que seria consequência da chamada “personalidade internacional objetiva”. Seitenfus destaca, contudo, que, segundo a Corte, a personalidade jurídica dos Estados difere daquela das organizações internacionais:

enquanto um Estado possui, na sua totalidade, os direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional, os direitos e deveres de uma entidade tal qual a Organização das Nações Unidas deve depender de seus objetivos e funções, enunciados ou implícitos, pelo seu ato constitutivo e desenvolvidos na prática²⁹³.

Mais uma vez aqui cumpre destacar a possibilidade de aplicação da teoria dos poderes inerentes, decorrentes da própria existência da organização, uma vez que a CIJ fala em direitos e deveres internacionais “desenvolvidos na prática”. Todavia, a teoria dos poderes implícitos parece ser a dominante entre os internacionalistas. O reconhecimento da personalidade jurídica das organizações, para Cretella Neto, ainda:

implica assinalar duas importantes consequências: a primeira permite deduzir suas competências a partir da personalidade jurídica, enquanto a segunda a

²⁹⁰ SEITENFUS, 2008, p. 63.

²⁹¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 97.

²⁹² SEITENFUS, 2008, p. 63.

²⁹³ SEITENFUS, 2008, p. 63.

obriga a guardar os limites de sua personalidade jurídica, observadas suas competências próprias²⁹⁴.

A teoria dos poderes implícitos, aqui aplicada às organizações internacionais, parece inspirar-se, segundo Cretella Neto:

no Direito Constitucional norte-americano, que considera os poderes da União aqueles enumerados na Constituição, enquanto os poderes dos Estados da Federação devem ser inferidos mediante interpretação liberal. Essa orientação é de antiga jurisprudência da Corte Suprema dos EUA, que consolidou o entendimento construído pelo Juiz Marshall sobre a repartição de competências entre o Estado federal e os Estados federados: o Estado federal tem o direito de praticar atos que não estejam expressamente autorizados pela Constituição dos EUA, desde que seus fins sejam legítimos e que se encontrem na esfera da Constituição, podendo empregar todos os meios apropriados aos fins, sempre que estejam de acordo com a letra e o espírito da Constituição²⁹⁵.

Ao filiar-se à teoria dos poderes implícitos, Cretella Neto ressalta que tal tese, além de ser referendada pela CIJ, também é esposada pela Corte da UE: “o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias a utiliza, juntamente com a busca do efeito útil do objeto e das finalidades dos tratados comunitários”²⁹⁶. Nessa lógica, “apenas as competências implícitas que forem corroboradas e não contraditadas pela prática da organização são reconhecidas”²⁹⁷. Além disso, o referido autor destaca que o próprio tratado constitutivo pode admitir competências implícitas, indicando que “a Carta da ONU autoriza os órgãos estatutários a criar órgãos subsidiários que entenderem necessários ao desempenho de suas funções”²⁹⁸ e que “o Tratado de Maastricht dispõe que ‘a União dotar-se-á dos meios necessários para atingir seus objetivos e realizar com êxito suas políticas’”²⁹⁹. Apesar disso, mesmo que a carta constitutiva não seja tão clara, o referido autor ressalta que “da doutrina dos poderes implícitos decorrem diversas outras importantes conseqüências, tais como a capacidade para celebrar tratados”³⁰⁰. Desse modo, mesmo que a organização não tenha esse poder claramente atribuído a ela, a capacidade de assinar tratados é em larga medida reconhecida às instituições internacionais, como conseqüência de sua personalidade. Da mesma maneira, seria forçoso negar, também, que a supranacionalidade, mesmo que ínfima, seria uma das

²⁹⁴ CRETELLA NETO, 2007, p. 97.

²⁹⁵ CRETELLA NETO, 2007, p. 98-99.

²⁹⁶ CRETELLA NETO, 2007, p. 101.

²⁹⁷ CRETELLA NETO, 2007, p. 102.

²⁹⁸ CRETELLA NETO, 2007, p. 102.

²⁹⁹ CRETELLA NETO, 2007, p. 102.

³⁰⁰ CRETELLA NETO, 2007, p. 103.

consequências do mencionado reconhecimento, uma vez que as personalidades individuais dos membros da organização dão origem a uma entidade comum que engloba a todos. Nas palavras de Cretella Neto:

percebe-se que o verdadeiro alcance da personalidade internacional das organizações internacionais é percebido mediante uma intelectualmente sofisticada combinação da doutrina dos poderes implícitos com o princípio da efetividade institucional, que possibilitam os processos de evolução³⁰¹.

Assim, juntamente com a personalidade jurídica, a organização internacional adquire uma série de capacidades, estejam elas prevista em seu tratado constitutivo ou não. O autor considera, inclusive, ser possível “resumir o conteúdo mínimo de capacidade jurídica que deve dispor toda organização”³⁰², tais como assinar tratados, manter relações diplomáticas, apresentar reclamações internacionais, serem responsabilizadas por seus atos, suceder a outras organizações e produzir um direito próprio. Segundo José Cretella Neto, além dos Estados “outras entidades, deveriam ser consideradas como dotadas de personalidade jurídica internacional, isto é, governadas pelo Direito Internacional, atuando em uma ordem jurídica que lhes permita adquirir direitos e contrair obrigações”³⁰³. O referido autor defende que, ao ser atribuída a referida personalidade, a organização internacional teria capacidades semelhantes às dos Estados, tais como: (a) concluir tratados internacionais, (b) manter relações diplomáticas, (c) apresentar reclamações internacionais, (d) serem responsabilizadas internacionalmente, (e) suceder à personalidade jurídica de outras organizações, (f) fazer navegar embarcações com sua bandeira, (g) capacidade para produzir seu direito próprio. Por fim, o autor defende que a atribuição de personalidade às organizações não seria uma discussão apenas teórica, uma vez que, do ponto de vista prático, torna as relações internacionais mais simples de serem realizadas, diminuindo a quantidade de sujeitos envolvidos em uma série de situações.

Cançado Trindade também apóia a tese dos poderes implícitos, porém adverte:

a ‘adoção’ pela ONU da doutrina dos ‘poderes implícitos’ nem por isso atribui ‘carte blanche’ à Organização: não se trata de poderes extraordinários atribuídos à ONU, que a transformem em um ‘super-Estado’, mas de poderes que recaem sob os propósitos professados da Organização. Aliás, a própria Corte da Haia ressaltou no caso das Reparações de Danos que os poderes

³⁰¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 104.

³⁰² CRETELLA NETO, 2007, p. 104.

³⁰³ CRETELLA NETO, 2007, p. 87.

implícitos atribuídos à ONU devem ser ‘essenciais ao desempenho de suas tarefas’. As competências da Organização vêm-se, assim, determinadas pelos seus propósitos, que devem ser respeitados para que o exercício de suas funções seja válido³⁰⁴.

Cumprе ressaltar que a referida doutrina foi desenvolvida tendo como base a ONU, porém pode ser largamente aplicada às demais organizações internacionais. Além disso, o reconhecimento dos poderes implícitos gera uma série de conseqüências que parecem aproximar as instituições da supranacionalidade, pelo menos em comparação com a corrente que defende a interpretação literal dos tratados constitutivos. Cançado Trindade dá como exemplo, no domínio interno, o “poder de estabelecer um sistema jurídico próprio, independente dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, para reger as condições de trabalho de seu funcionalismo”³⁰⁵. O exercício de tal poder seria, assim, uma espécie de supranacionalização da organização internacional. O referido autor vai além, destacando outros exemplos de tal fenômeno, como o “estabelecimento pela Organização de novos órgãos não previstos originalmente na Carta, como a criação da UNCTAD em 1964 e da UNIDO em 1966”³⁰⁶. A referida supranacionalização, segundo o jurista, ocorreria também:

No domínio externo da atuação da Organização, i.e., em suas relações com os Estados-membros, verificam-se outros exemplos. No campo da proteção internacional dos direitos humanos, por exemplo, a par de experimentos decorrentes de tratados e convenções internacionais, há o sistema da Resolução 1503 (XLVIII), de 1970, do ECOSOC, possibilitando à Comissão de Direitos Humanos da ONU (e órgãos subsidiários – uma Subcomissão e um grupo de trabalho) o exame de ‘situações prevaletentes’ (afetando grupos de indivíduos em países diversos), independentemente de ratificação por parte dos Estados-membros da ONU³⁰⁷.

Desse modo, a teoria dos poderes implícitos parece ser a que melhor interpreta as cartas constitutivas das organizações internacionais, adequando-as à realidade, como conclui Cançado Trindade, citando Verdross: “uma interpretação meramente lógico-gramatical da Carta da ONU conduziria freqüentemente a ‘resultados radicalmente opostos entre si’”³⁰⁸. Indo um pouco mais além, o referido autor discute a natureza de tais tratados constitutivos, destacando:

³⁰⁴ TRINDADE, 2003, p. 22.

³⁰⁵ TRINDADE, 2003, p. 22.

³⁰⁶ TRINDADE, 2003, p. 23.

³⁰⁷ TRINDADE, 2003, p. 23.

³⁰⁸ TRINDADE, 2003, p. 26.

há um consenso generalizado de que a Carta da ONU não é um tratado como qualquer outra convenção multilateral nem tampouco uma ‘constituição’; é um tratado *sui generis*, a ser interpretado como tal, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter ‘vida própria’³⁰⁹.

Além de determinar que a organização internacional seja um sujeito separado de seus membros, as cartas constitutivas em geral realizam a distribuição de competências (também conhecidas como poderes ou funções) entre os órgãos da instituição. Cançado Trindade ilustra o exemplo da ONU, mas que pode ser aplicado, nas devidas proporções, às demais organizações:

Os participantes da Conferência de San Francisco favoreceram a tese da ‘separação de poderes’ entre a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, pois tinham aprendido a lição do malogro da Liga das Nações, em que as competências de sua Assembléia e seu Conselho no que tange à manutenção da paz internacional se confundiam. Assim, optou-se em San Francisco por uma Organização com relativo grau de ‘especialização interna’, cabendo, e.g., à Assembléia Geral as funções previstas nos artigos 10-17 e 35 da Carta e ao Conselho de Segurança as dos artigos 33-34 e 36-49 da Carta. Contudo, a prática da ONU cuidou-se de modificar o equilíbrio originalmente visado de funções dos dois órgãos. Reconheceu-se a própria prática da Organização como elemento de interpretação do aumento ou redução das competências dos órgãos da ONU.³¹⁰

Apesar de Trindade falar em redução de competências, isso parece muito difícil de acontecer. De todo modo, parece que as competências da organização como um todo tendem a aumentar. O que o autor aqui chama de redução seria a transferência de competências de um órgão para outro, em caráter provisório, que podem ser retomadas a qualquer tempo, como no já referido caso da resolução *Uniting for Peace*. Aqui, parece, na verdade, que há um aumento de competências de um órgão, porém não em detrimento de outro, que preserva suas atribuições originais, mas passa a partilhar algumas delas com outro órgão. Nesse caso, também se aventa a hipótese de supranacionalização da organização, especialmente se tais funções passam a ser exercidas por um órgão mais supranacional. Trindade esclarece o caso citado:

A resolução *Uniting for Peace* de 1950 é ilustração pertinente de expansão do papel da Assembléia Geral, ao ‘intrrometer-se’ no domínio do Conselho de Segurança atinente à manutenção da paz e segurança internacionais. Na interpretação de Verdross, a resolução *Uniting for Peace* baseia-se na idéia de que o Conselho de Segurança detém, pelo artigo 24 (1) da Carta, apenas uma responsabilidade principal (e não exclusiva) pela manutenção da paz e segurança internacionais, o que possibilitaria à Assembléia Geral agir, se

³⁰⁹ TRINDADE, 2003, p. 27.

³¹⁰ TRINDADE, 2003, p. 28-29.

inoperante o Conselho (em decorrência do veto), em virtude dos artigos 10 e 11 (2) da Carta (excetuando unicamente o disposto no artigo 12)³¹¹.

Cançado Trindade considera ainda que, apesar de nesse caso haver uma interpretação contrária ao tratado constitutivo da organização, em verdade não houve retirada de poderes do Conselho de Segurança:

tal modificação das funções respectivas da Assembléia e do Conselho mediante uma interpretação contra legem não deve ser necessariamente encarada como uma 'transferência' dos poderes do Conselho à Assembléia, mesmo porque a Assembléia só poderia agir por meio de recomendações em matérias em relação às quais o Conselho teria agido – se não paralisado pelo veto – mediante decisões. É oportuno lembrar que a resolução *Uniting for Peace* não se baseou expressamente no artigo 10 ou 11 da Carta, preferindo recitar os dois primeiros parágrafos dos propósitos da ONU constantes do artigo 1³¹².

Ainda tendo como base a teoria dos poderes implícitos e sua aplicação à ONU, em um trecho de seu trabalho intitulado “As insuficiências da Carta e a expansão da prática da ONU”, Cançado Trindade destaca: “Do confronto da Carta com a prática da Organização, fica claro que as atividades desta última não se exaurem nas expressamente previstas na Carta constitutiva. Os exemplos são vários”³¹³. O autor cita o recebimento e envio de representante diplomáticos, a convocação de conferências, apresentação de reclamações e protestos a Estados, além de “praticar atos unilaterais, servir de depositária de convenções internacionais, operar navios sob sua bandeira”³¹⁴, entre outros.

Ainda com relação à personalidade jurídica, Catherine Brölmann argumenta que: “Personalidade jurídica é atribuída pela ordem jurídica em que a organização é um ator em potencial. É um atributo 'externo’^{315,316}. A referida autora considera ainda que:

Se uma organização mantém qualquer tipo de relação externa, a autonomia institucional irá mostrar tanto o aspecto interno (competência para tomar decisões por maioria vinculativas para os Estados membros) e um externo (competência legal para interagir com Estados não-membros em seu próprio nome). A relação com um Estado-membro pode também ser “externa” quando a organização não usa procedimentos internos de tomada de decisão ou outras competências que foram previstas no ato constitutivo. Mesmo o

³¹¹ TRINDADE, 2003, p. 29.

³¹² TRINDADE, 2003, p. 29-30.

³¹³ TRINDADE, 2003, p. 34.

³¹⁴ TRINDADE, 2003, p. 35.

³¹⁵ Tradução livre do original em inglês: “*legal personality is attributed by the legal order in which the organisation is a prospective actor. It is an ‘external’ attribute*”.

³¹⁶ BRÖLMANN, Catherine. **The Institutional Veil in Public International Law**. Oxford: Hart, 2007. p. 19.

efeito externo de autonomia institucional, no entanto, não é idêntico ao de personalidade jurídica, que, como mencionado, é um conceito diferente, que está ligado ao ordenamento jurídico em que a organização está funcionando^{317 318}.

Mais adiante, a referida autora detalha melhor seu pensamento:

Se aceitarmos a presunção de que o direito internacional se qualifica como 'ordem jurídica', se aceitarmos que é nessa ordem jurídica unificada que os diferentes sujeitos coexistem e interagem, e se aceitarmos que o direito de uma organização internacional é até certo ponto "interno" (isto é, distinto do direito internacional geral), esta é a forma como a criação de personalidade jurídica para uma organização internacional teria que ser imaginada – por mais legal que seja o processo que criou a organização, e por mais proeminentes que sejam os estados constituintes como membros da 'comunidade internacional' por direito próprio^{319 320}.

Brölmann discute ainda o fundamento da personalidade jurídica das organizações internacionais: "A questão básica, então, é saber se a fundação está na 'vontade' (o Willensereinigung) dos estados que constituem a organização, ou, ao contrário, no direito internacional geral"^{321,322}. Para ela, o debate doutrinário é bastante animado a esse respeito:

Uma das razões é que indubitavelmente envolve a escolha entre os Estados-membros (Estados soberanos partes do tratado constitutivo) e da ordem jurídica internacional (a comunidade internacional) como a última fonte de autoridade, assim, tocar no coração do debate do direito internacional do pós-Guerra^{323 324}.

³¹⁷ Tradução livre do original em inglês: *"if an organization maintains anything like external relations, the institutional autonomy will display both an internal aspect (competence to take majority decisions binding on the member states) and an external one (competence legally to interact with non-member states in its own name). A relation with a member state may also be 'external' when the organisation does not use internal decision-making or other competences which have been envisaged in the constituent instrument, Even the external effect of institutional autonomy, however, is not identical to legal personality, which, as mentioned, is a different concept that is connected to the legal order in which the organisation is to function"*.

³¹⁸ BRÖLMANN, 2007, p. 22.

³¹⁹ Tradução livre do original em inglês: *"If we accept the presumption that international law qualifies as 'legal order', if we accept that it is that unified legal order in which different subjects are to co-exist and interact, and if we accept that the law of an international organisation is to some extent 'internal' (that is, distinct from general international law), this is how the creation of legal personality for an international organisation would have to be imagined – however legal the process which created the organisation, and however prominent the constituent states as members of 'the international community' in their own right"*

³²⁰ BRÖLMANN, 2007, p. 72.

³²¹ Tradução livre do original em inglês: *"The basic question then is whether that foundation lies in the 'will' (the Willensereinigung) of the states constituting the organisation or, on the contrary, in general international law"*

³²² BRÖLMANN, 2007, p. 83.

³²³ Tradução livre do original em inglês: *"One reason is undoubtedly that it involves choosing between the member states (sovereign states parties to the constituent treaty) and the international legal order"*

Desse modo, permaneceria a questão concernente à personalidade, ou seja, se ela é atribuída pelo tratado constitutivo ou pelos demais sujeitos do direito internacional. Em princípio, parece mais prudente afirmar que a personalidade é reconhecida pelos membros da organização. Com o decorrer da sua existência, a organização passa a estabelecer relações com outros sujeitos e passa a ter sua capacidade reconhecida por eles. A medida de capacidade da organização, e também seu grau de supranacionalidade, seria, assim, variável, de acordo com o ator com quem ela está se relacionando. Nesse sentido, Brölmann tece as seguintes considerações:

Uma vez que a personalidade jurídica de uma organização é estabelecida, a questão que permanece é se esta é oponível aos Estados ou outros sujeitos que não são membros. Ao abordar a questão de saber se as organizações têm uma existência objetiva, a doutrina novamente mostra uma perspectiva tanto interna quanto externa.

À primeira vista, a personalidade jurídica de uma organização é subjetiva, e oponível apenas aos Estados-membros. Isso acarreta por definição para uma visão aberta das organizações, que são vistas como um conjunto de relações jurídicas entre os Estados-membros, produzindo um regime independente somente entre si. Nenhum fenômeno jurídico objetivo foi criado, e provavelmente nem mesmo um ‘fenômeno social’ objetivo, como (segundo muitos) um Estado seria. Isso está também de acordo com a "teoria da vontade" sobre o fundamento da personalidade jurídica^{325 326}.

Assim, a referida autora destaca que, em oposição à perspectiva subjetiva de que a personalidade é reconhecida inicialmente apenas pelos membros da organização, há a teoria objetiva que reconhece a personalidade derivada da simples existência da organização. Um terceira corrente, segundo ela derivada do parecer da Corte da Haia em relação ao caso “Reparação de Danos”, defende uma solução intermediária, em que a personalidade é reconhecida internacionalmente mediante a representatividade dos membros da organização.

(international community) as the ultimate source of authority, thereby touching at the heart of post-War international law debate”

³²⁴ BRÖLMANN, 2007, p. 83.

³²⁵ Tradução livre do original em inglês: “Once an organisation’s legal personality is established, the question remains whether this is opposable to states or other subjects who are not members. In addressing the question of whether organisations have an objective existence, doctrine again shows both an internal and an external perspective.

In the first view, legal personality of an organization is subjective, and opposable only to member states. This amounts by definition to an open view of organisations, which are seen as a set of legal relations between the member states, yielding an independent regime only as between themselves. No objective legal phenomenon has been created”, and probably not even an objective ‘social phenomenon’, as (according to many) a state would be. This is also in line with the ‘will theory’ on the foundation of legal personality”

³²⁶ BRÖLMANN, 2007, p. 88.

José Francisco Rezek, por seu turno, ao discutir a personalidade jurídica das organizações internacionais, afirma que “o tratado constitutivo de toda organização internacional tem, para ela, importância superior à da constituição para o Estado soberano. A existência deste último não parece condicionada à disponibilidade de um diploma básico”³²⁷. Desse modo, afirmando a existência do Estado no mundo dos fatos, o jurista vai além:

A organização internacional, por seu turno, é apenas uma realidade jurídica: sua existência não encontra apoio senão no tratado constitutivo, cuja principal virtude não consiste, assim, em disciplinar-lhe o funcionamento, mas em haver-lhe dado vida, sem que nenhum elemento material preexistisse ao ato jurídico criador³²⁸.

Após a análise da posição da doutrina a respeito da noção de supranacionalidade, busca-se estabelecer os fatores que, individualmente, podem levar uma organização internacional em sua direção. Desse modo, devem ser ressaltados os seguintes elementos: composição restrita dos órgãos, transferência de funções para uma burocracia internacional, procedimento de tomada de decisão por maioria, existência de um direito organizacional composto por suas decisões, com obrigatoriedade, prevalência, imediatidade, jurisdição por um tribunal institucional, coercibilidade e ter sua personalidade jurídica internacional reconhecida.

Para uma melhor visualização, abaixo foi construído uma tabela que identifica alguns fatores que caracterizam os dois tipos ideais de organizações internacionais: intergovernamental e supranacional.

³²⁷ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 155.

³²⁸ REZEK, 1996, p. 156.

Tabela 1 – Intergovernamentalidade *versus* Supranacionalidade

| | Intergovernamental | Supranacional |
|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Composição dos órgãos | Plena | Restrita |
| Processo decisório | Unanimidade | Maioria |
| Burocracia Internacional | Inexistente | Autônoma |
| Decisões | Recomendatórias | Obrigatórias |
| Destinatários das decisões | Estados | Estados e particulares |
| Direito próprio | Inexistente | Prevalece sobre o estatal |
| Tribunal | Inexistente | Impõe decisões |
| Coerção | Inexistente | Impõe sanções |
| Personalidade jurídica | Estados | Organização |

A tabela acima, construído com base em uma perspectiva institucionalista, reforça o argumento de que essa é a corrente que possibilita uma visão mais clara do fenômeno supranacional. Com isso, as formas mais embrionárias de supranacionalidade poderão ser verificadas. A escola realista, ao focar-se quase que exclusivamente no papel do Estado nas relações internacionais, deixa escapar esses detalhes, desprezando o fenômeno supranacional. Por outro lado, os construtivistas, ao serem mais flexíveis em relação ao fenômeno, que poderia ser descrito como “europeização”, não permitem que análise seja realizada nos moldes propostos. Por outros motivos, os teóricos mais radicais ou marxistas também não dão conta da supranacionalização, especialmente em termos de PESC, por se aterem mais à economia política internacional.

Com base no exposto, a verificação da supranacionalização da PESC deve tomar em conta especialmente o aparecimento ou reforço dos fatores acima mencionados na área em questão. Desse modo, em primeiro lugar, deve-se considerar que a criação de órgãos restritos que recebam atribuições no âmbito da PESC deve ser considerada uma espécie de supranacionalização. Cumpre destacar que entre os dois extremos pode haver situações intermediárias. Assim, a restrição progressiva também deve indicar a existência do fenômeno.

Além da composição dos órgãos, o processo decisório deve ser considerado, sendo destacado por grande parte da doutrina e também objeto dos mais acalorados

debates no âmbito das organizações internacionais. Assim, a passagem de decisões de unanimidade para maioria representa uma das mais conhecidas formas de supranacionalização. Da mesma maneira, a mudança de uma maioria qualificada para uma maioria simples não deve ser descartada.

A burocracia internacional também representa uma forma bastante utilizada de supranacionalização. A progressiva participação dos burocratas em matéria de PESC, em geral em detrimento dos governos, aparece como uma forma de reforço do caráter supranacional. Do mesmo modo, a criação de cargos e responsabilidades também deve ser visto como um aspecto a ser observado.

Quanto às decisões das organizações, a passagem da recomendação a uma obrigação seguramente constitui uma espécie de supranacionalização. Além disso, quando essa obrigação deixa de atingir somente os Estados-membros da organização e passa a atingir outros atores, como particulares e até Estados não-membros, sua supranacionalidade é ainda mais reforçada. Indo mais adiante, essas decisões podem vir a constituir uma espécie de direito comunitário, ou seja, próprio da organização e que prevalece em caso de conflito com normas internas, levando o fenômeno supranacional para ainda mais perto do direito internacional. Outro avanço da supranacionalidade pode ser considerada a existência de um tribunal próprio que interprete com uniformidade esse direito comunitário. Uma última espécie de reforço à supranacionalidade das decisões parece ser a possibilidade do uso de coerção para o seu cumprimento, com penalidades aos descumpridores das determinações do organismo, que podem variar desde a imposição de multas e suspensão até a expulsão ou o uso da força, entre outras sanções.

Por fim, a personalidade jurídica da organização deve ser considerada. Desse modo, se há um reforço nessa personalidade e os Estados-membros deixam de agir separadamente e passam a atuar como um só ente no âmbito da PESC, há que se falar em supranacionalização. Além disso, a ampliação de competências atribuídas à pessoa jurídica também denota o fenômeno. Cumpre ressaltar que tais competências podem ser atribuídas explicitamente, implicitamente ou até reconhecidas por outros sujeitos. Uma maior coesão na sua representação da mesma maneira pode ser considerada, uma vez que significa uma concentração maior de poder em um ente supranacional. Ainda, se atribuída à burocracia internacional, a personalidade atinge um grau ainda maior no espectro supranacionalizante.

Tendo isso, em conta, no próximo capítulo passa-se a descrever o funcionamento da PESC antes do TdL, a partir de uma perspectiva histórica que permita observar a sua evolução, especialmente em termos de supranacionalidade. Desse modo, também se espera que o segundo capítulo possa servir de modelo para a análise a ser operada no terceiro e derradeiro capítulo, no sentido de estabelecer um formato para a comparação entre a supranacionalidade da PESC antes do TdL e depois dele.

2 HISTÓRICO DA PESC PRÉ-LISBOA

2.1 DO CONCERTO EUROPEU À COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA

Uma vez expostos os aspectos teóricos que servirão de ferramenta para analisar o fenômeno da supranacionalização, cabe ressaltar, ainda, a evolução do funcionamento da PESC, desde os seus primórdios até a realidade existente à época imediatamente anterior ao Tratado de Lisboa. Em trabalho anterior³²⁹, realizou-se uma análise do processo que culminou com a Política Externa e de Segurança Comum.

A PESC surgiu como um desenvolvimento da chamada Cooperação Política Européia (CPE), e foi introduzida no Tratado da União Européia pelo Tratado de Maastricht, assinado pelos membros da UE em 1992. Apesar de a CPE ter nascido em 1970, cumpre aqui destacar os antecedentes da cooperação/integração europeia em matéria de política externa e de segurança.

Antes e depois da Segunda Guerra Mundial podemos encontrar exemplos de cooperação entre os países europeus em *high politics*. O Concerto Europeu do século XIX merece destaque como um precursor desse processo. Formado pelas cinco grandes potências da época (Áustria, França, Prússia, Reino Unido e Rússia), esse grupo de países tem sido reconhecido por exercer um papel de governança nos assuntos internacionais. Segundo José Flávio Sombra Saraiva, após o Congresso de Viena, que colocou um ponto final nas guerras napoleônicas:

A sociedade internacional européia vai evoluir para um sistema de entendimento e colaboração controlado pelas grandes potências, deixando no passado tanto a imposição unilateral de força de uma potência singular como a prevalência das múltiplas independências sobre as relações internacionais³³⁰.

Uma das fontes do desequilíbrio do Concerto seria o surgimento da Alemanha, sob Bismarck, após a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana. Saraiva retrata o episódio da seguinte maneira:

³²⁹ PEREIRA, Demetrius Cesário. **União Européia: a Política Externa e de Segurança Comum em um mundo unipolar**. Campinas: UNICAMP, 2005.

³³⁰ SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética (1815-1947)**. Brasília: IBRI, 2001. p. 63-64.

A 18 de janeiro de 1871, na sala dos espelhos do Palácio de Versalhes, fundou-se o Império Alemão sobre os escombros do francês. A 10 de maio do mesmo ano, o Tratado de Francfort sancionou os resultados da guerra, sem oposição das outras potências, indiferentes até mesmo à anexação da Alsácia e da Lorena, territórios que a França desesperadamente tentou salvar³³¹.

A unidade italiana contribuiu ainda mais para a instabilidade do período, de acordo com Wolfgang Döpcke:

O triunfo dos nacionalismos, na Alemanha e na Itália, dissolveu vários pequenos países que, até aquela época, desempenhavam o papel de Estados-tampão entre as grandes potências, subtraindo destas últimas o campo de expansão dentro da própria Europa³³².

Apesar dos dois conflitos mundiais que se seguiram ao fim do Concerto Europeu, a cooperação em termos de segurança parece ter permanecido, pelo menos parcialmente, na forma da “entente cordiale”³³³, gestada durante esse período de cooperação. No fim das Grandes Guerras, a Alemanha sai derrotada e devolve definitivamente a Alsácia-Lorena aos franceses. Cumpre ainda destacar, ao fim do período de conflito, a criação da Organização das Nações Unidas, que assume a responsabilidade pela paz e segurança internacional por meio de seu principal órgão restrito: o Conselho de Segurança. Apesar de a Europa ter sido devastada e perdido seu protagonismo nas relações internacionais, a *entente cordiale* garante seus dois assentos permanentes no referido órgão, ao lado dos EUA, URSS e China, com direito a um poder de veto sobre as decisões obrigatórias e coercitivas no âmbito da segurança mundial.

Após a Segunda Guerra Mundial, a primeira manifestação institucional relevante em direção à PESC parece ser a União Ocidental (UO), criada pelo Tratado de Bruxelas em Março de 1948. Tendo como membros os países do Benelux³³⁴ mais França e Reino Unido, os dois signatários do Tratado de Dunquerque³³⁵ no ano anterior, essa aliança militar tinha como objetivo principal conter a ameaça ainda representada pela

³³¹ SARAIVA, 2001, p. 79.

³³² SARAIVA, 2001, p. 105.

³³³ Relação próxima na área de segurança e defesa que França e Reino Unido mantêm desde o século XIX, formalizada em 8 de abril de 1904 por uma série de acordos assinados em Londres.

³³⁴ Terminologia utilizada aqui para se referir ao conjunto de países que em 1944 assinaram um acordo para uma União Aduaneira. O termo utiliza o início do nome dos seus três integrantes: Bélgica, Países Baixos (Netherlands) e Luxemburgo.

³³⁵ Tratado assinado por França e Reino Unido em 4 de Março de 1947, contra o possível retorno de uma ameaça alemã no pós-guerra. O referido acordo tem como base a já mencionada “Entente cordiale”.

Alemanha³³⁶. Apesar disso, a UO foi em grande medida ofuscada no ano seguinte, com a criação da Organização do Tratado³³⁷ do Atlântico Norte (OTAN³³⁸), uma vez que essa última contava com a liderança dos EUA como superpotência em um mundo bipolar da Guerra Fria em que a União Soviética emerge como principal rival do bloco ocidental.

No que tange à integração, os primeiros passos começaram a ser dados nos anos 1950. Segundo Laura C. Ferreira-Pereira, apesar de o processo ter efetivamente se iniciado pelo domínio econômico, a intenção de seus idealizadores era que a defesa fosse também incluída de início na dinâmica comunitária:

Pese embora se possa afirmar que a defesa não esteve no coração do processo de construção europeia, no sentido em que tal domínio foi tradicionalmente mantido à margem da dinâmica integracionista, a evidência histórica atesta que a questão da defesa esteve seguramente na mente dos visionários das Comunidades Europeias. Estes últimos, de entre os quais podemos evocar as figuras de Jean Monnet e De Gasperi, ajuizaram logo em 1950 que a união entre os povos da Europa – profundamente abalados por duas grandes guerras em menos de meio século – devia iniciar-se pelo domínio da defesa, e nesse sentido apoiaram a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) que, a seu tempo, deveria conduzir à instituição de uma Comunidade Política Europeia³³⁹.

Cumprе ressaltar que, primeiramente, houve a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951³⁴⁰, proposta por Robert Schuman, ministro de exterior francês, em que os seis países (Alemanha Ocidental, França, Itália e membros do Benelux) fundadores³⁴¹ do processo de integração colocaram sob uma autoridade³⁴² comum sua produção de carvão e aço, materiais antes usados para fabricar os armamentos de guerra. Segundo Odete Oliveira, a CECA era composta por “quatro instituições dotadas de poderes efetivos, imediatos e supranacionais: um Conselho de Ministros, uma Alta Autoridade (Comissão), uma Assembleia Parlamentar (Parlamento

³³⁶ FERREIRA-PEREIRA, Laura C. A Europa da defesa: o fim do limbo. **Nação e Defesa**. Lisboa, n. 110 - 3.a Série, p. 87-127. Primavera de 2005. p. 87.

³³⁷ Também conhecido como “Tratado de Washington”, assinado pelos Estados então integrantes da UO mais Estados Unidos, Canadá, Portugal, Itália, Noruega, Dinamarca e Islândia.

³³⁸ NATO em inglês: “North Atlantic Treaty Organization”. Também conhecida como Aliança Atlântica ou Transatlântica.

³³⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 90.

³⁴⁰ O Tratado de Paris foi assinado em 18 de abril de 1951 e entrou em vigor em 23 de julho de 1952.

³⁴¹ Também conhecidos como “Europa dos Seis” e tidos como os principais defensores da integração, apesar de algumas resistências francesas.

³⁴² A “Alta Autoridade” tinha prerrogativas supranacionais previstas no Tratado de Paris, como já destacado anteriormente. Foi substituída pela Comissão com o Tratado de Fusão assinado em 1965, entrando em vigor em 1967.

Europeu) e um Tribunal de Justiça”³⁴³. A referida autora descreve também as competências de cada órgão:

a) o Conselho Especial de Ministros detinha poderes escassos, representava os Estados-membros, tendo como missão coordenar a ação desses Estados com a ação da CECA; b) a Alta Autoridade apresentava amplos poderes, tanto de cunho legislativo como executivo, de aplicação imediata em todos os Estados-membros. Formada por seis membros nomeados de comum acordo pelos seis Estados comunitários, era independente destes e assistida por um comitê consultivo sócio-econômico, responsável politicamente frente à Assembleia; c) a Assembleia Parlamentar dispunha de limitada competência de controle político, encontrava-se representada por parlamentares nacionais, uma representação de segundo grau; d) o Tribunal de Justiça era responsável pela proteção jurisdicional da Comunidade e de particulares mediante acesso direto, pela legalidade dos atos da Alta Autoridade e divisão de competência entre a CECA e os Estados-membros³⁴⁴.

Paulo Borba Casella destaca alguns detalhes do funcionamento da CECA que impactaram no desenvolvimento do que hoje conhecemos por UE:

Por ocasião da criação da CECA, a percepção das implicações de transferência de parcela da soberania nacional, com relação aos assuntos que passariam a ser controlados pela Alta Autoridade, deixando assim de ser sujeitas a controle dos parlamentos nacionais, foi acompanhada do reconhecimento da inconveniência de tal situação, e da necessidade de introduzir-se órgão de controle de natureza parlamentar de caráter supranacional, por meio da Assembleia Comum³⁴⁵.

O referido autor destaca, ainda, que nessa instituição parlamentar “ficavam representados os povos de cada Estado integrante da CECA, autônoma na sua atividade e dotada de poderes de sanção política sobre o Poder executivo da organização”³⁴⁶, representado pela Alta Autoridade. Esse controle do executivo supranacional pelo parlamento faz lembrar um sistema parlamentarista de governo, prevalecendo até hoje na UE, com algumas modificações.

Em meio às preocupações do pós-guerra com a segurança, os mesmos seis Estados europeus assinaram, em 1952, o tratado constitutivo da Comunidade Europeia de Defesa (CED), barrado em 1954 durante o processo de ratificação na Assembléia Nacional francesa, que, segundo Laura C. Ferreira-Pereira, “temia que a criação de uma

³⁴³ OLIVEIRA, 2003, p. 95.

³⁴⁴ OLIVEIRA, 2003, p. 95.

³⁴⁵ CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994, p. 114.

³⁴⁶ CASELLA, 1994, p. 114.

CED pudesse redundar na constituição de uma força militar alemã³⁴⁷. Para a referida autora, com isso, “os deputados franceses sinalizaram a sua relutância em relação a dois aspectos importantes: à integração da República Federal da Alemanha na organização europeia de defesa e à diluição do exército nacional numa estrutura supranacional”³⁴⁸. O aspecto supranacionalizante da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço parece ter alimentado as desconfianças francesas em relação à CED. A palavra “comunidade” era tida como sinal de supranacionalidade. Desse modo, a rejeição francesa:

enfermou a integração em matéria de segurança e defesa de um real trauma político que acabaria por tolher qualquer avanço nestas áreas durante cerca de 40 anos. Na realidade, entre 1954 e 1992 – ano em que foi assinado o Tratado de Maastricht que reabilitou a visão de uma Europa da Defesa – a questão da defesa comum constituiu um verdadeiro tabu. Naquele ínterim, com a aquiescência de todos os Estados europeus, a OTAN tomou a dianteira no domínio da segurança e defesa colectivas³⁴⁹.

Ainda no mesmo ano de 1954, a UO foi substituída pela União da Europa Ocidental (UEO), sendo o Tratado de Bruxelas modificado para receber a Alemanha Ocidental e a Itália. Apesar disso, a UEO permaneceu como uma organização de cooperação intergovernamental à sombra da OTAN. Com relação à integração da “Europa dos Seis”, o sucesso na área econômica continuou dando frutos, com a assinatura dos Tratados de Roma³⁵⁰ em 1957³⁵¹, dando origem às “Comunidades Europeias”³⁵², com a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE³⁵³ ou CE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEA ou EURATOM). Cumpre ressaltar que, desde o início, a CE realizava relações exteriores, nomeadamente nas áreas em que a integração era realizada, em especial comércio, uma vez que uma das principais características de um mercado comum, objetivo maior do bloco, é a política comercial comum:

³⁴⁷ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 87.

³⁴⁸ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 87.

³⁴⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 87.

³⁵⁰ Também utilizado no singular “Tratado de Roma”, ora para referir-se aos dois tratados, ou mais freqüentemente ao tratado que criou a CEE, tido por muitos como marco inicial do processo de integração que se preserva até hoje.

³⁵¹ Entram em vigor em 1 de janeiro de 1958.

³⁵² Também conhecidas como “três comunidades”: referem-se à CECA, já criada em 1951, mais a CEE e a EURATOM).

³⁵³ Também conhecida como Comunidade Europeia (CE) desde sua criação, sendo a principal das três comunidades, apesar de ter sua denominação formalmente estabelecida pelo Tratado de Maastricht em 1992 como parte integrante da UE. Costuma-se usar CE para se referir ao processo de integração desde 1957, sendo usado UE a partir de 1992.

Inicialmente, a Comunidade teve suas competências no âmbito de relações externas definidas nos tratados originários. Entidade jurídica com responsabilidade para firmar convênios ou acordos internacionais em determinadas áreas, teve assegurado o direito de estabelecer representações externas em forma de missões. Esses tratados estabeleceram um esquema de poderes com a função, entre outras, de formular e implementar as atividades exteriores^{354 355}.

Com relação à estrutura organizacional, o artigo 4º. do Tratado de Roma criou quatro instituições fundamentais: Assembleia, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça. Os órgãos, tanto da CEE como da CEEA, alinharam-se à realidade da CECA, com algumas ressalvas. Desse modo, como destaca Paulo Borba Casella, acaba “surgindo, em 1958 a Assembleia Única, comum às três organizações, logo passando a denominar-se Assembleia Parlamentar Europeia, até passar a chamar-se, a partir de 1962, Parlamento Europeu”³⁵⁶. Deve-se ressaltar ainda, que a instituição é “integrada por representantes parlamentares, e não governamentais, sendo assim órgão comunitário, e não de representação dos Estados”³⁵⁷. Além disso, seus componentes são:

agrupados conforme sua filiação e correntes políticas e não segundo nacionalidades, muito embora com a atribuição de quotas, ou ‘contingentes nacionais’, de modo semelhante ao que acontece no Conselho, visando a refletir o peso demográfico de cada Estado-membro³⁵⁸.

Casella ressalta o caráter democrático e de representação popular do Parlamento, que se acentuou com o tempo: “Passo significativo, no sentido de assegurar a representatividade do Parlamento foi dado com a passagem da eleição dos parlamentares de delegações designadas pelos Parlamentos nacionais para o sufrágio universal direto, em 1979”³⁵⁹. Apesar disso, no início, o Assembleia tinha funções diferentes nas três comunidades, exercendo na CEE atribuições meramente consultivas.

³⁵⁴ Tradução livre do original em espanhol: “*Inicialmente, la Comunidad tuvo sus competencias en el ámbito de relaciones externas definidas en los tratados originarios. Entidad jurídica con responsabilidad para firmar convênios o acuerdos internacionales en determinadas áreas, tuvo asegurado el derecho de establecer representaciones externas en forma de misiones. Estos tratados establecieron un esquema de poderes con la función, entre otras, de formular e implementar las actividades exteriores*”

³⁵⁵ SARAIVA, 1996, p. 62.

³⁵⁶ CASELLA, 1994, p. 115.

³⁵⁷ CASELLA, 1994, p. 115.

³⁵⁸ CASELLA, 1994, p. 115.

³⁵⁹ CASELLA, 1994, p. 115.

O Conselho³⁶⁰, órgão decisório principal, foi criado como uma instituição em separado para cada comunidade, só sendo unificado com o já referido Tratado de Fusão, em vigor desde 1967. Segundo Casella: “O Conselho da Comunidade Europeia, integrado por representantes de cada Estado-membro, sendo a presidência exercida rotativamente por seus integrantes, por períodos de seis meses, tem a incumbência de definir as principais políticas da Comunidade”³⁶¹. Desse modo, seria o principal componente do poder legislativo do processo de integração, função que ao longo do processo de evolução comunitária passou a compartilhar cada vez mais com o Parlamento.

A Comissão, por sua vez, seria o órgão supranacional por excelência e poder executivo do bloco, também criada como instituição separada para cada Comunidade (CEE e CEEA). Foi também unificada com o Tratado de Fusão, em que substitui a Alta Autoridade da CECA. Oliveira destaca que a Comissão inicialmente era:

formada por comissários nomeados de comum acordo, detinha poder de iniciativa normativa (legislativa e de regulamentação) e alguns poderes de gestão, execução e controle do cumprimento dos Tratados e atos das instituições. Porém, ostentava menos poderes que aqueles da Alta Autoridade (CECA), em compensação podia exercer seus limitados poderes em todos os âmbitos sócio-econômicos³⁶²

Por fim, o Tribunal de Justiça (TJCE), também conhecido como Corte do Luxemburgo, por ter sua sede nesse país, passa a ser um órgão das três Comunidades com o Tratado de Roma, uma vez que já existia no âmbito da CECA. Segundo o artigo 164 do referido tratado, “O Tribunal de Justiça garante o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente tratado”. Desse modo, o TJCE assume a função de poder judiciário do bloco, interpretando de maneira uniforme não só os tratados, mas todo o direito comunitário produzido pelas instituições europeias, criando uma jurisprudência supranacional. Além disso, como observa Casella, tem poderes para “anular, a pedido de instituição comunitária, Estado-membro ou particular diretamente visado, atos da Comissão, do Conselho ou emanados dos Governos nacionais e que sejam incompatíveis com os Tratados”³⁶³ e ainda “pronunciar-se, a pedido de tribunal

³⁶⁰ Também conhecido como Conselho de Ministros e hoje como Conselho da UE. Não deve ser confundido com o Conselho da Europa, organização internacional desvinculada da UE nem com o Conselho Europeu, que reúne os líderes do bloco.

³⁶¹ CASELLA, 1994, p. 117.

³⁶² OLIVEIRA, 2003, p. 98.

³⁶³ CASELLA, 1994, p. 120.

nacional, a respeito da interpretação ou validade das disposições do direito comunitário”³⁶⁴.

Desse modo, estavam formados os órgãos que dariam os primeiros impulsos à CE e que permanecem como cerne do processo de integração e formação do direito comunitário. D’Arcy tece algumas observações a respeito disso:

As instituições da União Europeia são difíceis de se entender, já que se diferenciam bastante de uma organização internacional clássica quanto das instituições de um Estado nacional. Segundo uma fórmula do ex-presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, elas constituem um Objeto Político Não Identificado (OPNI), por analogia com os OVNI, cujo modelo não se encontra nem no direito internacional, nem no direito constitucional. Não existe nelas a separação dos poderes entre executivo e legislativo, base da democracia representativa, mas, por outro lado, a aceitação de uma dose de supranacionalidade e da representação parlamentar faz com que os órgãos de decisão não sejam compostos apenas por representantes dos governos dos Estados nacionais³⁶⁵.

Para o referido autor, inicialmente o Tratado de Roma esquematicamente:

repartiu o poder decisório entre o Conselho (composto por ministros dos Estados-membros) e a Comissão (composta por Comissários independentes), aos quais se juntou mais tarde o Parlamento Europeu, os três formando o chamado ‘triângulo institucional’. A eles se sobrepôs o Conselho Europeu, que reúne os Chefes de Estado ou de governo. Embora não previsto originariamente no Tratado de Roma, ele se tornou o principal centro de poder na União³⁶⁶.

Quanto à supranacionalidade desse quadro institucional europeu, D’Arcy tece as seguintes considerações:

Pode-se falar de supranacionalidade em dois sentidos: seja para manifestar que uma instituição não depende dos Estados nacionais (por exemplo a Comissão, o Parlamento, o Tribunal de Justiça Europeu); ou manifestar que, no processo decisório, decisões podem ser tomadas por maioria, portanto contra a vontade de determinados Estados-membros³⁶⁷.

Cumprе ressaltar que o processo de integração foi evoluindo ao longo da história por meio de diversos tipos de normatização além dos tratados reformadores, que funcionam como uma espécie de emenda constitucional, podendo alterar os tratados

³⁶⁴ CASELLA, 1994, p. 120.

³⁶⁵ D’ARCY, François. **União Européia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 46.

³⁶⁶ D’ARCY, 2002, p. 46.

³⁶⁷ D’ARCY, 2002, p. 47-48.

anteriores. Esse conjunto de normas forma uma espécie de “bagagem” ou “herança”, conhecida como “*acquis communautaire*”³⁶⁸ que deve ser aceita por todos os Estados que venham a aderir ao bloco e são o principal objeto das negociações de adesão de novos membros. No âmbito da CPE/PESC, essas normas também são conhecidas mais especificamente como “*acquis politique*”. Gomes Saraiva esboça a seguinte explicação do fenômeno: “A integração entre os Estados, ademais de apoiar-se no Tratado de Roma, se forjou no transcurso dos anos, em decisões, costumes e práticas que hoje formam o que se chama ‘*acquis communautaire*’^{369,370}”.

Dando continuidade ao processo histórico da UE no domínio da política externa e segurança, Smith destaca que, com o fracasso da proposta francesa da criação de um “diretório” com os britânicos e americanos, a posição da França foi se aproximando dos demais membros da CE:

A proposta de De Gaulle para um diretório de três potências foi rapidamente contestado por Washington e Londres, levando-o a concentrar seus esforços na Alemanha e outros países da UE. Aqui, os franceses sugeriram que os governos da UE tivessem uma reunião trimestral informal de seus ministros de relações exteriores para discutir questões de política externa, e um acordo para isso foi alcançado em Estrasburgo, em Novembro de 1959. Assuntos de defesa foram evitadas nestas reuniões, e as conversas eram essencialmente orientadas para preocupações europeias, e não atlânticas^{371,372}.

Ferreira-Pereira esboça a seguinte visão do período que se seguiu ao fracasso da CED:

Uma vez gorado o plano de inaugurar um processo de comunitarização na esfera da defesa, assistiram-se a algumas tentativas para promover a cooperação nesta área tão sensível pela sua forte conotação com o conceito/percepção de soberania estatal. Aqui importa destacar, em primeiro lugar, os Planos Fouchet, propostos em 1961 e 1962, que advogavam a constituição de uma União de Povos Europeus ‘à la De Gaulle’ integrando uma política externa e de defesa comum de matriz iminentemente intergovernamental, e uma cooperação nos domínios económico e cultural. Não obstante terem contado com o beneplácito de De Gaulle, os Planos

³⁶⁸ Também conhecido em português como “adquirido comunitário” ou “acervo comunitário”

³⁶⁹ Tradução livre do original em espanhol: “*La integración entre los Estados, además de apoyarse en el Tratado de Roma, se forjó en el transcurso de los años, en decisiones, costumbres y prácticas que hoy forman lo que se llama ‘acquis communautaire’*”

³⁷⁰ SARAIVA, 1996, p. 25.

³⁷¹ Tradução livre do original em inglês: “*De Gaulle’s proposal for a three-power directorate was quickly opposed by Washington and London, leading him to focus his efforts on Germany and the other EU states. Here the French suggested that EU governments hold informal quarterly meeting of their foreign ministers to discuss foreign policy issues, and agreement to do so was reached at Strasbourg in November 1959. Defense matters were avoided in these meetings, and the talks were primarily oriented toward European, not Atlantic, concerns*”

³⁷² SMITH, 2004, p. 66.

Fouchet acabariam por não vingar especialmente devido à oposição da Bélgica e da Holanda contra a exclusão do Reino Unido do dito plano, assim como, à perplexidade da Alemanha e da Itália em face da retórica anti-americana do Presidente francês³⁷³

As tentativas francesas sob Charles de Gaulle³⁷⁴ em minar o papel da OTAN como principal instituição para a segurança europeia se revelaram infrutíferas, levando o estadista a retirar a França das estruturas militares da organização na década de 1960. Os demais membros da CE permaneceram firmemente comprometidos com a Aliança Atlântica. No mesmo decênio, ocorre a primeira tentativa de alargamento do processo de integração, apresentando-se o Reino Unido, Irlanda, Dinamarca e Noruega como candidatos, cuja entrada foi barrada também por de Gaulle. O nacionalismo exacerbado da França gaullista ainda se rebelou contra uma possível supranacionalização no âmbito da CE, gerando a crise da “cadeira vazia”, em que os representantes franceses deixaram de comparecer às reuniões do Conselho enquanto o poder de veto não retornasse ao procedimento por maioria que entraria em vigor, provocando uma paralisia no processo de integração por sete meses. A referida crise só foi encerrada com o “Compromisso do Luxemburgo”³⁷⁵, assinado em 30 de Janeiro de 1966, que prevê a possibilidade de veto quando “estiverem em causa interesses muito importantes”. Apesar de o referido compromisso ainda poder ser invocado, na prática o uso da maioria tem sido a regra no âmbito da CE.

Apesar de seu distanciamento dos EUA e do Reino Unido, além de sua aversão à supranacionalidade, de Gaulle defendeu uma maior aproximação com a Alemanha de Konrad Adenauer, com o qual assinou o Tratado do Eliseu³⁷⁶ em 1963, fazendo com que o eixo franco-alemão ficasse conhecido como “motor” da integração. Porém, segundo Michael Smith, as origens da CPE estão ligadas à crise que se desenhava no Oriente Médio em meados de 1967 (Guerra dos Seis Dias), quando os líderes da CE estavam reunidos na Cúpula de Roma e diante de um desacordo entre franceses e alemães:

³⁷³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 87.

³⁷⁴ Estadista francês que inaugurou a Quinta República francesa, na qual o Presidente reúne mais poderes que o Primeiro-Ministro, especialmente na área de relações exteriores. Presidiu o país de 1959 a 1969, apesar de ser reconhecido como governante legítimo durante a ocupação alemã na Segunda Guerra Mundial (1940 a 1944) e em seguida como Premier até 1946.

³⁷⁵ Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/luxembourg_compromise_pt.htm . Acesso em 14 set. 2012.

³⁷⁶ Promoveu uma aproximação entre os dois países em diversas áreas, especialmente política externa e segurança.

A Alemanha sugeriu que a Cimeira de Roma poderia ser uma rara oportunidade para os europeus falarem a uma só voz sobre a situação tensa. No entanto, a França, sob a liderança do general De Gaulle, propôs, ao invés disso, uma Cúpula de quatro potências (França, União Soviética, Reino Unido e os EUA) para discutir uma solução para o conflito, mas esta oferta foi rejeitada pelos americanos. Esta falha por parte da UE, tanto para tentar coordenação por si própria durante uma crise tão grande, como a rejeição da liderança francesa, ambos facilitaram o caminho para a criação de CPE três anos depois. Como chanceler alemão Kurt Kiesinger lembrou: ‘Senti-me envergonhado na Cúpula de Roma. Bem quando a guerra estava a ponto de eclodir, não conseguíamos nem concordar a falar sobre isso’^{377 378}.

Desta da paralisia europeia em termos de política externa e de segurança nesse período, o referido autor destaca três importantes conclusões para os líderes da CE:

Primeiro, as suas posições sobre questões globais importantes, como o conflito no Oriente Médio estavam de forma clara e quase embaraçosa, em desacordo uns com os outros. Em segundo lugar, a UE não tinha qualquer procedimento ou mecanismo próprio à época (que não ocasionais cúpulas intergovernamentais) para coordenar posições. E terceiro, que não havia ainda sido acordado que a UE era o fórum mais adequado para essa coordenação, pois isso poderia abafar as ambições de grande potência da França e não poderia incluir os EUA ou a União Soviética, as potências dominantes da época^{379 380}.

O referido autor ainda tece uma análise da disposição dos membros da CE à cooperação em política externa:

em geral, os Estados menores (Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) em 1960 tenderam a temer quaisquer mecanismos de cooperação em política externa que caíssem fora do Tratado de Roma original, que poderiam ser facilmente dominados pela França e pela Alemanha (e Reino Unido, uma vez que se juntasse), e que poderiam comprometer as relações com os EUA e OTAN^{381 382}.

³⁷⁷ Tradução livre do original em inglês: “Germany suggested the Rome summit might be a rare opportunity for the Europeans to speak with a single voice about the tense situation. However, France, under the leadership of de Gaulle, proposed instead a four-power summit (France, the Soviet Union, the UK, and the US) to discuss a settlement to the conflict, but this offer was rejected by the Americans. This failure on the part of the EU even to attempt coordination on its own during such a major crisis, and the rejection of French leadership, both eased the way for the creation of EPC three years later. As German chancellor Kurt Kiesinger recalled, ‘I felt ashamed at the Rome summit. Just as the war was on the point of breaking, we could not even agree to talk about it’”

³⁷⁸ SMITH, 2004, p. 63.

³⁷⁹ Tradução livre do original em inglês: “First, their positions on important global issues such as the Middle East conflict were clearly and almost embarrassingly, at odds with each other. Second, the EU lacked any procedures or mechanism of its own at the time (other than occasional intergovernmental summits) to coordinate such positions. And third, it was not even agreed that the EU was the most appropriate forum for such coordination, as this might stifle the great power ambitions of France and could not include the US or the Soviet Union, the dominant powers at the time”

³⁸⁰ SMITH, 2004, p. 63.

³⁸¹ Tradução livre do original em inglês: “in general the smaller states (Belgium, Italy, Luxembourg, and the Netherlands) in the 1960s tended to fear any mechanisms for foreign policy cooperation that fell

Desse modo, a Alemanha³⁸³ parecia o único membro disposto a investir mais esforços no âmbito de uma política externa comum no âmbito da segurança, diante do unilateralismo francês e do atlanticismo dos demais membros da CE. Tal resistência foi lentamente superada com a constituição da Cooperação Política Europeia, como será visto na próxima seção.

2.2 A COOPERAÇÃO POLÍTICA EUROPEIA

No fim da década de 1960, a CE parece finalmente apostar mais nas *high politics*. Segundo Laura Pereira-Ferreira:

Na sequência da Cimeira de Haia de Dezembro de 1969, onde os líderes europeus apelaram a ‘uma Europa unida capaz de assumir as suas responsabilidades no mundo de amanhã e de fazer uma contribuição condizente com a sua tradição e missão’, foi adoptado um relatório dedicado à cooperação política que ficou conhecido por Relatório Davignon. Este relatório propôs o estabelecimento de uma Cooperação Política Europeia (CPE) por considerar que se tratava de um desenvolvimento necessário a uma evolução no sentido da unificação política então reconhecida explicitamente como um dos objectivos das Comunidades Europeias³⁸⁴.

A cooperação política dos países europeus assim faz parte de um processo iniciado em 1970 pelo Relatório Davignon, também conhecido como Relatório do Luxemburgo, adotado pelos ministros do exterior dos seis países então participantes da integração europeia. Os ministros apontavam para a necessidade de uma cooperação política mais intensa e de, em uma fase inicial, um mecanismo para harmonizar suas visões dos assuntos internacionais. A CPE desenvolveu-se gradualmente e pragmaticamente com reuniões governamentais em nível oficial, diplomático e ministerial fora das estruturas oficiais dos tratados europeus. Michael Smith descreve o seu funcionamento:

Diretamente abaixo do nível de Ministros das Relações Exteriores, a coordenação era para ser alcançada através de reuniões regulares de um 'Comitê Político' composto por diretores políticos nacionais dos ministérios

outside the original Treaty of Rome, which could be too easily dominated by France and Germany (and the UK, once it joined), and which could damage the relations with the US and NATO”

³⁸² SMITH, 2004, p. 65.

³⁸³ A denominação Alemanha é utilizada para se referir à Alemanha Ocidental no período em que o país ficou dividido.

³⁸⁴ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 92.

do exterior dos Estados-membros. No Reino Unido, o papel de diretor político teve que ser criado para a CPE; este foi um pequeno exemplo inicial do impacto da CPE sobre os sistemas políticos internos dos Estados-membros. O Comitê Político deveria reunir-se pelo menos quatro vezes por ano para preparar as reuniões ministeriais e para realizar tarefas delegadas a eles pelos Ministros das Relações Exteriores^{385 386}.

Apesar dessa natureza intergovernamental, isso não significa que as perspectivas mais realistas são as que melhor explicam tais acontecimentos, como destaca Michael Smith:

Esse enfoque inicial sobre os governos da UE, no entanto, não significa que a teoria intergovernamental é o instrumento de análise mais adequado para explicar o seu desempenho e desenvolvimento. Embora os observadores muitas vezes são tentados a aplicar tal teoria para a política externa da UE à luz das regras formais de tomada de decisão da CPE/PESC (em que a unanimidade tende a governar), eu argumento que o intergovernamentalismo deve ser completado com ‘insights’ da teoria institucional para explicar totalmente a expansão e dia-a-dia do funcionamento política externa da UE. Ainda assim, a fim de explicar melhor como um sistema intergovernamental tornou-se cada vez mais institucionalizado e ligado aos processos comunitários, primeiro precisamos entender como a abordagem intergovernamental influenciou os primeiros debates em torno da CPE^{387 388}.

Desse modo, o referido autor reconhece:

o intergovernamentalismo deve ser mais aplicável a situações em que as negociações são, de fato dominadas pelos governos para a exclusão de influências internas e de atores comunitários, e em que os arranjos institucionais são fracos ou inexistentes. Esses atributos descrevem perfeitamente a CPE em seus primeiros anos^{389 390}.

³⁸⁵ Tradução livre do original em inglês: “*Directly below the level of foreign ministers, coordination was to be achieved through regular meetings of a ‘Political Committee’ composed of national Political Directors from member state foreign ministries. In the UK the role of a Political Director had to be created for EPC; this was one small early example of the impact of EPC on the domestic political systems of member states. The Political Committee was to meet at least four times a year to prepare ministerial meetings and to carry out tasks delegated to them by the foreign ministers*”

³⁸⁶ SMITH, 2004, p. 72.

³⁸⁷ Tradução livre do original em inglês: “*This initial focus on EU governments, however, does not mean that intergovernmental theory is the most appropriate analytical tool to explain its performance and development. Although observers are often tempted to apply such theory to EU foreign policy cooperation in light of EPC/CFSP formal decision-making rules (where unanimity tends to govern), I argue that intergovernmentalism must be supplemented with insights from institutional theory to explain fully the expansion and day-to-day functioning of EU foreign policy. Still, in order to explain better how an intergovernmental system became increasingly institutionalized and linked to Community procedures, we first need to understand how the intergovernmental approach influenced the earliest debates surrounding EPC*”

³⁸⁸ SMITH, 2004, p. 64.

³⁸⁹ Tradução livre do original em inglês: “*intergovernmentalism should be most applicable to situations where negotiations are in fact dominated by governments to the exclusion of domestic influences and EC actors, and where institutional arrangements are weak or non-existent. These attributes perfectly describe EPC in its early years*”

³⁹⁰ SMITH, 2004, p. 64.

Importante ressaltar também que, ao criar a cooperação em matéria de política externa no âmbito do processo de integração, o caráter intergovernamental é suavizado: “a CPE assim sucedeu porque evitou os problemas que condenaram as duas primeiras tentativas de cooperação: não era nem supranacional/federal (como a CED) nem totalmente intergovernamental e separada da CE (como os planos Fouchet)^{391,392}. Além disso, no âmbito comunitário, apesar de manter como foco principal o comércio:

as atividades externas foram crescendo e incorporando novas áreas. Junto com o tema comercial, a Comunidade viu ampliadas, durante a década de 1970, suas competências nas áreas referentes à pesca, à política energética, aos transportes, a questões referentes ao meio ambiente e à tecnologia. Outra área que ocupou um lugar importante foi a da cooperação ao desenvolvimento^{393,394}.

Outro ponto importante a ser abordado em relação à política externa europeia é a sua separação em duas dimensões: a CE, de caráter comunitário/supranacional³⁹⁵, e a CPE, eminentemente intergovernamental. Com relação à primeira dimensão, Gomes Saraiva tece as seguintes considerações:

Como entidade composta por um conjunto de normas, procedimentos e instituições, segundo definida no Tratado de Roma, a Comunidade tem sua atuação externa limitada a algumas áreas, como a comercial e a de cooperação para o desenvolvimento. No caso da primeira, a atuação se dá de maneira completa; no caso da segunda, de maneira parcial. Em ambas áreas, a Comunidade pode assinar acordos e tratados, assim como manter uma prática diplomática, nem sempre formalizada no direito internacional, com outros países e com organizações multilaterais. Neste caso, se trata de relações externas comunitárias, orientadas a áreas específicas do campo da economia, com um caráter legal mais rígido, definido no Tratado originário. Essas relações são implementadas por uma estrutura supranacional, e correspondem à primeira dimensão da política externa europeia^{396,397}.

³⁹¹ Tradução livre do original em inglês: “*EPC thus succeeded because it avoided the problems that had doomed the first two attempts at cooperation: it was neither supranational/federal (like the EDC) nor wholly intergovernmental and separate from the EC (like the Fouchet plans)*”

³⁹² SMITH, 2004, p. 70.

³⁹³ Tradução livre do original em espanhol: “*las actividades externas fueran creciendo e incorporando nuevas áreas. Junto con el tema comercial, la Comunidad vio ampliadas, durante la década de 70, sus competencias en las áreas referentes a la pesca, a la política energética, a los transportes, a cuestiones referentes al medio ambiente y a la tecnología. Otra área que ocupó un lugar importante fue la de la cooperación al desarrollo*”

³⁹⁴ SARAIVA, 1996, p. 62.

³⁹⁵ Cabe destacar que comunitário e supranacional não são sinônimos. Como se verá adiante, comunitário refere-se especificamente à CE, enquanto que supranacional é um conceito mais amplo, que pode ser aplicado a várias situações internacionais, especialmente às organizações internacionais.

³⁹⁶ Tradução livre do original em espanhol: “*Como entidad compuesta por un conjunto de normas, procedimientos e instituciones, según se la define en el Tratado de Roma, la Comunidad tiene su actuación externa limitada a algunas áreas, como la comercial y la de cooperación para el desarrollo.*”

Por outro lado, a referida autora destaca a outra vertente de política externa, que deu origem à PESC:

que corresponde às decisões e ações concertadas no interior da Cooperação Política Europeia. Até 1986, estas atividades não estavam vinculadas formalmente à Comunidade, nem definidas em tratado, o que gerou uma discussão acadêmica sobre seu significado. Eram atividades que se constituíam como produto de um esforço dos países-membros, no sentido de dar uma resposta comum às pressões do entorno internacional, e que se davam nos marcos de cooperação, sobretudo intergovernamental. Ainda depois de que o Ato Único Europeu lhes dera um marco jurídico formal, as atividades continuaram formulando-se em outro foro e com procedimentos e mecanismos diferentes. Porém, ainda que tenham existido estas diferenças e a Cooperação Política não tenha sido considerada inicialmente por alguns autores como política externa da Comunidade, se tratava na prática, de um mecanismo básico para que os europeus atuassem na arena internacional^{398, 399}.

A mais importante diferença entre as duas políticas externas destacadas por Gomes Saraiva parece ser que, no âmbito da CPE “não se estabeleceu uma obrigação formal para que os Estados alcançassem sempre posições comuns. Desta maneira, cada Estado pode seguir sua alternativa ou suas orientações nacionais”^{400, 401}. Assim, enquanto que, por exemplo, em assuntos comerciais os Estados-membros estão proibidos pelos tratados constitutivos de perseguir uma política autônoma, isso não ocorre em termos de segurança. Resultado disso é a posição sempre conjunta em fóruns

En el caso de la primera, la actuación se da de manera completa; en el caso de la segunda, de manera parcial. En ambas áreas, la Comunidad puede firmar acuerdos y tratados, así como mantener una práctica diplomática, no siempre formalizada en el derecho internacional, con otros países y con organizaciones multilaterales. En este caso, se trata de relaciones externas comunitarias, orientadas hacia áreas específicas del campo de la economía, con un carácter legal más rígido, definido en el Tratado originario. Esas relaciones son implementadas por una estructura supranacional, y corresponden a la primera dimensión de la política externa europea”

³⁹⁷ SARAIVA, 1996, p. 35.

³⁹⁸ Tradução livre do original em espanhol: “*que corresponde a las decisiones y acciones concertadas en el interior de la Cooperación Política Europea. Hasta 1986, estas actividades no estaban vinculadas formalmente a la Comunidad, ni definidas en tratado, lo que generó una discusión académica sobre su significado. Eran actividades que se constituían como producto de un esfuerzo de los países miembros, en el sentido de dar una respuesta común a las presiones del entorno internacional, y que se daban en los marcos de cooperación, sobre todo intergubernamental. Aún después de que el Acta Única Europea les diera un marco jurídico formal, las actividades continuarán formulándose en otro foro y con procedimientos y mecanismos diferentes. Pero, aunque hayan existido estas diferencias y la Cooperación Política no haya sido considerada inicialmente por algunos autores como política externa de la Comunidad, se trataba en la práctica, de un mecanismo básico para que os europeos actuaran en la arena internacional”*

³⁹⁹ SARAIVA, 1996, p. 35-36.

⁴⁰⁰ Tradução livre do original em espanhol: “*no se estableció una obligación formal para que los Estados alcanzaran siempre posiciones comunes. De esta manera, cada Estado puede seguir su alternativa o sus orientaciones nacionales”*

⁴⁰¹ SARAIVA, 1996, p. 36.

como a OMC e a possível dissonância no Conselho de Segurança da ONU. Apesar disso, deve-se ter em conta que a separação entre os assuntos nem sempre é tão simples: “as duas dimensões têm que conviver uma com a outra, tendo em vista empreender ações efetivas em um cenário internacional onde se confundem temas políticos, econômicos e estratégicos”⁴⁰².⁴⁰³ Desse modo, a referida autora considera temerário falar em uma política externa europeia plenamente existente, pelo menos até a assinatura do Tratado de Maastricht:

Apesar da ausência de uma política externa propriamente dita, se conformou, de fato, algo que poderia chamar-se uma identidade externa da Europa comunitária, com base em posições já assumidas e incorporadas ao ‘acquis’ da Comunidade para o exterior⁴⁰⁴.⁴⁰⁵

Cumprе ressaltar aqui o uso do termo aquis pela autora, significando a “bagagem” jurídica construída por meio do Direito Comunitário ao longo do processo de integração. Assim como os tratados, as normas produzidas pelas instituições europeias também fazem parte do “aquis comunitário”, o qual procede a uma limitação progressiva (podendo ser encarada como supranacionalização) da soberania dos Estados-membros. Desse modo, para Gomes Saraiva, no âmbito da CPE, o conjunto de ações coletivas “conformou uma certa identidade europeia, o chamado ‘aquis politique’”, que desenvolveu novas bases para que os países comunitários atuassem como ator internacional coletivo, com certa influência na política externa⁴⁰⁶.⁴⁰⁷

Dando continuidade histórico da CPE, no ano de 1973, o Relatório de Copenhague marca uma institucionalização, que segundo Smith, deve ser destacada, especialmente por marcar um grande avanço no sistema de troca de informações entre os governos. Com a criação do sistema COREU (Correspondência Européia), os governos passam a se consultar, por meio de telex multilateral criptografado, antes de tomar uma decisão final em matéria de política externa. Michael Smith destaca algumas

⁴⁰² Tradução livre do original em espanhol: “*las dos dimensiones tienen que convivir una con la otra, teniendo en vista emprender acciones efectivas en un escenario internacional donde se confunden temas políticos, económicos y estratégicos*”

⁴⁰³ SARAIVA, 1996, p. 36.

⁴⁰⁴ Tradução livre do original em espanhol: “*A pesar de la ausencia de una política externa propriamente dicha, se conformó, de hecho, algo que podría llamarse una identidad externa de Europa comunitaria, con base en posiciones ya asumidas e incorporadas al ‘acquis’ de la Comunidad para el exterior*”

⁴⁰⁵ SARAIVA, 1996, p. 37.

⁴⁰⁶ Tradução livre do original em espanhol: “*conformo una cierta identidad europea, el llamado ‘aquis politique’, que desarrolló nuevas bases para que los países comunitarios actuaran como actor internacional colectivo, con cierta influencia en la política externa*”

⁴⁰⁷ SARAIVA, 1996, p. 38.

regras costumeiras que foram sendo codificadas com o tempo: “‘confidencialidade’, ‘consenso’, e, ‘consulta’. Eu também discuto duas normas tácitas (ou regras não-ditas) que permaneceram como tal durante toda a história da CPE/PESC: a noção de ‘domaines réservés’, e a proibição contra a negociação bruta^{408,409}”.

Apesar das tendências comunitarizantes, apoiadas pela maior parte dos membros da CE, a França manteve sua preferência pelo modelo intergovernamental, especialmente na área política, levando gradativamente à criação de uma “instituição” que se sobrepôs às demais: o Conselho Europeu, que reúne os Chefes de Estado ou de governo. Na verdade, no âmbito do Conselho podiam ser realizadas reuniões entre os líderes, especialmente quando os ministros não conseguiam chegar a um consenso, e essa prática levou ao estabelecimento desse novo órgão. Segundo Michael Smith:

em dezembro de 1974, o ‘Conselho Europeu de Chefes de Estado e de governo (da UE)’ começou a se reunir regularmente em cúpulas de alto nível para considerar tanto a CPE como questões comunitárias. Embora a preferência francesa de limitar a participação no Conselho Europeu a Chefes de Estado e de governo, os Estados menores da UE insistiram que Ministros das Relações Exteriores e o Presidente da Comissão fossem incluídos também^{410,411}”.

Apesar de o Conselho Europeu ter em grande medida tomado as rédeas do processo de integração, no âmbito da CPE seu impacto foi reduzido:

durante a maior parte da história da política externa da UE, o Conselho Europeu não forneceu muita direção central. Primeiro, ele simplesmente não se reúne com frequência suficiente (apenas duas vezes por ano e, normalmente, por apenas um dia e meio) para contribuir muito substancialmente com a CPE/PESC. Com ampliações posteriores da UE, agora leva mais de duas horas para uma ‘tour de table’ de modo que a visão de que todos sobre um problema possa ser exposta, o que limita a discussão séria sobre muitas questões. Segundo, quando o Conselho Europeu se reúne é quase sempre preocupado com os problemas da comunidade, e não de política externa^{412,413}”.

⁴⁰⁸ Tradução livre do original em inglês: “‘confidentiality’, ‘consensus’, and , ‘consultation’. I also discuss two tacit norms (or unspoken rules) which remained as such during the entire history of EPC/CFSP: the notion of ‘domaines réservés’, and the prohibition against hard bargaining”

⁴⁰⁹ SMITH, 1996, p. 122.

⁴¹⁰ Tradução livre do original em inglês: “in December 1974 the ‘European Council of (EU) Heads of State and Government’ began to meet regularly in high-profile summits to consider both EPC and EC issues. Although the French preferred to limit participation in the European Council to heads of state and government, the smaller EU states insisted that foreign ministers and the Commission president to be included as well”

⁴¹¹ SMITH, 2004, p. 98.

⁴¹² Tradução livre do original em inglês: “for most of the history of EU foreign policy, the European Council has not provided much central direction. First, it simply does not meet often enough (only twice a year, and usually for only a day and a half) to give much substantial input to EPC/CFSP. With

Cumprе ressaltar que a separação entre a dimensão comunitária da CE e a esfera intergovernamental da CPE era reforçada até mesmo pela terminologia utilizada:

na CPE, chanceleres reuniam-se como a ‘Conferência de Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países da CEE’; na CE, reuniam-se como o ‘Conselho de Ministros’. Diretores políticos em capitais nacionais também tinham pouco ou nenhum contato com o COREPER em Bruxelas^{414,415}.

Apesar disso, as conexões entre os dois domínios foi progressivamente sendo reconhecida:

Mesmo os chanceleres da UE tinham suas próprias oportunidades institucionalizadas para debater os assuntos da CPE e da CE em conjunto, principalmente através de sua reunião secreta informal do tipo ‘Gymnich’ (nomeada em homenagem ao Castelo Gymnich, perto de Bonn, onde a primeira foi realizada em 1974^{416,417}).

O Relatório Tindermans (Primeiro-Ministro belga) de 1976 pode ser considerado uma tentativa de codificar as regras informais que foram surgindo com a prática, porém sua abordagem mais supranacional da CPE fez com que fosse rejeitado, ao propor "um fim à distinção entre as reuniões ministeriais da CE e as da CPE, embora a CPE pudesse manter a sua estrutura com o Comitê Político para preparar as reuniões ministeriais CPE^{418,419}". Além disso:

Seu relatório também propôs a criação de uma ‘obrigação’ para se chegar a uma decisão comum, que passaria a CPE de coordenação das posições nacionais em direção a uma verdadeira política externa ‘comum’ regulada

subsequent enlargements to the EU, it now takes well over two hours for a ‘tour de table’ so that everyone’s view can be heard on an issue; this limits serious discussion on many issues. Second, when the European Council does meet it is almost always preoccupied with Community problems, not foreign policy”

⁴¹³ SMITH, 2004, p. 99.

⁴¹⁴ Tradução livre do original em inglês: “in EPC, foreign ministers met as the ‘Conference of Foreign Ministers of the EEC Countries’; in the EC, they met as the ‘Council of Ministers’. Political Directors in national capitals also had little or no contact with COREPER in Brussels”

⁴¹⁵ SMITH, 2004, p. 81.

⁴¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “Even EU foreign ministers had their own institutionalized opportunities to discuss EPC and EC affairs together, primarily through their informal secret ‘Gymnich-type’ meeting (named after the Schloss Gymnich near Bonn where the first was one held in 1974”

⁴¹⁷ SMITH, 2004, p. 107.

⁴¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “an end to the distinction between the ministerial meetings of the EC and those of EPC, although EPC could maintain its Political Committee structure to prepare EPC ministerial meetings”

⁴¹⁹ SMITH, 2004, p. 121-122.

por normas. Para promover tal política, a minoria seria encorajada (se não obrigada) a se adaptar à opinião da maioria^{420 421}.

Apesar do fracasso do referido relatório, permanecia a necessidade de que as regras costumeiras fossem codificadas:

Os membros da CPE também perceberam que a consistência do processo político seria difícil em um sistema sem burocracia central e com diretores rotativos (as Presidências da UE) a cada seis meses. Assim, em 1976, a Dinamarca sugeriu a idéia do ‘coutumier’ (‘costume’), uma compilação de todos os procedimentos formais e informais de trabalho, que se tornou a ‘bíblia da CPE’ para os Correspondentes Europeus em ministérios do exterior. Isto foi feito principalmente para transições suaves entre presidências da UE, na ausência de um secretariado permanente^{422 423}.

Durante a Presidência britânica da CE mais um relatório da CPE foi elaborado e desta vez aprovado, sendo conhecido com Relatório de Londres, de 1981:

Como os Estados da UE ainda se recusavam a estabelecer uma organização permanente para CPE, ou delegar mais responsabilidades à Comissão, o Relatório de Londres se concentrou em expandir o papel da Presidência da UE. Ela tornou-se mais central como principal contato da CPE com o exterior, o que reduziu a importância das ‘relações especiais’ bilaterais em alguns casos^{424 425}.

Cumprе ressaltar que as três Comunidades possuíam personalidade jurídica, enquanto que a CPE não a tinha, fazendo com que o país que detivesse a Presidência rotativa fosse responsável por representá-la nas relações internacionais. Sobre a destacado papel da Presidência no âmbito da CPE/PESC, Smith tece algumas considerações:

⁴²⁰ Tradução livre do original em inglês: “His report also proposed the establishment of an ‘obligation’ to arrive at a common decision, which would move EPC from the coordination of national positions toward a true ‘common’ foreign policy governed by laws. To promote such a policy, the minority would be encouraged (if not required) to adapt to the majority view”

⁴²¹ SMITH, 2004, p. 122.

⁴²² Tradução livre do original em inglês: “EPC members also realized that consistency of the policy process would be difficult in a system with no central bureaucracy and with rotating directors (the EU presidencies) every six months. Thus, in 1976 Denmark suggested the Idea of the ‘coutumier’ (‘custom’), a compilation of all formal and informal working procedures which became the ‘bible of EPC’ for European Correspondents in foreign ministries. This was done primarily to smooth transitions between EU presidencies in the absence of a permanent secretariat”

⁴²³ SMITH, 2004, p. 124.

⁴²⁴ Tradução livre do original em inglês: “As EU states still refused to provide a permanent organization for EPC, or to delegate more responsibility to the Commission, the London Report instead focused on expanding the role of the EU presidency. It became more central as EPC’s main contact with outsiders, which reduced the importance of bilateral ‘special relationships’ in some cases”

⁴²⁵ SMITH, 2004, p. 126.

A Presidência rotativa da UE também encorajou um espírito saudável de competição, enquanto construiu uma base de confiança entre os Estados da UE, o que é elementar para a resolução de problemas. Dado o sigilo inerente das deliberações da CPE, a Presidência da UE é, talvez, o mais importante fórum onde a humilhação pública de um Estado pode ocorrer se ele não consegue gerenciar esse papel muito bem. Cada Presidência da UE é acompanhada de perto por outros países da UE, que envolve demonstração, reputação e os efeitos de socialização. Os Estados da UE não podem esperar usar a Presidência para seus próprios fins, se deseja aparecer bem sucedido aos olhos de seus parceiros da UE; neste papel que devem assumir a liderança na elaboração, articulação e representação da posição da política externa comum da UE em um número de configurações diplomáticas. Estados-membros da UE, assim, aprenderam a avaliar e imitar Presidências bem-sucedidas da UE, ajudando a promover novas normas procedimentais da política externa europeia^{426 427}.

O Relatório de Londres também trouxe outros procedimentos:

a coordenação de posições se tornou uma regra nas organizações e conferências, enquanto os Estados da UE que também eram membros do Conselho de Segurança da ONU foram obrigados a tomar em conta as posições da CPE naquele fórum e informar os seus parceiros da UE sobre suas deliberações^{428 429}.

Desse modo, os europeus passaram a falar cada vez mais com uma só voz em fóruns de natureza política, inclusive no mais importante órgão responsável pela segurança global. Apesar disso, percebeu-se que a adoção de uma progressiva posição comum era bastante lenta, devendo-se destacar que:

a CPE se destinava a produzir posições de médio e longo prazo; no entanto, no final dos anos 1970, os membros do CPE tinham chegado à conclusão de que os limitados procedimentos de crise ('consultations d'urgence') sugeridos no Relatório do Luxemburgo precisavam melhorar^{430 431}.

⁴²⁶ Tradução livre do original em inglês: *"The rotating EU presidency also encouraged a healthy spirit of competition while building a foundation of trust among EU states, which is elemental to problem-solving. Given the inherent secrecy of EPC deliberations, the EU presidency is perhaps the most important forum where public shaming of a state can occur if it fails to manage this role well. Each EU presidency is closely watched by other EU states, which involves demonstration, reputation and socialization effects. EU states cannot expect to use the presidency for their own ends if they wish to appear successful in the eyes of their EU partners; in this role they must take the lead in devising, articulating, and representing the EU's common foreign policy position in a number of diplomatic settings. EU member states thus learned how to evaluate and imitate successful EU presidencies, helping to advance new procedural norms of European foreign policy"*

⁴²⁷ SMITH, 2004, p. 128.

⁴²⁸ Tradução livre do original em inglês: *"the coordination of positions became a rule in organizations and conferences, while EU states which were also members of the UN Security Council were required to take account of EPC positions in that forum and to inform their EU partners about its deliberations"*

⁴²⁹ SMITH, 2004, p. 128-129.

⁴³⁰ Tradução livre do original em inglês: *"EPC was intended to produce medium- and long-term positions; however, by the late 1970s, EPC members had come to the conclusion that the limited crisis procedures ('consultations d'urgence') suggested in the Luxembourg Report needed improvement"*

⁴³¹ SMITH, 2004, p. 129.

Por outro lado, a participação gradual de instituições comunitárias na CPE é apontada por Gomes Saraiva, diante das crises do Afeganistão, Irã e Polônia, que expuseram:

as limitações de seus mecanismos e a dificuldade causada pela separação existente entre a Cooperação Política e a dimensão econômica das instituições comunitárias para a condução da política externa. Isto levou a um debate que, por sua vez, trouxe uma maior aproximação com as instituições comunitárias que, na prática, significou a participação da Comissão nas atividades da Cooperação Política^{432, 433}.

Além disso, com a invasão das Malvinas em 1982, a Comissão, que já se mostrava disposta a aplicar sanções econômicas contra a União Soviética, incluiu a Argentina como um de seus possíveis alvos. Desse modo:

a capacidade da Comissão de propor e empreender sanções econômicas com fins políticos contra outros atores externos se colocou em cena com mais vigor. A utilização dos mecanismos comunitários para cumprir objetivos decididos no interior da Cooperação Política passou a ocupar um lugar importante na articulação das duas dimensões^{434, 435}.

Desse modo, Gomes Saraiva aponta para um dos principais obstáculos com relação à coerência das dimensões econômica e política da CE nas relações internacionais:

as divergências entre a Comissão e as posturas adotadas no interior da Cooperação Política, quando esta buscava utilizar instrumentos comunitários para fins políticos. Neste caso, estas dificuldades eram provocadas pelas diferenças de estilo existentes nos respectivos processos de formulação das ações externas. Enquanto as decisões da Cooperação Política exigiam consenso, as opções das instituições comunitárias podiam ser tomadas, muitas vezes, com base somente no sistema de maioria qualificada^{436, 437}.

⁴³² Tradução livre do original em espanhol: *“las limitaciones de sus mecanismos y la dificultad causada por la separación existente entre la Cooperación Política y la dimensión económica de las instituciones comunitarias para la conducción de la política externa. Esto llevó a un debate que, a su vez, trajo una mayor aproximación con las instituciones comunitarias que, en la práctica, significo la participación de la Comisión en las actividades de la Cooperación Política”*

⁴³³ SARAIVA, 2004, p. 67.

⁴³⁴ Tradução livre do original em espanhol: *“la capacidad de la Comisión de proponer y emprender sanciones económicas con fines políticos contra otros actores externos se colocó en escena con más vigor. La utilización de los mecanismos comunitarios para cumplir objetivos decididos en el interior de la Cooperación Política pasó a ocupar un lugar importante en la articulación de las dos dimensiones”*

⁴³⁵ SARAIVA, 1996, p. 72.

⁴³⁶ Tradução livre do original em espanhol: *“las divergencias entre la Comisión y las posturas adoptadas en el interior de la Cooperación Política, cuando ésta buscaba utilizar instrumentos comunitarios para fines políticos. En este caso, estas dificultades eran provocadas por las diferencias de estilo existentes en*

Apesar dessa diferença no processo decisório apontada por Gomes Saraiva, cumpre aqui lembrar o “Compromisso do Luxemburgo”, que pode trazer a CE para o método intergovernamental. Vale ressaltar que, embora essas características intergovernamentais em grande medida permanecem, teorias que privilegiam esse ponto de vista, que já haviam se tornado insuficientes para analisar a CE, gradativamente vão perdendo força para explicar também a CPE, como destaca Smith em uma análise de Wessels: “o intergovernamentalismo rapidamente se tornou uma ferramenta limitada para a análise da CPE por causa da ‘estrutura multi-diplomática do sistema, os processos de socialização, confiabilidade, continuidade e seu caráter vinculativo de fato’^{438,439}. Desse modo, a supranacionalização, especialmente com a criação de regras (em grande medida costumeiras) obrigatórias, denota a necessidade de uma análise mais institucionalista. Outro fator relacionado a essa perspectiva é a jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu (TJE) sobre assuntos de política externa:

Enquanto os governos da UE foram um pouco capazes de aceitar uma maior participação na CPE da Comissão (por razões de eficiência) e do PE (por uma questão de legitimidade democrática), eles têm sido particularmente adversos a uma 'judicialização' formal de processos diplomáticos. Os governos da UE aprenderam da maneira mais difícil a partir de vários casos-marco do TJCE sobre as relações externas em 1970. Uma decisão afirmou um precedente importante ao afirmar que a CE tinha o direito de se envolver em assuntos internacionais onde quer que ela tivesse competências internas sob o Tratado de Roma; outro afirmou que todas as questões de comércio internacional de bens eram uma competência exclusiva da Comunidade. O Tribunal de Justiça também determinou que a CE tinha competência para participar da criação de organizações internacionais. Estados da UE, assim, descobriram que uma vez que o Tribunal não tem uma jurisdição política específica suas decisões não poderiam ser previstas ou controladas por eles. Por sua vez, o Tribunal de Justiça (como muitos tribunais nacionais) é em grande parte um ator passivo na política externa, dada a falta de oportunidades para os Estados da UE, as empresas ou os cidadãos para pressionar para litígios neste domínio (ao contrário de muitas políticas comunitárias, geralmente sob artigo 177 ° do Tratado de Roma). Combinado com má vontade do próprio Tribunal para exigir um papel mais importante na CPE, o resultado é a ausência de um corpo substancial de jurisprudência CE/CPE, apesar de várias decisões importantes ajudarem a preencher a lacuna entre a CE e CPE. Isso envolve o desenvolvimento dos chamados

los respectivos procesos de formulación de las acciones externas. Mientras las decisiones de la Cooperación Política exigían consenso, las opciones de las instituciones comunitarias podían ser tomadas, muchas veces, con base solo en el sistema de mayoría calificada”

⁴³⁷ SARAIVA, 1996, p. 73.

⁴³⁸ Tradução livre do original em inglês: “*intergovernmentalism quickly became a limited tool for analysing EPC because of the system’s ‘multi-diplomatic structure, socialization processes, reliability, continuity, and its de facto binding character’*”

⁴³⁹ SMITH, 2004, p. 89.

‘poderes paralelos’, ou ‘jurisprudência dualista’, que envolve competências da CE (geralmente o artigo 113, da política comercial comum)^{440 441}.

Dessa maneira, apesar das limitações, derivadas em parte do princípio que o juiz só atua quando provocado (*ne procedat iudex ex officio*), foi gradativamente surgindo uma jurisprudência em matéria de política externa europeia. Tais decisões, apesar de serem referentes às competências comunitárias, podem servir de interpretação para a ação dos europeus no âmbito da CPE, uma vez que a separação entre as duas dimensões é cada vez mais tênue. Tal interdependência entre as duas dimensões fica patente nos chamados “acordos mistos” (*mixed agreements*), que envolvem assuntos de competência comunitária e estatal. Smith explica que:

Como a CPE não goza de personalidade jurídica de direito internacional da mesma forma que a CE faz, os anos que cercam a Relatório de Londres assistiu a uma proliferação de ‘acordos mistos’ que envolveram a Comissão (representando a CE) e países-membros da UE (representando a CPE) como signatários^{442 443}.

O referido autor destaca alguns exemplos de tais acordos, além de sublinhar seu caráter por vezes supranacional:

Todos os ‘Acordos Europeus’ feitos com a Europa Central e de Leste no final de 1980 foram acordos mistos. Estes pactos representaram um aumento de capacidade da CPE para superar sua posição fraca no direito internacional (em comparação com a da CE) e, ao mesmo tempo, preservar o papel central dos Estados da UE na prática da CPE. Além disso, graças a várias decisões

⁴⁴⁰ Tradução livre do original em inglês: “while EU governments were somewhat able to accept greater involvement in EPC of the Commission (for the sake of efficiency) and the EP (for the sake of democratic legitimacy), they have long been particularly adverse to the formal ‘judicialization’ of diplomatic processes. EU governments learned the hard way from several landmark ECJ cases on external relations in the 1970s. One such decision set an important precedent stating that the EC had a right to engage in international affairs wherever it had internal competencies under the Treaty of Rome; another affirmed that all matters of international trade in goods were an exclusive Community competency. The ECJ also ruled that the EC had competency to participate in the establishment of international organizations. EU states thus found that since the Court does not have a specific policy jurisdiction its rulings could not be predicted or controlled by them. For its part, the Court (like many national courts) is largely a passive actor in foreign policy, given the lack of opportunities for EU states, firms, or citizens to press for litigation in this domain (unlike with many EC policies, typically under Article 177 of the Rome Treaty). Combined with the Court’s own unwillingness to demand a greater role in EPC, the result is the absence of a substantial body of EC/EPC case law, although several important rulings helped bridge the gap between the EC and EPC. This involves the development of so-called ‘parallel powers’, or ‘dualist case law’, which involves EC competencies (usually Article 113, the common commercial policy)”

⁴⁴¹ SMITH, 2004, p. 132-133.

⁴⁴² Tradução livre do original em inglês: “since EPC did not enjoy legal personality under international law in the same way that the EC does, the years surrounding the London Report saw a proliferation of ‘mixed agreements’ which involved the Commission (representing the EC) and EU member states (representing EPC) as signatories.”

⁴⁴³ SMITH, 2004, p. 133.

do Tribunal de Justiça, as disposições destes e outros ‘acordos de associação’ podem ter efeito direto sobre os Estados da UE (como a legislação comunitária normal), e os conselhos ou comitês estabelecidos por tais acordos podem ser capazes de produzir decisões juridicamente vinculativas (ou seja, eles podem fazer suas próprias regras) se o acordo especifica assim, mesmo na ausência de legislação comunitária correspondente. Como os acórdãos do Tribunal mencionados acima, esses desenvolvimentos sugerem um potencial muito maior do processo jurídico-constitucional (e até mesmo supranacional) para afetar a política externa europeia do que se poderia esperar de disposições da CPE baseadas em tratados. Ainda assim, o envolvimento do próprio Tribunal não deve ser superestimado, uma vez que nenhuma dessas decisões diretamente se impôs sobre os processos de tomada de decisão da CPE; no máximo elas simplesmente fizeram a UE reconhecer a relevância, legitimidade, eficácia, e até mesmo supremacia das regras da CE durante suas deliberações da CPE. Além disso, os Estados da UE tomaram passos deliberados para se isolarem na CPE das ações do TJE^{444, 445}.

O desenvolvimento institucional da CPE até agora assinalado principalmente com os Relatórios do Luxemburgo, Copenhague e Londres foram essencialmente em relação às normas procedimentais, ou seja, dizem respeito ao funcionamento do bloco em relação à política externa em *high politics*. Ao lado dessas regras, todavia, foram surgindo outras, que dizem respeito ao conteúdo da política externa europeia, também conhecidas como normas substantivas ou materiais, pois dizem respeito à substância/matéria propriamente dita. Dessa maneira, com a ajuda das normas procedimentais, os europeus gradativamente tomaram posições e ações comuns em política externa, dando origem a essas normas substantivas que foram moldando a perspectiva dos europeus sobre o mundo.

Assim, com o progressivo surgimento de um “direito das relações exteriores” europeu, a CPE vem ganhando também supranacionalidade, conforme discutido na primeira parte do presente trabalho. Vale ressaltar que o caráter supranacional desse mesmo direito veio gradativamente aumentando, de normas costumeiras não-obrigatórias para um direito escrito vinculante implementado por órgãos supranacionais.

⁴⁴⁴ Tradução livre do original em inglês: “*all of the ‘Europe Agreements’ reached with Central and Eastern Europe in the late 1980s were mixed agreements. These pacts represented EPC’s increasing capacity to overcome its weak standing in international Law (compared to that of the EC) while at the same time preserving the central role of EU states in the practice of EPC. In addition, thanks to several ECJ rulings, the provisions of these and other such ‘Association Agreements’ may have direct effect over EU states (like normal EC legislation), and the councils or committees established by such agreements may be able to produce legally binding decisions (i.e., they can make their own rules) if the agreement so specifies, even in the absence of corresponding EC legislation. Like the ECJ rulings noted above, these developments suggest a far greater potential for legal-constitutional (and even supranational) process to affect European foreign policy than one might otherwise expect from EPC’s treaty-based provisions. Still, the involvement of the Court itself should not be overemphasized, as none of these decisions directly imposed on the decision-making processes of the EPC; at best they merely made EU states recognize the relevance, legitimacy, effectiveness, and even supremacy of EC rules during their EPC deliberations. Moreover, EU states took deliberate steps to insulate themselves in EPC from the actions of the ECJ*”

⁴⁴⁵ SMITH, 2004, p. 133-134.

Outro aspecto relevante a ser lembrado é que essas normas não seriam sempre um mínimo denominador comum, apesar do caráter eminentemente intergovernamental dos procedimentos decisórios, e os Estados acabam freqüentemente adaptando suas posições em nome de um interesse coletivo. O primeiro documento da CPE nesse sentido seria a “Declaração sobre a Identidade Europeia” de dezembro de 1973. Segundo Smith:

Este documento foi concebido para ajudar a definir um conjunto de princípios gerais para orientar as relações externas da UE e seu desenvolvimento futuro. Não surpreendentemente, sublinhou grandes temas e valores comuns, como a interdependência, a democracia representativa, o Estado de direito, a justiça social e direitos humanos. Entre outras coisas, os Estados da UE também se comprometeram a continuar a sua experiência em cooperação política externa, expandir sua rede de relacionamentos, e transformar o ‘complexo conjunto das suas relações em uma União Europeia até ao final da presente década’. Todos esses princípios foram objeto de redefinição no futuro, no contexto do desenvolvimento de uma ‘verdadeira política externa europeia’.^{446 447}

Apesar de alguns objetivos como a União Europeia só se concretizarem muito tempo depois do programado, o referido documento deu origem à codificação do direito das relações exteriores do bloco, que evoluiu mais ou menos da mesma forma que as normas procedimentais. Nesse sentido, o coutumier das normas de procedimento parece ter no chamado *recueil* (“coleção”, em francês) seu correspondente em relação às normas substantivas, como destaca Smith: “por iniciativa da Presidência britânica da UE em 1977, os participantes da CPE decidiram compilar seus textos substantivos da CPE de cada Presidência em um ‘recueil’ um permanente^{448,449}. Tais normas substantivas são consideradas por Smith como:

conjuntos de valores coletivos ou orientações políticas em torno de um domínio geográfico e/ou funcional. Em primeiro lugar, a CPE tipicamente enfatizou metas de longo prazo com terceiros países ou regiões mais próximas da UE (daí a CSCE e o Diálogo Euro-Árabe). Em linha com os

⁴⁴⁶ Tradução livre do original em inglês: “*This document was intended to help define a set of general principles to guide the EU’s external relations and future development. Not surprisingly, it stressed broad themes and common values such as interdependence, representative democracy, the rule of law, social justice, and human rights. Among other things, EU states also pledged to continue their experiment in foreign policy cooperation, expand their network of relationships, and transform ‘the whole complex of their relations into a European Union by the end of the present decade’. All of these principles were subject to redefinition in the future, in the context of developing a ‘genuinely European foreign policy’*”

⁴⁴⁷ SMITH, 2004, p. 136.

⁴⁴⁸ Tradução livre do original em inglês: “*at the initiative of the British EU presidency in 1977, EPC participants decided to compile their substantive EPC texts from each presidency into a permanent ‘recueil’*”

⁴⁴⁹ SMITH, 2004, p. 136.

objetivos da ‘Declaração sobre a Identidade Europeia’, estes planos geralmente enfatizaram a progressiva resolução de conflitos em oposição à gestão de crises. Em parte para distinguir-se das posições de política externa dos EUA, as declarações da CPE sobre estas questões mostraram que comportamentos ou princípios, se seguidos por interlocutores externos, resultariam em uma resposta favorável da UE^{450,451}.

Com relação à codificação da cooperação na área de segurança, considerada um tabu desde o fracasso da CED, Smith considera que o Relatório de Londres teria contribuído para sua desmistificação:

O Relatório de Londres de 1981 finalmente admitiu a necessidade de discutir na CPE ‘questões de política externa com influência sobre os aspectos políticos da segurança’, o que claramente ajudou a minar o tabu de segurança, embora esta redação final ainda refletisse as preocupações irlandesas sobre o potencial dos assuntos de defesa/militares serem incorporados à CPE. Esta decisão foi rapidamente implementada, e em maio de 1981, a reunião Gymnich dos Dez em Venlo incluiu a discussão dos aspectos políticos da segurança europeia pela primeira vez^{452,453}.

Desse modo, para Michael Smith, até primeira metade da década de 1980:

A CPE, assim, silenciosa e persistentemente promoveu uma grande expansão e codificação da agenda da UE para assuntos internacionais, tanto em termos geográficos e funcionais, e uma contração simultânea dos ‘domaines réservés’. O veto foi usado com menos frequência; mesmo quando se tentou, o sistema raramente ‘desistiu’ em questões importantes. Funcionários simplesmente cansavam um ao outro com argumentos até que assuntos previamente tabus fossem tratados como temas adequados para a discussão. Desta forma, o escopo da CPE foi constantemente ampliado, de modo que praticamente nenhum assunto estava fora dos limites ao tempo do Tratado da União Europeia. Além disso, segundo os termos da adesão da Grécia à UE em 1981, novos membros foram obrigados a aceitar procedimentos da CPE quando da adesão à UE, uma condição que mais tarde fez parte do AUE. Finalmente, esta expansão de normas processuais e materiais da CPE ajudou

⁴⁵⁰ Tradução livre do original em inglês: “*sets of collective values or policy orientations surrounding a geographic and/or functional domain. At first, EPC typically emphasized long-term goals with third countries or regions closest to the EU (hence the CSCE and the Euro-Arab Dialogue). In line with the aims of the ‘Document on the European Identity’, these plans generally emphasized progressive conflict resolution as opposed to crisis management. In part to distinguish itself from US foreign policy positions, EPC declarations on these issues showed what behaviors or principles, if followed by outside interlocutors, would result in a favorable response from the EU*”

⁴⁵¹ SMITH, 2004, p. 137.

⁴⁵² Tradução livre do original em inglês: “*The 1981 London Report finally admitted the necessity of discussing in EPC ‘foreign policy questions bearing on the political aspects of security’, which clearly helped to undermine the security taboo, although this final wording still reflected Irish concerns about the potential for military/defense affairs to be incorporated into EPC. This decision was quickly implemented, and in May 1981 the Gymnich meeting of the Ten in Venlo included discussion of the political aspects of European security for the first time*”

⁴⁵³ SMITH, 2004, p. 141.

a institucionalizar a participação das organizações comunitárias na política externa da UE^{454 455}.

Por fim, cumpre destacar que, para o referido autor, a existência da CPE na verdade era primordialmente uma forma de proteger a CE, no sentido que os Estados-membros não adotassem políticas externas unilaterais que ferissem as competências comunitárias:

A CPE foi antes de tudo uma medida defensiva para proteger a CE. Como tal, ela pode ser considerado em termos de integração negativa, ou até mesmo como um ‘regime de aversão comum’. Em outras palavras, países-membros da UE concordaram em geral quanto à necessidade de proteger a UE ainda em evolução de ações unilaterais de política externa de seus próprios membros. Esta função de ‘limitação de danos’ tem sido continuamente reconhecida desde o Relatório do Luxemburgo, que também justificou o papel da Comissão em dar suas opiniões sobre como CPE pode afetar a CE^{456 457}.

Diante do exposto, observa-se que a cooperação política contínua entre os europeus data do século XIX, em que, dentro do Concerto Europeu, forjou-se a entente cordiale entre França e Reino Unido, os dois grandes protagonistas em termos geopolíticos no continente. Apesar disso, o início do processo de integração supranacional na década de 1950 se deu no campo econômico e com a exclusão do Reino Unido. No âmbito das *high politics*, a cooperação intergovernamental prevaleceu com a constituição da UEO, ofuscada rapidamente pela OTAN, posteriormente se aproximando da integração com o Relatório do Luxemburgo que constituiu a CPE nos anos 1970, mesmo período em que os britânicos aderiram à CE. No entanto, como observado, os Estados-membros do bloco sempre resistiram muito em supranacionalizar

⁴⁵⁴ Tradução livre do original em inglês: “EPC thus quietly and persistently fostered a major expansion and codification of the EU’s foreign affairs agenda, in both geographical and functional terms, and a simultaneous contraction of the ‘domaines réservés’. The veto was used less frequently; even when it was attempted, the system rarely ‘gave up’ on important matters. Officials simply wore each other down with arguments until previously taboo subjects were treated as appropriate topics for discussion. In this manner the scope of EPC steadily expanded, so that virtually no subject was off-limits by the time of the Treaty on European Union. Moreover, under the terms of the Greece accession to the EU in 1981, new member states were required to accept EPC procedures when joining the EU, a condition later made part of the SEA. Finally, this expansion of EPC’s procedural and substantive norms helped to institutionalize the involvement of EC organizations in EU foreign policy”

⁴⁵⁵ SMITH, 2004, p. 144.

⁴⁵⁶ Tradução livre do original em inglês: “EPC was first and foremost a defensive measure to protect the EC. As such, it could be considered in terms of negative integration, or even as a ‘regime of common aversion’. In other words, EU member states generally agreed on the need to shield the still-evolving EU from unilateral foreign policy actions of its own members. This ‘damage limitation’ function has been continually recognized since the Luxembourg Report; it also justified the role of the Commission to give its views on how EPC might affect the EC”

⁴⁵⁷ SMITH, 2004, p. 136.

a cooperação política, buscando manter a política externa da CE separada da CPE, o que foi se tornando cada vez mais difícil com os subsequentes Relatórios de Copenhague e Londres. Tais relatórios provocaram uma clara supranacionalização da CPE, aproximando-a da CE. Desse modo, estava preparado o terreno para o primeiro tratado reformador após a constituição da CPE: o Ato Único Europeu.

2.3 DO ATO ÚNICO EUROPEU ÀS NEGOCIAÇÕES DE MAASTRICHT

Com o Ato Único Europeu (AUE) de 1986, assinado⁴⁵⁸ pela “Europa dos Doze”⁴⁵⁹, o Conselho Europeu foi de certa forma trazido à estrutura formal dos tratados com o objetivo, entre outros, de formular e implementar uma política externa europeia (nas áreas não cobertas pela política comunitária). Desse modo, a CPE era indiretamente mencionada no texto do tratado⁴⁶⁰. Segundo Gomes Saraiva:

A obrigação de consulta entre os Estados foi formalizada no Ato Único Europeu, porém se deixou espaço para posições divergentes. No caso de não chegar-se a um consenso, os Estados poderiam seguir adotando opções nacionais, ainda que tendo em conta as posições dos demais sócios^{461 462}.

Além disso, cumpre destacar a formalização da participação da Comissão e a criação de uma burocracia para apoiar a CPE:

Na prática se formalizou a plena participação da Comissão nos trabalhos da Cooperação Política em todos os níveis, reforçando a conexão entre a última e as instituições comunitárias. Ademais, se criou a Secretaria da Cooperação Política, com sede em Bruxelas, que funcionou como elemento importante para o processo de aproximação^{463 464}.

⁴⁵⁸ Assinado em fevereiro de 1986. Entra em vigor em 01 de julho de 1987.

⁴⁵⁹ Em 1973 aderiram à CE o Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. Em 1981 ocorre a adesão da Grécia. Em 01 de janeiro de 1986, aderem Espanha e Portugal.

⁴⁶⁰ CROWE, Brian. A common European foreign policy after Iraq? **International Affairs**. London, v. 79, n. 3, p. 533-546. 2003.

⁴⁶¹ Tradução livre do original em espanhol: “*La obligación de la consulta entre los Estados fue formalizada en el Acta Unica Europea, pero se dejó espacio para posiciones divergentes. En caso de no llegarse a un consenso, los Estados podrian seguir adoptando opciones nacionales, aunque teniendo en cuenta las posiciones de los demás sócios*”

⁴⁶² SARAIVA, 1996, p. 67.

⁴⁶³ Tradução livre do original em espanhol: “*En la práctica se formalizo la plena participación de la Comisión en los trabajos de la Cooperación Política en todos los niveles, reforzando el eslabón entre la última y las instituciones comunitarias. Además, se creó la Secretaria de la Cooperación Política, con sede en Bruselas, que funciona como elemento importante para el proceso de aproximación*”

⁴⁶⁴ SARAIVA, 1996, p. 72.

Para Michael Smith, o envolvimento de organismos permanentes na CPE é o que mais chama a atenção no AUE. Para ele, teóricos da política burocrática, em geral:

argumentam que as preferências da Comissão e do PE são mais extremas do que qualquer outro ator pois a sua própria existência depende da preservação da UE. Mais especificamente, as organizações comunitárias estão primeiramente preocupadas com a proposição, implementação e fiscalização do cumprimento da legislação no nível da UE. Eles são agentes para quem os principais (da UE) delegam autoridade para realizar os objetivos comuns. Embora os principais disponham de uma série de mecanismos para o controle dos agentes, sob certas condições, estes mecanismo vacilam. Tais condições incluem a complexidade da questão-área, interesses conflitantes dos principais, a prioridade de algumas políticas da UE sobre as nacionais, e os altos custos para monitorar e sancionar o comportamento de organizações comunitárias^{465 466}.

O referido autor defende o uso da teoria do agente-principal para analisar o papel da burocracia internacional na CPE, que seria um meio-termo entre o intergovernamentalismo e o supranacionalismo, mas faz algumas ressalvas:

aplicar este modelo para a política externa europeia envolve certas qualificações, por três razões. Primeiro, os Estados da UE não formalmente delegaram autoridade às agências da CE até o TUE; antes disso, as agências da CE participavam da CPE em apenas uma base limitada. Embora a Comissão e o Parlamento fossem mencionados em relatórios da CPE, a linguagem era vaga o suficiente para garantir que, em termos práticos, Estados-membros poderiam incluir ou excluir essas organizações como quisessem. Segundo, em nenhum momento estabeleceram uma burocracia poderosa central da CPE. Estados-membros concordaram em apenas um pequeno secretariado, e esta decisão não foi ainda alcançada até que o sistema estivesse operando por 16 anos. Terceiro, nem mesmo todas as organizações comunitárias queriam um papel mais importante na CPE. A Comissão muitas vezes estava (e está) muito mais preocupada em proteger o seu lugar nos assuntos comunitários do que com a extensão de seu alcance na CPE^{467 468}.

⁴⁶⁵ Tradução livre do original em inglês: “*argue that the preferences of the Commission and the EP are more extreme than any other actor since their very existence depends on the preservation of the EU. More specifically, EC organizations are primarily concerned with proposing, implementing, and monitoring compliance with EU-wide legislation. They are agents to whom the principals (EU states) delegate authority to carry out the common goals. Although the principals have a number of mechanism at their disposal to control the agents, under certain conditions these mechanism falter. Such conditions include the complexity of the issue-area, conflicting interests of the principals, the priority of some EU policies over national ones, and the high costs of monitoring and sanctioning the behavior of EC organizations*”

⁴⁶⁶ SMITH, 2004, p. 147.

⁴⁶⁷ Tradução livre do original em inglês: “*applying this model to European foreign policy involves certain qualifications, for three reasons. First, EU states did not formally delegate authority to EC agencies until the TEU; before that, EC agencies provided input to EPC on only a limited basis. Although the Commission and Parliament were mentioned in EPC reports, the language was vague enough to ensure that, on a practical basis, member states could include or exclude these organizations as they saw fit. Second, at no point did they establish a powerful, central bureaucracy for EPC. Member states could agree on only a small secretariat; this decision was not even reached until the system had been operating for sixteen years. Third, not all EC organizations themselves wanted a greater role in EPC. The*

Quanto ao papel de outras instituições europeias na CPE, Smith destaca que:

O Tribunal de Justiça Europeu (TJE) não tentou revolucionar a política externa da UE, com uma série de decisões judiciais históricas em CPE. Somente o PE tem consistentemente tentado expandir sua influência na política externa da UE, um objetivo que tem alcançado com sucesso modesto^{469 470}.

Sobre o debate a respeito do impacto das burocracias na soberania estatal, Smith tece as seguintes considerações:

Enquanto observadores externos ainda podem discutir sobre o impacto de agentes comunitários na soberania do Estado em certas áreas políticas, os governos membros da UE estão certamente convencidos sobre o poder da máquina burocrática da Comunidade. Esta convicção é claramente refletida nas disputas amargas ideológicas sobre a medida em que as organizações comunitárias devem ser incluídas em certos domínios políticos, particularmente aqueles envolvendo assuntos estrangeiros. Não é de surpreender, então, considerando a sensibilidade e a natureza aberta da CPE como uma área-tema, os Estados-membros têm continuamente discutido sobre uma definição clara - de acordo com os relatórios da CPE ou tratados - do papel dos atores da CE neste domínio. Pelas mesmas razões, a maioria dos Estados da UE têm resistido à criação de qualquer burocracia permanente para a CPE durante a maior parte de sua história^{471 472}.

Apesar desse receio dos Estados de que sua soberania encontrava-se ameaçada pelos organismos internacionais, Smith destaca que:

enquanto a CPE começou a se expandir, os governos europeus perceberam que a sua cooperação se tornaria mais consistente, se não eficiente, se eles pudessem recorrer a alguns recursos da CE. Essa constatação surgiu através

Commission often was (and is) far more concerned about protecting its place in Community affairs than with extending its reach in EPC”

⁴⁶⁸ SMITH, 2004, p. 147.

⁴⁶⁹ Tradução livre do original em inglês: “*the European Court of Justice (ECJ) did not attempt to revolutionize EU foreign policy with a series of path-breaking legal decisions on EPC. Only the EP has consistently attempted to expand its influence in EU foreign policy, a goal it has met with modest success*”

⁴⁷⁰ SMITH, 2004, p. 147.

⁴⁷¹ Tradução livre do original em inglês: “*While outside observers may still argue about the impact of EC actors on state sovereignty in certain policy areas, EU member governments are certainly convinced about the power of the Community’s bureaucratic machinery. This conviction is clearly reflected in the bitter ideological disputes over the extent to which EC organizations should be included in certain policy domains, particularly those involving foreign affairs. Not surprisingly, then considering the sensitivity and open-ended nature of EPC as an issue-area, member states have continually argued about a clear definition – as reflected in EPC reports or treaties – of the role of EC actors in this domain. For the same reasons most EU states have resisted the establishment of any permanent bureaucracy for EPC during most of its history*”

⁴⁷² SMITH, 2004, p. 148.

de três processos gerais. Primeiro, em face da crescente interdependência política e econômica tornou-se cada vez mais impossível para a UE formular políticas externas coerentes ao insistir que os procedimentos de CPE e da CE devessem ser mantidos separados. Segundo, em um nível mais prático, tornou-se difícil de coordenar regularmente a logística de dois conjuntos de procedimentos uma vez que as próprias relações externas da CE expandiram para novas áreas. Particularmente quando a UE começou a criar complexos pacotes de acordos político-econômicos com outras regiões de importância vital para ela, ou em situações de crise, onde o tempo estava a prêmio, ministros e diplomatas perceberam que simplesmente não podiam dar-se ao luxo de duplicar os seus esforços a fim de manter uma distinção artificial ideológica entre a CE e CPE. Finalmente, como as únicas organizações formais envolvidos tanto na CE e CPE em uma base regular, a Comissão e o Parlamento Europeu agiram para tirar partido da abertura do processo de política da CE-CPE e desempenhar papéis mais importantes do que pode ser inferido pela linguagem seca dos relatórios CPE. No início, esta atividade podia ser definida em termos negativos (ou seja, enfatizando a função de limitação de danos da CPE); a Comissão podia agir apenas para ajudar a prevenir a CPE de interferir com os procedimentos e políticas comunitárias. Mais tarde, este envolvimento assumiu um caráter mais positivo, como quando a Comissão ou PE pressionaram para políticas mais coerentes ou ambiciosas do que Estados-membros da UE poderiam ter desejado. Ainda assim, em termos de codificação dessas atividades em relatórios formais da CPE, houve diferenças de opinião suficientes para prevenir qualquer papel consistente para atores comunitários dentro da CPE^{473 474}.

Com relação ao contexto em que o AUE foi negociado, cabe sublinhar que suas origens estão ligadas a um documento posterior ao Relatório de Londres, a chamada Declaração de Stuttgart. Smith tece as seguintes considerações a respeito disso:

As origens da disposições do AUE sobre a CPE pode ser encontrada na Declaração de Stuttgart de 1983, que tentou levar as disposições do Relatório de Londres um passo adiante. Depois de acalorada discussão sobre a terminologia básica (refletindo uma sensibilidade para a natureza vinculativa do Título III), os Estados-membros da UE foram ainda referidos como ‘Altas Partes Contratantes’ (e não membros da CE) no AUE, enfatizando o caráter

⁴⁷³ Tradução livre do original em inglês: “*as EPC began to expand, EU governments realized that their cooperation would become more consistent, if not efficient, if they could draw upon some resources of the EC. This realization came about via three general processes. First, in the face of growing political and economic interdependence it became increasingly impossible for the EU to formulate coherent external policies while insisting that EPC and EC procedures be kept separate. Second, on a more practical level it became difficult to coordinate regularly the logistics of two sets of procedures as EC’s own external relations expanded into new areas. Particularly when the EU began to create complex politico-economic package deals with other regions of vital importance to it, or during crisis situations where time was at a premium, ministers and diplomats realized they simply could not afford to duplicate their efforts in order to maintain an artificial, ideological distinction between the EC and EPC. Finally, as the only formal organizations involved in both EC and EPC on a regular basis, the Commission and EP acted to take advantage of openings in the EC-EPC policy process and play more important roles than might be inferred by the dry language of EPC reports. At first this activity could be defined in negative terms (i.e., stressing the damage-limitation function of EPC); the Commission could act only to help prevent EPC from interfering with Community procedures and policies. Later this involvement took on a more positive character, as when the Commission or EP pushed for more coherent or ambitious policies than EU member states may have desired. Still, in terms of codifying these activities in formal EPC reports, there were enough differences of opinion to prevent any consistent role for EC actors within EPC*”

⁴⁷⁴ SMITH, 2004, p. 149.

intergovernamental ‘de jure’ da CPE. De acordo com o Título I do AUE, a CE ainda estava baseada nas ‘práticas progressivamente estabelecidas entre os Estados-membros’ (o ‘coutumier’). O AUE também se refere a ‘cooperação na esfera da política externa’ (CPE), na esperança de formar ‘uma política externa europeia’ ao invés de afirmar o objetivo de uma política externa ‘comum’. Também não houve obrigação constante para alcançar posições comuns, só que os Estados membros devem ‘esforçar-se’ para atingir esse fim^{475 476}.

Smith reconhece três aspectos relevantes do AUE no que tange à CPE: o reforço do seu caráter intergovernamental, a melhora da sua rede transgovernamental e a codificação dos costumes. Com relação ao primeiro deles, o autor destaca que:

ele ligeiramente reforçou o caráter intergovernamental da CPE, particularmente codificando a composição e o papel do Conselho Europeu ao longo das linhas do que havia sido estabelecido na Declaração Solene sobre a União Europeia. Suas tarefas envolveriam definir as diretrizes para a integração em geral, e defender políticas específicas; iniciar a cooperação em novas áreas; assegurar a consistência da CPE com as políticas da CE; e emitir declarações sobre as relações exteriores^{477 478}.

Ainda nos detendo um pouco no primeiro ponto, o papel do Conselho Europeu emerge como fundamental:

Apesar de ter sido legalizado pelo AUE, o Conselho Europeu não foi mencionado na seção sobre a CE (como a CPE em si). Além disso, as reuniões de ministros do exterior da CPE em Bruxelas e no Luxemburgo podiam agora ser realizadas em conjunto com o Conselho de Assuntos Gerais (CAG) da CE, mais um pequeno desafio para a distinção procedimental entre a CE e a CPE. Como os mesmos ministros (do exterior) participavam de ambos os conjuntos de reuniões, assuntos da CPE eram discutidos em ambas as reuniões mensais do CAG como nas cúpulas da CPE na década de 1980^{479 480}.

⁴⁷⁵ Tradução livre do original em inglês: “*The origins of the SEA’s provisions on EPC can be found in the 1983 Stuttgart Declaration, which attempted to take the provisions of the London Report a step further. After much heated discussion over basic terminology (reflecting a sensitivity to the binding nature of Title III), EU member states were still referred to as ‘High Contracting Parties’ (not EC members) in the SEA, emphasizing the ‘de jure’ intergovernmental character of EPC. According to Title I of the SEA, the EC was still based on the ‘practices gradually established among the member states’ (the ‘coutumier’). The SEA also referred to ‘cooperation in the sphere of foreign policy’ (EPC) in the hopes of forming ‘a European foreign policy’ rather than stating the goal of a ‘common’ foreign policy. There also was no stated obligation to achieve common positions, only that member states should ‘endeavor’ to achieve this end*”

⁴⁷⁶ SMITH, 2004, p. 149-151.

⁴⁷⁷ Tradução livre do original em inglês: “*it slightly reinforced the intergovernmental character of EPC, particularly by codifying the composition and role of the European Council along the lines of what had been set down in the Solemn Declaration on European Union. Its tasks would involve defining the guidelines for integration in general and advocating particular policies; initiating cooperation in new areas; assuring the consistency of EPC and EC policies; and issuing declarations on foreign relations*”

⁴⁷⁸ SMITH, 2004, p. 151-152.

⁴⁷⁹ Tradução livre do original em inglês: “*Although it was made legal with the SEA, the European Council was not mentioned in the section on the EC (like the EPC itself). In addition, EU foreign*

Com relação ao segundo aspecto, ou seja, a melhora da rede transgovernamental da CPE, Smith esclarece:

Reconhecendo a necessidade de ligações mais fortes entre a CE e CPE, os negociadores do AUE consideraram que o Comitê Político podia ser movido permanentemente para Bruxelas. Os diretores políticos tiveram dúvidas; não queriam que a imprensa de invadisse sua privacidade e eles queriam manter a sua separação da CE. Em vez disso, o AUE apenas previu que os Correspondentes Europeus poderiam ajudar a acompanhar a implementação da CPE. Os anos imediatamente após o AUE também viram um aumento rápido dos COREUs e a criação de seis novos grupos de trabalho (perfazendo um total de 25) para lidar com maiores responsabilidades da CPE. Os grupos de trabalho também aumentaram a frequência de suas reuniões e começaram a se reunir em Bruxelas (em vez de nas capitais de cada Presidência da UE), após o AUE, o que intensificou a consulta e os trouxe um pouco mais para perto do maquinário da CE^{481, 482}.

Com relação à codificação dos costumes como “obrigações gerais”, nos termos no Título III, cumpre destacar que as políticas externas da CE e CPE devem ser “consistentes”:

Assim, pela primeira vez, estes dois domínios políticos desconexos foram amarrados e tornados juridicamente vinculativos aos Estados-membros da UE. A ação em um domínio tinha que apoiar a ação do outro, e a Presidência da UE e da Comissão foram dirigidas para assegurar que a consistência CE/CPE fosse procurada e mantida (artigos 30.3-30.5, AUE). Esta disposição significava que, pelo menos nas relações externas, CPE e CE não devem ser distinguidas uma da outra^{483, 484}.

ministers' EPC meetings in Brussels and Luxembourg could now be held in tandem with the General Affairs Council (GAC) of the EC, another small challenge to the procedural distinction between EC and EPC affairs. As the same (foreign) ministers attended both sets of meetings, EPC business was discussed at both monthly GAC meetings and EPC summits by the 1980s"

⁴⁸⁰ SMITH, 2004, p. 152.

⁴⁸¹ Tradução livre do original em inglês: “Recognizing the need for stronger links between the EC and EPC, the SEA negotiators considered that the Political Committee could be moved permanently to Brussels. The Political Directors themselves had second thoughts; they did not want the press to invade their privacy and they wanted to maintain their separation from EC. Instead, the SEA merely provided that the European Correspondents could help monitor the implementation of EPC. The immediate years after the SEA also saw a rapid increase of COREUs and the creation of six new working groups (bringing the total to twenty-five) to handle EPC's greater responsibilities. The working groups also increased the frequency of their meetings and began to meet in Brussels (rather than in the capitals of each EU presidency) after the SEA, which intensified the consultation and brought it slightly closer to the EC's machinery”

⁴⁸² SMITH, 2004, p. 152.

⁴⁸³ Tradução livre do original em inglês: “Thus, for the first time, these two unconnected policy domains were tied together and made legally binding on EU member states. Action in one domain had to support action in the other, and the EU presidency and the Commission were directed to make sure EC/EPC consistency was sought and maintained (Articles 30.3-30.5, SEA). This provision meant that, at least in external relations, EPC and EC should not be distinguished from each other”

⁴⁸⁴ SMITH, 2004, p. 152-153.

Ainda com respeito à codificação, antigos costumes como os diálogos políticos regionais e as ações comuns da CPE foram colocadas por escrito, melhorando a conexão entre a CE e CPE. Ferreira-Pereira, por sua vez, descreve da seguinte maneira a incorporação da CPE aos tratados constitutivos:

a CPE foi codificada em 1986 no Acto Único Europeu, mais concretamente, no seu Título III dedicado às ‘Provisões sobre a cooperação europeia na esfera da política externa’. Neste âmbito, as autoridades políticas dos então doze Estados-membros selaram o compromisso de ‘formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia’ (Artigo 30o, n.o 1). Ficou ainda plasmado o reconhecimento de que ‘uma cooperação mais estreita em questões de segurança europeia poderá contribuir de forma essencial para o desenvolvimento de uma identidade europeia em matérias de política externa’; e a aceitação unânime da necessidade de coordenação das posições nacionais ‘nos aspectos políticos e económicos da segurança’ (Art. 30o, n.o 6 al. a)⁴⁸⁵

François D’Arcy, por sua vez, tece as seguintes considerações a respeito da precursora da PESC:

embora a CPE tivesse o mérito de iniciar um processo de integração política, produziu resultados limitados. As tradições diplomáticas dos Estados-membros e suas prioridades geopolíticas eram muito diferentes e a CPE, funcionando segundo o princípio do consenso, não conseguia harmonizá-las.⁴⁸⁶

Gomes Saraiva aponta a diferença entre as posições dos Estados-membros, especialmente a tendência dos pequenos em se conformar à CPE:

Para Luxemburgo, que individualmente não tinha peso significativo no cenário internacional, a Cooperação Política se tornou praticamente o único caminho por onde desenvolver sua diplomacia. Se tratava de um país que não tinha interesses específicos em outras regiões extraeuropeias e que via como única alternativa para a cooperação a atuação no interior de outros mecanismos multilaterais.^{487 488}

Até mesmo alguns grandes países, como Itália e Alemanha, ou que tinham interesses em regiões específicas, como Portugal e Espanha, viam com bons olhos a

⁴⁸⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 93.

⁴⁸⁶ D’ARCY, 2002, p. 212.

⁴⁸⁷ Tradução livre do original em espanhol: “*Para Luxemburgo, que individualmente no tendría peso significativo en la escena internacional, la Cooperación Política se volvió prácticamente el único camino por donde desarrollar su diplomacia. Se trataba de un país que no tenía intereses específicos en otras regiones extraeuropeas u que veía como única alternativa para la cooperación la actuación en el interior de otros mecanismos multilaterales*”

⁴⁸⁸ SARAIVA, 1996, p. 77.

integração em política externa, buscando a convergência de visões. Gomes Saraiva aponta também os maiores obstaculizadores de uma CPE mais coesa:

As posições da França, do Reino Unido e da Grécia eram mais complicadas. França e Reino Unido possuíam forte tradição de uma política externa autônoma e um peso significativo no cenário internacional, ainda atuando individualmente. Tinham um leque de interesses individuais significativo em relação a países ou regiões específicas, vinculado sobretudo a seu passado recente de países colonizadores, e possuíam uma capacidade militar maior que os demais. A Grécia no entanto temia a unificação das políticas externas, pois seus horizontes de ação internacional eram diferentes dos demais países. Essas diferenças se traduziam na prioridade que outorgava às questões referentes ao Oriente Médio e aos Bálcãs^{489 490}.

Ferreira-Pereira também tece uma série de críticas à CPE, ressaltando que a sua codificação teve pouca relevância, pois:

não modificou em nada a sua natureza intergovernamental, voluntária e não vinculativa que autorizava os Estados-membros a agirem de forma independente. Tão-pouco alterou o seu distanciamento relativamente à área da defesa ao restringir a discussão à dimensão política e económica da segurança. Com efeito, sob a pressão especialmente exercida pelo Reino Unido, estabeleceu-se o entendimento de que a discussão e concertação em matérias de segurança (militar) e defesa só poderiam ter lugar no quadro exclusivo da OTAN⁴⁹¹.

Michael Smith também faz algumas ressalvas ao AUE no que tange à CPE, mas reconhece algumas de suas inovações:

Em suma, a CPE não foi formalmente ‘comunitarizada’ com o AUE, o qual em grande medida codificou práticas existentes em uma tentativa de esclarecer e preservar o que já havia sido alcançado. Mas o AUE criou fortes obrigações legais que jamais existiram sob a CPE, reforçando ainda mais os efeitos da legalização^{492 493}.

⁴⁸⁹ Tradução livre do original em espanhol: “*Las posiciones de Francia, del Reino Unido y de Grécia eram más complicadas. Francia y Reino Unido poseían fuerte tradición de una política externa autónoma y un peso significativo en el escenario internacional, aún actuando individualmente. Tenían un arco de intereses individuales significativo en relación a países o regiones específicas, vinculado sobre todo a su pasado reciente de países colonizadores, y poseían una capacidad militar mayor que los demás. Grécia en tanto temía la unificación de las políticas externas, pues sus horizontes de acción internacional eran diferentes de los de los demás países. Esas diferencias se traducían en la prioridad que otorgaba a las cuestiones referentes a Oriente Medio y a los Balcanes*”

⁴⁹⁰ SARAIVA, 1996, p. 78.

⁴⁹¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 93.

⁴⁹² Tradução livre do original em inglês: “*In sum, EPC was not formally ‘communitarized’ with the SEA; it largely codified existing practices in an attempt to clarify and preserve what had already been achieved. But the SEA did create stronger legal obligations than had ever existed under EPC, strongly reinforcing the effects of legalization*”

⁴⁹³ SMITH, 2004, p. 153.

Segundo Miriam Gomes Saraiva, a política externa europeia foi se estruturando, ao longo do tempo, em duas vertentes, decorrentes da:

interação de impulsos intergovernamentais com elementos supranacionais, e dispôs de mecanismos próprios de estruturação de ações de política externa. Esses mecanismos se expressavam em duas dimensões. A primeira era própria das instituições comunitárias, cujo comportamento estava regido por seus tratados originários (revisados, em 1986, pelo Ato Único Europeu), e que tratava basicamente de temas da área de economia. A segunda se referia à Cooperação Política Europeia, composta pelos Estados-membros da Comunidade, com o objetivo de coordenar suas atuações no cenário político internacional, sendo instrumento responsável da definição de posições comuns no campo da política externa^{494 495}.

Desse modo, ciente das duas dimensões da política externa europeia, em seu estudo a referida autora pretende captar o comportamento global dos europeus: “seria difícil falar de Comunidade em termos globais, deixando de lado uma de suas dimensões, como se fosse possível abandonar alguma das duas caras de uma mesma moeda^{496,497}. No presente trabalho, por outro lado, pretende-se definir com mais precisão os contornos da CPE/PESC, exatamente porque é a área de política externa com características mais intergovernamentais. Assim, se um assunto deixa de ser tratado pela CPE/PESC e passa a ser comunitário, há também uma supranacionalização. Gomes Saraiva, portanto:

Busca estabelecer uma conexão entre a Cooperação Política e as instituições comunitárias, entre as duas caras do comportamento externo europeu, com vistas a identificar o vínculo entre as dimensões políticas e econômicas que, muitas vezes, esteve relacionado com a distância entre o discurso e a implementação deste mesmo discurso^{498 499}.

⁴⁹⁴ Tradução livre do original em espanhol: “*interacción de impulsos intergubernamentales com elementos supranacionales, y dispuso de mecanismos propios de estructuración de acciones de política externa. Esos mecanismos se expresaban en dos dimensiones. La primera era propia de las instituciones comunitarias, cuyo comportamiento estaba regido por sus tratados originarios (revisados, em 1986, por la Acta Unica Europea), y que trataba básicamente temas del área de economía. La segunda se refería a la Cooperación Política Europea, compuesta por los Estados miembros de la Comunidad, con el objetivo de coordinar sus actuaciones en el escenario político internacional, siendo instrumento responsable de la definición de posiciones comunes en el campo de la política externa*”

⁴⁹⁵ SARAIVA, 1996, p. 16.

⁴⁹⁶ Tradução livre do original em espanhol: “*sería difícil hablar de Comunidad en términos globales, dejando de lado una de sus dimensiones, como si fuera posible abandonar alguna de las dos caras de una misma moneda*”

⁴⁹⁷ SARAIVA, 1996, p. 16.

⁴⁹⁸ Tradução livre do original em espanhol: “*Busca establecer una conexión entre la Cooperación Política y las instituciones comunitarias, entre las dos caras del comportamiento externo europeo, com vistas a identificar el vínculo entre las dimensiones políticas y económicas que, muchas veces, estuvo relacionado con la distancia entre el discurso y la implementación de este mismo discurso*”

⁴⁹⁹ SARAIVA, 1996, p. 19.

Apesar disso, a referida autora está ciente da separação entre as duas dimensões, operada propositalmente pelos próprios membros do bloco, que aceitam mais facilmente uma supranacionalização dos assuntos econômicos em relação aos políticos (e de segurança). Exemplo disso é a terminologia utilizada por Saraiva: “O termo ‘instituições europeias’ se aplica aos organismos da Comunidade definidos nos tratados originários, sem incluir a Cooperação Política Europeia^{500,501}. Essa separação parece procedente especialmente antes do Ato Único, em que a CPE ainda não havia sido incorporada pelo Conselho Europeu. Michael Smith também chama a atenção para a interconexão cada vez maior entre as duas esferas:

a separação total dos dois (CPE e CE) sistemas (legais) tornou-se insustentável; por causa do progresso que alcançaram na CE, Estados-membros da UE efetivamente abdicaram parte de sua autonomia como parceiros na CPE. O verdadeiro problema era a falta de julgamento eficaz ou mecanismo de aplicação da CPE, não a falta de obrigações legais específicas (claro, esses problemas existem em muitos outros acordos internacionais). O AUE também oficialmente excluía qualquer participação diferenciada na CE/CPE, o que teria um efeito sobre os futuros alargamentos^{502, 503}.

O referido autor destaca, ainda, o que pode ser considerado um dos maiores retrocessos em relação à supranacionalização da CPE: o afastamento da Corte do Luxemburgo. Segundo ele:

Um retrocesso para a expansão legal da CPE sob o AUE envolvia o artigo 31, o que impediu a participação do TJCE nas controvérsias legais da CPE. Esta disposição codificou efetivamente o entendimento de longa data entre os Estados da UE para evitar a ‘judicialização’ de sua diplomacia não-CE^{504, 505}.

⁵⁰⁰ Tradução livre do original em espanhol: “*El término ‘instituciones europeas’ se aplica a los organismos de la Comunidad definidos en los tratados originários, sin incluir la Cooperación Política Europea*”

⁵⁰¹ SARAIVA, 1996, p. 19.

⁵⁰² Tradução livre do original em inglês: “*the total separation of the two (legal) systems (of EPC and the EC) had become untenable; because of the progress they achieved in the EC, EU member states effectively abdicated part of their autonomy as EPC partners. The real problem was the lack of effective adjudication or enforcement mechanism in EPC, not the lack of specific legal obligations (of course, these problems exist in many other international agreements). The SEA also officially excluded any differentiated participation in EC/EPC, which would have an effect on future enlargements*”

⁵⁰³ SMITH, 2004, p. 153.

⁵⁰⁴ Tradução livre do original em inglês: “*One setback to the legal expansion of EPC under the SEA involved article 31, which prevented ECJ involvement in EPC legal controversies. This provision effectively codified the long-standing understanding among EU states to prevent the ‘judicialization’ of their non-EC diplomacy*”

⁵⁰⁵ SMITH, 2004, p. 153-154.

Quando ao processo decisório em política externa, deve-se ter em mente, em primeiro lugar, que toda competência exclusiva que a CE/UE possui internamente pode ser exercida externamente. Desse modo, cabe aqui ressaltar o funcionamento da CE antes de Maastricht:

O processo de formulação das atividades externas comunitárias deve ser compreendido como parte de um processo mais amplo de formulação e tomada de decisões da Comunidade em geral. Este processo foi marcado pela coexistência entre governos nacionais e autoridades comunitárias, necessária para dinamizar as políticas de integração^{506 507}.

O processo decisório ordinário, cujo resultado é o chamado direito comunitário derivado, era fruto de uma articulação entre a Comissão e o Conselho, com a participação limitada do Parlamento. Gomes Saraiva faz a seguinte descrição desse funcionamento:

O Conselho, principal órgão da Comunidade, estava composto por representantes nacionais (os ministros de Relações Exteriores ou os encarregados de uma área específica a ser debatida), encontrando-se, portanto, diretamente regido por impulsos intergovernamentais. Era quem dava o aval para as propostas e trabalhos da Comissão e quem respondia pelas decisões finais^{508 509}.

Importante ressaltar que as reuniões do Conselho seriam comandadas pelo ministro do país no exercício da Presidência rotativa. Em geral, seria o Ministro de Relações Exteriores quem ocupa esse cargo, mas dependendo do assunto em pauta pode ser outro ministro (agricultura, comércio, economia, etc.). Com relação à Comissão, a referida autora destaca que seria o:

órgão executivo que desempenhava as funções administrativa e executora das decisões, apresentava uma dimensão de supranacionalidade, pois possuía uma autonomia constitutiva e se identificava com os interesses da Comunidade como um todo. Ademais, tinha competência para fazer propostas sobre políticas comuns a ser definidas pelo Conselho. Em termos

⁵⁰⁶ Tradução livre do original em espanhol: “*El proceso de formulación de las actividades externas comunitarias debe ser comprendido como parte de un proceso más amplio de formulación y toma de decisiones de la Comunidad en general. Este proceso fue marcado por la coexistencia entre gobiernos nacionales y autoridades comunitarias, necesaria para dinamizar las políticas de integración*”

⁵⁰⁷ SARAIVA, 2004, p. 62.

⁵⁰⁸ Tradução livre do original em espanhol: “*El Consejo, principal órgano de la Comunidad, estaba compuesto por representantes nacionales (los ministros de Relaciones Exteriores o los encargados de un área específica a debatirse), encontrándose, por lo tanto, directamente regido por impulsos intergubernamentales. Era quien daba el aval para las propuestas y trabajos de la Comisión y quien respondía por las decisiones finales*”

⁵⁰⁹ SARAIVA, 2004, p. 63.

de relações exteriores, a Comissão sempre ocupou um papel importante, assumindo a responsabilidade exclusiva de negociar acordos internacionais e de atuar em terceiros países através de missões oficiais^{510, 511}.

Michael Smith também destaca o papel da Comissão nas relações externas da UE:

Uma das mais importantes funções supranacionais da Comissão envolve representação externa e de negociação, principalmente no contexto das negociações comerciais internacionais e, menos freqüentemente, alargamentos da UE. Nestes domínios, a Comissão agora geralmente goza de um grau bastante elevado de autonomia (em relação ao seu papel na política externa da UE), embora isso nem sempre tenha sido assim. De fato, os esforços da Comissão, sob a presidência de Hallstein, para ganhar um papel maior nas negociações externas eram uma importante fonte de irritação para Charles de Gaulle. Sir Roy Denman lembra quando ele era um oficial de comércio britânico em Genebra, nos anos 1960, ‘um representante da Comissão, às vezes, aparecia para as negociações, ladeado por oficiais franceses e alemães, que pareciam tê-lo sob um tipo de prisão domiciliar’^{512, 513}.

Apesar dessas limitações, os poderes da Comissão foram aumentando com o passar do tempo, especialmente nas áreas comunitárias, como comércio, agricultura, assuntos técnicos, desenvolvimento, alargamento, meio-ambiente e concorrência. No âmbito da CPE, contudo, seu papel sempre foi bastante limitado, como destaca Smith:

O papel privilegiado de ministérios do exterior na CPE tendiam a reforçá-los contra a Comissão neste domínio. A Comissão também era temida como um ator dentro da CPE por muitos Estados (principalmente a França); tinha pouco ou nenhum status diplomático ou experiência, e poderia também incentivar a ‘comunitarização’ da CPE. Como uma área temática, a CPE também não era muito propícia para o tipo de poder que a Comissão tem sido especialmente hábil em mobilizar: gerar apoio para as políticas europeias

⁵¹⁰ Tradução livre do original em espanhol: “*órgano ejecutivo que desempeñaba las funciones administrativa y ejecutora de las decisiones, presentaba una dimensión de supranacionalidad, pues poseía una autonomía constitutiva y se identificaba con los intereses de la Comunidad como un todo. Además, tenía competencia para hacer propuestas sobre políticas comunes a ser definidas por el Consejo. En términos de relaciones exteriores, la Comisión siempre ocupó un papel importante, asumiendo la responsabilidad exclusiva de negociar acuerdos internacionales y de actuar en terceros países a través de misiones oficiales*”

⁵¹¹ SARAIVA, 2004, p. 63.

⁵¹² Tradução livre do original em inglês: “*One of the Commission’s most important supranational functions involves external representation and negotiation, chiefly in the context of international trade negotiations and, less frequently, enlargements of the EU. In these domains the Commission now generally enjoys a fairly high degree of autonomy (compared to its role in EU foreign policy), although this was not always so. Indeed, efforts by the Commission, under President Hallstein, to gain a greater role in external negotiations were once a major source of irritation for Charles de Gaulle. Sir Roy Denman recalls when he was a British trade official in Geneva in the 1960s, ‘a Commission representative would sometimes turn up for negotiations, flanked by French and German officials, who appeared to have him under a kind of house arrest’*”

⁵¹³ SMITH, 2004, p. 154-155.

entre as empresas e outros grupos de interesse, como através do uso de fóruns público-privados patrocinados pela Comissão. Da mesma forma, a Comissão suspeitava altamente do modo como tanto a CPE quanto o Conselho Europeu poderiam reduzir a sua própria autoridade em assuntos CE e contaminar o método comunitário com intergovernamentalismo^{514 515}.

O referido autor faz ainda uma análise da evolução do envolvimento da Comissão na CPE, destacando:

Os arquitetos da CPE nos anos 1970 reconheceram a necessidade de convidar a Comissão a ‘fazer conhecer seus pontos de vista’ sobre a CPE caso atividades da CPE afetassem a CE. Dado este mandato muito limitadamente formal na CPE, práticas aqui alteraram de acordo com o assunto em questão e as atitudes da Presidência da UE e, em menor medida, o Comitê Político. Durante os primeiros anos da CPE, o papel da Comissão primeiro envolveu aconselhamento sobre as implicações econômicas de iniciativas da CPE, principalmente para ajudar a reforçar a norma de limitação de danos da política externa europeia. Primeiramente, poderiam ser convidados para os debates da CPE como observador ou fonte de conhecimentos sobre a CE, como com grupos de trabalho sobre cooperação econômica do Diálogo Euro-Árabe e a CSCE. Os primeiros anos do Diálogo Euro-Árabe viram também o desenvolvimento de uma nova instituição informal, a ‘Presidência bicéfala’ (composta por representantes da Comissão e da Presidência da UE), para ajudar a partilhar a representação externa e coordenação política^{516 517}.

Apesar disso, Smith admite que, se comparado ao de hoje, o papel da Comissão nessa época era bastante reduzido:

Vários governos da UE viam a Comissão como o ‘vírus da integração’ e queriam isolá-la completamente da CPE. Os funcionários da Comissão do período recordam o tratamento humilhante em discussões CPE; em alguns

⁵¹⁴ Tradução livre do original em inglês: “*The privileged role of foreign ministries in EPC tended to strengthen them against the Commission in this domain. The Commission also was feared as an actor within EPC by many states (chiefly France); it had little or no diplomatic status or experience, and it might also encourage the ‘communitarization’ of EPC. As an issue-area, EPC also was not very conducive to the kind of power the Commission has been especially adept at mobilizing: generating support for European policies among businesses and other interest groups, as through the use of Commission-sponsored public-private forums. Likewise, the Commission was highly suspicious of the way both EPC and the European Council could reduce its own authority in EC affairs and contaminate the Community method with intergovernamentalism*”

⁵¹⁵ SMITH, 2004, p. 155.

⁵¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “*EPC’s architects in the 1970s did recognize the need to invite the Commission ‘to make known its views’ to EPC in the event the activities of EPC affected the EC. Given this very limited formal mandate in EPC, practices here changed according to the issue at hand and the attitudes of the EU presidency and, to a lesser extent, the Political Committee. During EPC’s early years, the Commission’s role first involved providing advice on the economic implications of EPC initiatives, chiefly to help reinforce the damage-limitation norm of European foreign policy. At first it could be invited to EPC discussions as an observer or source of expertise on the EC, as with the CSCE and Euro-Arab Dialogue working groups on economic cooperation. The early years of the Euro-Arab dialogue also saw the development of an informal new institution, the ‘bicephalous presidency’ (consisting of representatives from the Commission and the EU presidency), to help share external representation and policy coordination*”

⁵¹⁷ SMITH, 2004, p. 155-156.

casos, eles eram admitidos em reuniões da CPE somente um quando ponto específico relevante para o CE estava sobre a mesa; em seguida, eram rapidamente conduzidos para fora. Um representante da Comissão participava como membro da delegação da Presidência da UE, e mesmo quando admitido, a Presidência podia muitas vezes decidir se o representante da Comissão poderia ser autorizado a falar. Na maioria dos casos, o representante da Comissão poderia assistir a reuniões do CPE somente com o consentimento de todos os Estados-membros da UE, o que nem sempre foi possível de alcançar. Finalmente, a Comissão não fora ainda formalmente vinculado à rede COREU até 1982, embora tenha sido ocasionalmente fornecido COREUs por diplomatas ‘pró-CE’. De acordo com membros do CPE, menores Estados da UE (muitas vezes Bélgica, Luxemburgo e Holanda) foram especialmente generosos no fornecimento à Comissão de informações da CPE que outros Estados da UE queriam sonegar^{518 519}.

Smith ressalta alguns fatores que explicam uma certa mudança com a expansão progressiva do papel da Comissão na CPE:

Parte da razão para esta mudança foi a participação muito positiva da Comissão no comitê preparatório para a Conferência Europeia de Segurança (CSCE). Isto também marcou a primeira vez que um grande Estado não-membro da UE, - a União Soviética - abertamente aceita envolvimento institucionalizado da Comissão em um processo diplomático. Além disso, a chegada do presidente Giscard d'Estaing da França, viu uma abordagem mais flexível para assuntos da UE, que incluía um papel expandido para a Comissão. Anteriormente, os franceses tinham sido um grande obstáculo para esse papel. Na verdade, os alemães, britânicos e holandeses começaram a sugerir a representação externa comum para CPE/CE em meados dos anos 1970, mas a oposição francesa impediu isto até o TUE. Mesmo após resistência francesa começar a ruir, eles ainda argumentaram contra a intervenção da Comissão por causa de sua ‘permeabilidade’^{520 521}.

⁵¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “Several EU governments viewed the Commission as the ‘virus of integration’ and wanted to isolate it completely from EPC. Commission officials from the period recall their humiliating treatment in EPC discussions; in some cases, they were admitted to EPC meetings only when specific point relevant to the EC were on the table, then were quickly ushered out. The Commission representative participated as a member of the EU’s presidency delegation, and even when admitted, the presidency could often decide whether the Commission representative could be allowed to speak at all. In most cases, the Commission representative could attend EPC meetings only with the consent of all EU member states, which was not always possible to achieve. Finally, the Commission was not even formally linked to the COREU network until 1982, although it was occasionally supplied with COREUs by ‘EC-friendly’ diplomats. According to EPC insiders, smaller EU states (often Belgium, Luxembourg, and the Netherlands) were especially generous in providing the Commission with EPC information that other EU states had wanted to keep from it”

⁵¹⁹ SMITH, 2004, p. 156.

⁵²⁰ Tradução livre do original em inglês: “Part of the reason for this change was the Commission’s very positive involvement in the preparatory committee for the European Security Conference (CSCE). This also marked the first time that a major non-EU state – the Soviet Union – openly accepted the Commission’s institutionalized involvement in a diplomatic process. In addition, the arrival of President Giscard d’Estaing of France saw a more flexible approach to EU affairs, which included an expanded role for the Commission. Previously, the French had been a major obstacle to such a role. In fact, the British, Dutch, and Germans began suggesting common external representation for EPC/EC in the mid-1970s, but French opposition held this up until the TEU. Even after French resistance began to crumble, they still argued against Commission involvement because of its ‘leakiness’”

⁵²¹ SMITH, 2004, p. 157.

O já mencionado Relatório de Londres foi responsável, em parte, pela codificação da maior participação da Comissão da CPE:

Isso se deve principalmente à influência de François Mitterrand e seu ministro do Exterior, Claude Cheysson, um ex-Comissário que testemunhou a exclusão da Comissão da CPE em primeira mão. A mudança de atitude francesa foi expressa em uma reunião do tipo Gymnich em 5-6 setembro de 1981, onde eles finalmente retiraram suas objeções à participação da Comissão por completo da CPE em todos os níveis^{522 523}.

Apesar dessa maior participação, a Comissão não ganhou novos poderes, ou seja, não teria havido supranacionalização da CPE, como destaca Smith:

a Comissão claramente não deveria ter quaisquer novas competências (uma das principais preocupações da Dinamarca), e teria sido sugerido que a Comissão fosse, na verdade, trazida para mais perto da CPE em parte para impedir que se tornasse um ‘canhão solto’ na política externa da UE. Outra preocupação foi a preservação da confidencialidade, e a Comissão foi obrigada a mostrar como ela iria lidar com informações sensíveis em CPE. Este foi considerado como não ser um grande problema para a Comissão, e os anos imediatamente seguintes ao Relatório de Londres assistiram à associação da Comissão com o CPE em todos os níveis, desde o Conselho Europeu a reuniões ministeriais da CPE até os importantes grupos de trabalho da CPE^{524 525}.

Além disso:

Uma reunião do tipo Gymnich em Abril de 1983 decidiu que a Comissão poderia ser permitida a representar a CPE no âmbito da Troika. O AUE, então, deu à Comissão sua primeira responsabilidade, legitimamente codificada (compartilhada com a Presidência) na CPE: garantir que a consistência das relações externas da UE, fosse buscada e mantida (artigo 30.5). Isso levou a Comissão para além de uma mera ‘associação’, ajudando a limitar ainda mais o caráter intergovernamental ‘de jure’ da CPE. Finalmente, nos termos do artigo 30.9, a Comissão deveria intensificar a cooperação entre os seus representantes credenciados em países terceiros e em organizações internacionais. Estas disposições deu à Comissão um status

⁵²² Tradução livre do original em inglês: “*This was mainly due to the influence of François Mitterrand and his foreign minister, Claude Cheysson, a former Commissioner who has witnessed the Commission’s exclusion from EPC firsthand. The French change of attitude was expressed at a Gymnich-type meeting on September 5-6, 1981, where they finally withdrew their objections to full Commission participation in EPC at all levels*”

⁵²³ SMITH, 2004, p. 157.

⁵²⁴ Tradução livre do original em inglês: “*the Commission clearly was not supposed to have any new powers (a major concern of Denmark), and it has been suggested that the Commission was actually brought closer to EPC in part to prevent it from becoming a ‘loose cannon’ in EU foreign policy. Another concern was the preservation of confidentiality, and the Commission was required to show how it would handle sensitive information in EPC. This was deemed not to be a major problem for the Commission, and the immediate years following the London Report saw the Commission’s association with EPC at all levels, from the European Council to EPC ministerial meetings to the all-important EPC working groups*”

⁵²⁵ SMITH, 2004, p. 157-158.

em CPE muito mais próximo ao dos Estados-membros da UE, muito além do que ela desfrutou durante os anos de formação da CPE^{526 527}.

Apesar desse ganho progressivo de participação por parte da Comissão, cabe reconhecer também as suas limitações burocráticas e suas tendências supranacionalizantes, que não impediram que os membros da UE ainda considerassem a inclusão dela na CPE benéfica. Desse modo, a estrutura interna da Comissão foi gradualmente adaptada para o aumento das tarefas em política externa:

Durante a era CPE, isto geralmente envolvia a Direção-Geral I (ou DG-I) para as relações externas (com os países industrializados) e DG-VIII para as relações com os países em desenvolvimento, com alguma participação de outras direções, se necessário. Em 1977, a Comissão estabeleceu o seu próprio escritório pequeno, mas permanente para lidar com assuntos CPE, onde não mais do que um punhado de funcionários da Comissão tratava da CPE em tempo integral. Também nessa época alguns serviços da Comissão começaram a ser anexados a embaixadas estrangeiras de países da UE que estão na Presidência da UE. A Comissão também assistiu a uma expansão de sua equipe em Bruxelas e no exterior, de 50 representação de países terceiros no final de 1970, para mais de 100 representações por final de 1980, além de mais delegações da Comissão para conferências e organizações internacionais. No entanto, coordenação e compartilhamento de informações entre as várias DGs (particularmente DG-I e da DG-VIII) envolvidos na política externa desenvolveram-se lentamente e com alguma dificuldade^{528 529}.

Desse modo, a Comissão foi gradativamente buscando organizar a confusão gerada pela burocracia interna, além de criar regras internas próprias, especialmente para lidar com documentos confidenciais:

⁵²⁶ Tradução livre do original em inglês: “*a Gymnich-type meeting in April 1983 decided that the Commission could be allowed to represent EPC in the Troika framework. The SEA then gave the Commission its first legitimate, codified responsibility (shared with the presidency) in EPC: ensuring that consistency of the EU’s external relations was sought and maintained (Article 30.5). This took the Commission beyond a mere ‘association’ while helping to limit further the ‘de jure’ intergovernmental character of EPC. Finally, under Article 30.9, the Commission was to intensify cooperation between its representatives accredited to third countries and to international organizations. These provisions gave the Commission a status in EPC much closer to that of EU member states, a far cry from what it has experienced during the formative years of EPC*”

⁵²⁷ SMITH, 2004, p. 158.

⁵²⁸ Tradução livre do original em inglês: “*During the EPC era, this generally involved Directorate-General I (or DG-I) for external relations (with industrialized countries) and DG-VIII for relations with developing countries, with some input from other Directorates as necessary. In 1977, The Commission established its own small but permanent office to handle EPC affairs, where no more than a handful of Commission officials dealt with EPC on a full-time basis. Also at this time some Commission staff began to be attached to foreign embassies of EU states holding the EU presidency. The Commission also saw an expansion of its staff in Brussels and overseas, from 50 representations in third countries by the late 1970s to over 100 representations by the late 1980s, plus more Commission delegations to international conferences and organizations. However, coordination and information-sharing among the various DGs (particularly DG-I and DG-VIII) involved in foreign policy developed slowly and with some difficulty*”

⁵²⁹ SMITH, 2004, p. 159.

Até o momento do AUE, a Comissão tinha institucionalizado seus próprios procedimentos internos de coordenação entre assuntos CPE e CE e representando-se em CPE, envolvendo principalmente o Presidente da Comissão, o Secretariado-Geral da Comissão, DG-I, e a DG-VIII. Essas ligações com a CPE foram geralmente estruturadas ao longo das mesmas linhas transgovernamentais - hierárquico e funcional - como as de Estados-membros da UE. Como resultado, a Comissão costumava conseguir encontrar uma posição política coerente na CPE^{530, 531}.

Além disso, Smith destaca que a influência da Comissão na CPE dependia muito do Estado que estivesse com a Presidência:

Como um intergovernamentalista deve esperar, os maiores Estados da UE (especialmente a França) preferiram minimizar a influência da Comissão, enquanto os menores Estados da UE (particularmente a Bélgica e Luxemburgo) valorizaram o apoio da Comissão na política externa da UE^{532, 533}.

O referido autor identifica a influência da Comissão em pelo menos seis diferentes áreas da CPE: memória institucional, fonte de informação e expertise, definição de agenda, representação internacional, agente implementador e monitorador de políticas e, por fim, defensora de mudanças institucionais, tanto internas quanto externas (incentivando outros blocos regionais). Além disso, a Comissão também foi influenciada pela CPE, especialmente com o aumento do foco em questões de segurança.

Além da Comissão, outra burocracia relevante para a política externa da CE era o Secretariado da CPE. Segundo Smith, as origens desse órgão estão ligadas a:

prática informal de partilha de alguns dos encargos da Presidência da UE entre os membros da Troika. Em 1977, os Estados da UE em silêncio adotaram a prática de destacar alguns de seus funcionários juniores para o próximo Estado na Presidência da UE como uma equipe de apoio para ajudar com a transição. Esta prática de diplomatas de empréstimo foi formalizado no Relatório de Londres e tornou-se especialmente útil para ajudar a manter contatos CE/CPE com a Turquia após a adesão da Grécia à UE. Ela também

⁵³⁰ Tradução livre do original em inglês: *“By the time of the SEA, the Commission had institutionalized its own internal procedures for coordinating EPC and EC affairs and representing itself in EPC, mainly involving the president of the Commission, the Commission Secretariat-General, DG-I, and DG-VIII. These links with EPC were generally structured along the same transgovernmental lines – hierarchical and functional – as those of EU member states. As a result, the Commission usually managed to find a coherent EPC policy position”*

⁵³¹ SMITH, 2004, p. 159-160.

⁵³² Tradução livre do original em inglês: *“As an intergovernmentalist might expect, larger EU states (particularly France) preferred to minimize the Commission’s influence, while the smaller EU states (particularly Belgium and Luxembourg) appreciated the support of the Commission in EU foreign policy”*

⁵³³ SMITH, 2004, p. 160.

ajudou a educar funcionários sobre os ministérios do exterior nacionais de seus parceiros e do funcionamento da rede CPE^{534 535}.

Assim, foi sendo percebida a necessidade de funcionários que tocassem a CPE, tendo a Presidência alemã de 1983 formado até um grupo de trabalho para isso. A questão do secretariado permanente, porém, só foi resolvida com o AUE:

A França finalmente aceitou que o Secretariado serviria a CPE, e não o Conselho Europeu, e desistiu de sua insistência de longa data de que qualquer Secretariado da CPE deveria ser baseado em Paris. A ideia do Secretariado posou um problema especialmente difícil para os pequenos Estados da UE: muitas vezes precisavam de ajuda administrativa durante suas Presidências da UE, mas ainda estavam cautelosos com qualquer organização CPE permanente (ou seja, intergovernamental) e estavam relutantes em confiar demais nos maiores Estados da UE. Tendo em conta todas estas preocupações, as propostas britânicas e italianas de um Secretariado 'minimalista' da CPE finalmente prevaleceram^{536 537}.

Dessa maneira, nessa fase inicial, “as tarefas do Secretariado de início eram administrativas e organizacionais, foi baseado em Bruxelas, e deveria servir a Presidência da UE (ou o Comitê Político)^{538,539}. Além disso, como já mencionado, seu pessoal era bastante reduzido:

consistia de apenas 17 pessoas de início: cinco funcionários diplomáticos mais um Chefe, apoiados por uma pequena equipe administrativa. Todos foram destacados pelos ministérios do exterior nacionais, e foram responsáveis por pastas de políticas específicas (geográfica e funcional). O Secretariado não era tão forte como propostas franco-alemãs sugeriam, sem orçamento ou autoridade própria. Nem ele estava envolvido em diálogos

⁵³⁴ Tradução livre do original em inglês: “*informal practice of sharing some of the burden of the EU presidency among members of the Troika. In 1977 EU states quietly adopted the practice of seconding a few of their junior officials to the next EU presidency state as a support team to assist with the transition. This practice of lending diplomats was formalized in the London Report and it became especially useful to help maintain EU/EPC contacts with Turkey after the accession of Greece to the EU. It also helped educate officials about the national foreign ministries of their EPC partners and the functioning of the EPC network*”

⁵³⁵ SMITH, 2004, p. 166.

⁵³⁶ Tradução livre do original em inglês: “*France finally accepted that the Secretariat would serve EPC, not the European Council, and it gave up its long-held insistence that any EPC Secretariat must be based in Paris. The Secretariat idea posed an especially difficult problem for small EU states: they often needed administrative help during their EU presidencies, but were still wary of any permanent EPC (i.e., intergovernmental) organization and were reluctant to rely too heavily on the larger EU states. Given all these concerns, British and Italian proposals of a 'minimalist' EPC Secretariat finally prevailed*”

⁵³⁷ SMITH, 2004, p. 167.

⁵³⁸ Tradução livre do original em inglês: “*the Secretariat's tasks at first were administrative and organizational, it was based in Brussels, and it was supposed to serve the EU presidency (or the Political Committee)*”

⁵³⁹ SMITH, 2004, p. 167.

políticos ou ações. O Secretariado era totalmente dependente da Presidência da UE^{540, 541}.

Cumprе ressaltar, ainda:

O funcionamento diário do Secretariado era pago pelas administrações nacionais (Presidência da UE). E, embora o Secretariado ficasse localizado no edifício do Secretariado do Conselho, foi claramente isolado do resto do Secretariado do Conselho por portas com fechaduras especiais^{542, 543}.

Uma das maiores conquistas do Secretariado da CPE parece ser que as reuniões dos grupos de trabalho passaram a ser em Bruxelas, e não mais no país que detinha a Presidência, fazendo com que o diálogo com grupos regionais passasse a ser liderado por um funcionário do Secretariado. O papel do Chefe do Secretariado também deve ser destacado, especialmente nas relações com o Parlamento Europeu. Smith resume em três pontos a relevância desse novo órgão:

primeiro, o seu ‘efeito simbólico’, em que representou a quebra de resistência a uma organização permanente para a CPE de qualquer tipo; em segundo lugar, o seu ‘efeito de permanência’, como um repositório central de documentos e atividades da CPE, que se tornou mais consistente sobre tempo; e terceiro, o seu efeito de socialização, no sentido de que ele ajudou diplomatas nacionais a trabalhar juntos, confiar um no outro, buscar uma perspectiva europeia comum sobre os problemas externos, e expressar essa visão ao PE e ao mundo exterior^{544, 545}.

⁵⁴⁰ Tradução livre do original em inglês: “*consisted of only seventeen people at first: five diplomatic officials plus a Head, supported by a small administrative staff. All were seconded from national foreign ministries, and were responsible for specific policy dossiers (geographic and functional). The Secretariat was not nearly as strong as Franco-German proposals suggested, with no budget or authority of its own. Nor it was involved in political dialogues or actions. The Secretariat was entirely dependent on the EU presidency*”

⁵⁴¹ SMITH, 2004, p. 167-168.

⁵⁴² Tradução livre do original em inglês: “*The daily operation of the Secretariat was paid by national administrations (the EU presidency). And although the Secretariat was located in the Council’s Secretariat building, it was clearly isolated from the rest of the Council Secretariat by doors with special locks on them*”

⁵⁴³ SMITH, 2004, p. 168.

⁵⁴⁴ Tradução livre do original em inglês: “*first, its ‘symbolic effect’, in that it represented the breakdown of resistance to a permanent organization for EPC of any kind; second, its ‘permanence effect’, as a central repository for EPC documents and activities, which became more consistent over time; and third, its socialization effect, in the sense that it helped national diplomats work together, trust each other, search for a common European view on external problems, and express that view to the EP and the outside world*”

⁵⁴⁵ SMITH, 2004, p. 169-170.

O Parlamento tinha um papel apenas opinativo e “deveria ser consultado sobre as discussões ocorridas no Conselho, porém sem poder influir nas decisões finais”^{546,547}. Já segundo Smith, o PE “fortemente pressionava por mais envolvimento, mas não tinha o poder de se afirmar na CPE”^{548,549}. Além disso, “o PE tem lutado durante anos com a sua própria legitimidade e autoridade dentro da UE como um todo, que são muito mais importantes do que o seu papel específico na política externa da UE”^{550,551}. Um de seus poderes mais relevantes seria “o ‘procedimento de parecer favorável’ (artigo 238) do AUE que explicitamente dá ao PE o direito de aprovar Acordos de Associação e de adesão da CE”^{552,553}. Smith também destaca as maneiras em que o PE afetava de maneira indireta a CPE: “audiências, investigações, missões de busca factual e delegações parlamentares”^{554,555}. Também cumpre observar que “O PE também tem apelado para mais supranacionalização da tomada de decisão em política externa da UE (e CE), por mais controle democrático da política externa, e um maior envolvimento nos assuntos da UE pela Comissão”^{556,557}.

Apesar dos resultados insatisfatórios da CPE, gradativamente no final da década de 1980 os europeus foram aprofundando sua cooperação na área política e apontando para uma reafirmação da defesa europeia, como destaca Ferreira-Pereira:

a União da Europa Ocidental (UEO) foi revitalizada e foram adoptadas iniciativas políticas suscitando uma reflexão comum sobre as questões de segurança e defesa. De entre essas iniciativas, importa salientar a carta aberta franco-alemã endereçada em Abril de 1990 à Presidência irlandesa da CE sugerindo a convocação de uma CIG sobre a União Política que deveria ter

⁵⁴⁶ Tradução livre do original em espanhol: “*debería ser consultado sobre las discusiones ocurridas en el Consejo, pero sin poder influir en las decisiones finales*”

⁵⁴⁷ SARAIVA, 1996, p. 63.

⁵⁴⁸ Tradução livre do original em inglês: “*strongly pushed for more involvement but lacked the power to assert itself in EPC*”

⁵⁴⁹ SMITH, 2004, p. 170.

⁵⁵⁰ Tradução livre do original em inglês: “*the EP has struggled for years with its own legitimacy and authority within the EU as a whole, which are far more important than its specific role in EU foreign policy*”

⁵⁵¹ SMITH, 2004, p. 171.

⁵⁵² Tradução livre do original em inglês: “*the ‘assent procedure’ (Article 238) of the SEA explicitly gives the EP the right to approve the EC’s Association and Accession Agreements*”

⁵⁵³ SMITH, 2004, p. 172.

⁵⁵⁴ Tradução livre do original em inglês: “*hearings, investigations, fact-finding missions, and parliamentary delegations*”

⁵⁵⁵ SMITH, 2004, p. 172.

⁵⁵⁶ Tradução livre do original em inglês: “*The EP also has consistently called for more supranationalization of EU foreign policy (and EC) decision-making, for more democratic control of foreign policy, and for more involvement in EU affairs by the Commission*”

⁵⁵⁷ SMITH, 2004, p. 174.

como objectivo primário o desenvolvimento progressivo de uma política externa e de segurança comum⁵⁵⁸

Com base no exposto, nota-se que o AUE, ao trazer a CPE à estrutura dos tratados, ajudou a construir a “pré-história” da PESC, estabelecendo os alicerces necessário para seu desenvolvimento. A aproximação da Comissão e do Parlamento em relação à CPE, apesar de ressaltadas por parte da doutrina, pode ser considerada secundária, mal representando um impacto em relação à supranacionalidade. A codificação dos costumes também não chega a ser de maior relevância, uma vez que a regra já existia. A criação de um secretariado permanente exclusivo, embora pequeno, para lidar com assuntos CPE, parece ser a principal supranacionalização do AUE em termos de política externa, uma vez que significou transferência de competências dos Estados para uma burocracia internacional, conforme esclarecido no primeiro capítulo. No entanto, o caráter eminentemente intergovernamental da CPE permaneceu, e essa característica seria repassada em grande medida à PESC, como será visto a seguir.

2.4 O TRATADO DE MAASTRICHT

Assim, foi somente com o Tratado de Maastricht de 1992, assinado pelos então doze membros da agora União Europeia (UE), que a PESC foi criada dentro das estruturas dos tratados. Apesar disso, a PESC apresenta vários elementos de continuidade em relação à CPE, especialmente a separação entre assuntos econômicos e políticos, como destaca Saraiva: “apesar das modificações, muitos elementos do processo de elaboração e implementação da política externa europeia na prática persistirão, como os problemas nas articulações entre as dimensões⁵⁵⁹⁻⁵⁶⁰”.

Desse modo, percebe-se que a CPE, como precursora da PESC, trouxe consigo um caráter deveras intergovernamental que, com o passar dos anos, recebeu alguns aspectos supranacionalizantes, especialmente com o envolvimento cada vez maior da Comissão, do Parlamento e com a criação do Secretariado. Desse modo, a CPE, com um sistema mais informal e descolado da CE e de seus procedimentos abriu caminho para uma PESC que tenderia a ter ainda mais aspectos supranacionais.

⁵⁵⁸ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 93.

⁵⁵⁹ Tradução livre do original em espanhol: “a pesar de las modificaciones, muchos elementos del proceso de elaboración e implementación de la política externa europea en la práctica persistirán, como los problemas en las articulaciones entre las dimensiones”

⁵⁶⁰ SARAIVA, 1996, p. 22.

Para François D’Arcy⁵⁶¹, ao analisarmos as políticas externas da UE, enfrentamos problemas jurídicos, políticos e teóricos. Juridicamente, a União só possui as competências atribuídas pelos Tratados. D’Arcy adota a expressão “políticas externas” porque entende que a UE tem três diferentes políticas exteriores: a Política Comercial Comum, a Cooperação para o Desenvolvimento e a PESC. Outros autores, como Miriam Gomes Saraiva⁵⁶², dividem a política externa da UE em pelo menos duas áreas: política (PESC), de características mais intergovernamentais, e econômica (Comercial e Cooperação para o Desenvolvimento), mais supranacional. Para a referida autora, política externa “corresponde a ‘uma área de atividade governamental que se refere às relações entre o Estado e outros atores, particularmente outros Estados, no sistema internacional^{563,,564}”.

De todo modo, importa ressaltar que no contexto do pós-Guerra Fria foi gestada a PESC, criada pelo Tratado de Maastricht, que entrou em vigor no ano de 1993. Para muitos autores da área de relações internacionais, o fim da bipolaridade favoreceu o estabelecimento da PESC. Desse modo, apontaremos aspectos sistêmicos que podem ter levado a esse dispositivo do Tratado de Maastricht. O final da Guerra Fria parece ter incentivado a criação da PESC no âmbito europeu, na medida em que eventos como a queda do Muro de Berlim e a pressão pela reunificação das duas Alemanhas ocorriam paralelamente a duas conferências intergovernamentais que pretendiam reformar as instituições européias.

Laura Ferreira-Pereira, por sua vez, destaca também o papel da Guerra do Golfo, liderada pelos EUA contra o Iraque sob autorização da ONU, na gestação da PESC:

a crise no Golfo Pérsico destacou as enormes dificuldades da CPE para lidar com crises internacionais, mas também a incapacidade da CE de agir como uma frente unida e, desta forma, influenciar o curso dos eventos internacionais. Pela mesma altura, assistiu-se à reunificação da Alemanha que, apesar de trazer consigo a visão de uma Nova Europa, suscitou uma “angst” generalizada com respeito ao ressurgimento de uma Alemanha forte e, por consequência, a necessidade de reforçar a ancoragem deste país ao processo de integração europeia. Do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos reclamavam uma maior responsabilidade da CE no domínio da segurança e defesa por forma a estabelecer-se uma divisão do trabalho mais equitativa no que toca à gestão da segurança europeia e internacional⁵⁶⁵

⁵⁶¹ D’ARCY, 2002.

⁵⁶² SARAIVA, 1996.

⁵⁶³ Tradução livre do original em espanhol: “corresponde a ‘un área de actividad gubernamental que se refiere a las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados, en el sistema internacional”

⁵⁶⁴ SARAIVA, 1996. p. 23.

⁵⁶⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 93-94.

Diante disso, foi convocada uma CIG sobre a União política “na esteira da proposta de Kohl e Mitterrand, que teve início em 14 de Dezembro de 1990”. Para melhor entendermos a PESC, além de levarmos em conta o contexto mundial em que ocorreu o fim da bipolaridade, empreenderemos uma análise das negociações que levaram a sua criação, com a assinatura do Tratado de Maastricht. Pretende-se, ainda, analisar os desenvolvimentos da PESC, pois como nos lembram Cavazza e Pelanda: “há conexões entre o que aconteceu antes de Maastricht, que aconteceu em Maastricht, e que poderia acontecer após Maastricht”^{566,567}. Ao analisarmos as negociações que levaram à criação da PESC da UE, temos que inseri-las no contexto em que ocorreram.

Em primeiro lugar, devemos ter em conta a queda do Muro de Berlim e a consequente reunificação da Alemanha. Esse último fato implicou numa mudança dentro da própria União Européia, já que a Alemanha, membro fundador da UE, teve seu poder aumentado, em termos populacionais, territoriais, econômicos e políticos. Uma reforma das instituições européias tinha que levar isso em conta. Em segundo lugar, temos o fim da Guerra Fria, que leva a Europa ocidental a repensar seu papel no continente e suas relações com o mundo, em especial com os Estados Unidos, a única superpotência restante. Michael Smith ressalva contudo:

também está claro que as reformas institucionais específicas de política externa da UE resultante destes eventos refletiu em grande parte processos endógenos, dependentes do caminho. Ao invés de uma ruptura decisiva com o passado, a PESC representou uma progressão natural, lógica, tanto esclarecendo o que tinha sido alcançado através de CPE e construindo apenas alguns objetivos e procedimentos verdadeiramente inovadores para aquele mecanismo^{568,569}.

Além disso, as negociações em torno de uma política externa comum ocorreram simultaneamente às discussões sobre uma união econômica e monetária. Os europeus realizaram duas Conferências Intergovernamentais (CIG) separadas para tratar desses assuntos, mas que ocorreram ao mesmo tempo: a Conferência sobre a União Política e a

⁵⁶⁶ Tradução livre do original em inglês: “*There are connections between what happened before Maastricht, what happened in Maastricht, and what might happen following Maastricht*”.

⁵⁶⁷ CAVAZZA, Fabio Luca, e PELANDA, Carlo. Maastricht: Before, During, After. **Daedalus**. Cambridge, Spring, 1994. p. 53.

⁵⁶⁸ Tradução livre do original em inglês: “*it is also clear that the specific institutional reforms of EU foreign policy resulting from these events largely reflected endogenous, path-dependent processes. Rather than a decisive break with the past, the CFSP represented a natural, logical progression by both clarifying what had been achieved through EPC and building only a few truly innovative goals and procedures to that mechanism*”

⁵⁶⁹ SMITH, 2004, p. 176.

Conferência sobre a União Econômica. As barganhas em torno dessas duas negociações são de extrema relevância para entendermos como a Europa resolveu adotar a PESC. Cumpre ressaltar, ainda, que apenas os doze países membros da então Comunidade Européia participaram das negociações.

Para Joana Stelzer, “o Tratado da União Européia (UE) resultou dos avanços percebidos com o Ato Único e significou um novo passo no processo de integração”⁵⁷⁰. A referida autora nos traz a posição de José Pelouro das Neves a respeito do processo negociador:

a negociação do Tratado de Maastricht visou vir ao encontro de duas ordens de preocupações: no plano político, responder aos desafios suscitados pela situação a Leste e pelas novas relações de força e riscos que dela decorriam; no domínio econômico, estabelecer mecanismos que reforçassem a posição da Europa como um dos pólos dominantes, assegurando a sua coesão, a estabilidade monetária e as vantagens do mercado único⁵⁷¹

Para Stelzer o objetivo da criação da PESC era “proporcionar um reforço do seu papel no mundo e salvaguardar os interesses fundamentais da UE. Uma Política Externa Comum representou a adoção de posições comuns frente às questões internacionais sempre que se considerarem necessárias”⁵⁷². Sérgio Saba, por sua vez, destaca que “a mais importante inovação do TUE é a constituição solene de uma União Européia fundada sobre as três comunidades completadas pelas políticas e formas de cooperação instituídas na sistemática do tratado – vale dizer, nos planos de política externa, segurança comum, justiça e negócios internos (art. 1.º)”⁵⁷³. O referido autor ainda ressalta que “a União procura afirmar a identidade do continente no cenário internacional, através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum”⁵⁷⁴.

Stanley Hoffmann tem a seguinte visão do contexto por que passava a Comunidade Européia no início das negociações:

Com a integração econômica em grande parte realizada, duas outras tarefas assumiram uma importância crescente: a união monetária, para consolidar o empreendimento econômico, tanto na Europa Ocidental e no mundo, e uma

⁵⁷⁰ STELZER, 2000, p. 39.

⁵⁷¹ STELZER, 2000, p. 39.

⁵⁷² STELZER, 2000, p. 40.

⁵⁷³ RATTON SANCHEZ, Michelle; AMARAL JUNIOR, Alberto. (Orgs.). **União Européia**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 31.

⁵⁷⁴ RATTON SANCHEZ; AMARAL JUNIOR, 2002, p. 31.

política diplomática e de defesa comuns para que o novo gigante econômico deixasse de ser um anão geopolítico^{575,576}.

Para Desmond Dinan, por sua vez: "A política externa e de segurança comum foi uma das questões mais espinhosas da conferência. Política externa e de segurança estava no cerne da soberania nacional^{577,578}. O referido autor ainda faz referência ao contexto e que se desenrolaram as negociações, especialmente os conflitos da Ex-Iugoslávia: "A deterioração da situação Iugoslava e a linha divisória dentro da CE sobre o reconhecimento diplomático coincidem com a Cúpula de Maastricht"^{579,580}.

Andrew Moravcsik⁵⁸¹, ao analisar essas negociações, destaca a União Econômica e Monetária, deixando a União Política em segundo plano, mas reconhecendo que há uma inter-relação entre as duas. Para ele, parece haver uma predominância da economia sobre a política nas negociações, o que acaba influenciando no resultado final das duas Conferências. Apesar disso, o próprio autor cita o presidente do Banco Central de Hamburgo, Wilhelm Nölling, que considera a controvérsia a respeito da nova ordem monetária europeia uma discussão sobre poder, influência e busca de interesses nacionais: "Nós não devemos ter ilusões - a presente controvérsia sobre a nova ordem monetária europeia é sobre o poder, influência, e a perseguição dos interesses nacionais"^{582,583}. Moravcsik chega a classificar como modestos os resultados da Conferência sobre a União Política.

Ao analisar as Conferências, Moravcsik cita alguns autores com uma visão neo-realista do processo, que enfatizam fatores como a reunificação alemã e a revolução geopolítica de 1989. Alguns vêem as negociações como uma tentativa de conter a Alemanha numa Europa integrada, principalmente por parte da França. Outros apontam a aceitação alemã da união monetária como troca pela aprovação da reunificação por

⁵⁷⁵ Tradução livre do original em inglês: "*With economic integration largely accomplished, two further tasks assumed increasing importance: monetary union, to consolidate the economic enterprise both within Western Europe and in the world, and a common defense and diplomatic policy so that the new economic giant would cease being a geopolitical dwarf*".

⁵⁷⁶ HOFFMANN, Stanley. *Europe's Identity Crisis Revisited*. **Daedalus**. Cambridge, Spring, 1994. p. 10.

⁵⁷⁷ Tradução livre do original em inglês: "*The common foreign and security policy was one of the trickiest issues in the conference. Foreign and security policy was at the core of national sovereignty*".

⁵⁷⁸ DINAN, Desmond. **Europe Recast: a history of European Union**. Boulder: Rienner, 2004. p. 253.

⁵⁷⁹ Tradução livre do original em inglês: "*The deterioration of the Yugoslav situation and the row within the EC about diplomatic recognition coincided with the Maastricht summit*".

⁵⁸⁰ DINAN, 2004, p. 255.

⁵⁸¹ MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

⁵⁸² Tradução livre do original em inglês: "*We should be under no illusions – the present controversy over the new European monetary order is about power, influence, and the pursuit of national interests*".

⁵⁸³ MORAVCSIK, 1998, p. 379.

parte do Ocidente. Outras perspectivas de análise sublinham o poder dos funcionários supranacionais ao estabelecer a agenda ou ainda a ideologia federalista como principais responsáveis pelos resultados obtidos em Maastricht. Todos esses argumentos são desafiados por Moravcsik, não em sua plenitude, mas como explicações centrais do processo.

O referido autor destaca que as preferências nacionais eram guiadas, essencialmente, pelos interesses econômicos, os quais não mudaram com a queda do Muro. Os comprometimentos firmes da França e da Alemanha com a UEM são anteriores à queda do Muro, e não teriam mudado nem com a reunificação em 1990. O Reino Unido, por outro lado, sempre se opôs a essa iniciativa franco-alemã, e também manteve sua posição inalterada. Tal posição de Moravcsik, porém, é contestada por autores como van Staden e Kreemers, que alegam que:

a reunificação alemã – consequência imediata do fim da Guerra Fria - lançou o ‘aprofundamento’ do projeto europeu para adaptar-se a um maior poder da Alemanha nas instituições da UE. Isto significou a substituição da antiga cooperação política europeia por uma política externa e de segurança comum (PESC)^{584 585}.

Cumprir observar que as negociações para Maastricht tiveram um caráter essencialmente intergovernamental, ficando as influências supranacionais e transnacionais em um segundo plano. As decisões finais pareceram refletir melhor as posições defendidas pela Alemanha, o país que, em tese, tinha mais para abrir mão nas negociações monetárias. Além disso, países que eram relativamente contra um aprofundamento da integração, como a Grã-Bretanha, eram ameaçados de exclusão, o que confirma o caráter intergovernamental da negociação. Para Moravcsik, o que melhor explica as negociações e o resultado final de Maastricht é "uma combinação de interesses econômicos duradouros, assimetrias de interdependência, e o desejo de coordenar a política dentro de uma estrutura que garantisse compromissos mais críveis"^{586,587}.

⁵⁸⁴ Tradução livre do original em espanhol: “*la reunificación alemana – consecuencia inmediata del fin de la guerra fría – puso en marcha la ‘profundización’ del proyecto europeo para afianzar a una Alemania con mayor peso en las instituciones comunitarias. Esto suponía sustituir la antigua cooperación política europea por una política exterior y de seguridad común (PESC)*”.

⁵⁸⁵ VAN STADEN, Alfred, e KREEMERS, Bert. Hacia una política de seguridad y defensa europea. **Política Exterior**, Madrid, 76, Jul/Ago, 2000. p. 96.

⁵⁸⁶ Tradução livre do original em inglês: “*a combination of enduring economic interests, asymmetries of interdependence, and the desire to coordinate policy within a structure that assured more credible commitments*”.

Como ressaltado anteriormente, a França e a Alemanha já haviam acordado um aprofundamento em direção à UEM antes de 1989. A oposição britânica sob Margaret Thatcher foi amenizada com John Major, que não queria ser excluído de um acordo franco-alemão. Apesar disso, havia divergências até mesmo nas posições da França e da Alemanha. Enquanto ambos os países concordavam com a criação de um Banco Central Europeu (BCE), a Alemanha queria um BCE forte e independente e a França visava um maior controle político sobre o órgão. O Reino Unido tentava adiar uma transição para a UEM o máximo possível.

Como resultado dessas conferências tivemos o Tratado de Maastricht⁵⁸⁸, que, além de fundar a UE e o euro, criou a PESC num reforço à anterior Cooperação Política Européia e também fez da União da Europa Ocidental (UEO) um componente da segurança do continente vinculada à UE e à OTAN. Para Desmond Dinan, contudo:

O pilar intergovernamental do tratado sobre política externa e de segurança era menos uma partida radical do que a continuação dos esforços dos Estados membros desde os anos 1970 para coordenar as suas políticas externas. A mudança de nome da cooperação política europeia para a política externa e de segurança era mais portentoso que o provável impacto dos novos instrumentos descritos no segundo pilar^{589 590}.

A referência ao segundo pilar faz alusão à nova estrutura da União Europeia, agora baseada em três pilares. O primeiro pilar, também conhecido como pilar comunitário porque caminhava em direção à supranacionalidade, abrigava a Comunidade Europeia (CE). Os outros dois pilares, eminentemente intergovernamentais, nos quais os Estados resistiam em ceder competências à União, eram compostos pela PESC (segundo pilar) e pela “Justiça e Assuntos Internos” (JAI, terceiro pilar). Ferreira-Pereira destaca algumas contradições nesse formato:

Todavia, a nova política devia estribar-se nas instituições comunitárias. O processo de decisão continuou também a ser governado pela regra da unanimidade (Art. J.8 n.o 2) ainda que a possibilidade de as decisões serem

⁵⁸⁷ MORAVCSIK, 1998, p. 386.

⁵⁸⁸ Também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), teve seu texto aprovado pelo Conselho Europeu reunido em Maastricht em dezembro de 1991, foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de novembro de 1993.

⁵⁸⁹ Tradução livre do original em inglês: “*the treaty’s intergovernmental pillar on foreign and security policy was less a radical departure than a continuation of the member states’ efforts since the early 1970s to coordinate their foreign policies. The change of name from European Political Cooperation to the common foreign and security policy was more portentous than the likely impact of the new instruments outlined in the second pillar*”.

⁵⁹⁰ DINAN, 2004. p. 257.

adoptadas por maioria qualificada tenha ficado configurada no contexto do princípio da ação comum. Tratava-se de uma inovação relativamente à CPE que se revestia, porém, de sérias limitações. Apesar de o Conselho concentrar a maior competência em termos de formulação e implementação da PESC, o Parlamento e a Comissão foram formalmente associados aos trabalhos realizados no domínio do segundo pilar, assim como, à sua implementação. O Conselho Europeu foi investido de poderes para definir os princípios e as orientações gerais da PESC (Art. J.8 n.o 1); e a Presidência, da sua parte, viu o seu papel reforçado ao ser incumbida da representação da UE nas matérias do âmbito da PESC e responsabilizada pela execução das ações comuns (Art. J.5 n.o 1 e 2)¹¹. Tal como sucedera no âmbito da CPE, o Tribunal de Justiça foi mantido fora do quadro institucional da PESC, não podendo, portanto, exercer qualquer escrutínio sobre as questões de política externa e segurança⁵⁹¹

Aqui cabe uma observação em relação à Corte do Luxemburgo, que agora passa a ser denominado Tribunal de Justiça da UE (TJUE). Segundo Michael Smith, citando observações de Eaton:

O Tribunal de Justiça é mencionado no TUE, mas o seu papel no processo de PESC em grande parte seguiu a tradição estabelecida na CPE. Por força do artigo L, o TJCE foi formalmente impedido de ter jurisdição sobre a PESC. Esta disposição foi ainda mais qualificada pelo artigo M, que dizia que nada no TUE prejudicaria os tratados emendando a CE (além das emendas previstas no TUE). Em outras palavras, as atividades da PESC não poderiam ser utilizadas para modificar ou prejudicar as competências da comunidade. Isto significa que o Tribunal de Justiça ‘pode e deve policiar a fronteira entre o pilar comunitário e da PESC’^{592, 593}

Em outra interpretação extensiva das competências do TJUE em relação à PESC, o referido autor sublinha ainda que:

O Tribunal de Justiça já tinha a capacidade de impor multas a Estados que não cumprissem as suas sentenças no primeiro pilar (artigo 171.2); esta disposição, possivelmente, poderia ser estendida para as competências da PESC (e JAI), tais como sanções, controles de exportação, alfândega, e política de visto/asilo, claramente se sobrepunham às da CE e podem, eventualmente, exigir revisão pelo Tribunal de Justiça, que é legalmente obrigado a proteger a ordem jurídica da 'Comunidade', e não a da PESC (ou JAI)^{594, 595}

⁵⁹¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 95-96.

⁵⁹² Tradução livre do original em inglês: “the ECJ is mentioned in the TEU, but its role in the CFSP process largely followed the tradition set down under EPC. Under Article L the ECJ was formally prevented from having jurisdiction over the CFSP. This provision was further qualified by Article M, which provided that nothing in the TEU shall affect the treaties amending the EC (other than amendments provided for in the TEU). In other words, CFSP activities could not be used to modify or undermine Community competencies. This means that the ECJ ‘can and must police the borderline between the Community pillar and the CFSP’”

⁵⁹³ SMITH, 2004, p. 189.

⁵⁹⁴ Tradução livre do original em inglês: “the ECJ now had the ability to impose fines on states that did not comply with its rulings in the first pillar (Article 171.2); this provision possibly could be extended to the CFSP (and JHA) competencies, such as sanctions, export controls, customs, and visa/asylum policy,

Ainda com relação ao processo decisório, em que a regra da maioria era ofuscada em grande medida de pela regra da unanimidade, Ferreira-Pereira tece as seguintes considerações:

O alcance da votação por maioria qualificada manteve-se reduzido e condicionado a decisões, previamente decididas por unanimidade em sede do Conselho, sobre matérias específicas não abrangidas pela regra da unanimidade (Art. J.3. n.o 2). Na prática, portanto, a maioria qualificada manteve-se refém da unanimidade, no sentido em que permitia, por parte dos Estados-membros, o exercício do veto sobre decisões que podiam, por princípio, ser adoptadas por maioria. Adicionalmente, mesmo que uma decisão fosse adoptada por maioria qualificada, foram previstas cláusulas de salvaguarda que autorizavam os países a endossarem uma posição independente no caso de ‘se verificar uma alteração de circunstâncias com nítida incidência numa questão que seja objecto de uma acção comum’ (Art. J.3 n.o 3); no caso de ‘necessidade imperiosa decorrente da evolução da situação’ (Art. J.3 n.o 6); e aquando da ocorrência de ‘dificuldades importantes na execução de uma acção comum’ (Art. J.3 n.o 7). Finalmente, a maioria qualificada não tinha aplicação a acções com implicações na esfera da defesa⁵⁹⁶.

A transformação da CPE em PESC, desse modo, para Ferreira-Pereira dava mais continuidade e até reforçava seu carácter de cooperação intergovernamental, do que representava um avanço em direção a uma maior comunitarização, uma vez que:

nasceu desprovida de uma estrutura institucional forte, de um processo de decisão bem articulado, e de uma estratégia coerente com uma calendarização de acções bem definida e com critérios objectivos para avaliar os progressos realizados ou sanções para aqueles que simplesmente não cumprem a regras estabelecidas⁵⁹⁷.

Já para Michael Smith, a PESC representou uma maior institucionalização da CPE, constituindo agora uma verdadeira “governança”:

apesar de alguns elementos da intergovernamentalismo serem preservados (principalmente o papel do Conselho Europeu e os limites na tomada de decisões por maioria qualificada), muitos outros aspectos do processo político da PESC justificam o uso do termo ‘governança’, embora não seja necessariamente governança ‘supranacional’, para descrever o funcionamento da PESC, pelo menos em termos de suas disposições formais do tratado^{598 599}.

clearly overlapped with those of EC and might eventually require review by the ECJ, which is legally bound to protect the ‘Community’s’ legal order, not that of the CFSP (ou JHA)”

⁵⁹⁵ SMITH, 2004, p. 189.

⁵⁹⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 95.

⁵⁹⁷ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 96.

⁵⁹⁸ Tradução livre do original em inglês: “*although some elements of intergovernmentalism were preserved (mainly the role of the European Council and the limits on decision-making by QMV), many*

No âmbito da PESC, foram criadas as “ações comuns”, nas quais a UE tinha alguns:

objectivos, tais como: a promoção de um espírito de lealdade e solidariedade mútua, a manutenção da independência e o reforço da segurança da União, e a consolidação da democracia, da regra do direito, assim como, do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (Art. J.1)⁶⁰⁰.

Além disso, cumpre ressaltar a quebra do tabu da defesa no âmbito da integração, também sublinhado por Ferreira-Pereira:

as disposições da PESC foram além do domínio da política externa e da segurança ao incluírem a perspectiva de uma defesa comum. Efectivamente, o Artigo J.4 (conhecido como o ‘artigo da defesa’) foi a ponto de estipular que: ‘A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum.’ (Art. J.4 n.o 1) O mesmo artigo determinou ainda que à UEO, como ‘parte integrante do desenvolvimento da União Europeia’, caberia preparar e executar ‘as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa’ (Art. J.4 n.o 2). Depois de, durante décadas, assentirem na inércia institucional e operativa da UEO, os países europeus sinalizavam agora a sua determinação em apoiar explicitamente o papel, a responsabilidade e o contributo desta aliança em todas as situações que exigissem competências militares, como componente militar da UE. Nesta perspectiva, no seu espírito e letra, o Artigo J.4. quebrou o tabu que historicamente envolvia o projecto da defesa europeia desde 1954.⁶⁰¹

De todo modo, Maastricht parece ter sido um passo adiante na cooperação europeia em segurança e defesa:

parece indisputável que as disposições da PESC representaram um passo significativo no processo de integração política. Isto porque engendraram um compromisso mais forte entre os Estados em relação às políticas comuns ao mesmo tempo que criaram procedimentos decisórios mais complexos⁶⁰²

Outro aspecto relevante seria a chamada “cláusula de solidariedade”:

Deve enfatizar-se ainda que o novo texto fundamental comunitário estabeleceu uma ‘cláusula de lealdade’ ao convencionar que: ‘Os Estados-

other aspects of the CFSP policy process justify the use of the term ‘governance’, although not necessary ‘supranational’ governance, to describe the functioning of the CFSP, at least in terms of its formal treaty provisions”

⁵⁹⁹ SMITH, 2004, p. 189-190.

⁶⁰⁰ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 94.

⁶⁰¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 94-95.

⁶⁰² FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 96.

membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade' (Art. J.1 n.o 4)⁶⁰³

Ainda com relação ao texto do tratado, cumpre destacar ainda a sua ambigüidade e flexibilidade de interpretação:

É verdade que a fraseologia utilizada na codificação do objectivo da defesa comum, tendo sido sujeita a uma difícil negociação inter-estadual, apontava para uma consecução de longo prazo concebida em termos ambíguos que, por isso, se prestava a uma interpretação flexível. Acresce ainda que, a moldura legal da PESC postulava que o desenvolvimento da dimensão de defesa deveria ser compatível com os compromissos de segurança e defesa existentes no seio da OTAN, e não poderia comprometer 'o carácter específico da política de segurança e defesa de certos Estados.' (Art. J.4 n.o 4)⁶⁰⁴

Ainda segundo a referida autora:

Este artigo viria a ficar conhecido por 'cláusula irlandesa' pelo facto de servir de salvaguarda legal, em especial, para a Irlanda que prosseguia então uma política de neutralidade militar, a qual ditava a sua não pertença à NATO. Este mesmo artigo, de certa forma, acautelava igualmente os interesses específicos da Dinamarca que cultivava um estatuto especial ao ser membro de pleno direito da NATO e manter-se à margem da UEO, na qual participava apenas como Estado observador⁶⁰⁵.

Apesar de suas realizações, as mudanças trazidas por Maastricht no âmbito da política externa e de segurança parecem ter falhado logo no seu primeiro teste: a crise dos Bálcãs. O fato de os acontecimentos terem se iniciado quando a PESC ainda estava em gestação podem ter piorado a situação, porém a incapacidade europeia em lidar com o conflito que se prolongava colocou sérias dúvidas sobre o grau de comprometimento da UE com questões de segurança:

Após a Guerra do Iraque, a crise jugoslava que irrompeu em Junho de 1991 tornou-se o primeiro teste à capacidade europeia de gerir crises internacionais no quadro da PESC. A falta de entendimento político então revelada pelos Doze – numa altura em que estavam particularmente empenhados na negociação do dossiê da PESC e que produziam efusivos discursos sobre a criação de uma União Política dotada de uma voz comum – debilitou a imagem externa da organização ao mesmo tempo que tornou risíveis os compromissos assumidos em Maastricht⁶⁰⁶.

⁶⁰³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 96.

⁶⁰⁴ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 96.

⁶⁰⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 96.

⁶⁰⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 97.

Laura Ferreira-Pereira vai além nas críticas à atuação europeia na Ex-Iugoslávia:

os desenvolvimentos no terreno ‘per se’ e a criação do Grupo de Contacto, evidenciaram que os Estados com um registro histórico de envolvimento nos Bálcãs preferiram enveredar por ações político-diplomáticas fora do quadro da PESC, facto que lançou uma boa medida de descrédito sobre a nova política comunitária. Finalmente, a confiança depositada por muitos governos europeus na liderança americana para a resolução da crise atestou a debilidade, se não mesmo a ausência de estatura internacional da parte da UE⁶⁰⁷.

Aqui cumpre chamar a atenção para a criação do Grupo de Contato⁶⁰⁸. Apesar de a referida autora falar em “Estados com um registro histórico de envolvimento nos Bálcãs”, parece verdade também que tais países são as grandes potências da UE, ilustrando uma divisão que costuma acontecer no seio do processo de integração, em que os membros com maior capacidade tomam a dianteira diante da hesitação dos demais. Além disso, a UE esteve representada no Grupo durante a Presidência italiana do Conselho. Porém, o bloco passa a ser ignorado quando a Irlanda assume a Presidência rotativa no segundo semestre de 1996. Apesar disso, tais contratempores estimularam uma revisão mais aprofundada da PESC em uma nova CIG que se aproximava. Ademais, cumpre destacar como estímulo:

o empenhamento da OTAN na emergência de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa e a criação das Combined Joint Task Forces (CJTF), em Janeiro de 1994, prometiam abrir novos caminhos para a afirmação da UE na esfera da segurança. Isto porque estas decisões pareciam trazer consigo as sementes de uma maior participação da organização no quadro das operações da OTAN ou mesmo de uma liderança na condução de operações de pequena escala com recurso às capacidades da Aliança no espírito das CJTF⁶⁰⁹.

Além disso, Michael Smith destaca algumas realizações (ações e posições comuns) no âmbito da PESC no período entre a entrada em vigor de Maastricht (novembro de 1993) e o início as negociações do Tratado de Amsterdã em junho de 1996:

Essas posições comuns envolveram a ex-Iugoslávia (10 posições); Ucrânia; Haiti (duas posições), a Nigéria (três posições); Ruanda, Sudão, Líbia, Burundi (duas posições); Angola; armas laser que causam cegueira; armas

⁶⁰⁷ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 98.

⁶⁰⁸ Grupo de países constituído para discutir a crise nos Bálcãs. Formado inicialmente por: Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido e Alemanha. Itália passa a integrar o Grupo quando assume a Presidência da UE.

⁶⁰⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 98.

biológicas e tóxicas (quarta conferência de revisão); Timor Leste, a criação de um documento de viagem de emergência para cidadãos da UE, e os planos para o resgate de missões diplomáticas da UE. Quase o mesmo número de ações comuns da PESC foram tomadas; 29 durante o período de tempo considerado. Mais uma vez, a maioria estava relacionada com a situação na ex-Iugoslávia (12 ações). Outros envolveram a África do Sul, um emissário para a região dos Grandes Lagos da África, o Pacto de Estabilidade com a Europa Central/Oriental (duas ações), o processo de paz no Oriente Médio (três ações); preparação para a renovação do Tratado de Não-Proliferação Nuclear; observação das eleições russas; ação contra as minas terrestres anti-pessoais (duas ações); Organização de Desenvolvimento Energético da Península Coreana (KEDO), e controles de tecnologia de uso dual (cinco ações)^{610 611}.

Quanto as mudanças institucionais que se seguiram à entrada em vigor de Maastricht, cumpre destacar as observações de Bretherton e Vogler:

Para refletir o papel formal no âmbito da PESC agora concedido ao Conselho de Ministros (substituindo a fórmula CPE de ‘reunião de ministros estrangeiros em cooperação política’) da Secretaria CPE foi, em 1994, incorporada à Direção-Geral E (Relações Externas) da Secretaria-Geral do Conselho. Em uma tentativa explícita de facilitar a coordenação entre pilares, este arranjo reuniu funcionários da PESC com os responsáveis por relações econômicas externas. Consequentemente o pessoal da DGE serve tanto ao Comitê Político de Representantes Permanentes (COREPER) do Pilar II, como assessora o Conselho em questões do Pilar I. Há uma tensão considerável entre o Comitê Político e o COREPER, que reflete tanto as mais amplas cepas entre pilares como a natureza dos próprios corpos. Assim, os diretores políticos que compõem o Comitê Político são altos funcionários nacionais que tendem a ressentir-se da influência de membros baseados em Bruxelas do COREPER. Além disso, o Comitê Político trata apenas de questões do segundo pilar, enquanto COREPER vê todo o material discutido pelo Conselho é o guardião de tudo^{612 613}.

⁶¹⁰ Tradução livre do original em inglês: “*These common positions involved ex-Yugoslavia (ten positions); Ukraine; Haiti (two positions); Nigeria (three positions); Rwanda ; Sudan; Lybia; Burundi (two positions); Angola; blinding laser weapons; biological and toxic weapons (foruth review conference); East Timor; the creation of an emergency travel document for EU nationals; and plans for the rescue of EU diplomatic missions. Nearly an equal number of CFSP joint actions have been taken; twenty-nine during the time period under consideration. Again, most were related to the situation in Ex-Yugoslavia (twelve actions). Others involved South Africa; an envoy for the Great Lakes region of África; the Stability Pact with Central/Eastern Europe (two actions); the Middle East peace process (three actions); preparation for renewal of the Nuclear Non-Proliferation Treaty; observation of Russian elections; action against anti-personal landmines (two actions); the Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO); and controls on dual-use technology (five actions)*”

⁶¹¹ SMITH, 2004, p. 195.

⁶¹² Tradução livre do original em inglês: “*To reflect the formal role in CFSP now accorded to the Council of Ministers (replacing the EPC formula of ‘foreign ministers meeting in political cooperation’) the EPC Secretariat was, in 1994, incorporated into Directorate-General E (External Relations) of the Council General Secretariat. In an explicit attempt to facilitate cross-pillar coordination, this arrangement brought together CFSP officials with those responsible for external economic relations. Consequently staff of DGE serve both the Pillar II Political Committee of Permanent Representatives (COREPER) which advises the Council on Pillar I issues. There is considerable tension between PoCo and COREPER, which reflects both broader inter-pillar strains and the nature of the bodies themselves. Thus the Political Directors who comprise PoCo are very senior national officials who tend to resent the influence of Brussels-based COREPER members. Moreover PoCo deals only with Pillar II matters, whereas COREPER sees all material discussed by the Council ‘it is the gatekeeper for everything’”*

Ainda com relação à implementação do Tratado de Maastricht, o referido autor destaca que o processo decisório, apesar de prever decisões por maioria qualificada, foi dominado pela unanimidade:

VMQ para ações conjuntas da PESC (e ações conjuntas JAI também) não foi utilizada. Como vimos, as regras para votação por maioria qualificada sob Maastricht eram tão complicadas que era quase impossível aplicá-las rapidamente, consistentemente e com eficiência. Como resultado, a tomada de decisão na PESC tem sido ‘lenta e pesada’. Estados-membros da UE bloquearam o uso de votação por maioria qualificada, principalmente por razões ideológicas; o medo de que um voto VMQ em qualquer ação da PESC, não importa o quão trivial, seria um precedente levando à contaminação do segundo pilar com supranacionalidade. Estes receios são um pouco justificados, para ajudar a incentivar a coerência, funcionários de nível inferior da PESC tenderam a redigir textos de política com o entendimento de que precedentes legais estão sendo definidos, mesmo onde os artigos do Tratado CE não se aplicam^{614 615}.

Quanto à representação externa da UE no âmbito da PESC, apesar de o Conselho parecer o principal responsável, Smith destaca alguns problemas:

Maastricht foi bastante vago sobre a divisão do trabalho no âmbito da PESC entre a Presidência da UE e da Comissão. Dentro deste pilar, o regime de seus respectivos papéis em geral foram trabalhados em uma base caso a caso, que criou um atraso no melhor dos casos e confusões no pior. Dependendo do assunto em questão, a representação tem sido tratada pelos representantes nacionais, funcionários da Comissão, a Presidência da UE, a fórmula ‘conjunto’ (ou a presidência ‘bicéfala’), a fórmula ‘Troika’, ou pelos representantes de designação especiais sobre numa base ‘ad hoc’. Outra fórmula, o ‘quinteto’ (França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido), foi utilizado para tratar das relações da UE com a Turquia^{616 617}.

⁶¹³ BRETHERTON, Charlotte e VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor**. London: Routledge, 1999. p. 181.

⁶¹⁴ Tradução livre do original em inglês: “*QMV for CFSP joint actions (and JHA joint actions as well) has not been utilized. As we have seen, the rules for QMV under Maastricht were so convoluted that it was nearly impossible to apply them quickly, consistently and efficiently. As a result, CFSP decision-making has been ‘slow and cumbersome’. EU member states blocked the use of QMV primarily for ideological reasons; the fear that one QMV vote on any CFSP action, no matter how trivial, would set a precedent leading to the contamination of the second Pillar with supranationalism. These fears are somewhat justified; to help encourage coherence, lower-level CFSP officials have tended to draft policy texts with the understanding that legal precedents are being set, even where EC treaty articles do not apply*”

⁶¹⁵ SMITH, 2004, p. 214-215.

⁶¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “*Maastricht was fairly vague on the division of labour in the CFSP between the EU presidency and the Commission. Within this pillar, arrangements for their respective roles generally were worked out on a case-by-case basis, which created delays at best and confusions at worst. Depending on the issue at hand, representation has been handled by national representatives, Commission officials, the EU presidency, the ‘tandem’ formula (or the ‘bicephalous’ presidency), the ‘Troika’ formula, or by the designation of special representatives on an ad hoc basis. Another formula, the ‘quint’ (France, Germany, Italy, Spain and the UK), was used to handle EU relations with Turkey*”

Desmond Dinan tece a seguinte descrição do funcionamento do PESC negociada em Maastricht:

A seção do Tratado de Maastricht lidando com política externa e de segurança era, portanto, relativamente contida. Ela delineou objetivos desta política, chamada de ‘cooperação sistemática’ entre os Estados membros, e abriu espaço para ‘ações conjuntas’ da UE no domínio da política externa. Em uma grande partida de uma área intergovernamental, o tratado permitiu a votação por maioria para implementar ações conjuntas, mas apenas se os governos primeiramente aprovassem por unanimidade o princípio da ação conjunta. Esse compromisso desajeitado comprometeu a eficácia das ações conjuntas e reflete a sensibilidade contínua entre os Estados-membros em termos de política externa e de segurança. Ciente da natureza insatisfatória do novo acordo, os Estados-membros concordaram em Maastricht por convocar uma nova Conferência Intergovernamental no prazo de cinco anos para revisar o progresso na cooperação em política externa, de segurança e defesa^{618 619}.

Desse modo, cabe destacar que Maastricht representou um novo capítulo na construção de uma união política europeia. Ao analisarmos as posições dos três principais estados envolvidos nas negociações, observou-se a clara preferência da Alemanha por uma maior supranacionalidade da PESC, o que seria explicada por seu status menos proeminente no campo político-militar em relação aos franceses e britânicos. Estes, por sua vez, ciosos de sua política unilateral viável, adotaram uma posição bastante parecida, defendendo a intergovernamentalidade da PESC, como acabou sendo o resultado das negociações. A grande diferença entre os dois seria o maior europeísmo francês em oposição ao atlanticismo britânico, que acabou prevalecendo. Apesar da clara intergovernamentalidade, a PESC representou uma supranacionalização em relação à CPE, uma vez que, entre outras modificações, previu algumas decisões por maioria ao invés da unanimidade. Além disso, a transferência das decisões da CPE para o Conselho, uma instituição que, apesar de intergovernamental, pode ser considerada comunitária, denota uma supranacionalização, ainda que bastante

⁶¹⁷ SMITH, 2004, p. 216.

⁶¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “*The section of the Maastricht Treaty dealing with foreign and security policy was therefore relatively restrained. It outlined the policy’s objectives, called for ‘systematic cooperation’ between member states, and provided for ‘joint action’ by the EU in the foreign policy realm. In a big departure in an intergovernmental area, the treaty allowed for majority voting to implement joint actions, but only if governments first agreed unanimously on the principle of joint action. That clumsy compromise undermined the effectiveness of joint actions and reflected continuing sensitivity among member states about the common foreign and security policy. Aware of the unsatisfactory nature of the new arrangement, member states agreed in Maastricht to convene another intergovernmental conference in five years’ time to review progress on foreign, security, and defense policy cooperation*”.

⁶¹⁹ DINAN, 2004. p. 256.

leve. Por fim, a absorção da Secretaria da CPE pelo Secretariado-Geral do Conselho, do qual antes era separada por portas com fechaduras especiais, também representa uma aproximação a estruturas um pouco menos intergovernamentais.

2.5 OS TRATADOS DE AMSTERDÃ E NICE

Os resultados alcançados com o Tratado de Maastricht, especialmente na área política, deixaram a desejar. Desse modo, o referido acordo previu uma revisão em 1996, que redundou no Tratado de Amsterdã⁶²⁰, assinado pelos então quinze membros da UE, com a inclusão de Áustria, Finlândia e Suécia. Dinan tece as seguintes considerações a respeito disso:

O Tratado de Maastricht determinou uma conferência intergovernamental em 1996, a fim de corrigir algumas das suas deficiências, nomeadamente no que diz respeito à política externa e de segurança. Apesar de não ser convocada para negociar a reforma institucional, a conferência de 1996-1997 deu aos estados membros a oportunidade ideal para fazê-lo. Quando pedidos para explicar por que a conferência estava acontecendo, funcionários da UE e políticos em geral deram as reformas institucionais como a razão^{621 622}.

Ainda segundo o mesmo autor, "não havia nenhuma conversa de redesenhar radicalmente a estrutura institucional da UE ou racionalização dos procedimentos de tomada de decisão da UE"^{623,624}. Já Laura Pereira-Ferreira destaca os seguintes aspectos da conferência:

O exercício intergovernamental de revisão do Tratado de Maastricht inaugurado em Março de 1996, em Turim, tinha como um dos seus principais objectivos superar o estado precário em que se encontrava a PESC. De acordo com o novo Presidente da Comissão, Jacques Santer, a falta de vontade política, a ausência de uma definição comum sobre aquilo que são os interesses vitais comuns, a dificuldade em activar o processo decisório baseado na unanimidade, a ambiguidade das funções da Presidência e da Comissão, a falta de personalidade legal da parte da UE e o problema da

⁶²⁰ Aprovado pelo Conselho Europeu reunido em Amsterdã em junho de 1997, foi assinado em 2 de outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de maio de 1999.

⁶²¹ Tradução livre do original em inglês: "*The Maastricht Treaty mandated an intergovernmental conference in 1996 in order to rectify some of its shortcomings, notably with regard to the common foreign and security policy. Although not convened to negotiate institutional reform, the 1996-1997 conference gave member states an ideal opportunity to do so. When asked to explain why the conference was taking place, EU officials and politicians usually gave institutional reform as the reason*".

⁶²² DINAN, 2004, p. 283.

⁶²³ Tradução livre do original em inglês: "*there was no talk of radically redesigning the EU's institutional structure or overhauling the EU's decisionmaking procedures*".

⁶²⁴ DINAN, 2004, p. 283.

representação externa tinham introduzido uma substancial lentidão na implementação cabal desta política⁶²⁵.

A referida autora sublinha ainda os principais pontos a serem esclarecidos em Amsterdã: “o papel da UEO na implementação das disposições previstas no Título V, a extensão da PESC para incluir uma verdadeira política de defesa comum e, relacionado com este aspecto, o tipo de relacionamento institucional entre a UE e UEO”⁶²⁶. Com relação à UEO, da qual não faziam parte a Dinamarca, Irlanda e os três⁶²⁷ Estados que haviam acabado de aderir à UE, a referida autora esclarece o resultado da negociação:

Foi, em grande medida, devido à relutância do Reino Unido e dos Estados militarmente não aliados que o Tratado da UE revisto, assinado em Outubro de 1997, não produziu nem a adopção de um artigo de assistência militar mútua, nem a total integração da UEO na UE. O novo texto comunitário tão-pouco favoreceu o desenvolvimento do segundo pilar a várias velocidades ao não endossar cooperações reforçadas em matéria de política externa e defesa. O que o Tratado de Amsterdão objectivamente engendrou foi um avanço decisivo na definição do âmbito de intervenção da PESC através da identificação das missões de Petersberg, originalmente da competência da UEO, como tarefas da UE. Estas incluíam missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz (Art. J.7 n.o 2)⁶²⁸.

A referida autora esclarece, ainda, que tal resultado foi em grande medida fruto de uma proposta da Suécia e da Finlândia:

A iniciativa nórdica redundou num sucesso diplomático porque ia ao encontro da convicção partilhada por todos de que era necessário dotar a UE de capacidade autónoma e preparação militar para lidar com conflitos na Europa e nas áreas adjacentes às suas fronteiras, por forma a tornar a segurança europeia menos dependente da assistência dos Estados Unidos. Além disso, a proposta de Estocolmo e Helsínquia consubstanciava o mínimo denominador comum entre as visões dissonantes que existiam sobre a identidade europeia de defesa. De um lado, posicionavam-se os Estados de disposição mais integracionista, como a França, a Alemanha e a Itália, que defendiam a afirmação de uma dimensão de defesa tendente a tornar a UE uma instituição militar independente; do outro lado encontravam-se os Estados atlanticistas, como o Reino Unido, Portugal e a Holanda, que advogavam que a defesa colectiva deveria ser uma esfera da competência exclusiva da OTAN e, portanto, não estavam dispostos a aceitar o envolvimento da UE em tarefas fora do âmbito da gestão de crises. Existiam ainda aqueles membros, como a Irlanda e a Áustria, que enjeitavam qualquer possibilidade de militarização da UE, insistindo na separação de papéis e funções entre a UE e a UEO. Ao permitir a quadratura do círculo numa área

⁶²⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 100.

⁶²⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 100.

⁶²⁷ Áustria, Finlândia e Suécia, avessos a alianças militares, como OTAN e UEO, assim como a Irlanda, caracterizam-se pela neutralidade militar.

⁶²⁸ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 101-102.

onde as posições nacionais, enraizadas em culturas e tradições de política externa e segurança, se afiguravam virtualmente irreconciliáveis, a investida fino-sueca contribuiu para o progresso gradual da PESC no sentido da 'eventualidade de integração da UEO na União, se o Conselho Europeu assim o decidir' (Art. J.7 n.o 1)⁶²⁹.

Desse modo, houve um esvaziamento da UEO, uma vez que suas principais tarefas, as "Missões de Petersberg", foram transferidas para a UE. Além disso, Conselho Europeu poderia decidir, no futuro, pela total integração entre as duas organizações, o que levaria ao desaparecimento total da aliança militar. Desmond Dinan, por sua vez, enfatiza outros aspectos do Tratado de Amsterdã: "a flexibilidade foi uma importante inovação institucional no Tratado de Amsterdã, embora na prática foi tão fortemente qualificada que é quase impossível de se usar"^{630,631}.

Segundo o referido tratado (artigo 18), a representação externa em torno da PESC deveria ser assegurada pela Presidência do Conselho, associada à Comissão. Por pressão da França, finalmente foi criado o cargo de Alto Representante para a PESC, também conhecido como "Senhor PESC", que deveria prestar assistência à Presidência. Os pequenos Estados viam tal proposta com desconfiança, numa tentativa dos grandes de consolidar "dominância da PESC, já evidente no Grupo de Contato bósnio, no qual os britânicos, franceses, alemães e italianos trabalharam com a Rússia e os EUA"^{632,633}. O Secretário-Geral do Conselho passa, assim, a ser também o "Senhor PESC", oficialmente Alto Representante para a PESC, o que deu ainda mais proeminência ao Secretariado do Conselho. Sobre a criação desse cargo, Michael Smith minimiza sua importância, destacando que:

Pelo menos Amsterdã não reflete a proposta original francesa para estabelecer um novo alto funcionário político (um 'Monsieur PESC') para falar pela PESC. Em vez disso, a função de Alto Representante é feita pelo Secretário-Geral do Conselho, e ainda é subordinado (ou seja, 'assiste') à presidência da UE. O primeiro Alto Representante para a PESC (Javier Solana, ex-Secretário-Geral da OTAN e Ministro dos Negócios Estrangeiros espanhol) foi nomeado na Cúpula de Colônia, em Junho de 1999. Houve alguma preocupação de que quem ocupasse o cargo seria apenas um testa de ferro, mas a eventual escolha de alguém como Solana, um alto perfil,

⁶²⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 102.

⁶³⁰ Tradução livre do original em inglês: "*flexibility was an important institutional innovation in the Amsterdam Treaty, although in practice it was so heavily qualified as to be almost impossible to use*".

⁶³¹ DINAN, 2004, p. 285.

⁶³² Tradução livre do original em inglês: "*dominance of CFSP, already evident in the Bosnian Contact Group, within which the British, French, Germans and Italians worked with Russia and the USA*".

⁶³³ WALLACE, Helen e WALLACE, William. **Policy-making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 482.

diplomata, respeitado e competente administrador, ajudou a acalmar os temores^{634 635}.

Ainda sobre a criação do cargo de Alto Representante, Smith tece as seguintes conclusões:

Amsterdã basicamente reformulou o acordo da Troika original na CPE/PESC para integrar o Alto Representante da PESC, um funcionário da Comissão (geralmente o seu vice-presidente encarregado da política externa) e um funcionário da Presidência da UE, em vez do passado imediato, presente, e seguinte imediato titulares da presidência da UE. Se este novo quadro 'modificado Troika' vai ajudar ou prejudicar a coerência das políticas da UE externa (especialmente em termos de sobreposição com outras responsabilidades da Comissão) resta ser visto. Como a Presidência da UE ainda representa os Estados-Membros (intergovernamentalismo) na nova Troika, e a Comissão fala por instituições europeias (supranacionalidade), deve-se perguntar quem Solana representa neste quadro. Pelo menos este novo acordo deve ajudar a assegurar uma maior continuidade e visibilidade em comparação com um sistema europeu de Presidência, dominado pela rotatividade de seus membros a cada seis meses. Solana e o comissário de Relações Externas/PESC Chris Patten também conseguiram elaborar uma divisão básica do trabalho; Patten geralmente se concentra em aspectos da CE ou econômicos da PESC (particularmente aqueles ligados às políticas de desenvolvimento, que ele ajudou a dinamizar), enquanto Solana tem mais um papel político/de representação. No entanto, Solana ainda enfrenta duas dificuldades potenciais: ele não pode iniciar políticas (ao contrário dos funcionários da Comissão ou dos Estados-membros), e ele tem muito menos recursos (pessoal e outros) do que a Comissão. Por isso, ainda vai ser vital para ele mantenha boas relações com a Comissão e o titular da Presidência da UE, para não mencionar outros atores da UE^{636 637}.

⁶³⁴ Tradução livre do original em inglês: “*at least Amsterdam did not reflect the original French proposal to establish a new grand political official (a ‘Monsieur PESC’) to speak for the CFSP. Instead, the function of the High Representative is performed by the Council Secretary General, and is still subordinate to (i.e., ‘assists’) the EU presidency. The first CFSP High Representative (Javier Solana, former NATO secretary-general and Spanish foreign minister) was appointed at the Cologne Summit in June 1999. There was some concern that whoever held the position would be only a figure-head, but the eventual choice of someone like Solana, a high-profile, respected, competent diplomat and administrator, helped to allay those fears*”

⁶³⁵ SMITH, 2004, p. 229.

⁶³⁶ Tradução livre do original em inglês: “*Amsterdam basically recast the original EPC/CFSP Troika arrangement to comprise the CFSP High Representative, a Commission official (usually its vice-president in charge of external policies) and an EU presidency official, rather than the immediate past, present, and immediate following holders of the EU presidency. Whether this new ‘modified Troika’ framework will aid or impair the EU’s external policy coherence (particularly in terms of overlapping with other Commission responsibilities) remains to be seen. Since the EU presidency still represents member states (intergovernmentalism) in the new Troika, and the Commission speaks for European institutions (supranationalism), one must ask who Solana represents in this framework. At least this new arrangement should help to provide greater continuity and visibility compared to an EU presidency-dominated system that rotates its members every six months. Solana and External Relations/CFSP Commissioner Chris Patten also managed to work out a basic division of labor; Patten generally focuses on CFSP’s economic or EC aspects (particularly those linked to development policies, which He helped streamline) while Solana plays more of a political/outreach role. However, Solana still faces two potential difficulties: He cannot initiate policies (unlike Commission officials or member states), and he has far fewer resources (staff and otherwise) than the Commission. Therefore it will still be vital for him to maintain good relations with the Commission and the holder of the EU presidency, not to mention other EU actors*”

Além disso, a regra da unanimidade passou a ser flexibilizada por conta de "irritação com a maneira com que os gregos haviam bloqueado as políticas comuns sobre a Macedônia e a Turquia"^{638,639}. A regra da abstenção construtiva foi a solução encontrada. Sobre esse assunto, Smith destaca que:

Amsterdã tentou acomodar as duas facções pró e anti-defesa na UE, permitindo que não-membros da UEO participem em todas as atividades da PESC, mesmo aquelas relacionados à segurança e defesa, numa base caso a caso. Aos Estados da UE é permitido assim abster-se (e fazer uma declaração explicando as suas razões) de quaisquer ações da PESC, mas eles devem 'aceitar que a decisão obriga a União' e devem 'abster-se de qualquer ação susceptível de colidir com a ação da União baseada na essa decisão e os outros Estados-Membros devem respeitar sua posição' (artigo 23.1). Esta parece ser uma grande exceção à regra de longa data de consenso na CPE/PESC. No entanto, se esses membros que se abstiverem representarem mais de um terço dos votos no Conselho, a decisão não será adotada. Esta disposição pode tornar-se uma enorme barreira para a formação de 'coalizões de vontade' dentro da PESC, mas o compromisso sobre a flexibilidade também permitiu disposições mais específicas em matéria de defesa em um tratado da UE^{640,641}.

Até mesmo a maioria qualificada no âmbito da PESC foi ampliada por Amsterdã:

Com ações da PESC não-relacionadas a defesa, incluindo aquelas baseadas em estratégias comuns, o Conselho pode agir automaticamente por maioria qualificada (isto é, sem primeiro decidir por unanimidade a 'definir as decisões', onde VMQ pode aplicar, como nos termos do artigo J.3.2. de Maastricht) sob duas circunstâncias: quando a adoção de ações conjuntas, posições comuns ou tomar qualquer outra decisão com base em uma estratégia comum, ou sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma ação comum ou a uma posição comum. No entanto, como sob o TEU, ainda há uma cláusula de escape poderosa que pode paralisar a UE: é membro do Conselho declarar que, 'por razões importantes e expressas de

⁶³⁷ SMITH, 2004, p. 229.

⁶³⁸ Tradução livre do original em inglês: "*irritation at the way in which the Greeks had blocked common policies on Macedonia and Turkey*".

⁶³⁹ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 484.

⁶⁴⁰ Tradução livre do original em inglês: "*Amsterdam attempted to accommodate both pro- and anti-defense factions in the EU by allowing non-WEU members to participate in all CFSP activities, even those related to security and defense, on a case-to-case basis. EU states are thus permitted to abstain (and make a declaration stating their reasons) from any CFSP actions, although they must 'accept that the decision commits the Union' and must 'refrain from any action likely to conflict with or impede Union action based on that decision and the other Member States shall respect its position' (Article 23.1). This appears to be a major exception to the long-standing rule of consensus in EPC/CFSP. However, if such abstaining members represent more than one third of the votes in the Council, the decision will not be adopted. This provision may become a formidable barrier to the formation of 'coalitions of willing' within the CFSP, yet the compromise on flexibility also allowed more specific provisions regarding defense in an EU treaty*".

⁶⁴¹ SMITH, 2004, p. 228.

política nacional, tenciona opor-se à adoção de uma decisão a ser tomada por maioria qualificada, o voto não deve ser tomado' (artigo 23.2). O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu para a decisão por unanimidade, mas essa ação requer pelo menos sessenta e dois votos a favor de, pelo menos, 10 membros. Assim, Amsterdã ainda proporciona brechas suficientes para garantir que o consenso continue a ser a regra prática na PESC. E, como de costume, nenhuma dessas disposições aplica-se às decisões com implicações militares ou de defesa, que devem de tomadas por consenso^{642 643}.

Entretanto, Wallace e Wallace destacam que "os governos agora já estavam bem cientes de que mudanças em procedimentos de voto eram uma questão secundária na busca de políticas comuns eficazes; convergência de interesses e entendimentos era a exigência principal"^{644,645}. Laura Pereira-Ferreira também destaca tal mudança no processo decisório, além do "fortalecimento do papel do Conselho Europeu na definição das estratégias comuns, uma maior responsabilização da Comissão e do Conselho no incremento da consistência e coerência da PESC"⁶⁴⁶ entre outras reformas institucionais. Quanto à novidade das estratégias comuns, que vieram a somar às ações e posições comuns de Maastricht, Smith tece as seguintes considerações:

Para ajudar a melhorar a coerência, e dadas as experiências bem sucedidas da Comissão com acordos externos compreensivos, o Tratado de Amsterdã prevê 'estratégias comuns' (artigos 12-13). Enquanto um instrumento de política da PESC, estas podem na verdade melhorar todos os três pilares da política da UE e ajudar a orientar e mobilizá-los para uma meta única política. A primeira dessas estratégias comuns foi criada para as relações da UE com a Rússia, em julho de 1999^{647 648}.

⁶⁴² Tradução livre do original em inglês: "*With non-defense related CFSP actions, including those based on common strategies, the Council can act automatically by QMV (that is, without first unanimously deciding to 'define decisions' where QMV could apply, as under Article J.3.2. of Maastricht) under two circumstances: when adopting joint actions, common positions or taking any other decision on the basis of a common strategy; or when adopting any decision implementing a joint action or a common position. However, as under the TEU, there is still a powerful scape clause that may paralyse the EU: is a member of the Council declares that, 'for important and stated reasons of national policy, it intends to oppose the adoption of a decision to be taken by qualified majority, a vote shall not be taken (Article 23.2). The Council may, acting by QMV, request that the matter be referred to the European Council for decision by unanimity, but this action requires at least sixty-two votes in favor, cast by at least ten members. Thus, Amsterdam still provides enough loopholes to ensure that consensus remains the practical rule in the CFSP. And, as usual, none of these provisions applies to decisions having military or defense implications, which must be taken by consensus'*"

⁶⁴³ SMITH, 2004, p. 228.

⁶⁴⁴ Tradução livre do original em inglês: "*governments were by now well aware that changes in voting procedures were a secondary issue in the pursuit of effective common policies; convergence of interests and understandings was the primary requirement'*"

⁶⁴⁵ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 484.

⁶⁴⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 102-103.

⁶⁴⁷ Tradução livre do original em inglês: "*To help improve coherence, and given the Commission's successful experiences with comprehensive external agreements, the Amsterdam Treaty provides for 'common strategies' (Articles 12-13). While a CFSP policy tool, these can actually improve all three EU*

Além disso, Ferreira-Pereira ressalta como novidades:

estabelecimento de uma unidade de planeamento de política e de alerta precoce e criação do cargo de Alto-Representante para a política externa e de segurança comum atribuído ao Secretário-Geral do Conselho (Art. J. 16). As dificuldades tradicionalmente inerentes ao processo decisório foram mitigadas com a introdução da chamada abstenção construtiva e da votação por maioria qualificada (Art. J.13 n.o 1 e 2)⁶⁴⁹

A referida autora finaliza sua análise do Tratado de Amsterdã destacando que o acordo:

não engendrou qualquer progresso genuíno na esfera da defesa. Em contrapartida, o texto fundamental revisto codificou novas responsabilidades da UE no domínio da segurança cooperativa ao atribuir-lhe competências no âmbito de um amplo espectro de tarefas que praticamente excluía tão-só a defesa territorial. Igualmente importante, o novo Tratado vinculou os Estados-membros à obrigação de actuarem de modo concertado ‘a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua’ por forma a firmarem a União ‘como força coerente nas relações internacionais’ (Art. J.1 n.o 2)⁶⁵⁰

Nesse mesmo período, o governo britânico começa a apoiar com mais entusiasmo uma maior cooperação europeia na área de segurança, especialmente ao detectar a fragilidade europeia vis-à-vis a OTAN:

Tony Blair, o primeiro-ministro britânico, agora estava chocado ao descobrir quão limitada força os aliados europeus foram capazes de mobilizar em caso de emergência, e quão dependente eles estavam dos norte-americanos em transportes e comunicações; o mantra de que os governos europeus gastavam dois terços dos norte-americanos na defesa, mas poderia mobilizar apenas 10 por cento das tropas, depois foi repetido nos discursos de primeiro-ministro e declarações do governo^{651>652}

Como resultado da preocupação britânica em relação à segurança europeia, cumpre ressaltar a Cúpula de Saint Malo, convocada no âmbito da entente cordiale:

policy pillars and help orient and mobilize them toward a single policy goal. The first such common strategy was established for the EU's relations with Russia in July 1999”

⁶⁴⁸ SMITH, 2004, p. 228.

⁶⁴⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 103.

⁶⁵⁰ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 103.

⁶⁵¹ Tradução livro do original em inglês: “*Tony Blair, the British Prime Minister, was now shocked to discover how limited a force the European allies were able to mobilize in an emergency, and how dependent they were on American transport and communications; the mantra that European governments spent two-thirds as the Americans on defence, but could deploy only 10 per cent as many troops, was thereafter repeated in prime ministerial speeches and government statements”.*

⁶⁵² WALLACE; WALLACE, 2000, p. 485.

a dinâmica de integração nos domínios da segurança e defesa entrou numa fase fundamentalmente nova sob o impulso de uma inesperada convergência franco-britânica que ficou formalmente selada na declaração de Saint Malo de 4 de Dezembro de 1998. Esta declaração foi considerada revolucionária naquilo que ela reflectia em termos de mudança de paradigma no posicionamento de Londres relativamente à segurança e defesa europeia⁶⁵³

Para Álvaro Vasconcelos:

Foi o 'trauma' da Bósnia e suas lições amargas que levou a França e a Grã-Bretanha a unir forças e assinar a Declaração de St. Malo, no final de 1998, com a resolução de pôr de lado suas diferenças e colocar a defesa europeia em movimento, em uma atitude destinada a dar 'autonomia' e 'credibilidade' à UE, adicionando músculo à cooperação militar europeia^{654, 655}.

O apoio britânico para um reforço da cooperação europeia em matéria de segurança veio acompanhado de condições, entre elas “que a futura formulação de política comum de defesa teria de obedecer a um direito de precedência favorável à OTAN (entenda-se Estados Unidos) – o chamado ‘direito da primeira recusa’”⁶⁵⁶. Desse modo, na sequência da Cúpula de Saint Malo, o Conselho Europeu reuniu-se em Viena apoiando a iniciativa franco-britânica. Depois disso, cumpre destacar o resultado do Conselho Europeu de Colónia, reunido no final do primeiro semestre de 1999, no qual foi criada a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD⁶⁵⁷) dentro da PESC:

um mês depois do Tratado de Amsterdão ter entrado em vigor, os chefes de Estado e de governo reunidos em Colónia assumiram compromissos adicionais com vista a aprofundar a dimensão comunitária de segurança. Naquela altura, o impacto político e psicológico da Guerra do Kosovo, na qual os Aliados intervieram militarmente contra o regime de Slobodan Milosevic, causou a maior concentração de vontade política colectiva desde a assinatura da CED em 1952. Os parceiros comunitários mostraram-se incapazes de garantir a sua própria segurança sem o respaldo dos Estados Unidos a quem incumbiu a definição estratégica e a condução da guerra⁶⁵⁸.

⁶⁵³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 103.

⁶⁵⁴ Tradução livre do original em inglês: “*It was the Bosnia ‘trauma’ and its bitter lessons that led France and Britain to join forces and sign the St. Malo Declaration towards the end of 1998, resolving to put aside their differences and set European defence in motion, in a move designed to give the EU ‘autonomy’ and ‘credibility’, and to add muscle to European military cooperation*”.

⁶⁵⁵ VASCONCELOS, Álvaro. **What ambitions for European Defence in 2020?** Paris: EU Institute for Security Studies, 2009. p. 15.

⁶⁵⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 104.

⁶⁵⁷ Também conhecida como Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSD), e, após o Tratado de Lisboa, como Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

⁶⁵⁸ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 106.

Desse modo, a PESD surgiria para reforçar ainda mais a PESC. Ferreira-Pereira descreve com detalhes o conteúdo dessa nova política, que previa:

a integração, até final de 2000, das funções da UEO consideradas imprescindíveis ao desempenho, por parte da UE, das suas novas responsabilidades no domínio das missões de Petersberg; e a criação de estruturas (políticas e militares) necessárias à tomada de decisões eficazes na gestão das crises, mas também ao seu controle político e direcção estratégica. O novo aparato institucional da PECSD seria composto por um Comité Político e de Segurança, um Comité Militar, um Quadro de Pessoal Militar, um Centro de Situação e outros meios, tais como, um Centro de Rastreamento de Satélites e um Instituto de Estudos de Segurança⁶⁵⁹

A compatibilidade entre a PESD e a IESD, ou seja, a emergência da capacidade de segurança da UE como um pilar europeu dentro da OTAN também deve ser enfatizada:

o desenvolvimento da PECSD pela via da execução de operações lideradas pela UE, envolvendo ou não, conforme os casos, o recurso a meios e capacidades da OTAN tenderia a obedecer ao princípio dos três Ds cunhado pela então Secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright: não desvinculação relativamente à OTAN, não duplicação de estruturas e capacidades, não discriminação com respeito aos Aliados que não são membros da UE (com destaque especial para a Turquia)⁶⁶⁰

Para a referida autora, porém, a PESD dizia mais respeito à segurança do que à defesa: “A adopção de um compromisso de defesa colectiva foi novamente rejeitada pelos países atlanticistas liderados pelo Reino Unido e pelos parceiros militarmente não aliados”⁶⁶¹. Desse modo, apesar de a nomenclatura fazer referência à defesa, não teria havido ainda nenhum resultado prático nessa área:

Do ponto de vista conceptual, a PESC, tal como havia ficado originalmente vertida no Tratado de Maastricht, comportava três componentes/objectivos que tendiam a suceder-se no plano temporal constituindo uma espécie de curso lógico de consecuições: uma política externa e de segurança comum, uma política de defesa comum e, finalmente, uma defesa comum. Esta última correspondia, portanto, ao corolário da PESC na expectativa de que a política externa e de segurança comum fosse capaz de gerar, por força do esquema funcionalista de ‘spill over’, as sinergias necessárias à comunitarização do domínio da defesa. No quadro da PECSD, a segurança e a defesa apareciam agora integradas numa mesma componente, enquanto objectivo duplo a realizar⁶⁶²

⁶⁵⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 106-107.

⁶⁶⁰ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 107.

⁶⁶¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 107.

⁶⁶² FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 108.

Assim, parecia que a defesa não seria exatamente um dos objetivos do processo de integração, mas um instrumento para fortalecer a PESC, como explica a referida autora:

as dimensões ‘segurança’ e ‘defesa’ tornaram-se elas mesmas meios para conferir respeitabilidade, credibilidade e legitimidade à diplomacia europeia, e não exclusivamente o fim último da integração. Tal como as crises ocorridas durante a primeira década do pós-Guerra Fria tinham evidenciado, a diplomacia da União no quadro internacional, metaforicamente falando, afigurava-se à de um rugido de um leão sem dentes em plena selva. Com a criação de capacidades militares credíveis para a gestão de crises e prevenção de conflitos, procurava-se conferir ‘dentes’ à UE a fim de permitir que o seu papel político e influência no mundo pudessem fazer-se sentir de forma mais acentuada, à semelhança do que já sucedia na esfera económica⁶⁶³

Com a responsabilidade pela gestão de crises, a UE parece finalmente ter assumido todas as funções da UEO, tendo como resultado “o colapso desta última como organização política operativa e o fim do figurino de defesa europeia consagrado nos Tratados de Maastricht e de Amsterdão: a UEO como componente de defesa da UE e pilar europeu da OTAN”⁶⁶⁴. A partir desses acontecimentos, as evoluções continuaram sob a Presidência da Finlândia no Conselho Europeu de Helsinque, com a definição do “Objetivo Global”⁶⁶⁵ para a PESC:

O ‘Objectivo Global’ apontou para a criação de uma força composta por um contingente máximo de 60.000 homens (até 15 brigadas), mobilizável em 60 dias e sustentável por um período de um ano com capacidade de levar a cabo a totalidade das tarefas de Petersberg. Esta força, edificada na sequência de um processo de cooperação voluntária, deveria ser militarmente auto-sustentada, e possuir capacidades de comando, controle e informações secretas, logística e de outros serviços de apoio de combate. Se possível, o contingente em questão deveria ser também reforçado por elementos aéreos e navais⁶⁶⁶.

Além disso, a Cúpula de Helsinque decidiu favoravelmente quanto à constituição, pela UE:

em Março de 2000, de órgãos políticos e militares provisórios, tendo em vista a criação de um quadro institucional permanente vocacionado a assegurar um controlo político e uma orientação estratégica na condução das missões de Petersberg. A criação, no âmbito do Conselho, de um comité político e de segurança permanente provisório, de um órgão provisório constituído por representantes militares dos Estados-Maiors dos Estados-membros e de um

⁶⁶³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 108.

⁶⁶⁴ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 108.

⁶⁶⁵ Também conhecido como “Objetivo Global” ou “Headline Goal”.

⁶⁶⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 109.

núcleo provisório de peritos militares deveria fomentar a emergência de um 'modus faciendi' colectivo e aplanar o caminho para o estabelecimento de um Comité Político e de Segurança permanente, de um Comité Militar e de um Quadro de Pessoal Militar⁶⁶⁷

A Presidência francesa, encerrada com o Conselho Europeu de Nice, no final do segundo semestre de 2000, teve como principal realização a confecção do Tratado de Nice⁶⁶⁸, última reforma nos acordos constitucionais antes do Tratado de Lisboa. Smith destaca uma das propostas dos franceses na reunião:

O plano do presidente Chirac para um grupo de Estados da UE assumir a liderança no avanço da integração soou suspeito como um 'directoire', abordagem muito temida pelos menores da UE. Não surpreendentemente, esse plano caiu em ouvidos surdos em Nice, e Chirac mais tarde admitiu que sua posição inflexível complicou as negociações^{669 670}.

Para Laura C. Ferreira-Pereira, na referida Cúpula:

não emergiu qualquer compromisso de defesa comum no sentido de que não foi criada qualquer moldura legal autorizando recurso à defesa legítima colectiva, no caso de violação da integridade territorial de um dos Estados-membros. As garantias de assistência mútua continuaram a dimanar do Artigo V do Tratado Modificado de Bruxelas de 1954 e do Artigo 5 do Tratado de Washington de 1949. A UE assumiu definitivamente a responsabilidade da UEO na área da gestão de crises, e absorveu o seu Centro de Rastreamento de Satélites e o Instituto de Estudos de Segurança. Nestas circunstâncias, os líderes europeus acordaram que a UEO atingira os seus objectivos e, em resultado disso, a existência desta aliança militar passou a estar reduzida ao pacto de defesa consubstanciado no Tratado Modificado de Bruxelas, que legal e tecnicamente continuou em vigor. A UEO retornou, deste modo, ao seu característico estado de letargia, desta vez, por um tempo indeterminado⁶⁷¹.

Dinan, por sua vez, resume da seguinte maneira a conferência:

A conferência considerou três reformas institucionais relacionadas entre si: a ampliação da utilização da votação por maioria qualificada no Conselho, a realocação de votos entre os Estados-membros, e a redução do número de comissários a um por Estado-Membro. Embora fosse muito mais eficiente tomar decisões no Conselho por voto do que tentando chegar a um consenso, os Estados-membros grandes estavam cada vez mais insatisfeitos porque o

⁶⁶⁷ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 110.

⁶⁶⁸ Aprovado pelo Conselho Europeu reunido em Nice em dezembro de 2000, foi assinado em 26 de fevereiro de 2001 e entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2003.

⁶⁶⁹ Tradução livre do original em inglês: *"President Chirac's plan for a core group of EU states to take the lead in advancing integration sounded suspiciously like the 'directoire' approach greatly feared by the smaller EU states. Not surprisingly, this plan fell on deaf ears at Nice, and Chirac later admitted that his unyielding position complicated the negotiations"*

⁶⁷⁰ SMITH, 2004, p. 228.

⁶⁷¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 110-111.

seu peso relativo de votação havia diminuído ao longo dos anos como resultado de sucessivos alargamentos que levou os países mais pequenos para a UE. Aqueles ficaram especialmente alarmados com o provável impacto do alargamento do Centro e Leste Europeu (a maior parte dos países candidatos eram pequenos). Antes de concordar em estender o uso da votação por maioria qualificada a vários domínios políticos estão atualmente sujeitos à unanimidade, os grandes Estados-membros exigiram votos a mais no Conselho ou a introdução de uma dupla maioria, que combina a tradicional exigência de maioria qualificada, com um novo critério demográfico^{672 673}.

Com relação ao texto do Tratado de Nice:

os avanços relativamente à PESD foram poucos, reduzindo-se à formalização da existência do Comité Político e de Segurança e à eliminação das anteriores referências à UEO como parte integrante do desenvolvimento da PESC. A política de defesa foi excluída de qualquer esquema de cooperação reforçada e a questão de um eventual arranjo no âmbito da defesa colectiva continuou em aberto⁶⁷⁴.

A referida autora conclui assim, que o referido tratado:

não alterou fundamentalmente o carácter da PESC. As reformas incorporadas no novo Tratado vieram, em grande medida, compilar um conjunto de deliberações que foram sendo adoptadas desde o Conselho Europeu de Helsínquia até à Cimeira de Santa Maria da Feira (Junho 2000), em escrupulosa obediência aos princípios orientadores aprovados em Colónia. Os Estados continuaram a reter a responsabilidade primária pela condução da sua política externa – no quadro da qual sustentam uma teia de relações externas baseadas na sua geografia, experiência histórica, afinidades culturais e percepção individual dos interesses nacionais – e, em especial, pela formulação da sua própria política de defesa que se manteve numa espécie de feudo privado⁶⁷⁵.

Michael Smith vai um pouco além e destaca que a votação por maioria qualificada no âmbito da PESC foi estendida para duas áreas de menor importância:

⁶⁷² Tradução livre do original em inglês: “*The conference considered three related institutional reforms: extending the use of qualified majority voting in the Council, reallocating votes among member states, and reducing the number of commissioners to one per member state. Although it was far more efficient to make decisions in the Council by voting than by trying to reach consensus, big member states were increasingly unhappy because their relative voting weight had declined over the years as a result of successive enlargements that brought more small countries into the EU. They were especially alarmed by the likely impact of Central and Eastern European enlargement (most of the candidate countries were small). Before agreeing to extend the use of qualified majority voting to various policy areas currently subject to unanimity, big member states demanded either more votes in the Council or the introduction of a double majority combining the traditional requirement of a qualified majority with a new demographic criterion*”.

⁶⁷³ DINAN, 2004, p. 285-6.

⁶⁷⁴ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 111.

⁶⁷⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 111.

para a nomeação de um representante especial, com um mandato para determinadas questões de política externa, e quando concluir um acordo com os Estados não-membros ou organizações internacionais para a execução de uma ação comum ou posição comum^{676 677}.

Cumprе ressaltar que nesses dois casos também cabe o já mencionado “freio de emergência”. A flexibilização também fez com que o instituto da “cooperação reforçada”, com no mínimo oito membros, já permitido em relação à CPJP (ex-JAI), fosse estendido à PESC (porém não à PESD) por meio do artigo 27:

No entanto, a cooperação reforçada no domínio da PESC se aplica a apenas a implementação de uma ação comum ou a posição comum, que não se refira a matéria com implicações militares ou no domínio da defesa (Artigo 27). Os britânicos conseguiram barrar a extensão da cooperação reforçada para assuntos de defesa, o que, na sua opinião, poderia impedir os Estados não-membros da UE, como a Turquia, de participar da FRR^{678 679}.

Cabe ressaltar aqui também uma reforma na Comissão que acabou por impactar no peso dos Estados-membros na UE. Como lembra Galloway, escrevendo antes da entrada em vigor de Nice:

A Comissão é composta por 20 membros, incluindo o seu presidente. Atualmente, deve incluir pelo menos um nacional de cada Estado-Membro, mas não pode incluir mais do que dois membros com a mesma nacionalidade. Há atualmente dois membros da Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Comissários são geralmente ex-ministros ou altos funcionários públicos e, em alguns casos, ex-primeiros-ministros, como o atual presidente da Comissão, Romano Prodi. Simplesmente extrapolar a situação atual para uma União de 27 Estados-membros resultaria em uma Comissão de 33 membros, com a perspectiva de expansão com as adesões posteriores^{680 681}.

⁶⁷⁶ Tradução livre do original em inglês: “*for the appointing of a special representative with a mandate for particular foreign policy issues, and when concluding an agreement with non-member states or international organizations when implementing a joint action or common position*”

⁶⁷⁷ SMITH, 2004, p. 234.

⁶⁷⁸ Tradução livre do original em inglês: “*However, enhanced cooperation in the CFSP applies to only the implementation of a joint action or common position; it does not relate to matter having military or defense implications (Article 27b). The British successfully opposed the extension of enhanced cooperation to defense matters, which, in their view, could prevent non-EU member states, such as Turkey, from participating in the RRF*”

⁶⁷⁹ SMITH, 2004, p. 235.

⁶⁸⁰ Tradução livre do original em inglês: “*the Commission consists of twenty members including its president. At present it must include at least one national from each member state, but may not include more than two members having the same nationality. There are currently two members from Germany, Spain, France, Italy and the United Kingdom. In general commissioners are usually former ministers or senior civil servants, and in some cases former Prime Ministers like the current Commission President Romano Prodi. Simply extrapolating the current situation to a Union of 27 member states would result in a Commission of 33 members, with the prospect of further expansion with subsequent accessions*”

⁶⁸¹ GALLOWAY, David. **The Treaty of Nice and Beyond: realities and illusions of power in the EU**. Sheffield: Sheffield Academic Press, 2001. p. 45.

Como proposta inicial de negociação, ficou acertado que cada Estado-membro poderia indicar um Comissário, pelo menos até que o bloco tivesse 27 membros. Desse modo, os “cinco grandes” demandaram uma compensação pela perda de seu segundo Comissário. A menor influência na Comissão deveria ser compensada em outras instituições, como a Conselho. Desde a criação da CE, o Conselho trabalha com uma ponderação de votos. Esse sistema leva em conta a diferença entre os Estados em relação à sua população. Desse modo, países mais populosos possuem mais votos. Apesar disso, os países menores recebem mais votos do que mereceriam proporcionalmente a sua população.

Desse modo, em uma UE com 27 membros, do total de 345 votos, a minoria de bloqueio seria de 71. O número de votos necessários para obter uma maioria qualificada seria de 74%, totalizando a maioria dos Estados-membros (ou seja, 14). No final das negociações, os Estados mais populosos tiveram sua situação melhorada no Conselho em relação à regra anterior, porém continuaram a ser sub-representados, como se observa pelo quadro a seguir, que reúne os membros à época (15) mais os candidatos (12):

Tabela 2 – Ponderação de votos no Conselho

| Estado | População (em milhões de habitantes) | Percentagem da população na UE | Número de votos |
|--------------|--|--------------------------------------|--------------------|
| Alemanha | 82,04 | 17,05% | 29 |
| Reino Unido | 59,25 | 12,31% | 29 |
| França | 58,97 | 12,25% | 29 |
| Itália | 57,61 | 11,97% | 29 |
| Espanha | 39,39 | 8,19% | 27 |
| Polónia | 38,67 | 8,04% | 27 |
| Romênia | 22,49 | 4,67% | 14 |
| Holanda | 15,76 | 3,28% | 13 |
| Grécia | 10,53 | 2,19% | 12 |
| Rep. Tcheca | 10,29 | 2,14% | 12 |
| Bélgica | 10,21 | 2,12% | 12 |
| Hungria | 10,09 | 2,10% | 12 |
| Portugal | 9,98 | 2,07% | 12 |
| Suécia | 8,85 | 1,84% | 10 |
| Bulgária | 8,23 | 1,71% | 10 |
| Áustria | 8,08 | 1,68% | 10 |
| Eslováquia | 5,39 | 1,12% | 7 |
| Dinamarca | 5,31 | 1,10% | 7 |
| Finlândia | 5,16 | 1,07% | 7 |
| Irlanda | 3,74 | 0,78% | 7 |
| Lituânia | 3,70 | 0,77% | 7 |
| Letônia | 2,44 | 0,51% | 4 |
| Eslovênia | 1,98 | 0,41% | 4 |
| Estônia | 1,45 | 0,30% | 4 |
| Chipre | 0,75 | 0,16% | 4 |
| Luxemburgo | 0,43 | 0,09% | 4 |
| Malta | 0,38 | 0,08% | 3 |
| TOTAL | 481,18 | 100 % | 345 |

FONTE: Relatório n.º 3092 da Comissão de Relações Exteriores da Assembleia Nacional francesa, sobre o projeto de lei (n.º 3045), que autoriza a ratificação do Tratado de Nice que altera o TUE, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e certos atos relacionados⁶⁸²

Além disso, apesar de a Alemanha ter uma população bastante superior aos demais Estados, a França, que detinha a presidência do Conselho, insistiu que os “quatro grandes” deveriam manter a paridade entre si. A Alemanha acabou cedendo,

⁶⁸² VAUZELLE, Michel. **Rapport n.º 3092 de la Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée Nationale, sur le projet de loi (n.º 3045), autorisant la ratification du traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes.** Paris: Assemblée Nationale, 2001.

mas exigiu que fosse adicionado um novo critério: “um Estado-membro pode exigir que seja verificado se a maioria qualificada inclui pelo menos 62% da população da União, e se tal não for o caso, a decisão não é adotada”⁶⁸³. Cumpre destacar que a reivindicação alemã por maior representatividade nas instituições europeias vem desde sua reunificação, em que ganhou 17 milhões de habitantes. Segundo Dinan:

A única alteração notável na fórmula de representação institucional dos Estados-Membros foi um aumento no tamanho da delegação parlamentar da Alemanha como resultado da unificação, quando a República Federal da Alemanha adquiriu 17 milhões de cidadãos a mais. Isso foi uma mudança significativa porque terminou o sistema predominante de igualdade de representação institucional entre os grandes Estados-membros da UE (Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália)^{684 685}.

Desse modo, estava configurado o quadro institucional básico sobre o qual a PESC iria funcionar até a próxima reforma. Desse modo, passamos agora a detalhar melhor o funcionamento da PESC nos termos em que as reformas empreendidas em Nice configuraram a UE. Para D’Arcy:

os princípios, as regras jurídicas e os mecanismos institucionais referentes a PESC são completamente diferentes das políticas comerciais e de cooperação. Essas diferenças explicam-se pelas resistências dos Estados-membros a renunciar às suas prerrogativas no domínio da ‘alta diplomacia’ referente às questões políticas e militares⁶⁸⁶.

Para melhor entendermos o funcionamento da PESC, primeiro cabe uma breve análise dos dois principais órgãos da UE envolvidos no processo decisório desse segundo pilar. Sérgio Saba nos traz uma rápida exposição a respeito:

O Conselho Europeu constitui o foro de concertação política da União, congregando os chefes de Estado e de governo dos quinze⁶⁸⁷ *partners* europeus. Reúne-se pelo menos duas vezes por ano e responde pela definição das orientações políticas gerais da UE, o que lhe imprime a característica de cúpula do processo de integração⁶⁸⁸.

⁶⁸³ D’ARCY, 2002, p. 73.

⁶⁸⁴ Tradução livre do original em inglês: “*The only notable alteration to the formula of member states’ institutional representation was an increase in the size of Germany’s parliamentary delegation as a result of unification, when the German Federal Republic acquired seventeen million more citizens. That was a significant change because it ended the prevailing system of equality of institutional representation among the EU’s large member states (Britain, France, Germany and Italy)*”

⁶⁸⁵ DINAN, 2004, p. 283.

⁶⁸⁶ D’ARCY, 2002, p. 25.

⁶⁸⁷ Cumpre ressaltar que hoje são 27 os membros da UE, e não mais 15.

⁶⁸⁸ RATTON SANCHEZ; AMARAL JUNIOR, 2002, p. 91.

Para uma parte da doutrina, os dois órgãos, tanto o Conselho Europeu como o Conselho (de Ministros) têm um caráter eminentemente governamental, pois todos os Estados estão representados. Apesar disso, há autores que defendem a existência de certa supranacionalidade no Conselho, o que implicaria na PESC. Segundo Joana Stelzer, “muitos conferem ao Conselho dupla natureza: de órgão governamental e de órgão comunitário”⁶⁸⁹. Para ela, “a natureza comunitária avulta nas circunstâncias em que os interesses dos Estados-nacionais são sacrificados pelo Conselho para alcançar um objetivo da UE”⁶⁹⁰. Além disso, outros autores, como René Joliet⁶⁹¹, argumentam que o Conselho tem natureza comunitária, como: o fato de as reuniões do Conselho não dependerem dos Estados, mas da convocação do seu presidente; suas decisões não precisarem ser ratificadas (como ocorre com os tratados internacionais); decisões por maioria podem vincular Estados que são contrários à decisão; nas decisões por unanimidade pode haver abstenção; as decisões são passíveis de recurso ao Tribunal de Justiça da UE; não se pode questionar decisão do Conselho, mesmo que um delegado não respeite as orientações de seu governo; os próprios Tratados distinguem entre decisões dos membros do Conselho enquanto órgão comunitário e enquanto Conferência Intergovernamental. Com relação ao Conselho, Saba argumenta:

o Conselho de Ministros, que não se confunde com o Conselho Europeu, é o órgão comunitário de representação dos Estados no âmbito das instituições de Bruxelas, cabendo-lhe o poder normativo no processo legislativo das comunidades. Os componentes do Conselho representam os *partners* europeus e, por isso, a nomeação para o cargo de membro é da competência soberana do Estado ‘uti singuli’. O Conselho tem um papel determinante no processo de elaboração do direito comunitário derivado que se explica pela natureza de órgão de representação dos Estados no plano comunitário⁶⁹².

A primeira peculiaridade em relação ao funcionamento da PESC, pelo menos até a época de Nice, é que ela difere substancialmente das políticas comunitárias incluídas no antigo primeiro pilar. Do ponto de vista jurídico, os Estados-membros têm grande peso, com a participação do Conselho Europeu e Conselho nas decisões (onde representantes dos Estados participam diretamente), e pouca participação da Comissão, do Parlamento e do Tribunal de Justiça. O Conselho Europeu define princípios e orientações gerais, além de estratégias comuns. Depois disso, o Conselho toma decisões

⁶⁸⁹ STELZER, 2000, p. 52.

⁶⁹⁰ STELZER, 2000, p. 53.

⁶⁹¹ STELZER, 2000, p. 52.

⁶⁹² RATTON SANCHEZ; AMARAL JUNIOR, 2002, p. 91-92.

nos termos do que foi estabelecido pelo Conselho Europeu. Com o Tratado de Maastricht, segundo Wallace, "iniciativa política, representação e implementação foram implicitamente reservados à Presidência do Conselho, 'assistido se necessário pelos Estados membros anteriores e posteriores a exercer a Presidência'⁶⁹³,⁶⁹⁴. Esse sistema ficou conhecido com troika, na tentativa de assegurar uma certa continuidade à política externa europeia, sendo modificada com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdã. A nova troika continua deixando a Presidência rotativa com as principais atribuições, porém assessorada agora pelo Secretariado-Geral do Conselho e por um representante da Comissão, em geral o comissário responsável pelas relações externas. Assim, a Presidência rotativa do Conselho permanecia em um lugar de destaque com as funções de preparação, execução e representação da União no domínio da PESC (função geralmente conferida à Comissão nas políticas comunitárias). O Secretário-Geral do Conselho, ao assessorar a Presidência nesse papel, recebia o título de Alto Representante para a PESC (ou "Senhor PESC"), cargo criado com o Tratado de Amsterdã, e possuía a sua disposição uma estrutura específica, denominada Unidade Política. Ele conta, ainda, com um Comitê de Política e de Segurança, composto por embaixadores dos países membros, de caráter consultivo. A Comissão aparecia em segundo plano nessa troika, sendo apenas associada aos trabalhos executados na PESC, para que houvesse uma boa coordenação com as relações econômicas externas e a cooperação para o desenvolvimento.

Os instrumentos da PESC, que diferem daqueles utilizados pelas políticas comunitárias, seriam: estratégias comuns (decididas pelo Conselho Europeu por recomendação do Conselho), posições comuns, ações comuns, declarações, acordos internacionais e contatos com terceiros países. Alain Fenet, em sua obra "*Droit des relations extérieures de l'Union européenne*" tece uma análise detalhada acerca desses instrumentos jurídicos. Quanto às estratégias comuns, o referido autor dá como exemplos as três primeiras estratégias traçadas: uma em relação à Rússia, outra e relação à Ucrânia, ambas em 1999, além de uma terceira em relação ao Mediterrâneo no ano 2000. Criadas pelo Tratado de Amsterdã, elas referem-se a "uma situação ou uma zona geográfica determinadas"⁶⁹⁵,⁶⁹⁶ e permitem que posições e ações comuns

⁶⁹³ Tradução livre do original em inglês: "policy initiative, representation, and implementation were implicitly reserved to the Council presidency, 'assisted if need be by the previous and next member states to hold the Presidency'".

⁶⁹⁴ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 473.

⁶⁹⁵ Tradução livre do original em francês: "une situation ou une zone géographique déterminées"

decorrentes delas sejam adotadas pelo Conselho por maioria qualificada. As ações comuns referem-se a situações em que uma ação operacional da União é necessária, nos termos do artigo 14, parágrafo 1, do TUE.

As posições comuns, por sua vez, foram detalhadas pelo Tratado de Amsterdã, e segundo o artigo 15 do TUE, definem a posição da União sobre uma questão particular de natureza geográfica ou temática. Fenet esclarece que "teoricamente, elas não apresentam dimensão operacional, mas são usadas para determinar a atitude da União em uma determinada situação e os Estados-Membros devem assegurar o cumprimento das suas políticas nacionais de acordo com elas"^{697,698}. Desse modo, elas cumprem um caráter restritivo em relação às políticas externas nacionais, que devem se conformar com a posição comum.

Quanto às decisões, ainda de acordo com Alain Fenet, elas possuem um caráter genérico. Por isso, podem ser utilizadas para exprimir posições comuns ou ações comuns do Conselho, baseadas em uma orientação genérica (estratégia) do Conselho Europeu. Além disso, elas também podem apresentar a característica das decisões do direito comunitário em geral, ou seja, de caráter obrigatório para seus destinatários. Nesse caso, se forem autônomas, devem ser decididas por unanimidade. Se baseadas em uma estratégia comum, ou servirem para execução de ação ou posição comum, podem ser aprovadas por maioria qualificada. Mais adiante, ao analisar-se a implementação da PESC após Nice, há exemplos disso, especialmente em relação ao ano de 2005.

Com relação aos acordos internacionais, as negociações deveriam ser realizadas pela Presidência rotativa sob autorização do Conselho. Depois de concluído, o acordo deveria ser aprovado pelo Conselho sob recomendação da Presidência. O procedimento de votação varia conforme o caso. Se a questão requer unanimidade internamente, tal processo será obedecido. Por outro lado, segundo Fenet, "quando se presta a implementar uma ação comum ou a posição comum, o Conselho delibera por maioria qualificada"^{699,700}. Além disso, a força jurídica desses acordos é variável segundo a situação dos Estados-membros. Se o representante do Estado no Conselho declarar que

⁶⁹⁶ FENET, Alain. **Droit des relations extérieures de l'Union européenne**. Paris: LexisNexis, 2006. p. 278.

⁶⁹⁷ Tradução livre do original em francês: "*théoriquement, elles ne présentent pas de dimension opérationnelle, mais servent à déterminer l'attitude de l'Union dans une situation particulière et les États membres doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec celles-ci*".

⁶⁹⁸ FENET, 2006, p. 278-9.

⁶⁹⁹ Tradução livre do original em francês: "*lorsque celui-ci contribue à mettre en œuvre une action commune ou une position commune, le Conseil statue à la majorité qualifiée*".

⁷⁰⁰ FENET, 2006, p. 279.

o acordo deve se conformar às regras constitucionais nacionais, o referido membro fica isento de cumpri-lo, porém deve abster-se de ações que possam prejudicar o pactuado. As instituições europeias são automaticamente vinculadas ao acordado. Quanto à realidade, Fenet nos traz as seguintes contribuições:

No inventário dos acordos celebrados no âmbito da PESC pode-se distinguir quatro tipos de acordos. Muitos acordos foram realizados com o Estado a cujo território a UE enviou uma força policial como parte de uma missão de gestão civil de crises. Muitos também para permitir que Estados terceiros, europeus ou não, participassem em operações conduzidas sob a direção da UE no domínio da PESC. Neste caso, pode ser também celebrado acordo para o intercâmbio de informações confidenciais. Finalmente, a UE concluiu, com a Noruega e a Islândia, acordos para permitir que a esses dois Estados sejam aplicadas certas disposições sobre assistência mútua em matéria penal entre os Estados-membros. A conclusão destes acordos no âmbito da PESC confirma que os aspectos externos da cooperação policial e da justiça penal não estão sujeitos a um dispositivo autônomo, mas caem no âmbito do regime geral das relações externas da UE⁷⁰¹.⁷⁰²

Além dos instrumentos formais da PESC estabelecidos pelos tratados, cumpre ressaltar as ferramentas informais já utilizadas nesse âmbito. As declarações do Conselho Europeu, embora desprovidas de força jurídica, exprimem a opinião da União em assuntos relevantes e não podem ser negligenciadas, assim como no caso do Conselho de Ministros e até resoluções do Parlamento. Fenet tece as seguintes considerações a respeito desse informalismo:

Libertos do formalismo e restrições legais impostas sobre elas quando usam os instrumentos jurídicos no âmbito do Tratado, as instituições estão menos hesitantes em utilizar estes instrumentos informais, ao risco de prevalecer a impressão de que a PESC é essencialmente uma sucessão de utopias⁷⁰³.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ Tradução livre do original em francês: “*L’inventaire des accords conclu au titre de la PESC permet de distinguer quatre types d’accords. Nombreux sont les accords conclus avec l’État sur le territoire duquel l’UE déploie une force de police dans le cadre d’une mission de gestion civile de crise. Nombreux sont aussi ceux permettant à des États tiers, européens ou non, de participer aux opérations menées sous la direction de l’UE dans le cadre de la PESC. Dans ce cas, peuvent être également conclu des accords relatifs à l’échange d’informations classifiées. Enfin, l’UE a conclu ainsi qu’avec la Norvège et l’Islande permettant à ces deux États de se voir appliquer certaines dispositions relatives à l’entraide judiciaire en matière pénale entre États membres. La conclusion de ces accords au titre de la PESC confirme que les aspects externes de la coopération policière et judiciaire pénale ne sont pas l’objet d’un dispositif autonome mais s’inscrivent dans le régime général des relations extérieures de l’UE*”

⁷⁰² FENET, 2006, p. 280.

⁷⁰³ Tradução livre do original em francês: “*Affranchies du formalisme et de la contrainte juridique qui pèsent sur elles lorsqu’elles recourent aux instruments juridiques prévues par le Traité, les institutions hésitent moins à recourir à ces instruments informels, au risque que prédomine l’impression que la PESC consiste essentiellement en une succession de vœux pieux*”

⁷⁰⁴ FENET, 2006, p. 280.

Desse modo, percebe-se que a regra geral é que as decisões no âmbito da PESC sejam sempre adotadas por unanimidade. Porém, a abstenção de um Estado não obsta a decisão, e este pode deixar de aplicá-la mediante declaração formal. Esta é a chamada “abstenção construtiva”. Hans Morgenthau tece uma análise da importância de tal fato: “sejam quais forem as circunstâncias, a regra da unanimidade permite cada nação participante das deliberações o direito de resolver por si própria se quer ou não tornar-se obrigada pela decisão”⁷⁰⁵. A maioria qualificada só é utilizada em dois casos: decisão de aplicação de uma estratégia comum (previamente definida pelo Conselho Europeu) ou decisão de execução a uma ação comum ou posição comum (previamente adotada pelo Conselho). Segundo David P. Calleo, mesmo nesses casos ainda há:

um ‘freio de emergência’ que permite que um membro possa obstruir uma decisão posterior por ‘importantes e expressas razões de política nacional’. A maioria qualificada pode, então, submeter a decisão bloqueado ao Conselho, onde mais uma vez, requer a aprovação unânime de avançar^{706 707}.

Dentro do âmbito da PESC ainda deve-se analisar a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Nesse domínio, conforme destaca Lamblin-Gourdin, a unanimidade prevalece: “a maioria qualificada é expressamente excluída para decisões com implicações militares ou no domínio da defesa”^{708,709}. Desse modo, cumpre analisar como se desenvolveu a integração nessa área, que em princípio parece ainda mais difícil que na seara da PESC. Para Franck Petiteville, “O nascimento, em poucos anos, de uma ‘política europeia de segurança e defesa’ (PESD) é revolucionário, em comparação às quatro décadas anteriores de inércia da defesa europeia”^{710,711}.

Diante do exposto, completa-se o quadro de evolução da PESC pré-Lisboa. Como visto, a cooperação entre os europeus em política externa e de segurança precede

⁷⁰⁵ MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: IPRI, 2003. p. 574.

⁷⁰⁶ Tradução livre do original em inglês: “an ‘emergency break’ that allows a member to hold up a subsequent decision for ‘important and stated reasons of national policy’. A qualified majority can then refer the blocked decision back to the Council, where it once more requires unanimous approval to go forward”.

⁷⁰⁷ CALLEO, David P. **Rethinking Europe’s Future**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

⁷⁰⁸ Tradução livre do original em francês: “la majorité qualifiée est formellement exclue pour les décisions ayant implications militaires ou dans le domaine de la défense”.

⁷⁰⁹ LAMBLIN-GOURDIN, Anne-Sophie. **La politique étrangère et de sécurité commune**. In: FENET, Alain. *Droit des relations extérieures de l’Union européenne*. Paris: LexisNexis, 2006. p. 277.

⁷¹⁰ Tradução livre do original em francês: “la naissance en quelques années d’une ‘politique européenne de sécurité et de défense’ (PESD) est révolutionnaire en comparaison des quatre décennies précédentes d’inertie européenne en matière de défense”.

⁷¹¹ PETITEVILLE, Franck. **La politique internationale de l’Union européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. p. 85.

em muito o Tratado de Maastricht, que deu origem à PESC. A CPE pode ser considerada, em grande medida, o seu embrião, contribuindo para o formato que ela assumiu. O seu funcionamento, eminentemente intergovernamental, ganhou alguns contornos supranacionais ao longo do tempo, com a ampliação da possibilidade de decisões por maioria e aumento da participação da burocracia internacional em sua gestão, por exemplo. A reforma de Amsterdã, ao ampliar a possibilidade de decisões por maioria, permitir a abstenção construtiva e criar a função de Alto Representante, entre outras reformas, representou uma nova supranacionalização no âmbito da PESC. Resultado disso foi a substituição da troika em que a Presidência atual era auxiliada pela anterior e posterior, por um apoio do Alto Representante e da Comissão, ambos agentes internacionais. Além disso, com desenvolvimentos posteriores que culminaram com o Tratado de Nice, a PESD foi criada, fazendo com que a UE assumisse as funções da UEO.

Apesar disso, o domínio do Conselho, órgão que representa a vontade dos Estados, somada ao alijamento de instituições mais supranacionais como a Comissão, Parlamento e Tribunal, manteve a PESC sob estrito controle dos Estados-membros. Tal controle, todavia, permitiu a construção de uma política externa comum em várias áreas e em relação a outros atores internacionais, uma vez que, quando tomadas, as decisões passam a ser obrigatórias aos Estados. Isso fez com que o conteúdo da PESC ganhasse cada vez mais corpo, em uma espécie de supranacionalização crescente, em que os membros do bloco foram gradativamente decidindo restringir sua margem de atuação em relação às mais diversas situações internacionais. No entanto, a lentidão e outras imperfeições desse processo de construção da PESC parece ter sido levado em conta pelos Estados em relação à próxima reforma que a UE iria sofrer, como será visto no próximo capítulo.

3 O TRATADO DE LISBOA

3.1 AS NEGOCIAÇÕES DO TRATADO DE LISBOA

Depois de Nice, a única e última reforma da União Europeia ocorreu com o Tratado de Lisboa. O próprio Tratado de Nice previa uma nova reforma, baseada no artigo 48 do Tratado da União Europeia, em uma disposição similar à encontrada no Tratado de Maastricht sobre a reforma de Amsterdã. Cumpre destacar que podemos dividir as negociações em dois períodos: da assinatura de Nice até a aprovação da Constituição e depois até a assinatura de Lisboa. Segundo Elizabeth Accioly:

Nice nasce sob uma névoa da provisoriedade, visto que já se desenhava a entrada em vigor de um Tratado que viria agora sim substituir todos os tratados anteriores – o Projeto da Constituição Europeia. No entanto, pelo impasse gerado com a sua recusa, Nice ganha uma sobrevida de quase uma década, até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1.o. de dezembro de 2009.⁷¹²

Após a assinatura do Tratado de Nice, uma série de acontecimentos prepararam o terreno para a confecção da Constituição Europeia, dos quais cumpre destacar, em primeiro lugar, sob a Presidência da Bélgica, que os líderes reunidos no Conselho Europeu:

em Laeken, em Dezembro de 2001, declararam a operacionalidade da UE no domínio da gestão de crises, e reiteraram a ênfase relativamente à necessidade de reforçar a capacidade operativa da União, tanto na sua componente militar, como na sua dimensão civil. Tal não surpreende se pensarmos que, mais do que as crises nos Balcãs e no Golfo Pérsico no início dos anos 90, o estado de choque político provocado pelos atentados terroristas às Torres Gémeas (Nova Iorque) em 11 de Setembro daquele ano, tornou iniludível a natureza limitada das respostas puramente nacionais às emergentes ameaças de dimensão global. No contexto desta reunião, os líderes europeus acordaram ainda em convocar uma Convenção para debater o futuro da Europa que foi especialmente mandatada para gizar estratégias tendentes a ultrapassar dois importantes obstáculos à emergência de uma Europa Política: a ausência de uma política exterior comum, e o débil papel e influência da Europa na política internacional⁷¹³

Desse modo, se seguiu uma:

Convenção composta por representantes dos governos dos Estados-membros,

⁷¹² ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4ª. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 58.

⁷¹³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 111.

parlamentos nacionais, deputados europeus, representantes da Comissão Europeia, representantes do governo e parlamentares dos, naquele momento, treze países candidatos à adesão à UE, bem como representantes da sociedade civil; essas questões iam desde a legitimidade democrática a uma eventual colaboração na área de conclusão social⁷¹⁴.

Como descreve Ferreira-Pereira:

Depois de encetados os trabalhos da Convenção, em Fevereiro de 2002, sob a liderança do ex-Presidente da República francês Valéry Giscard d'Estaing, as facções mais europeístas conseguiram imprimir a este fórum uma dinâmica distinta daquela prevista inicialmente. Em resultado disso, o mandato atribuído àquele fórum foi alterado e os objectivos iniciais foram significativamente ampliados no sentido da elaboração de um projecto de 'Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa'⁷¹⁵.

No que tange às negociações no âmbito da PESC, a discussão:

foi atribuída a dois grupos de trabalho distintos – o Grupo VII e o Grupo VIII, respectivamente. A reflexão gerada e as propostas produzidas por estes dois grupos revelaram-se extremamente profícuas porquanto permitiram a incorporação no documento final, aprovado na Primavera de 2004, de novas disposições que tendiam a propiciar um reforço da eficácia e coerência da PESD, mas também o seu ajustamento às realidades internacionais suscitadas pelo 11 de Setembro de 2001, designadamente, à afirmação do terrorismo transnacional como principal ameaça mundial

Michael Smith, escrevendo em 2003, ressalta que:

Uma das idéias mais amplamente debatidas inspiradas na convenção é uma proposta que envolve um novo 'presidente da UE' (do Conselho Europeu, além da rotação de Presidências da UE), escolhido pelos chefes de governo da UE para representar a UE durante um longo prazo, tal como cinco anos. A Comissão manteria o seu próprio presidente que poderia ser designados pelo Parlamento Europeu, em vez de pelos Estados-membros. França e Alemanha concordaram com o plano esta 'dupla presidência' em uma reunião no início de 2003, e vários outros países da UE (Dinamarca, Itália, Espanha, Suécia e Reino Unido) também apoiou a idéia, como fez o presidente da Convenção Valery Giscard d'Estaing. Embora os dois funcionários da Presidência poderem apreciar alguma medida de legitimidade democrática, é difícil ver como eles iriam competir com a autoridade existente e os recursos de Estados-membros da UE, especialmente em assuntos de segurança/defesa, onde os Estados da UE iriam desfrutar de direitos de veto. Se os Estados da UE bloquearem decisões PESD ou deixarem de investir o presidente da UE ou da Comissão com os recursos e responsabilidades para a PESC/PESD, eles conseguiram apenas em fundir a principal virtude do atual Alto Representante para a PESC - maior permanência e uma maior visibilidade - com a principal virtude da presidência da UE atual: como representante da vontade coletiva dos Estados membros da UE. Isso também pode envolver a

⁷¹⁴ LEHMANN, Kai. O Tratado de Lisboa e o processo de integração europeia - Imperfeições e o problema das expectativas. In: Peter Fischer-Bollin (Org.). **Anuário Brasil-Europa 2009**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2010. p. 58-59.

⁷¹⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 112.

combinação das funções do Alto Representante da PESC e do Comissário para as Relações Externas em um único Comissário ‘Secretário de Relações Exteriores da UE’.^{716 717}

Além disso, Smith prevê uma possível oposição da Comissão em relação à:

A criação de um novo presidente do Conselho Europeu, com fortes poderes de política externa; o plano também poderia ser prejudicado se um Estado menor da UE se recusar a assinar ou se os grandes Estados da UE insistirem em que um dos seus ocupe a posição de topo.^{718 719}

Tais preocupações do autor, além de não terem sido confirmadas, parecem carecer de fundamento mais sólido. Em relação à resistência da Comissão, deve-se ter em mente que suas posições contam no máximo como uma recomendação em uma CIG, dominada pelos Estados. Além disso, os Estados menores em geral tendem a apoiar iniciativas que diluam o poder dos Estados em instâncias supranacionais, como seria o caso de um Presidente ‘europeu’. Por fim, a discussão sobre quem ocuparia o referido cargo só ocorreria após a ratificação do tratado, sem contar que o mandato é temporário, ou seja, um nacional de um pequeno Estado poderia ser sucedido por outro de um grande. Diante disso, Smith considera que:

Se qualquer versão deste plano geral for acordada, a UE terá tomado o caminho de menor resistência que temos visto ao longo da história institucional de acordos de cúpula em nível de CPE/PESC: um compromisso modesto que levanta tantos problemas institucionais como ele resolve, simultaneamente, alterando os elementos intergovernamentais e

⁷¹⁶ Tradução livre do original em inglês: “one of the most widely debated ideas inspired by the concention is a proposal involving a new ‘EU president’ (of the European Council, in addition to rotating EU presidencies) chosen by EU heads of government to represent the EU over a long term, such as five years. The Commission would retain its own president who could be appointed by the EP rather than by member states. France and Germany agreed to this ‘twin-presidency’ plan at a meeting in early 2003, and several other EU states (Denmark, Italy, Spain, Sweden, and the UK) also endorsed the idea, as did Convention chair Valery Giscard d’Estaign. Although the two presidency officials could enjoy some measure of democratic legitimacy, it is difficult to see how they would compete with the existing authority and resources of EU member states, especially in security/defense affairs, where EU states would enjoy veto rights. If EU states block ESDP decisions or fail to invest the EU president or Commission with the resources and responsibility for the CFSP/ESDP, they will have succeeded only in merging the chief virtue of the current CFSP High Representative – greater permanence and a higher profile – with the chief virtue of the current EU presidency: as representative of the collective will of EU member states. This also may involve combining the functions of the CFSP High Representative and the Commissioner for External Relations into a single ‘EU foreign secretary’ Commissioner”

⁷¹⁷ SMITH, 2004, p. 262.

⁷¹⁸ Tradução livre do original em inglês: “creation of a new European Council president with strong foreign policy powers; this plan could also be derailed if any smaller EU state refuses to sign on or if large EU states insist that one of their own occupy the top position”

⁷¹⁹ SMITH, 2004, p. 262.

supranacionais de integração europeia sem inteiramente conciliar os dois
720 721

Apesar de tais críticas, as propostas franco-alemãs foram em grande medida incorporadas ao projeto do Tratado Constitucional (TC). Segundo relatório do PE:

A Convenção iniciou os seus trabalhos em Bruxelas, em 28 de Fevereiro de 2002, tendo-os concluído em 10 de Julho de 2003, com a apresentação de um projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa em quatro partes (I - Princípios e Instituições, II - Carta dos Direitos Fundamentais, III - Políticas e IV - Disposições Finais)⁷²².

Em 10 de setembro de 2003, a Comissão de Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu encaminhou relatório⁷²³ com parecer de Elmar Brok⁷²⁴, eurodeputado alemão presidente da “Comissão dos assuntos externos, dos direitos do homem, da segurança comum e da política de defesa”, ao plenário sobre o projeto do TC, destacando, em relação à PESC, algumas melhorias, como a definição de “‘princípios e objectivos’ da acção externa da UE (artigos 1º a 3º e artigo III-188º)”, o agrupamento das disposições dos tratados anteriores dos “vários aspectos da política externa da UE, sob o Título V (Acção externa) da Parte III (Políticas e funcionamento da União)”, além da “atribuição de personalidade jurídica à União (artigo I-6º)” e um dos aspectos mais importantes, que mais tarde seria modificado:

o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União proposto constitui uma das principais conquistas no âmbito da PESC (artigo I-27º), embora se trate de uma figura que usa ‘dois chapéus’, fortemente vinculada ao Conselho, o que significa que prevalece a abordagem intergovernamental⁷²⁵.

⁷²⁰ Tradução livre do original em inglês: “*if any version of this general plan is agreed, the EU will have taken the path of least resistance that we have seen throughout the institutional history of EPC/CFSP summit-level agreements: a modest compromise that raises as many institutional problems as it solves by simultaneously altering the intergovernmental and supranational elements of European integration without fully reconciling the two*”

⁷²¹ SMITH, 2004, p. 263.

⁷²² GIL-DELGADO, José María Gil-Robles; TSATSOS, Dimitris. **Relatório sobre o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e parecer do Parlamento Europeu sobre a convocação da Conferência Intergovernamental (CIG)**. Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2003. p. 16.

⁷²³ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 27.

⁷²⁴ Nascido na Vestfália, foi eleito pelo CDU, partido de Ângela Merkel. Integra o Grupo do Partido Popular Europeu (PPE), de centro-direita, dominante no PE desde 1999.

⁷²⁵ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 27.

Como limitações do projeto de TC, Brok destaca que, “embora abolindo formalmente a estrutura artificial em ‘pilares’, o Projecto de Tratado não aplica plenamente à PESC os procedimentos comunitários”⁷²⁶, além de:

em lugar de uma representação externa da União melhorada, assegurada por uma pessoa, com o apoio de uma administração única a nível da Comissão e de um serviço diplomático único, conforme proposto pelo PE, a formulação actual do Projecto de Tratado comporta um maior risco de confusão. No que diz respeito à administração que apoia o Ministro dos Negócios Estrangeiros (artigo III-192°), é da maior importância que seja criada junto da Comissão, operando no âmbito da PESC, conforme mandato do Conselho⁷²⁷.

Outra limitação relevante destacada por Brok diz respeito ao processo decisório:

o Projecto de Tratado peca sobretudo por não avançar no que diz respeito ao processo decisório no âmbito da PESC (n° 7 do artigo I-39° e artigo III-9°). No mínimo, a decisão do Conselho Europeu de transferir determinadas matérias para a votação por maioria qualificada deveria ser tomada por maioria qualificada ou superqualificada, e não por unanimidade, como é actualmente proposto⁷²⁸.

Por fim, cumpre sublinhar que “o artigo I-43° alarga o alcance da cooperação reforçada no âmbito da PESC” porém nos limites eminentemente intergovernamentais destacados anteriormente e nos artigos III-318° a III-325°. Cabe ressaltar também as observações do relator em relação à PESD, uma vez que “as disposições previstas (artigo I-40°) contêm várias melhorias importantes, embora a defesa, enquanto tal, continue a ser matéria da competência nacional e a NATO continue a ser a base da defesa colectiva dos Estados-Membros da UE”⁷²⁹. O relatório traz uma lista das principais conquistas do projeto:

- a) actualização das missões de Petersberg (n° 1);
- b) colocação à disposição da PESD das forças multinacionais constituídas pelos Estados-Membros (parágrafo 1 do n° 3);
- c) compromisso de melhorar progressivamente as capacidades militares e de instituir uma Agência Europeia de Armamento, de Investigação e de Capacidades Militares (parágrafo 2 do n° 3);
- d) decisões europeias como um novo instrumento de execução da PESD (n° 4);
- e) realização de uma missão de PESD, no âmbito da União, por um grupo de Estados-Membros (n° 5 e artigo III-206°);
- f) cooperação estruturada entre Estados-Membros no âmbito da União, tendo em vista a realização das missões mais exigentes (n° 6 e artigo III-

⁷²⁶ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 27-28.

⁷²⁷ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 27-28.

⁷²⁸ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 28.

⁷²⁹ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 28.

208°);

g) estreitamento da cooperação no domínio da defesa mútua entre os Estados-Membros, até que o Conselho Europeu delibere sobre uma defesa comum (n° 7 e artigo III-209°);

h) cláusula de solidariedade para assistência mútua, a fim de prevenir ameaças ou atentados terroristas, ou ainda em caso de catástrofe (artigo I-42° e artigo III-226°).⁷³⁰

O relatório em tela menciona até mesmo a invasão do Iraque, em que ficou patente a desunião europeia em termos de PESC, destacando que nem mesmo o trágico episódio foi capaz de trazer melhoras mais substanciais ao funcionamento do bloco, especialmente em relação ao processo decisório:

Lamenta que, apesar das lições a extrair da guerra no Iraque, o Projecto que institui uma Constituição para a Europa apresente algumas das suas deficiências mais clamorosas justamente no âmbito da PESC, em especial ao confirmar a unanimidade mais a abstenção construtiva como regra geral da PESC, em lugar da votação por maioria qualificada, ao não alargar totalmente os procedimentos comunitários à PESC, ao manter a confusão no domínio da representação externa da PESC e ao recomendar um controlo democrático parlamentar totalmente insatisfatório⁷³¹

Em 23 de setembro de 2003, também reunido em Estrasburgo, o Parlamento Europeu, tomando em conta o referido relatório, aprova⁷³² a convocação de uma CIG para 4 de outubro de 2003, destacando que o TC deveria ser assinado em 9 de maio de 2004, Dia da Europa, logo após a adesão dos dez novos Estados-membros.

Cumprido, ainda analisar os acontecimentos no âmbito da PESC/PESD desse período, inseridos, segundo Laura Pereira-Ferreira, em um:

processo político, em fluxo entre 2002 e 2004, e que desembocou na aprovação do Tratado Constitucional foi acompanhado por marcantes realizações no domínio da implementação da PESD que tiveram no ano de 2003 o seu período de maior dinamismo⁷³³.

A menção ao ano de 2003, segundo a própria autora, pode causar estranheza, uma vez que foi quando ficou exposta uma fratura entre os europeus “no quadro da intervenção anglo-americana no Iraque dando origem à percepção, nos dois lados do

⁷³⁰ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, p. 28.

⁷³¹ GIL-DELGADO; TSATSOS, 2003, 29.

⁷³² Resolução do Parlamento Europeu sobre o projeto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa, e que contém o parecer do Parlamento Europeu sobre a convocação da Conferência Intergovernamental (CIG)

⁷³³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 113.

Atlântico, de uma nítida divisão entre a ‘nova’ e a ‘velha’ Europa”⁷³⁴. A clivagem entre os europeus que, para Ferreira-Pereira, teriam começado a surgir logo após o 11 de Setembro:

intensificar-se-iam durante 2002 no âmbito da campanha militar anglo-americana no Afeganistão para atingir o seu ápice no início de 2003, com a chamada Carta dos Oito. Este documento assinado, em Janeiro, por Tony Blair, José Maria Aznar, Durão Barroso, Silvio Berlusconi e pelos chefes de governo da Dinamarca, da Polónia, Hungria e República Checa expôs publicamente as linhas de fractura existente entre países que durante uma década haviam repetidamente proclamado a necessidade de promover o “espírito de lealdade”, a “convergência das acções” em todas as questões de política externa e de segurança, e a eficácia da UE como ‘força coerente nas relações internacionais’. A Cimeira dos Açores, realizada a 16 de Março de 2003, na qual os primeiros-ministros britânico, espanhol, italiano e portugueses reiteraram o seu apoio incondicional à iminente intervenção militar no Iraque liderada pelos Estados Unidos, veio apenas amplificar o impacto internacional da desunião comunitária pela mediatização envolvida, assim como, pela forma de ultimato (ao regime iraquiano) de que se revestiu a mensagem política então produzida. No mês seguinte, a proposta de criação de uma União Europeia de Segurança e Defesa (envolvendo um compromisso de assistência mútua em caso de ataque externo) perfilhada pela França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo adensou ainda mais a clivagem estratégica entre os europeus⁷³⁵

Para contrapor o duro golpe que a PESC sofreu com a invasão do Iraque em 2003, o autora em análise destaca que tal ano:

marcou igualmente o ‘ano zero’ das operações da UE no domínio da gestão de crises. Em 1 de Janeiro de 2003 foi lançada a primeira operação de organização no domínio da gestão de crises que correspondeu à Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE). O corpo desta operação, que sucedeu a Força Internacional de Polícia da Organização das Nações Unidas (‘UN’s International Police Task Force’), integrou 500 funcionários policiais provenientes de trinta e três países. Em Abril, teve início na Macedónia a primeira operação militar liderada pela UE, com recurso a meios e capacidades da OTAN (Operação Concórdia). Sucessora da Operação Harmonia Aliada (‘Allied Harmony’), esta missão envolvendo 350 soldados só foi possível graças à conclusão dos acordos entre a UE e a Aliança Atlântica (comumente designados Acordos Berlim Mais), que permitiram dar formalmente início à cooperação militar entre as duas organizações. Em Julho, na República Democrática do Congo, a UE executou a sua primeira operação militar autónoma (isto é, sem recurso a meios e capacidades da OTAN) e a sua primeira missão ‘out-of-area’, na sequência de um pedido específico formulado pela ONU à França. Tendo permitido a posterior instalação de capacetes azuis, a missão no Congo (Operação Ártemis) foi considerada um sucesso⁷³⁶

Como se não fossem suficientes todas essas ações práticas no âmbito da PESD, a referida analista destaca ainda:

⁷³⁴ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 113.

⁷³⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 114.

⁷³⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 115.

Finalmente, iniciou-se em Dezembro de 2003 uma nova missão de polícia (Operação Próxima) lançada na sequência do término da Operação Concórdia, por solicitação das autoridades da Macedónia. Ao representarem exemplos reais de cooperação na área da segurança e implicando um conjunto de tarefas operacionais, estas primeiras experiências conferiram uma nova dimensão à PESC que, até à data, havia assentado essencialmente numa prática declarativa e burocrática⁷³⁷.

Ainda no ano de 2003, outros compromissos foram assumidos, dentre os quais cumpre destacar:

a conclusão de um acordo de cooperação entre a UE e a OTAN e, em especial, a aprovação da Estratégia de Segurança da UE na base de um documento preparado por Javier Solana intitulado ‘Uma Europa Segura Num Mundo Melhor’, e cuja elaboração foi fortemente condicionada pela incapacidade da UE se apresentar como uma frente unida e influente na guerra contra ao Iraque⁷³⁸.

Sobre a referida Estratégia de Segurança, Ferreira-Pereira tece os seguintes comentários:

primeira tentativa de criar uma doutrina europeia de segurança adaptada ao novo contexto de segurança internacional, introduzido pelo 11 de Setembro e pela doutrina estratégica da Administração de George W. Bush, e passível de permitir actuação concertada da UE nos domínios da segurança e defesa. Adicionalmente, este documento representou uma tentativa de gerar uma visão comum da ordem internacional que se impõe construir para assegurar a paz, a segurança e a prosperidade, e do papel que a UE deverá desempenhar neste respeito⁷³⁹.

Com relação ao texto do referido documento, podem ser percebidas as seguintes indicações:

principais desafios e ameaças à segurança internacional, a saber, a proliferação de armas de destruição massiva, o terrorismo e, intercomunicando com este último, o fracasso dos Estados, a criminalidade organizada e os conflitos regionais. Na luta contra tais ameaças globais ressaltam certas áreas consideradas prioritárias. Entre estas perfila-se a promoção de um multilateralismo efectivo nos diferentes fóruns, instituições e regimes que animam a governação mundial, e a defesa do direito internacional. Neste âmbito, o reforço do papel da ONU na manutenção da paz e segurança internacionais, assim como, do primado da Carta das Nações Unidas na regulação do uso da força é estimada como uma das prioridades da Europa⁷⁴⁰.

⁷³⁷ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 115.

⁷³⁸ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 116.

⁷³⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 116.

⁷⁴⁰ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 116.

Por fim, a autora em análise destaca os últimos fatos relevantes do ano de 2003 em relação à PESD:

os líderes europeus manifestaram ainda vontade de conceber um novo objectivo operacional para 2010 para suceder o ‘Headline Goal’ de Helsínquia. Finalmente, tendo a montante importante impulso político franco-britânico acordado na Cimeira de Le Touquet em Novembro, foi introduzido o conceito de ‘battle-group’: uma força constituída por 1500 militares (originários de um único ou vários Estados), mobilizáveis no prazo de 15 dias, com meios próprios de transporte e abastecimento, e concebida para, sob solicitação da ONU, intervir na estabilização de uma dada situação ou sustentar missões de manutenção de paz (de curta duração), antes da chegada dos capacetes azuis ou outras forças enviadas por organizações regionais operando sob o mandato da ONU⁷⁴¹

As contradições do ano de 2003 em relação à PESC, para Ferreira-Pereira, podem ser explicadas, em parte, pela reação estadunidense aos ataques do 11 de Setembro, mais especificamente:

a intensificação da deriva unilateralista dos Estados Unidos na sua cruzada global contra o terrorismo transnacional e proliferação das armas de destruição massiva. No combate contra estas ameaças, agora considerado de máxima prioridade, Washington já deu mostras de inequívoca preferência pela lógica do ‘Alleingang’ (ir sozinho) ou, no limite, por coligações ‘ad hoc’ formadas com base no princípio Wolfowitziano segundo o qual ‘é a missão que determina a coligação e não o contrário’ (sendo o contrário o pacto de solidariedade colectiva cristalizado no Artigo 5 do tratado constitutivo da OTAN). Isto veio alterar substancialmente os dados da segurança europeia: a OTAN ganhou uma maior flexibilidade política e militar ajustada aos interesses estratégicos dos Estados Unidos ao passo que a PESD converteu-se numa obrigação estratégica para os europeus que se sentiram compelidos a assumir uma ‘carga’ mais pesada no domínio da gestão de crises, a começar pela região dos Balcãs⁷⁴²

Desse modo, o ano de 2003 parece marcar uma mudança na perspectiva dos europeus, especialmente em relação aos EUA após o 11 de Setembro, fazendo com que a PESC/PESD seja:

um imperativo de segurança europeia em vista de um ‘desengajamento’ gradual de Washington no crescente geográfico onde os interesses colectivos da Europa comunitária são proeminentes (o chamado ‘near abroad’, constituído pela ex-União Soviética, os Balcãs, o Médio Oriente e o Norte de África). A este desenvolvimento desafiador, veio juntar-se um outro decorrente do quinto alargamento das fronteiras da UE⁷⁴³.

⁷⁴¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 117.

⁷⁴² FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 117.

⁷⁴³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 117-118.

Segundo Möckli, por sua vez, desde 2003, a PESD sofreu algumas evoluções:

deve-se, em qualquer caso, chamar a atenção para o fato de que a PESD tem notavelmente evoluído todo o ano, mesmo sem o Tratado Constitucional ou reformador. Desde o lançamento da PESD operacional em 2003, a UE tem feito cerca de 20 missões de paz nos Balcãs Ocidentais, no Cáucaso do Sul, na África, Oriente Médio e Ásia. Estruturas como o Comitê Militar da UE e o Estado-Maior da UE (incluindo uma unidade operacional e uma célula civil-militar) foram criados em Bruxelas. A capacidade de reação rápida em situações de crise foi melhorada pelos agrupamentos táticos da UE. O sucesso da PESD dependerá também de forma significativa no futuro da vontade política dos Estados membros em desenvolver soluções comuns para os desafios da política comum de segurança e intensificar a cooperação pragmática em segurança^{744 745}.

Outra forma de supranacionalização no âmbito da PCSD, mesmo que de forma precária ou temporária, são as operações executadas sob a tutela da UE, sejam elas de escopo civil e/ou militar. Segundo a revista “Impetus”, publicada pelo EMUE:

Desde 2003, a UE levou a cabo, ou está realizando, de 24 missões e operações sob a PCSD. 7 são as operações militares/missões. O restante são missões civis, embora em muitas áreas, uma alta proporção de pessoal também são militares. Atualmente, a UE está realizando 12 missões e operações sob PCSD (3 militares e 9 civis)^{746 747}.

Os Estados-membros, ao colocarem sob autoridade da UE seus militares nessas missões, acabam cedendo, mesmo que temporariamente, seu poder soberano sobre tais tropas. Desse modo, apesar de não haver forças armadas europeias, a UE dispõe, sob certas condições, de planejamento e controle militar em relação aos exércitos cedidos pelos Estados-membros.

⁷⁴⁴ Tradução livre do original em francês: “*il faut en tout cas attirer l’attention sur le fait que la PESD a remarquablement évolué ces dernières années, même sans traité constitutionnel ou réformateur. Depuis le lancement opérationnel de la PESD en 2003, l’UE a réalisé quelque 20 missions de paix dans les Balkans occidentaux, dans le Caucase méridional, en Afrique, au Proche-Orient et en Asie. Des structures comme le Comité militaire de l’UE et l’Etat-major de l’UE (y compris une cellule opérationnelle et une cellule civilo-militaire) ont été créées à Bruxelles. La capacité de réaction rapide en cas de crise a été améliorée par les groupements tactiques de l’UE. Le succès de la PESD dépendra aussi considérablement à l’avenir de la volonté politique des Etats membres de développer des amorces de solution communes pour les défis communs de politique de sécurité et d’intensifier la coopération pragmatique en matière de sécurité*”

⁷⁴⁵ MÖCKLI, Daniel. **La PESD après Le Traité de Lisbonne**. Zurich: CSS, 2008. p. 3

⁷⁴⁶ Tradução livre do original em inglês: “*since 2003, the EU has conducted, or is conducting, 24 missions and operations under CSDP. 7 are military operations/missions. The remainder are civilian missions, although in many areas, a high proportion of personnel are also military. Currently, the EU is undertaking 12 missions and operations under CSDP (3 military and 9 civilian)*”

⁷⁴⁷ DOYLE, Desmond. **Impetus: Bulletin of the EU Military Staff**. Brussels: European Union, 2012. p. 12.

No ano de 2004, o maior alargamento já realizado pela UE merece destaque. Com a adesão de dez⁷⁴⁸ novos membros, em sua grande maioria do que era conhecido como Leste europeu ou “Cortina de Ferro” na época da Guerra Fria, a divisão entre Europa Ocidental e Oriental deixou de existir. Segundo Pereira-Ferreira, “a PESC esteve longe de ser problemática para os dez candidatos, tal como atesta a aceitação do seu ‘acquis’ nos primeiros dias do processo negocial”⁷⁴⁹. Apesar disso, a referida autora destaca o perfil mais atlanticista (e menos europeísta) dos novos membros:

a perspectiva de a UE perfilhar uma política autónoma de segurança e de defesa suscitou alguma perplexidade entre os candidatos. Para os países que por altura das negociações já haviam aderido à OTAN (Polónia, Hungria e República Checa), a PESD não poderia afirmar-se por oposição à Aliança Atlântica gerando uma duplicação desnecessária de estruturas militares e esforços humanos. Por seu turno, os Estados que ainda aguardavam o convite para integrar a OTAN (Estónia, Letónia, Lituânia, Eslovénia e Eslováquia) rejeitaram qualquer possibilidade da PESD afigurar-se como uma alternativa à sua adesão à OTAN – percebida como a única organização de defesa colectiva com capacidade para garantir a segurança no continente europeu e com um papel incontestado no domínio da gestão de crises. Entre todos, com mais ou menos ênfase, despontaram receios sobre o impacto (negativo) da emergente PESD sobre a cooperação transatlântica e a continuidade da presença dos Estados Unidos no continente europeu⁷⁵⁰.

O referida autora destaca as conseqüências desse novo perfil que passa a assumir a UE, especialmente em relação à OTAN:

A duplicação de algumas estruturas (por exemplo, no campo da informação estratégica, do reconhecimento, das comunicações e logística, entre outros) passou a ser admitida num quadro em que a UE actue autonomamente, sem a assistência directa dos Estados Unidos, mas o reforço da PESD continuou (e continua) a ser unicamente contemplada como um processo de carácter inclusivo, no sentido de acomodar a agenda, os interesses e o papel da OTAN no contexto da arquitectura europeia de segurança⁷⁵¹.

Quanto ao processo decisório, a autora em tela reconhece o impacto negativo do alargamento:

o consenso no âmbito geral da PESC, especialmente em situações de crise que requerem uma resposta célere, tornar-se-á mais difícil de alcançar. Por força de uma maior diversidade, em termos de ‘milieu’ geopolítico, experiência histórica, tradição de política externa e relações privilegiadas

⁷⁴⁸ Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Eslovénia, Malta e Chipre.

⁷⁴⁹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 118.

⁷⁵⁰ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 118-119.

⁷⁵¹ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 119.

com terceiros Estados, a negociação inter-estadual ‘a 25’ para efeitos de identificação de interesses comuns tornar-se-á um processo muito mais desafiador. Assistir-se-á, portanto, a uma perda em termos de funcionamento e agilidade do processo decisório interno da organização⁷⁵².

O permanência do carácter predominantemente intergovernamental da PESC também é destacado pela analista, entre outros aspectos:

esta política deverá continuar a progredir num quadro iminente intergovernamental tendo com epicentro operacional tarefas de segurança cooperativa e, no limite, de segurança colectiva. Neste quadro, é previsível um apoio generalizado, por parte dos novos países, a todas as iniciativas tendentes ao reforço da PESD, desde que estas não conduzam à criação de um mecanismo de defesa colectiva em oposição àquele consagrado no Artigo 5 do Tratado de Washington, nem à emancipação total da UE em relação à Aliança Atlântica⁷⁵³.

Além disso, Ferreira-Pereira reconhece que as divergências entre europeístas, atlanticistas e neutros pode aumentar, prejudicando ainda mais a unidade da PESC:

Paralelamente ao endurecimento do ‘élan’ atlanticista, é interessante aludir que o alargamento já gerou também o incremento do número de Estados com uma tradição e cultura de neutralidade que exibem fortes resistências a qualquer avanço da PESC/ /PESD conducente à militarização da UE, algo muito difícil de explicar e propor às opiniões públicas nacionais. Com efeito, ao lado da Áustria, Finlândia, Irlanda e Suécia, juntam-se agora Malta e Chipre vinculados a disposições constitucionais de neutralidade. Curiosamente, tal como já havia sucedido relativamente ao quarto alargamento, a recente ampliação da UE veio engrossar a fileira de Estados cépticos relativamente ao conteúdo, utilidade e legitimidade do objectivo da defesa colectiva. Acentuar-se-ão, portanto, as divergências no que toca ao nível de ambição política em matéria de segurança e defesa: de um lado os países europeístas empenhados em fomentar o ‘reflexo’ europeu; do outro lado os países atlanticistas que percebem o vínculo transatlântico como vital para a segurança europeia e os Estados com uma tradição de neutralidade que encontram nestes últimos parceiros os seus maiores aliados. Tudo isto com um impacto generalizado ao nível da perda de coerência e, em última análise, da unidade de acção⁷⁵⁴.

Apesar dos aspectos negativos desse grande alargamento, a referida autora mantém o otimismo, ressaltando que, além de emprestarem mais legitimidade à UE, os então novos membros:

na sua esmagadora maioria, de pequena dimensão e com um forte anseio de segurança – têm todo o interesse em que a PESC se consolide a ponto de conferir à UE uma crescente influência como actor das relações

⁷⁵² FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 119.

⁷⁵³ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 120.

⁷⁵⁴ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 120-121.

internacionais. Isto sucede porque o progresso da PESC/PESD, dentro dos limites anteriormente enunciados, é tomado pelas elites políticas dos novos parceiros como um desenvolvimento positivo pelo seu efeito estabilizador sobre os respectivos ambientes geo-políticos. Aquelas elites estão igualmente bem apercebidas que a ameaça terrorista combinada com os recentes compromissos dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão suscitam a necessidade de uma capacidade europeia em matéria de segurança, assim como, uma coesão de acção e decisão por parte da UE em face de situações de instabilidade regional no ‘near abroad’ europeu. Por outro lado, na qualidade de recém chegados ao Concerto Comunitário, estes países desejam projectar uma imagem positiva da sua participação de modo a serem percebidos pelos seus pares (mais antigos) como membros empenhados, construtivos e úteis. Afinal, só desta forma é que estes poderão afirmar-se como sujeitos (e não simples objectos) da segurança europeia e evitar cair em situações de marginalização ou outras lesivas dos seus interesses nacionais.

Dessa maneira, escrevendo ainda antes do abandono da Constituição Europeia, mas tomando em conta suas contribuições, Ferreira-Pereira, concluiu, com relação à PESC e especialmente seu vetor de defesa que se:

durante a primeira década do pós-guerra fria a segurança e a defesa deixaram de constituir um vector propositadamente esquecido e, portanto, ausente do processo de construção europeia, não é menos verdade que existe ainda um (previsivelmente) longo caminho a percorrer antes de uma verdadeira defesa comum europeia ver a luz do dia. Até lá, este vector de integração consubstanciado na PESC/PESD poderá progredir de acordo com uma lógica pró-activa animada por um crescendo de (nível de) ambição política pragmaticamente direccionada a criar uma identidade europeia de defesa autónoma dos Estados Unidos; ou segundo uma lógica reactiva, isto é, ao sabor da evolução dos interesses estratégicos da liderança política norte-americana, do momento de concórdia/discórdia transatlântica e do entendimento/desentendimento franco-britânico sobre o processo potencialmente conducente a uma defesa comum. A confirmar-se o primeiro cenário, é líquido que o último estágio da integração será alcançado com a emergência de uma genuína Comunidade Europeia de Defesa similar àquela idealizada nos anos 50 pelos pais fundadores das Comunidades Europeias. No segundo cenário, parece crível que a PESC/PESD tornar-se-á refém da fortuna pelo que conhecerá um compasso titubeante, caracterizado por períodos de marasmo ou recuo alternados com períodos de promitentes avanços.

Após longas negociações, que envolveram uma Convenção e uma CIG, o Tratado Constitucional foi finalmente assinado em Roma no dia 29 de outubro de 2004 pelos então 25 membros da UE. Quanto ao texto do referido acordo, Ferreira-Pereira ressalta como novidades:

a criação do cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (Arts. I-28o e I-40o n.o 4), a instituição de uma Agência Europeia de Defesa (Arts. I-41o n.o 3, III-311o, n.o 1 e 2) e a extensão das cooperações reforçadas e estruturadas ao domínio da segurança e defesa (Arts. I-41o n.o 6, I-44o, III-419o n.o 2) que introduzem uma margem de flexibilidade considerável para aqueles Estados que, possuindo níveis de ambição mais elevados e/ou

apoiados em capacidades militares mais desenvolvidas, desejam empenhar-se em operações de gestão de crises mais exigentes. Digno de nota, é também a ampliação do espectro das missões da UE que passa a integrar, para além das tarefas de Petersberg, o empreendimento de acções conjuntas de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, operações de estabilização no termo dos conflitos e missões de prevenção de conflitos (Art. III-309o n.o 1)⁷⁵⁵

A ênfase da referida autora também recai sobre as seguintes alterações:

merece especial referência a inclusão de uma cláusula de solidariedade garantindo assistência colectiva (de carácter militar inclusive), em caso de ataque terrorista e catástrofe de origem natural ou humana (Arts. I-43o n.o 7 e III-329o), assim como, de uma disposição de defesa colectiva, na eventualidade de uma agressão armada contra um dos Estados-membros (Art. I-41o no 7)⁷⁵⁶

Desse modo, segundo a analista em tela, o TC traria consigo o “embrião da defesa comum europeia”, porém acautela:

No caso da cláusula de solidariedade propriamente dita, estamos perante uma provisão de segurança interna explicitamente incidente sobre ameaças não estatais e que, por força da sua configuração legal, só pode ser activada a pedido das autoridades políticas do Estado-membro que no seu território foi vítima de uma das situações previstas. Por seu turno, a disposição enquadradora de uma situação de ataque contra o território nacional de um país comunitário, corresponde efectivamente a uma garantia de segurança externa. No entanto, a sua cuidada redacção exime os Estados vinculados a normas constitucionais ou prática reiterada de neutralidade militar (i.e. os Estados militarmente não aliados) ao mesmo tempo que ressalva a tradicional preferência dos Estados atlanticistas pela realização da sua defesa colectiva no quadro da OTAN⁷⁵⁷

Assim, em sua análise do TC, Ferreira-Pereira conclui:

a defesa continuou a ser essencialmente uma questão nacional e a OTAN manteve-se como principal fundamento da defesa colectiva dos Estados (militarmente aliados) da UE. Em contrapartida, porém, a aspiração da defesa comum subsistiu no texto do TC como o estágio último de integração, cuja realização plena, não exigindo a revisão do Tratado, depende tão-só de uma deliberação do Conselho Europeu (Arts. I-16o n.o 1 e I-41o n.o 2)⁷⁵⁸

O fato de a integração em defesa poder ser realizada por meio de decisão do Conselho Europeu, e não por meio de uma CIG, que precisa de ratificação, parece ser uma espécie de supranacionalização, uma vez que tira o controle dos parlamentos

⁷⁵⁵ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 112.

⁷⁵⁶ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 113.

⁷⁵⁷ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 113.

⁷⁵⁸ FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 113.

nacionais, delegando competência a uma instituição europeia (apesar de seu caráter intergovernamental). No dia 12 de janeiro de 2005, reunido em Estrasburgo, o Parlamento Europeu aprovou o relatório⁷⁵⁹ que recomendava a ratificação do TC. Sobre o papel do PE, Galloway lembra que:

Enquanto o Parlamento oferece a sua avaliação da Conferência aprovando uma resolução no final do seu trabalho, este não é um requisito formal para a aprovação do novo tratado, embora ele envie um sinal para os parlamentos nacionais envolvidos no processo de ratificação^{760 761}.

No referido relatório, cumpre ressaltar o rebote a uma das principais críticas feitas ao Tratado, de que a UE estaria se transformando em um super-Estado, tamanha a supranacionalidade de suas disposições:

A Constituição foi objecto de algumas críticas expressas no âmbito de debates públicos que não reflectem o verdadeiro conteúdo e as consequências jurídicas das suas disposições, na medida em que a Constituição não conduzirá à criação de um ‘super-Estado’ centralizado⁷⁶².

Tal receio seria infundado, segundo o PE, especialmente pelo respeito aos “princípios das competências atribuídas (segundo o qual a União apenas detém as competências que lhe são cometidas pelos Estados-Membros), da subsidiariedade e da proporcionalidade”⁷⁶³. Com relação ao seu “papel reforçado no mundo”, o PE destaca que “a presidência do Conselho Europeu terá um mandato de dois anos e meio, em lugar de uma presidência rotativa de seis meses”⁷⁶⁴ e com relação ao processo decisório:

umenta significativamente o número de matérias sobre as quais os governos, no seio do Conselho, deliberarão por maioria qualificada e não por unanimidade, o que constitui um elemento indispensável para que a União de vinte e cinco Estados-Membros possa funcionar sem ser bloqueada pelo veto⁷⁶⁵.

⁷⁵⁹ CORBETT, Richard e MÉNDEZ de VIGO, Íñigo. **Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa**. Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2005.

⁷⁶⁰ Tradução livre do original em inglês: “*While the Parliament offers its assessment of the Conference by adopting a resolution at the end of its work, this is not a formal requirement for adopting the new treaty, although it sends a signal to national parliaments engaged in the ratification process*”

⁷⁶¹ GALLOWAY, 2001, p. 38.

⁷⁶² CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 4.

⁷⁶³ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 5.

⁷⁶⁴ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 5.

⁷⁶⁵ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 5.

Além disso, quanto ao tão esperado cargo de Ministro de Relações Exteriores, sublinha:

o Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e o Comissário responsável pelas Relações Externas - dois cargos que causam duplicação e suscitam confusão - serão fundidos num único Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, que será Vice-Presidente da Comissão, presidirá ao Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e estará habilitado a pronunciar-se em nome da União relativamente aos assuntos que sejam objecto de uma posição comum⁷⁶⁶.

Sobre a formação de um corpo diplomático europeu, destaca-se a criação de “um Serviço Europeu para a Acção Externa único, que ficará o mais ligado possível à Comissão e deverá contribuir para um reforço da Europa como comunidade”⁷⁶⁷. Também com impacto externo, “a atribuição à União da personalidade jurídica anteriormente reconhecida à Comunidade Europeia reforçará a sua capacidade de acção em sede de relações internacionais e permitir-lhe-á ser parte em acordos internacionais”⁷⁶⁸. Por fim, cumpre destacar que a possibilidade de “desenvolver estruturas comuns no domínio da política de segurança e de defesa será reforçada, garantindo a flexibilidade necessária para acomodar abordagens diferentes dos Estados-Membros nessas matérias”⁷⁶⁹. Essa última característica é ainda reforçada no sentido de que “serão maiores as possibilidades de recorrer a acordos flexíveis quando nem todos os Estados-Membros estiverem dispostos ou habilitados a implementar, em simultâneo, determinadas políticas”⁷⁷⁰, o que incluiu a PESC/PESD, antes excluídas dessa possibilidade.

Quanto ao controle entre as instituições europeias, cumpre destacar que “o Presidente da Comissão será eleito pelo Parlamento Europeu, estabelecendo assim um elo com os resultados das eleições europeias”⁷⁷¹. Além disso, “o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, nomeado pelo Conselho Europeu de comum acordo com o Presidente da Comissão, responderá perante o Parlamento Europeu e perante o Conselho Europeu”⁷⁷².

⁷⁶⁶ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 6.

⁷⁶⁷ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 6.

⁷⁶⁸ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 6.

⁷⁶⁹ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 6.

⁷⁷⁰ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 6.

⁷⁷¹ CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 7.

⁷⁷² CORBETT; MÉNDEZ de VIGO, 2005, p. 7.

Apesar do apoio do PE e dos governos à ratificação do TC, o “não” dos franceses e holandeses em referendos realizados no ano de 2005 freou a sua aprovação, fazendo com que a Europa entrasse em um período de letargia. Além da França e dos Países Baixos, “nenhum outro havia rejeitado o Tratado Constitucional ao realizar o procedimento de ratificação, embora alguns países não tivessem ainda realizado o processo de confirmação do Tratado”⁷⁷³. Como países fundadores do processo de integração, o resultado das consultas alarmou os líderes europeus. Assim, Jean-Claude Juncker, no exercício da presidência rotativa luxemburguesa do:

Conselho Europeu, reunido em 16 e 17 de junho de 2005, logo se manifestou afirmando que, tendo em vista o período de debates que se abria, a data de 1.º de novembro de 2006, prevista inicialmente para o encerramento das ratificações, não poderia ser mantida, uma vez que os países que ainda não haviam procedido à ratificação não estariam em condições de dar uma resposta adequada antes de 2007⁷⁷⁴.

No mesmo ano, o UE continuou agindo em relação à PESC. Segundo Fenet:

Em 2005, 21 ações comuns foram adotadas pelo Conselho. As mais numerosas foram em relação à nomeação ou prorrogação do mandato dos representantes especiais da UE em várias áreas geográficas, que são os Balcãs, na Europa Oriental, Cáucaso Meridional, Ásia Central, Afeganistão ou África. É também com base em ações comuns que a UE enviou missões de polícia ou vigilância, e a missão integrada "Estado de direito" no Iraque (Relatório Geral de 2005, c. V, Seção III)^{775 776}.

Com relação às posições comuns, segundo Fenet:

Os onze posições comuns adotadas em 2005 têm essencialmente um objeto geográfico, definindo a posição da UE em relação à antiga República Iugoslava da Macedônia, Mianmar, Sudão, Zimbábue, Moldávia e Belarus. Alguns têm um objeto temático como a relativa ao Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, ou com relação à luta contra o terrorismo (Relatório Geral de 2005, c. V, Seção III)^{777 778}.

⁷⁷³ LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O tratado de Lisboa e as reformas nos tratados da União Européia**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008. p. 31.

⁷⁷⁴ LORENTZ, 2008, p. 34.

⁷⁷⁵ Tradução livre do original em francês: “*En 2005, 21 actions communes ont été adoptées par le Conseil. Les plus nombreuses concernent la nomination ou la prorogation du mandat des représentants spéciaux de l’UE dans diverses zones géographiques que sont les Balkans, l’Europe de l’Est, le Caucase du Sud, l’Asie centrale, l’Afghanistan ou l’Afrique. C’est également sur la base d’actions communes que l’UE a déployé des missions de police ou de surveillance, ainsi que la mission intégrée ‘État de droit’ en Irak (Rapport général, 2005, chap. V, section III).*”

⁷⁷⁶ FENET, 2006, p. 278

⁷⁷⁷ Tradução livre do original em francês: “*Les onze positions communes adoptées en 2005 ont pour l’essentiel un objet géographique, fixant la position de l’UE à l’égard de l’ancienne république yougoslave de Macédoine, du Myanmar, du Soudan et du Zimbabwe, et de la Moldava et du Belarus.*”

Fenet nos traz, ainda, alguns exemplos de decisões que executam posições comuns e podem ser tomadas por maioria qualificada:

Em 2005, cinco decisões foram tomadas no âmbito da PESC para a execução das posições comuns sobre o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, ou atualização de medidas restritivas específicas contra determinadas pessoas e entidades na luta contra o terrorismo (Relatório Geral de 2005, Capítulo V, Seção 3)^{779 780}.

O período de reflexão por que passou a Europa após a rejeição do TC foi finalmente encerrado com a presidência rotativa do Conselho Europeu pela chanceler alemã Angela Merkel, que em março de 2007 declara “que um novo Tratado Reformador dos Tratados europeus deveria entrar em vigor antes das eleições ao Parlamento Europeu, em junho de 2009”⁷⁸¹. Após a declaração de Merkel, em junho de 2007, o Conselho Europeu, reunido em Bruxelas, após dois dias de negociações, “concedeu um mandato a uma Conferência Intergovernamental que deveria elaborar o projeto de Tratado até o final de 2007.”⁷⁸²

Uma Conferência Intergovernamental (CIG), composta por representantes dos Estados-membros, é o procedimento padrão previsto pelo artigo 48 do Tratado da União Europeia para a revisão dos Tratados europeus. Sucedendo a Alemanha, Portugal assumiria a presidência rotativa de julho a dezembro de 2007, prazo final para a elaboração do projeto de Tratado pelos 27 Estados-membros (a essa altura, depois do Tratado de Nice já haviam aderido à União os 12 novos Estados previstos em seu texto: Letônia, Estônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Malta e Chipre, em 2004, mais Romênia e Bulgária, em 2007). Já em outubro, o Conselho Europeu reuniu-se informalmente na capital portuguesa, sob a liderança do Primeiro-Ministro de Portugal José Sócrates, acordando que a assinatura do Tratado se

Certaines ont un objet thématique comme celle relative au Tribunal pénal international pour l'ex-Yugoslavie, ou celle relative à la lutte contre le terrorisme (Rapport général, 2005, chap. V, section III)”.

⁷⁷⁸ FENET, 2006, p. 279.

⁷⁷⁹ Tradução livre do original em francês: “*En 2005, cinq décisions ont été adoptées au titre de la PESC visant la mise en œuvre des positions communes relatives au Tribunal pénal international pour l'ex-Yugoslavie, ou l'actualisation des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (Rapport général 2005, chapitre V, section 3)*”.

⁷⁸⁰ FENET, 2006, p. 279.

⁷⁸¹ LORENTZ, 2008, p. 37.

⁷⁸² LORENTZ, 2008, p. 40.

daria “em 13 de dezembro de 2007, em Lisboa, denominando-o de Tratado de Lisboa”⁷⁸³.

Desse modo, cumpre destacar:

este Tratado também não substitui os anteriores, como era o objetivo da malfada Constituição Europeia. Este é um Tratado Reformador, como foi batizado. Por ter sido aprovado em menos de seis meses, cujos trabalhos iniciaram na passagem da presidência alemã (1º semestre de 2007) para a presidência portuguesa (2º semestre de 2007), naturalmente que o texto não sofreu alterações significativas⁷⁸⁴.

Assim, percebe-se que as negociações do TdL baseiam-se em grande medida na Constituição Europeia. Desse modo, cumpre observar o caráter federalista do TC, especialmente ao adotar a denominação “constituição”, fazendo transparecer ao público que a UE estava caminhando em direção clara à supranacionalidade ou até mesmo à eventual perda de soberania dos Estados-membros como em uma verdadeira federação em que seria constituído um Estado europeu. Apesar de substituir todos os tratados anteriores (Roma, Ato Único, Maastricht, Amsterdã e Nice) e simplificar a leitura das normativas europeias, a sua ratificação encontrou alguns obstáculos e com isso ele foi abandonado. O TdL, desse modo, deveria corrigir as eventuais falhas da Constituição para que a ratificação fosse permitida, especialmente em relação a seu caráter supranacionalizante. Desse modo, era esperado que o Tratado de Lisboa removesse grande parte das alterações que encaminhavam a UE (e a PESC) na direção supranacional, ou pelo menos reduzissem os temores que haviam sido gerados pelo TC. Assim, na próxima seção passa-se ao conteúdo das alterações de Lisboa, verificando-se a possível redução da supranacionalidade em relação à Constituição e aumento em relação ao estágio em que a UE se encontrava com o Tratado de Nice. Cumpre ressaltar que a supranacionalização pode ocorrer por meio de reformas que não constam dos tratados constitutivos, como já amplamente destacado em relação à CPE. Apesar disso, o foco aqui será um tratado, tendo em vista seu caráter mais visível e com capacidade de alterar e revogar disposições de tratados anteriores (o que não é possível por meio dos Relatórios, que apenas podem detalhar ou acrescentar normas, sem modificá-las).

⁷⁸³ LORENTZ, 2008, p. 41.

⁷⁸⁴ ACCIOLY, 2010, p. 59

3.2 AS MODIFICAÇÕES DO TRATADO DE LISBOA NA PESC

O Tratado de Lisboa, assinado em 2007 pelos 27 Estados-membros da UE, representa a última reforma constitucional realizada pelo bloco. Dentre as modificações trazidas pelo referido acordo, destacar-se-á na presente parte as que se referem à PESC, contribuindo para que a Europa seja um ator político relevante das relações internacionais. Desse modo, pretende-se analisar se tais alterações tornaram a PESC mais supranacional, fazendo com que a UE deixe de ser uma instituição importante apenas do ponto de vista econômico-comercial e passe a ter um peso equivalente no campo político-militar.

Primeiramente cumpre destacar: “Na maquiagem levada à efeito no novo Tratado, foi expurgada toda a marca federal que não fora vista com bons olhos por alguns de seus membros, o que determinou a recusa da Constituição Europeia”⁷⁸⁵. Accioly também sublinha que :

O polêmico artigo I-6º do Tratado Constitucional, que conferia a primazia do Direito da União sobre o direito nacional foi retirado, sem graves repercussões para o princípio do primado, é bom que se diga, pois este já está enraizado no seio da Europa, quando mais pelo incansável trabalho realizado pelos juízes comunitários, desde o início desta construção, tendo mesmo sido a Europa apelidada, no período conturbado de afirmação de conceitos fulcrais para o sucesso deste bloco regional de ‘l’Europe des juges’⁷⁸⁶.

Ainda sobre a complexa estrutura dos tratados:

O artigo 1º do TUE diz que os dois Tratados, ou seja, tanto o Tratado da União Europeia, de 7 de fevereiro de 1992, como o Tratado de Funcionamento da União Europeia, leia-se Tratado da Comunidade Europeia, de 25 de março de 1957, com as alterações trazidas pela última revisão levada a efeito, com o Tratado de Lisboa, têm o mesmo valor jurídico. São ao todo 467 artigos, acompanhados de 37 protocolos e 65 declarações. O tratado tem sido criticado pelo difícil manuseio, transformando-se num verdadeiro labirinto normativo⁷⁸⁷.

Cumpre, portanto, concentrar os esforços nas modificações à PESC trazidas pelo Tratado de Lisboa. Por meio de sua análise, podemos buscar quais foram os objetivos dos europeus com o novo tratado, especialmente em relação à PESC. A presente seção leva em conta o próprio tratado, bem como a opinião de autores que tenham se debruçado sobre o tema, além de posições oficiais, especialmente de órgãos

⁷⁸⁵ ACCIOLY, 2010, p. 59.

⁷⁸⁶ ACCIOLY, 2010, p. 59.

⁷⁸⁷ ACCIOLY, 2010, p. 60.

democráticos envolvidos no processo de ratificação, como o parlamentos europeu, britânico e francês. O destaque às posições da França e do Reino Unido se deve ao fato de serem considerados os principais atores na área de segurança europeia e ao mesmo tempo os mais cautelosos em relação à supranacionalidade.

A relevância do Tratado de Lisboa para a política externa europeia é destacada pelo Parlamento Europeu:

Realça a importância da nova dimensão conferida pelo Tratado de Lisboa à acção externa da União como um todo, incluindo a PESC, a qual, juntamente com a personalidade jurídica da União e as inovações institucionais pertinentes para esta área (nomeadamente a criação do Vice-presidente da Comissão (Alto Representante) com ‘um duplo cargo’ e do serviço europeu para a acção externa), poderá constituir um factor decisivo para a coerência e a eficácia da acção da União neste domínio e aumentar significativamente a sua visibilidade como entidade interveniente no plano mundial.⁷⁸⁸

As principais alterações realizadas pelo Tratado de Lisboa na Política Externa e de Segurança Comum podem ser destacadas em alguns pontos específicos: criação do cargo de Alto Representante; criação de um serviço europeu para as relações externas; nomeação de um Presidente do Conselho Europeu “permanente”; confere à UE personalidade jurídica; novas disposições em relação ao processo decisório.

Elizabeth Accioly explica ainda que:

o grande salto dá-se com o Tratado de Lisboa, ao encerrar o ciclo dos pilares, nascido no Tratado de Maastricht, em 1992. Como já explicado atrás, a União Europeia abarcava três pilares: dois intergovernamentais e um supranacional, sendo que os pilares intergovernamentais eram guiados pela regra da unanimidade, ao passo que o pilar supranacional era regido, pela maioria qualificada⁷⁸⁹.

Dessa afirmação, pode-se esperar que o segundo pilar, ao qual pertencia a PESC, seria contaminado pela supranacionalidade do primeiro, uma vez que a separação deixaria de existir. Apesar disso, a referida autora destaca ainda que apenas o terceiro pilar da Cooperação Policial e Judiciária em matéria Penal (CPJP, antiga JAI⁷⁹⁰) teria sofrido a referida supranacionalização, permanecendo o segundo pilar com características intergovernamentais:

⁷⁸⁸ DEHAENE, Jean-Luc. **Relatório sobre o impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Europeia**. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2008. p.14.

⁷⁸⁹ ACCIOLY, 2010, p. 89.

⁷⁹⁰ Cumpre destacar que a JAI foi renomeada para CPJP com o Tratado de Amsterdã.

o Tratado de Lisboa abandona a estrutura dos pilares. A PESC e a CPJP são a partir de agora, absorvidas pela União Europeia, e as matérias previstas no antigo pilar da CPJP passam a ser decididas pela regra da maioria qualificada. A PESC ainda permanece sob o manto da votação por unanimidade, por ser esta uma matéria muito sensível e ainda muito cara aos Estados⁷⁹¹.

Desse maneira, em termos de processo decisório, a PESC parece, em princípio não ter sofrido alterações supranacionalizantes. De todo modo, cabe analisar as principais alterações com mais profundidade em seguida.

3.2.1. *O Alto Representante para a PESC*

Como visto no capítulo anterior, a função de Alto Representante na verdade já havia sido criada pelo Tratado de Amsterdã, ocupada pelo Secretário-Geral do Conselho. Apesar disso, o Tratado de Lisboa traz algumas modificações nessa função, agora também vinculada à Comissão, uma instituição tipicamente comunitária. Como esclarece Adriane Lorentz:

o Alto Representante desempenha dupla função ('double casquette') pois, ao mesmo tempo que preside o Conselho dos Negócios Exteriores, que é uma Pasta do Conselho (de ministros), é vice-presidente da Comissão Européia encarregado das relações exteriores e da coordenação de aspectos pertinentes às relações exteriores⁷⁹².

Apesar disso, o Alto Representante preside somente uma das formações do Conselho. Nas demais formações, a Presidência rotativa semestral continua existindo, dando um caráter mais intergovernamental ao órgão. O referido cargo era chamado pelo Tratado Constitucional de Ministro dos Negócios Estrangeiros, o que foi evitado por Lisboa, por sua conotação federalista. Apesar disso, suas funções permanecem as mesmas previstas no TC. Como membro da Comissão, o Alto Representante tem competência para propor e executar decisões do Conselho relativas à política externa e de segurança da UE. A vinculação entre Conselho e Comissão na figura de uma única pessoa que ocupa um cargo importante de ambos os órgãos parece ser de fundamental importância para o presente estudo e acaba se refletindo em toda estrutura diplomática europeia, resultando numa verdadeira fusão entre a diplomacia do Conselho e da Comissão.

⁷⁹¹ ACCIOLY, 2010, p. 89.

⁷⁹² LORENTZ, 2008, p. 76.

Em relatório visando a ratificação do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu teceu algumas considerações a respeito da criação do novo cargo. A visão dos eurodeputados é que, “a criação do Vice-presidente da Comissão (Alto Representante) com um ‘duplo cargo’ como uma medida fundamental para garantir a coerência, a eficácia e a visibilidade de toda a acção externa da União”⁷⁹³. Cumpre destacar que tal coerência e visibilidade tende a ficar mais clara com o fim da troika nas relações externas entre a Presidência do Conselho, o Alto Representante e o Comissário para Relações Externas, uma vez que a mesma pessoa ocupará os três cargos.

O Parlamento Europeu, no já mencionado relatório:

Sublinha que o Vice-presidente da Comissão (Alto Representante) deve ser nomeado pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, com a aprovação do Presidente da Comissão, e que, enquanto Vice-presidente da Comissão, também deve receber a aprovação do Parlamento Europeu, juntamente com todo o Colégio de Comissários⁷⁹⁴.

O fato de o Alto Representante passar a ser membro da Comissão parece conferir um maior grau de supranacionalidade ao cargo, especialmente porque os comissários são considerados a representação da vontade comunitária. Cumpre ressaltar que o cargo de Comissário para Relações Externas já existia anteriormente, mas agora ele é sempre um dos vice-presidentes da Comissão. Nessa função, ele é responsável pela coordenação do grupo de comissários responsáveis pelas relações externas da UE, entre eles o Comissário para assuntos econômicos e monetários, para o desenvolvimento e ajuda humanitária, para o alargamento e para o comércio. Desse modo, o grupo de comissários para as relações externas tem como principais atribuições a coordenação das políticas externas da Comissão, definindo prioridades estratégicas e planejando as atividades em relação a política externa, segurança, política econômica e para o desenvolvimento. Além disso, o referido grupo deve assegurar a coerência da política externa em relação a assuntos horizontais e em relação a áreas geográficas, preparando e coordenando a posição dos diferentes comissários responsáveis pelas política externa.

Soares destaca também as atribuições orçamentárias desse Comissário:

na qualidade de vice-presidente da Comissão, responsável pelo domínio das relações externas, o Alto Representante dirigirá áreas de intervenção da União que dispõem de meios financeiros importantes. Na verdade, a ação

⁷⁹³ DEHAENE, 2008, p. 15.

⁷⁹⁴ DEHAENE, 2008, p. 15.

externa da União recebe uma fatia considerável do orçamento europeu, um valor na ordem dos € 7 bilhões, o que corresponde a cerca de 5,5% do seu montante global⁷⁹⁵.

A Presidência, por parte de um comissário, de uma das formações do Conselho (Relações Externas), representa a diminuição do caráter intergovernamental desse órgão. Anteriormente, a Presidência rotativa fazia com que o Estado que detinha o posto controlasse a agenda do referido órgão. A partir de agora, todas as reuniões dos Ministros de Relações Exteriores e também dos Ministros da Defesa que ocorrerem no âmbito dessa formação do Conselho serão presididas pelo Alto Representante.

Além disso, cumpre ressaltar que o Alto Representante deixa de ser Secretário-Geral do Conselho, posto que continua existindo, e é promovido a Presidente, numa espécie de promoção hierárquica. Desse modo, o Alto Representante continua a ser hierarquicamente superior à Secretaria-Geral do Conselho e pode solicitar seu auxílio no exercício da Presidência do Conselho. Além disso, segundo Soares:

o Alto Representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança, na qualidade de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros, será responsável pela condução de todos os grupos de trabalho intergovernamentais que funcionam na cadeia hierárquica dessa formação do Conselho⁷⁹⁶.

Além disso, parece que a modificação acabou não gerando a criação de nenhum cargo nas instituições europeias. A função de Alto Representante deixou de ser realizada pelo Secretário-Geral do Conselho (que conserva suas demais atribuições) e passou ao Comissário de Relações Externas, cargo que já existia. Desse modo, parece que o Comissário de Relações Externas ganhou duas novas atribuições: representar a UE externamente (como Alto Representante) e presidir a reunião do Conselho de Relações Exteriores, no lugar do Ministro de Relações Exteriores do Estado que estiver exercendo a Presidência. Desse modo, há um aumento das funções da Comissão e um esvaziamento do Secretariado-Geral do Conselho e da Presidência rotativa, órgãos mais intergovernamentais que a Comissão, que é supranacional por excelência. A qualidade de Comissário do Alto Representante parece ser reforçada, ainda, pela necessidade de sua aprovação pelo Parlamento Europeu juntamente com o Colégio de Comissários.

⁷⁹⁵ SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. Brasília, *Revista Brasileira de Política Internacional*. 54 (1): 87-104, 2011. p. 95.

⁷⁹⁶ SOARES, 2011, p. 95.

Aliás, a necessidade do aval do PE reforça ainda mais o caráter supranacional do órgão.

Para Soares:

a figura do Alto Representante para os negócios estrangeiros e a política de segurança definida pelo Tratado de Lisboa terá pouco a ver com o lugar homônimo previsto pelo Tratado de Amsterdã. Nem se poderá falar sequer de um upgrade de funções. Com efeito, a essência dos poderes conferidos ao novo Alto Representante são funções que escapavam às atribuições detidas pelo titular do cargo anterior, o qual não presidia qualquer formação do Conselho, não detinha a prerrogativa formal da representação internacional da União na área política externa e de segurança, nem podia intervir nos assuntos relevantes da jurisdição da Comissão⁷⁹⁷.

Quanto ao poder de iniciativa do Alto Representante no âmbito da PESC, o relatório do Parlamento Europeu tece a seguinte declaração:

Convida a Comissão e o Vice-presidente da Comissão (Alto Representante) a utilizarem a possibilidade de apresentar iniciativas comuns no domínio das relações externas, a fim de reforçar a coesão das diferentes áreas de acção da União no plano externo e aumentar a possibilidade de essas iniciativas serem adoptadas pelo Conselho em relação à PESC; realça, neste contexto, a necessidade de controlo parlamentar das medidas de política externa e de segurança⁷⁹⁸

O poder de iniciativa da Comissão parece ser contraditório com o seguinte trecho do parecer da Câmara dos Comuns, câmara baixa do Parlamento britânico: "Concluimos que a perda por parte da Comissão do direito de fazer propostas em matéria de política externa e de segurança é bem-vinda, pois representa uma afirmação importante do caráter intergovernamental da Política Externa e de Segurança^{799,800}. Tal conclusão parece ser um retorno à intergovernamentalidade, contrariando a tese de que novos tratados tendem a levar à supranacionalidade. Em síntese, parece que a iniciativa caberia ao Alto Representante, enquanto que a Comissão, como órgão colegiado, não poderia elaborar propostas. De todo modo, essa limitação da Comissão parece ser inefetiva, uma vez que, se a Comissão tenciona elaborar uma proposta, ele pode demandar ao Alto Representante que atue em seu nome, uma vez que ele é um comissário hierarquicamente subordinado ao Presidente da Comissão.

⁷⁹⁷ SOARES, 2011, p. 96.

⁷⁹⁸ DEHAENE, 2008, p. 15.

⁷⁹⁹ Tradução livre do original em inglês: "We conclude that the Commission's loss of the right to make Common Foreign and Security Policy proposals is welcome because it represents an important assertion of the intergovernmental nature of the Common Foreign and Security Policy".

⁸⁰⁰ GAPES, Mike. **Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty**. London: House of Commons, 2008. p. 39.

Por outro lado, os britânicos também destacam o seguinte:

Dos quatro tipos de decisão da PESC que seriam tomadas por maioria qualificada no âmbito do Tratado de Lisboa, três estão previstas pelo atual TUE. A inovação seria uma votação por maioria qualificada nas propostas apresentadas pelo Alto Representante. Esta disposição, que foi introduzida no Tratado Constitucional, tem estimulado comentário considerável. Open Europe disse-nos que, como resultado desta disposição, ‘Estados da UE poderiam [por unanimidade] pedir para o Alto Representante traçar um plano, mas então, se os Estados individuais, tais como o Reino Unido não concordarem com o que ele/ela fez, poderiam encontrar-se em uma situação de votação por maioria. Lord Owen disse-nos que, à luz da provisão para votação por maioria qualificada, sob proposta do Alto Representante, ‘argumentar que há sempre um veto é errado’^{801 802}.

Tais conclusões do relatório britânico demonstram claramente o interesse em preservar a intergovernamentalidade da PESC, ou melhor, os interesses nacionais do Reino Unido. As votações por maioria qualificada, ao colocar em xeque a soberania estatal, são objeto de grande preocupação britânica. A crítica ao tratado parece ser um pouco exagerada, uma vez que, para que o Alto Representante possa fazer uma proposta, deve haver uma solicitação do Conselho Europeu, atuando por unanimidade. Nessa solicitação, o Conselho Europeu deve estabelecer os limites de atuação do Alto Representante ao elaborar a referida proposta, numa espécie de mandato. Desse modo, as decisões continuam a ser tomadas por unanimidade, podendo ser executadas por maioria qualificada. Cumpre ressaltar, ainda, que a execução de medidas acordadas pelo Conselho é de competência da Comissão, ou seja, as decisões por maioria qualificada seriam um meio de o Conselho limitar a atuação da Comissão, detalhando o modo de execução do que já foi acordado. Desse modo, as decisões por maioria qualificada, apesar de poderem representar uma maior supranacionalização da PESC, facilitam o controle da atuação da Comissão, um órgão supranacional, uma vez que impedem que um Estado vete a criação de limites à implementação. Assim, a maioria qualificada, nesse caso, parece ter um efeito mais limitador da supranacionalidade (amarrando o Alto Representante) do que permissivo. Nesse sentido, a instituição de uma votação por

⁸⁰¹ Tradução livre do original em inglês: “*Of the four types of CFSP decision which would be taken by QMV under the Lisbon Treaty, three are provided for by the existing TEU. The one innovation would be qualified majority voting on proposals made by the High Representative. This provision, which was introduced in the Constitutional Treaty, has excited considerable comment. Open Europe told us that as a result of this provision, ‘EU states could [unanimously] ask the Foreign Minister to come up with a plan but then, if individual states such as the UK don’t agree with what he/she comes back with, could find themselves in a majority voting situation.’ Lord Owen told us that, in light of the provision for QMV on proposals from the High Representative, ‘to argue that there is always a veto is wrong’*”.

⁸⁰² GAPES, 2008, p. 40.

maioria simples poderia ser ainda mais eficaz na promoção de limites ao Alto Representante.

3.2.2 *O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)*

O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), segundo as determinações do Tratado de Lisboa, deve ser composto de funcionários públicos internacionais, dando uma característica mais supranacional à PESC. Funcionários do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão passam a trabalhar juntos nesse serviço, além do pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais. As missões da Comissão Européia ao redor do mundo foram também deslocadas para esse novo serviço. O PE, em pareceres anteriores, parece ter se ressentido da separação entre o SEAE e a Comissão. Nesse sentido, a SEAE seria um órgão dotado de menor supranacionalidade que o desejado pelos eurodeputados. Por outro lado, a transferência de funcionários do Conselho para o SEAE pode representar uma supranacionalização. Desse modo, em princípio, a criação de um serviço diplomático autônomo em relação ao Conselho e à Comissão e subordinado ao Alto Representante parece assumir as características do próprio Alto Representante. Assim, uma vez que concluímos que o novo cargo é mais supranacional que o anterior, o serviço diplomático subordinado a ele também deve ser contaminado, em princípio, por essas características supranacionalizantes.

Alguns autores também identificaram a unificação da diplomacia européia apenas nos alto escalão, enquanto permanecerão funções vinculadas ao Conselho em matéria de segurança e outras vinculadas à Comissão como em comércio e cooperação para o desenvolvimento. O Alto Representante (e o SEAE), para tais autores, seria como um Centauro, metade homem, metade cavalo, ganhando coerência só em seu nível mais alto. O relatório do Parlamento britânico destaca:

Concluímos que o novo Serviço de Ação Externa da União Europeia pode desempenhar uma função útil como um meio de reduzir a duplicação entre o Secretariado do Conselho e da Comissão e facilitar o desenvolvimento de políticas externas da UE mais eficazes, operando em paralelo com, e não como um substituto para os serviços diplomáticos nacionais. No entanto, o Tratado de Lisboa traz apenas um mero esboço do papel do novo Serviço de Ação Externa, deixando a maioria dos detalhes do seu funcionamento a

determinar. Este poderia muito bem ser um caso de ‘o diabo está nos detalhes’,^{803 804}

Pelas afirmações do relatório britânico, a duplicação indesejada entre Conselho e Comissão deveria persistir entre governos nacionais e a diplomacia europeia. O mais provável será que a UE manterá mais representações diplomáticas que os governos nacionais, o que também reduziria duplicação, especialmente em relação aos Estados menores. Fato é que as representações estatais no exterior deixarão de representar a PESC, com o fim da rotatividade da Presidência do Conselho na área de relações exteriores. Desse modo, as representações da UE passarão a ter um trabalho ainda maior, assumindo as atribuições no âmbito da PESC, além das que já desempenhavam em relação às políticas externas comunitárias.

Além disso, com relação aos “detalhes” mencionados pelos britânicos, veremos adiante como se deu a implementação de Lisboa em relação à estruturação do SEAE, para termos conclusões mais apuradas. Segundo Soares:

nas matérias abrangidas pela política externa e de segurança comum nos países terceiros, a União apoiava-se nos serviços diplomáticos e consulares dos Estados- membros. Por sua vez, esses serviços colaboravam com as representações locais da Comissão, nas questões relevantes das relações econômicas externas.⁸⁰⁵

Além disso, “o Secretariado-Geral do Conselho possuía também serviços externos, que prestavam apoio às Presidências rotativas”⁸⁰⁶. Entre esses serviços estavam os relacionados à defesa, e o que se pode dizer é que, no âmbito do SEAE, deve ser inserido o quadro militar da UE, o chamado “Estado-Maior da UE⁸⁰⁷” (EMUE), composto por militares e civis sob a autoridade do Comitê Militar da UE (composto pelos Ministros da Defesa da UE ou seus representantes permanentes em Bruxelas). O referido Comitê é presidido permanentemente por um militar escolhido pelos Ministros da Defesa dos 27 membros da UE. Desse modo, ele deve ser colocado hierarquicamente

⁸⁰³ Tradução livre do original em inglês: “*We conclude that the new European External Action Service may serve a useful function as a means of reducing duplication between the Council Secretariat and the Commission and facilitating the development of more effective EU external policies, operating in parallel with rather than as a substitute for national diplomatic services. However, the Lisbon Treaty gives only a bare outline of the role of the new External Action Service, leaving most of the details of its functioning to be determined. This could well be a case of ‘the devil is in the detail’*”.

⁸⁰⁴ GAPES, 2008, p. 6.

⁸⁰⁵ SOARES, 2011. p. 96.

⁸⁰⁶ SOARES, 2011. p. 96.

⁸⁰⁷ “European Union Military Staff” em inglês

logo abaixo do Alto Representante e acima do Chefe do Estado-Maior da UE. O EMUE, composto por mais de 200 funcionários, em sua grande maioria militares, confere uma certa dose de supranacionalidade à PCSD. Sua transferência do Secretariado-Geral do Conselho para o SEAE deve supranacionalizar ainda mais o corpo militar da UE. Apesar disso, percebe-se que não há um Conselho de Defesa na UE, reunindo-se os Ministros de Defesa duas vezes por ano no âmbito do Conselho de Relações Exteriores. Desse modo, parece haver uma certa subordinação dos assuntos de segurança e defesa à política externa europeia, ou seja, um controle dos diplomatas (civis) sobre os militares.

3.2.3 *O Presidente do Conselho Europeu*

A nomeação de um Presidente do Conselho Europeu “permanente” com mandato de dois anos e meio, eleito por maioria qualificada pelos líderes da UE, reforça a independência desse órgão em relação aos governos. Segundo Tony Blair, ex-Primeiro Ministro britânico, até mesmo o ex-Presidente francês Nicolas Sarkozy expressou e repetiu “seu desejo de que eu viesse a ser presidente da União Europeia, quando o Tratado de Lisboa fosse assinado”⁸⁰⁸. Percebe-se também que Blair refere-se à Presidência do Conselho Europeu como “Presidente da UE”, reforçando a ideia de que esse deve ser o “mais alto representante” da UE no mundo. Jean-Louis Quermonne levanta dúvidas a respeito dessa afirmação de Blair, destacando que:

seria esclarecida a questão que permanece em suspenso se é o Presidente do Conselho Europeu, o representante do Estado que exerce a presidência rotativa do Conselho de Assuntos Gerais ou o Presidente da Comissão que pode reivindicar o título de ‘Presidente da União’^{809 810}.

A Assembléia Nacional francesa, em relatório de 2008, também tece algumas considerações a esse respeito:

Primeiro, o novo presidente não será o Presidente da União, mas o presidente de uma instituição da União que é o Conselho Europeu. Não há dúvida de que não se trata de um presidente europeu a ser eleito por sufrágio universal

⁸⁰⁸ BLAIR, Tony. **Uma jornada**. Trad. Wladir Dupont e Dalila Pinheiro. São Paulo, Saraiva, 2011. p. 764-5.

⁸⁰⁹ Tradução livre do original em francês: “*serait clarifiée la question reste en suspens de savoir qui, du Président du Conseil européen, du représentant de l’État exerçant la présidence tournante du Conseil Affaires générales et du Président de la Commission, peut se prévaloir du titre de ‘président de l’Union’*”

⁸¹⁰ QUERMONNE, Jean-Louis. **L’Union européenne dans le temps long**. Paris: Presses de Sciences Po, 2008. p. 157.

pelos cidadãos da União Europeia. O Presidente do Conselho Europeu será somente responsável perante os membros do Conselho Europeu, ao contrário do Presidente da Comissão que é a cabeça de uma instituição coletivamente responsável perante o Parlamento^{811 812}.

Além disso, até novembro de 2009, a Presidência era rotativa, de seis em seis meses, entre os membros da UE. Isso fazia com que os governos tendessem a defender suas posições durante a Presidência. O Parlamento Europeu tece as seguintes considerações a respeito da Presidência do Conselho Europeu:

O Presidente do Conselho Europeu não pode exercer qualquer mandato nacional. Em contrapartida, o Tratado não exclui a possibilidade de este exercer outro mandato europeu. Com esta disposição, a Convenção pretendeu, explicitamente, deixar em aberto a possibilidade de a função de Presidente do Conselho Europeu ser exercida pelo Presidente da Comissão⁸¹³.

O relatório do Parlamento britânico também revela suas preocupações com a nova situação:

Concluimos que o papel remodelado do Presidente do Conselho Europeu poderia ajudar a gerar consenso entre os líderes da UE e levar a uma maior continuidade na presidência do Conselho Europeu. No entanto, estamos preocupados com o atual grau de incerteza que rodeia o papel e pelo potencial de conflito com o Alto Representante na representação da UE no exterior^{814 815}.

Tal preocupação e incerteza dos britânicos pode ser esclarecida por meio da análise da hierarquia entre os dois cargos. Mesmo antes do TdL, já estava consolidado que a Presidência do Conselho Europeu é hierarquicamente superior à Presidência do Conselho de Negócios Estrangeiros. Isso ocorria pela simples observação de que a Presidência do Conselho Europeu era ocupada, em geral, pelo Primeiro-Ministro do Estado que exercia a Presidência rotativa, enquanto que a Presidência do Conselho de

⁸¹¹ Tradução livre do original em francês: “*Premièrement, ce nouveau président ne sera pas le Président de l’Union, mais le Président d’une institution de l’Union qu’est le Conseil européen. Il ne s’agit nullement d’un président de l’Europe qui serait élu au suffrage universel par les citoyens de l’Union. Le Président du Conseil européen ne sera d’ailleurs responsable que devant les membres du Conseil européen, à la différence du Président de la Commission qui se trouve à la tête d’une institution responsable collégalement devant le Parlement européen*”

⁸¹² CHARETTE, Hervé de. **Rapport n. 691**. Paris: Assemblée Nationale, 2008. p. 41.

⁸¹³ DEHAENE, 2008, p. 27.

⁸¹⁴ Tradução livre do original em inglês: “*We conclude that the reshaped role of the President of the European Council could help to generate consensus among EU leaders and lead to greater continuity in the chairing of the European Council. However, we are concerned by the current degree of uncertainty which surrounds the role and by the potential for conflict with the High Representative in representing the EU externally*”.

⁸¹⁵ GAPES, 2008, p. 5.

Negócios Estrangeiros era presidida por seu Ministro de Negócios Estrangeiros. Ora, “potencial” conflito não havia entre os dois, uma vez que o Ministro deve seguir as instruções de seu chefe. Desse modo, deve-se ressaltar que, em caso de “conflito” entre os dois, prevalece a posição do Presidente do Conselho Europeu, uma vez que o Alto Representante é uma espécie de seu “Ministro de Negócios Estrangeiros”, como aliás era o nome do cargo no Tratado Constitucional.

De todo modo, outro ponto importante é que a existência de um presidente para o Conselho Europeu e outro para a Comissão, além da presidência rotativa ter permanecido no Conselho da UE, pode gerar dúvidas com relação à representação externa da União. Nesse caso, teríamos que analisar as competências dos três órgãos para determinar suas exatas funções nas relações internacionais. Em princípio, a Comissão parece deter as competências na área comercial e cooperação para o desenvolvimento. Nas outras áreas, a representação caberia ao Conselho. Ainda assim permaneceria o conflito entre as duas presidências do Conselho e do Conselho Europeu.

Uma das soluções seria a eliminação da presidência rotativa. Isso já ocorre na área de Relações Exteriores. Para isso, o Comissário da área responsável teria que presidir a reunião do Conselho naquela mesma área, como atualmente faz o Alto Representante na qualidade de Comissário de Relações Exteriores. Isso demandaria uma nova reforma dos tratados europeus. Além disso, o número de formações do Conselho não coincide com a quantidade de comissários, e um ajuste deveria ser realizado para que houvesse uma acomodação. Apesar disso, fica praticamente impossível abolir a rotatividade sem aumentar o número de funcionários europeus, uma vez que existe um trabalho bastante substancial realizado pelos funcionários nacionais dos países que detêm a Presidência. Assim, talvez somente a eliminação da rotatividade da Presidência do Conselho de Assuntos Gerais seja suficiente para pelo menos diminuir ainda mais a influência da rotatividade na representação internacional da UE.

Outra solução seria a unificação dos cargos de Presidente do Conselho Europeu e da Comissão. Para isso, bastaria que a mesma pessoa fosse nomeada para as duas funções na próxima investidura, em 2014. Os tratados não impedem que isso ocorra, como já destacado pelo relatório do Parlamento Europeu, dependendo apenas que uma indicação do Conselho Europeu seguida de aprovação do Parlamento. Com essas duas reformas, teríamos um presidente único para a UE, deixando de lado a incoerência entre Conselho e Comissão. É certo que a figura de Alto Representante ameniza a confusão,

mas não impede que os presidentes compareçam a reuniões internacionais representando os interesses da União, muitas vezes em conjunto.

O que mais chama a atenção, ao analisarmos em conjunto o novo cargo de Alto Representante e de Presidente do Conselho Europeu, é a diminuição das funções da Presidência rotativa e, em relação à PESC, quase um desaparecimento. Assim, o chefe do Executivo do país que detém a Presidência não pode mais representar externamente a UE, como ocorria anteriormente. Além disso, seu Ministro de Relações Exteriores também perde essa prerrogativa, agora conferida ao Alto Representante, que antes era uma espécie de assessor daquele, na qualidade de Secretário-Geral do Conselho.

3.2.4 Personalidade Jurídica da UE

A conferência de personalidade jurídica à UE, por sua vez, reforça ainda mais seu papel internacional, pois agora ela pode participar diretamente de acordos internacionais. Nesse âmbito, há um reforço da relevância da PESC. Ainda segundo relatório do Parlamento britânico⁸¹⁶, a atribuição de personalidade à UE ocorre simultaneamente à perda de personalidade por parte da Comunidade Européia (CE). Aliás, a denominação Comunidade Européia é substituída por União Européia em todas as situações. Sobre esse assunto, o Parlamento britânico esboçou a seguinte posição: "O Tratado de Lisboa daria a personalidade jurídica à UE. Até agora, a CE teve este atributo, mas não a UE. A atribuição de personalidade jurídica à União Europeia é um concomitante com a abolição da CE^{817,818}". Para ilustrar suas conclusões, o Parlamento britânico se vale de uma entrevista dada pelo antigo Alto Representante, o espanhol Javier Solana:

Dr. Solana nos disse que achava que a aquisição por parte da UE de personalidade jurídica 'não era uma questão menor', mas que era 'importante politicamente mais do que o legalmente'. Dr. Solana achou que seria mais fácil para países terceiros para compreender a UE sem a complicação de lidar, e às vezes assinar acordos, com entidades diferentes^{819 820}.

⁸¹⁶ GAPES, 2008, p. 33.

⁸¹⁷ Tradução livre do original em inglês: "*The Lisbon Treaty would give the EU legal personality. Hitherto, the EC has had this attribute, but not the EU. The attribution of legal personality to the EU is a concomitant of the abolition of the EC*".

⁸¹⁸ GAPES, 2008, p. 33.

⁸¹⁹ Tradução livre do original em inglês: "*Dr Solana told us that he thought the EU's acquisition of legal personality was "not a minor issue", but that it was "important politically more than legally". Dr Solana thought that it would be easier for third countries to understand the EU without the complication of dealing with, and sometimes signing agreements with, different entities*".

A personalidade jurídica da UE emerge como de extrema relevância ao ser analisada em conjunto com os cargos de Alto Representante e Presidente do Conselho Europeu. Sem a personalidade jurídica, esses dois funcionários simplesmente não poderiam representar a UE, uma vez que ela não existiria juridicamente. Antigamente, a Presidência (rotativa) negociava em seu próprio nome, um Estado dotado de personalidade jurídica internacional. Para que um acordo fosse assinado, os demais membros da UE também deveriam dar o seu aval, ou seja, seria um acordo com 27 sujeitos diferentes. Desse modo, a transferência da personalidade dos membros para a UE em matéria de PESC é uma clara supranacionalização, que pode ter ainda mais conseqüências do que aqui previstas, especialmente em virtude da teoria das competências implícitas, já esboçada no primeiro capítulo. Exemplo disso são os acordos mistos, que em tese podem deixar de existir, uma vez que a UE poderá agir em nome de seus Estados-membros em matérias que a CE não podia agir.

3.2.5 Processo decisório e outras mudanças

Cumprido, em primeiro lugar, destacar que a ponderação de votos, pela qual os Estados mais populosos têm um maior número de votos no Conselho em decisões por maioria qualificada, foi renegociada mais uma vez com o Tratado de Lisboa. Tais alterações, porém, só entrarão em vigor a partir de 2014. Essa mudança parece não ter tanta importância em relação à PESC, mas ganha relevo no presente trabalho. Como destaca Lorentz, “a partir do Tratado de Lisboa o voto pela maioria qualificada torna-se a regra geral na adoção dos atos jurídicos no seio do Conselho. A regra da unanimidade permanece em certos casos especificados no Tratado”⁸²¹, como é o caso da PESC. Para Bopp e Wessels, “nem o Tratado Constitucional, nem o Tratado de Lisboa alcançaram um avanço na questão dos processos de decisão no domínio da PESC: a unanimidade continua sendo o padrão para a tomada de decisões neste domínio da política”^{822,823}. Segundo Lorentz, essa renegociação “foi um dos pontos mais sensíveis discutido na

⁸²⁰ GAPES, 2008, p. 33.

⁸²¹ LORENTZ, 2008, p. 61.

⁸²² Tradução livre do original em inglês: “neither the Constitutional Treaty nor the Lisbon Treaty reached a breakthrough in the question of decision-making procedures in CFSP: unanimity remains the standard for decision-making in this policy field”.

⁸²³ WESSELS, Wolfgang e BOPP, Franziska. **The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?** Brussels: Challenge, 2008. p. 23.

Cimeira de 21 e 22 de junho de 2007, exatamente porque toca na questão do peso de cada Estado-membro no processo de decisão”⁸²⁴. Com as alterações negociadas, foi instituído um novo sistema de dupla maioria nas votações por maioria qualificada, com um período transitório de efetivação entre 2014 e 2017. Nesse sistema, “pelo menos 55% dos membros do Conselho, devendo representar, no mínimo 65% da população da União, seriam necessários para adotar um ato legislativo europeu”⁸²⁵. Como atualmente a UE possui 27 membros, será necessária a concordância de pelo menos 15 deles, os quais devem representar pelo menos 65% da população do bloco. Com relação ao sistema atualmente em vigor, que exige apenas 62% da população de 14 deles, essas novas disposições podem significar uma diminuição da supranacionalidade. No entanto, o abandono da ponderação pode compensar tal retrocesso. Além disso, até 2017, um Estado pode solicitar que a decisão seja tomada sem levar em conta as alterações produzidas por Lisboa. Adriane Lorentz destaca o processo de veto de uma decisão:

O Tratado de Lisboa prevê, também, uma minoria de bloqueio capaz de impedir a adoção de um ato jurídico. Assim, para bloquear a adoção de um ato jurídico, deve haver, ao menos, quatro membros do Conselho (4 Estados-membros), caso contrário considera-se alcançada a maioria qualificada, mesmo se o critério da população não se encontra satisfeito. Isto serve para evitar que três populosos Estados-membros possam, por si sós, bloquear uma decisão do Conselho⁸²⁶.

Desse modo, constata-se que o critério populacional ainda serve de orientação para a adoção de decisões no Conselho. Por um lado, há o abandono da ponderação de votos. Por outro, os países com maior população passarão a ter maior poder de barganha que os demais, uma vez que o critério populacional é levado em conta tanto para a adoção de uma decisão como nos casos de bloqueio. Atualmente, os países menores detêm mais votos do que mereceriam, o que deixará de acontecer a partir de 2014. Assim, mantém-se preservada certa democracia no processo decisório, que leva em conta a soberania popular, conciliando-a com a soberania estatal. Desse modo, percebe-se que os grandes países foram beneficiados por esse aspecto da reforma, especialmente a Alemanha, que atualmente possui o mesmo peso da França, Reino Unido e Itália e passará a ter um peso muito superior, o qual vinha reivindicando desde a reunificação.

⁸²⁴ LORENTZ, 2008, p. 61.

⁸²⁵ LORENTZ, 2008, p. 61.

⁸²⁶ LORENTZ, 2008, p. 62.

Tal superioridade alemã já havia sido reconhecida no âmbito do Parlamento, mas ainda sofria resistências no Conselho.

Cumprir lembrar também que até o TdL, no âmbito da PESC estava a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), agora chamada de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Segundo Biscop e Coelmont, nessa área específica, "O desafio é dotar a União de capacidades militares mais eficazes para montar operações de gestão de crises, não obstante as dificuldades orçamentais atuais"^{827,828}.

No que diz respeito mais especificamente à PCSD, Lisboa também trouxe importantes inovações, como a cooperação reforçada, agora permitida no âmbito da defesa, e a cooperação estruturada permanente. Quanto à mudança na denominação, "O fato de que a PESD foi renomeada para 'Política Comum de Segurança e Defesa' (PCSD) no Tratado de Lisboa indica um novo nível de ambição da UE nesta área"^{829,830}. Soares concorda com essa visão, destacando:

Poderá ser uma questão meramente semântica, mas os Estados-membros pareceram querer referir as áreas da segurança e defesa como podendo ser objeto de uma política comum. E a expressão política comum tem uma carga simbólica clara no processo de construção europeia⁸³¹.

O referido autor resume as mudanças de Lisboa em relação à defesa:

Em termos substanciais, o Tratado de Lisboa contém disposições de dois tipos no tocante à segurança e defesa. Por um lado, procedeu à constitucionalização de algumas situações existentes, confirmando os progressos políticos anteriormente realizados nessa área e conferindo-lhe uma base de direito primário. Tal é o caso da renovação das missões de Petersberg, da introdução da cláusula de solidariedade e da referência à Agência Europeia de Defesa. Por outro lado, o Tratado de Lisboa introduziu algumas novidades no âmbito da defesa, que incluem a realização de cooperações reforçadas, a criação de uma cooperação estruturada permanente e a previsão de uma cláusula de assistência mútua⁸³².

Quanto às Missões de Petersberg:

⁸²⁷ Tradução livre do original em inglês: *"the challenge is to provide the Union with more effective military capabilities to mount crisis management operations notwithstanding the current budgetary hurdles"*.

⁸²⁸ BISCOP, Sven e COELMONT, Jo. Permanent Structured Cooperation: in defence of the obvious. **ISS Opinion**. Paris: EUISS, June 2010. p. 1.

⁸²⁹ Tradução livre do original em francês: *"Le fait que la PESD ait été rebaptisée «Politique de sécurité et de défense commune» (PSDC) dans le Traité de Lisbonne indique un nouveau niveau d'ambition de l'UE dans ce domaine"*.

⁸³⁰ MÖCKLI, 2008, p. 3.

⁸³¹ SOARES, 2011, p. 97.

⁸³² SOARES, 2011, p. 97-98.

O Tratado de Lisboa enuncia o tipo de missões exteriores que a União pode realizar, dispondo que poderá utilizar meios civis e militares em ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões humanitárias e de evacuação, missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e operações de estabilização no termo dos conflitos⁸³³

Ainda com relação à burocracia no âmbito da PCSD, deve-se destacar:

Uma entidade preexistente na área da política de segurança e defesa, também alvo de constitucionalização pelo Tratado de Lisboa, é a Agência Europeia de Defesa. Essa agência foi criada em 2004, no âmbito da política externa e de segurança, com os seguintes objetivos: desenvolvimento das capacidades de defesa da União; cooperação em matéria de armamento; criação de uma base industrial e tecnológica para a defesa europeia, e de um mercado comum de armamento; investigação e desenvolvimento no domínio da defesa⁸³⁴

Com relação à cooperação reforçada, parece haver uma abertura de espaço para à supranacionalidade, pois podem ser criadas burocracias nesse âmbito. Apesar de não ser necessário haver a participação de todos os membros do bloco, isso não deve ser considerado a criação de um órgão restrito propriamente dito pois, como visto no primeiro capítulo, isso exigiria que o órgão tomasse decisões em nome dos demais, o que não acontece. Segundo o artigo 20 do TUE, pelo menos nove países devem participar da referida cooperação, sob autorização do Conselho que delibera por unanimidade. Nas votações referentes à cooperação instituída, somente os Estados participantes terão poder de voto, enquanto que os demais terão apenas direito de voz. Segundo Dagand:

O mecanismo da cooperação reforçada (TdL, artigo 10), estabelecido pelo Tratado de Nice e Amsterdã, permite a um grupo de Estados aprofundar a sua cooperação no âmbito da PESC. Esta cooperação reforçada requer o apoio de um terço dos Estados-Membros ou seja, nove Estados. Qualquer grupo de Estados poderia formalizar o seu pedido para desenvolver uma cooperação reforçada ao Conselho para aprovação. O Alto-Representante e a Comissão também dariam a sua opinião e o Parlamento Europeu seria informado (TdL, artigo 280D, n.º 2).

O Tratado de Lisboa agora levanta a proibição do uso de uma cooperação reforçada em matéria de defesa (PESD), bem como: a estipulação do artigo 27B do Tratado da UE atual ‘que não dizem respeito a questões que tenham implicações militares ou de defesa’ já foi eliminado^{835 836}.

⁸³³ SOARES, 2011, p. 98.

⁸³⁴ SOARES, 2011, p. 99.

⁸³⁵ Tradução livre do original em inglês: “*The enhanced cooperation mechanism (ToL, Article 10), established by the Treaties of Nice and Amsterdam, enables a group of willing states to deepen their cooperation within CFSP. This enhanced cooperation requires the support of one-third of Member States*”

A cooperação estruturada permanente, por sua vez, é prevista pelo artigo 46 do TUE e não estabelece um número mínimo de Estados participantes. Além disso, diz respeito exclusivamente à área de defesa, em que países melhor preparados para realizar missões conjuntas colaboram mais estreitamente. Nesse caso, a criação de missões ou a delegação de funções a outros agentes também seria considerada uma supranacionalização, mas não o fato de somente alguns Estados participarem. Outro ponto importante é que a autorização é dada pelo Conselho deliberando por maioria qualificada. Segundo Möckli, "Este conceito prevê uma maior cooperação no desenvolvimento das capacidades militares entre os Estados membros que têm a vontade e capacidade^{837,838}". Além disso, o referido autor destaca que:

Assim, nem as condições nem a essência preliminar de tal cooperação são claros. Quanto aos pré-requisitos, incluem-se dois critérios para determinar a participação do Estado-Membro: primeiro, seu compromisso de intensificar as suas capacidades de defesa, aumentando as contribuições nacionais e participação em forças multinacionais, programas de armamento europeu e Agência Europeia de Defesa; e segundo, a sua capacidade de fornecer, tanto a nível nacional ou como um componente de multinacionais, unidades de combate das forças de reação rápida para a crise. A fraqueza do primeiro critério é a ausência de referência. O segundo critério implica simplesmente uma participação marginal em um grupo de batalha da UE^{839, 840}.

Cumprido ressaltar, ainda, que no âmbito da PCSD as decisões são tomadas sempre por unanimidade (com possibilidade de abstenção), enquanto que na PESC pode haver casos (raros) de deliberação por maioria. Nesse sentido, a PESC pode ser

i.e. nine states. Any such group of states would put its request to develop enhanced cooperation to the Council for its approval; the HR and the Commission would also give their opinion and the European Parliament would be informed (ToL, Article 280D, paragraph 2). The Lisbon Treaty now lifts the ban on using enhanced cooperation in defence matters (CSDP) as well: the stipulation in Article 27B of the current EU Treaty 'that it shall not relate to matters having military or defence implications' has now been deleted".

⁸³⁶ DAGAND, Sophie. The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP. **European Security Review**, n. 37. Brussels: International Security Information Service, 2007. p. 5.

⁸³⁷ Tradução livre do original em francês: "Ce concept prévoit la possibilité d'une coopération plus étroite dans le domaine du développement de capacités militaires entre les Etats membres qui en ont la volonté et la capacité".

⁸³⁸ MÖCKLI, 2008, p. 2.

⁸³⁹ Tradução livre do original em francês: "C'est ainsi que ni les conditions préalables ni l'essence d'une telle coopération ne sont claires. En ce qui concerne les conditions préalables, citons deux critères déterminants pour la participation des Etats membres: premièrement leur volonté d'intensifier leurs capacités de défense en augmentant les contributions nationales et une participation à des forces armées multinationales, aux programmes d'armement européens et à l'AED; deuxièmement leur capacité à fournir, soit à titre national soit comme composante de groupes multinationaux de forces, des unités de combat pour la réaction rapide en cas de crise. La faiblesse du premier critère est l'absence de benchmark. Le second critère présuppose simplement une participation marginale à un groupement tactique de l'UE".

⁸⁴⁰ MÖCKLI, 2008, p. 3.

considerada mais supranacional que a PCSD. Um caso excepcional seria a cooperação estruturada permanente, uma vez que pode ser autorizada por maioria qualificada. Soares, por sua vez, resume sua análise dos efeitos de Lisboa em relação à PESC destacando o que ele considera as principais mudanças:

A criação do cargo de Alto Representante para os negócios estrangeiros, que preside o Conselho dos Negócios Estrangeiros, apoiado por um serviço diplomático europeu, o alargamento do tipo de missões que as forças militares e civis europeias poderão empreender no âmbito das crises internacionais, a adoção de uma cláusula de solidariedade entre os Estados-membros, o estabelecimento de uma Agência de Defesa, a possibilidade de realização de cooperações reforçadas no domínio da defesa, bem como da formação de um núcleo duro de defesa europeia, no quadro da cooperação estruturada permanente, e a previsão de uma cláusula de assistência mútua entre os Estados-membros representam a intenção clara de dotar a União Europeia de novos instrumentos e capacidades que lhe permitam outro tipo de intervenção na política internacional⁸⁴¹

Apesar de não tratar especificamente do tema da supranacionalidade, o referido autor traz algumas observações relevantes para o presente estudo:

Para além da retórica utilizada para a definição de um novo conceito estratégico europeu, certo é que o Tratado de Lisboa permitiu a entrada em vigor de um conjunto de novos meios de natureza política, diplomática e militar que, se devidamente implementados, consentirão à Europa aspirar a um nível de protagonismo na cena internacional mais consentâneo com aquele que desempenha no quadro das relações económicas externas. O novo quadro constitucional permitirá à União Europeia desempenhar um papel relevante nas relações internacionais. A concretização de uma política externa europeia e de uma política de defesa dependerá, todavia, da vontade política dos Estados-membros.⁸⁴²

Até o momento, percebe-se que a área de segurança permanece em grande medida sob o controle dos Estados, especialmente porque as decisões nesse âmbito são tomadas por unanimidade. Em trabalho anterior, argumentou-se que tal processo decisório possa enfraquecer a UE, considerada uma das organizações intergovernamentais mais supranacionais do mundo. Em muitas áreas, como comércio, isso parece ser verdade, porém quando se trata de segurança e defesa, o processo decisório regional parece ser mais intergovernamental que o utilizado no regime global da ONU. Enquanto que no regime global o veto pode ser utilizado apenas por cinco países, no âmbito regional ele pode ser exercido pelos 27. De todo modo, diante dessa realidade, os países-chave para a segurança europeia seriam a França e o Reino Unido,

⁸⁴¹ SOARES, 2011, p. 102.

⁸⁴² SOARES, 2011, p. 102.

membros da UE com poder de veto no Conselho de Segurança da ONU e com poderio bélico nuclear.

No tocante à relação dos europeus com os EUA na área de segurança, esta é, em grande medida, institucionalizada pela Organização do Tratado de Atlântico Norte (OTAN). Em linhas gerais, a cooperação com os EUA parece contribuir para uma maior supranacionalização da cooperação europeia em defesa. Os acordos entre OTAN e UE parecem ser de relativa relevância para compreender a conciliação entre a cooperação atlântica e a europeia em matéria de segurança e defesa. Nesse sentido, estaria emergindo um pilar europeu dentro da estrutura da OTAN. A noção de que os europeus ainda podem precisar da ajuda dos EUA, especialmente em tempos de crise e cortes nos orçamentos de defesa, seria um dos fatores responsáveis por essa configuração.

Como observado, as decisões relativas à PESC/PESD têm um caráter excessivamente intergovernamental, pois o consenso passa a ser a regra nesse âmbito da União Européia, devido ao direito de veto nacional. Calleo destaca que o que ele chama de complexidade e aparente futilidade desse procedimento formal que pode desencadear um veto. O que pode parecer uma “futilidade” - nesse caso um processo decisório - como bem sublinha Calleo, pode levar a uma infinidade de problemas que tentamos aqui expor. Com relação ao processo decisório do Conselho, Wallace e Wallace destacam que "as regras de decisão são um assunto de controvérsia e foram alterados em reformas de tratados sucessivos^{843,844}. Apesar de ser um assunto controverso e que tem recebido bastante destaque no presente estudo, os referidos autores consideram que "há um grande mal-entendido sobre como o processo funciona na prática. Hábitos de busca de consenso são profundamente arraigados, e real voto relativamente raro, mesmo quando tecnicamente possível^{845,846}. Nos casos de maioria qualificada, "o conhecimento de que os votos podem ser chamados muitas vezes faz governos recalcitrantes concentrar em buscar emendas para atender as suas preocupações, em vez de bloquear o progresso como um todo^{847,848}.

⁸⁴³ Tradução livre do original em inglês: “*the decision rules are a subject of controversy and have been altered in successive treaty reforms*”.

⁸⁴⁴ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 19.

⁸⁴⁵ Tradução livre do original em inglês: “*there is a great deal of misunderstanding about how the process works in practice. Habits of consensus-seeking are deeply ingrained, and actual votes relatively rare, even when technically possible*”.

⁸⁴⁶ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 19.

⁸⁴⁷ Tradução livre do original em inglês: “*the knowledge that votes may be called often makes doubting governments focus on seeking amendments to meet their concerns rather than on blocking progress altogether*”.

⁸⁴⁸ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 19.

Decorrência dessa questão jurídica é um ponto de ordem política: a falta de expressividade da União nas relações internacionais, pois ela mal consegue afastar-se da vontade de seus membros no âmbito da PESC. Qualquer membro pode bloquear uma decisão e adotar uma política independentemente da posição da maioria dos membros da instituição. Com isso, o caráter confederativo do bloco fica muito mais evidente, contrariando as perspectivas federativas. Apesar disso, em alguns casos o Estado que discorda com as preferências dos demais no âmbito da PESC tenta adaptar sua posição em favor de uma comum ao invés de simplesmente bloquear a decisão com seu veto. Wallace e Wallace, por sua vez, consideram que na unanimidade, diferentemente da regra da maioria, "os governos relutantes são geralmente muito propensos a atrasar ou dificultar acordos"^{849,850}.

Além disso, destaca-se a dificuldade em ceder soberania em assuntos-chave para o Estado, como política externa e segurança. George e Bache, ao analisar as críticas de Stanley Hoffmann ao neofuncionalismo, destacam que "onde os interesses nacionais coincidiram, os governos poderiam aceitar uma maior integração nos setores técnicos funcionais; o processo de integração não se espalha para áreas de 'alta política', como segurança e defesa nacional"^{851,852}. Tais autores adotam a divisão que frequentemente se faz na área de relações internacionais, especialmente pelos autores da escola realista, entre *high politics* e *low politics*⁸⁵³. *High politics* seriam os assuntos de maior importância, com os quais os Estados devem se preocupar, como política e segurança, enquanto que as *low politics* seriam assuntos de menor importância, como economia, comércio e direitos humanos. Por isso, seria mais fácil para os Estados atribuírem as competências das *low politics* a uma organização internacional.

O Abade Saint-Pierre parece prever os requisitos para uma aceitação maior da PESC:

Se a Sociedade Européia proposta for capaz de proporcionar a todos os Príncipes Cristãos segurança suficiente de perpetuidade da PAZ, dentro e

⁸⁴⁹ Tradução livre do original em inglês: "*reluctant governments are generally much more likely to delay or obstruct agreements*".

⁸⁵⁰ WALLACE; WALLACE, 2000, p. 19.

⁸⁵¹ Tradução livre do original em inglês: "*where 'national interests' coincided governments might accept closer integration in the technical functional sectors, the integration process would not spread to areas of 'high politics', such as national security and defence*".

⁸⁵² GEORGE; BACHE, 2001, p. 12.

⁸⁵³ VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1998.

fora de seus Estados, nenhum deles deixaria de ter muito mais vantagens em assinar o Tratado do que em não o assinar⁸⁵⁴.

Com base no acima exposto, observa-se que a modificação do cargo de Alto Representante, responsável por um serviço diplomático europeu, aliada à criação da função de Presidente do Conselho Europeu e à personalidade jurídica da UE podem, juntas, trazer uma razoável supranacionalização à PESC. Por meio dessas alterações, a UE poderá se fazer representar externamente, pois agora é um sujeito reconhecido pelo TdL, por um funcionário europeu: o Presidente do Conselho, Alto Representante ou diplomata do SEAE. Antes, os interesses da UE eram representados pelo Estado que detinha a Presidência rotativa, pois este era o único titular de personalidade jurídica internacional, representado por seu chefe de Estado, de governo, Ministro de Relações Exteriores ou diplomata nacional. Desse modo, tais alterações devem ser observadas em conjunto para que se possa avaliar a verdadeira revolução que se operou na PESC. O aumento de possibilidades do uso do processo decisório por maioria qualificada também faz parte desse processo de supranacionalização. A modificação com o fim da ponderação dos votos, por outro lado, teve conseqüências ambíguas. Em relação aos Estados mais populosos, a supranacionalidade da UE sofreu uma diminuição (em vigor a partir de 2014). Já com relação aos menores houve uma supranacionalização, uma vez que eles deixaram de ser super-representados. A cooperação reforçada e a cooperação estruturada permanente, por outro lado, podem ser consideradas aberturas à supranacionalização, mas dependem muito da forma em que forem implementadas. As missões da UE também podem ser consideradas uma forma de supranacionalização, uma vez que representam a delegação de competências, mesmo que temporariamente, a agentes internacionais. A definição das Missões de Petersberg por parte do TdL também representa uma abertura. Por fim, a incorporação da Agência Europeia de Defesa também pode ser considerada uma supranacionalização por meio de burocracia internacional, uma vez que é subordinada ao AR e esse cargo tornou-se mais supranacional, como já visto.

⁸⁵⁴ SAINT-PIERRE. Abbé de. **Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa**. Brasília: IPRI, 2003. p. 9

3.3 SUPRANACIONALIZAÇÃO DA PESC APÓS O TRATADO DE LISBOA

O presente item pretende analisar as conseqüências da reforma do Tratado de Lisboa no reconhecimento da União Europeia (UE) como ator relevante das relações internacionais. Mais especificamente, essa parte do trabalho 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 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 UEO e sua absorção total pela UE no mesmo ano chama a atenção. O reconhecimento, por parte da Assembleia Geral da ONU, do status da UE como observadora também merecerá análise.

Realizada a assinatura de Lisboa conforme o previsto, “a tarefa continuou com a presidência eslovena no primeiro semestre de 2008, encarregada de acompanhar as primeiras ratificações do Tratado, e segue com as outras presidências até que se atinja o objetivo final de total ratificação e entrada em vigor”⁸⁵⁵. O processo de ratificação gerou discussões acaloradas em diversos países do bloco. Mais uma vez, um referendo assustou os líderes europeus. Dessa vez, a Irlanda, único Estado a realizar uma consulta popular ao Tratado, rejeita a ratificação. Após uma segunda consulta, os irlandeses acabam cedendo, fazendo com que o Tratado de Lisboa entrasse em vigor a partir de 1º de dezembro de 2009.

Quanto à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o cargo de Presidente do Conselho Europeu é atualmente ocupado por Herman Van Rompuy⁸⁵⁶, 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. O ex-Primeiro-Ministro britânico

⁸⁵⁵ LORENTZ, 2008, p. 42-3.

⁸⁵⁶UE começa a funcionar sob novas regras do Tratado de Lisboa. **Terra**, São Paulo. 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.

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 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 - 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^{857 858}.

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^{859 860}.

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

⁸⁵⁷ 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*”.

⁸⁵⁸ JONES, Ben. **Franco-british military cooperation: a new engine for european defence?** Paris: EU Institute for Security Studies, 2011. p. 5

⁸⁵⁹ 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*”

⁸⁶⁰ JONES, 2011, p. 23.

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^{861,862}.

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 multilateral para a cooperação europeia em defesa^{863,864}. 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^{865,866}”.

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^{867,868}”. 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’^{869,870}.

⁸⁶¹ 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*”.

⁸⁶² JONES, 2011, p. 37.

⁸⁶³ 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*”

⁸⁶⁴ JONES, 2011, p. 38.

⁸⁶⁵ 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*”.

⁸⁶⁶ JONES, 2011, p. 38.

⁸⁶⁷ 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*”.

⁸⁶⁸ JONES, 2011, p. 38.

⁸⁶⁹ 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*”.

⁸⁷⁰ JONES, 2011, p. 39.

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 “bruxelização”⁸⁷¹ da PESC merecem destaque. Tal cargo hoje é ocupado pela baronesa britânica Catherine Ashton⁸⁷², 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 o art. 1.2. da 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^{873 874}.

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 2010⁸⁷⁵, 1643 funcionários passaram a constituir o SEAE a partir de 1 de

⁸⁷¹ 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).

⁸⁷² UE começa a funcionar sob novas regras do Tratado de Lisboa. **Terra**, São Paulo. 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

⁸⁷³ 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*”

⁸⁷⁴ EUROPEAN UNION. **Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)**. Brussels: Official Journal of the European Union, 2010.

⁸⁷⁵ EUROPEAN UNION. **A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011 (IP/10/1769)**. Brussels: European Union, 2010.

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 funcionários, incluindo 1.551 trabalhando em Bruxelas mais 2.060 nas 140 delegações da UE^{876,877}. 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, juizes, agentes penitenciários e funcionários aduaneiros do Iraque ao Afeganistão, da Bósnia-Herzegovina à República Democrática do Congo^{878, 879}.

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.^{880,881}

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.

⁸⁷⁶ 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*”

⁸⁷⁷ EUROPEAN UNION. **General Report on the activities of the European Union**. Brussels: Commission, 2012. p. 108.

⁸⁷⁸ 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.*”

⁸⁷⁹ EUROPEAN UNION, 2012. p. 108.

⁸⁸⁰ 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*”.

⁸⁸¹ EUROPEAN UNION. **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

A Assembleia Geral da ONU, 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 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^{882 883}.

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^{884 885}.

⁸⁸² 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*”

⁸⁸³ 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.

⁸⁸⁴ 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*”

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^{886 887}.

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.

organization to speak and put forward the agreed views of the 27 members of the EU, whose representatives would already have already spoken”

⁸⁸⁵ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Sixty-fifth session. 88th plenary meeting (A/65/PV.88)**. New York: UNGA: 2011. p. 7.

⁸⁸⁶ 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”*

⁸⁸⁷ 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.”⁸⁸⁸. 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, von 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^{889 890}.

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 período de transição, que será destaque através de vários casos durante o mandato as Presidências belga e húngara^{891 892}.

⁸⁸⁸ BLAIR, 2010, p. 654.

⁸⁸⁹ 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*”.

⁸⁹⁰ 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.

⁸⁹¹ 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*”

⁸⁹² SZABÓ, 2011, p. 7.

Por esse motivo, a implementação do Tratado de Lisboa pode nos trazer mais alguns elementos importante 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".^{893,894}

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.^{895,896}

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

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.^{897,898}

⁸⁹³ 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."*

⁸⁹⁴ SZABÓ, 2011, p. 7.

⁸⁹⁵ 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"*

⁸⁹⁶ SZABÓ, 2011, p. 8.

⁸⁹⁷ 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"*

⁸⁹⁸ SZABÓ, 2011, p. 14.

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’)^{899 900}.

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^{901 902}.

Segundo ela:

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^{903 904}.

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^{905,906}. O estudo foi baseado em: "noção de ‘papel’ como exercido sob o sistema de Nice em que a Presidência

⁸⁹⁹ 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)”*

⁹⁰⁰ SZABÓ, 2011, p. 16.

⁹⁰¹ 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”*

⁹⁰² SZABÓ, 2011, p. 24-25.

⁹⁰³ 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”*

⁹⁰⁴ SZABÓ, 2011, p. 25.

⁹⁰⁵ 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”*

⁹⁰⁶ SZABÓ, 2011, p. 28.

rotativa, entre outros, assumiu as funções de um formador de agenda, criador de consenso e representante externo"^{907,908}

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^{909,910}.

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 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 UE⁹¹¹ e da UEO⁹¹² em encerrar as atividades dessa última no dia 30 de junho de 2011. Segundo tais decisões, o Centro de Satélites⁹¹³ 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

⁹⁰⁷ 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*”

⁹⁰⁸ SZABÓ, 2011, p. 28.

⁹⁰⁹ 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*”

⁹¹⁰ SZABÓ, 2011, p. 29.

⁹¹¹ EUROPEAN UNION. **COUNCIL DECISION 2011/297/CFSP**. Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em 07/10/2012.

⁹¹² 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.

⁹¹³ 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.

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.

Desse modo, 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 de análise, em 2011. O processo de ratificação enfrentou alguns problemas, especialmente com a rejeição do documento em um referendo irlandês, mas que acabaram sendo superados. 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 *entende 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.

3.4 OPORTUNIDADES E LIMITES À SUPRANACIONALIZAÇÃO DA PESC

A análise dos impactos da reforma do Tratado de Lisboa passa por aspectos teóricos, o histórico e o funcionamento da política externa europeia. Apesar disso, no presente trabalho pretende-se a analisar especialmente a supranacionalidade da PESC, seus efeitos, bem como seus obstáculos. Um dos principais limite à supranacionalização, segundo estudo anterior⁹¹⁴, 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 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”⁹¹⁵. 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”⁹¹⁶. A proposta italiana, apoiada por outros membros da UE como Espanha e Polônia, 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”⁹¹⁷. 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.

⁹¹⁴ 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.

⁹¹⁵ 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. p. 612.

⁹¹⁶ PEREIRA, 2011. p. 612.

⁹¹⁷ 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.

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”⁹¹⁸. Além disso, o procedimento situa-se entre a intergovernamentalidade e a supranacionalidade.

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

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 subseqüentes tratados que reformam o processo de integração europeia⁹¹⁹.

Tal solução parece institucionalizar uma espécie de novo Concerto Europeu que vem se desenhando na política europeia. Analistas de política europeia como Moravcsik⁹²⁰ (e George e Bache⁹²¹) 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

⁹¹⁸ PEREIRA, 2011. p. 613.

⁹¹⁹ PEREIRA, 2011. p. 613.

⁹²⁰ MORAVCSIK, 1998.

⁹²¹ GEORGE; BACHE, 2001.

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^{922,923}. Os referidos autores destacam 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 olho^{924 925}.

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 nome^{926,927}.

⁹²² 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*”.

⁹²³ GEORGE; BACHE, 2001, p. 201.

⁹²⁴ 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*”

⁹²⁵ GEORGE; BACHE, 2001, p. 201.

⁹²⁶ 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*”.

⁹²⁷ DINAN, Desmond. **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**. London: Palgrave Macmillan, 2005. p. 590.

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” 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^{928 929}.

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.

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,

⁹²⁸ 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*”.

⁹²⁹ DINAN, 2005. p. 591.

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. Uma curiosidade é que as negociações para a adesão da Sérvia não têm como pré-requisito o reconhecimento do Kosovo como Estado soberano, podendo a adesão ocorrer sem que esta questão esteja plenamente resolvida. Além disso, o questionamento de que a independência kosovar seria ilegal caiu por terra com a decisão da Corte Internacional de Justiça, que declarou ser plenamente possível, legitimando o reconhecimento pelas principais potências europeias e pelos EUA.

Ao aproximarmos a análise mais institucionalista da corrente realista das relações internacionais, percebemos um equilíbrio de poder desenhando-se nas próprias instituições europeias. Isso parece confirmar a tese realista de que as instituições nada mais são do que reflexo da realidade. O Concerto de Estados que parece se institucionalizar na Europa seria um concerto regional, também conhecido como equilíbrio de poder regional. Os componentes de tal subsistema seriam o que Martin Wight define como “grandes potências regionais”. Segundo o referido autor, “em algumas regiões culturalmente unidas mas politicamente divididas, uma sociedade internacional subordinada entra em cena, com um sistema de estados que reproduz em miniatura as características gerais do sistema de estados”⁹³⁰. A União Europeia parece se enquadrar no conceito de sociedade internacional subordinada, em que há “alguns estados com interesses gerais em relação à região limitada e à capacidade de agirem por si sós, o que lhes confere a aparência de grandes potências locais”⁹³¹. Autores como Adam Watson e José Flávio Sombra Saraiva⁹³² definem essa situação como “hegemonia coletiva”. O caso do Concerto Europeu do século XIX, analisado por inúmeros autores, parece ser uma boa analogia ao que ocorre no Concerto Europeu de hoje. Uma observação importante é que, para alguns, o Concerto Europeu do século XIX pode ser considerado universal, e não regional. Saraiva sustenta que “ao tornar-se mundial, a sociedade internacional europeia montou um efetivo sistema de dominação”⁹³³ e assim “o resto do mundo foi posto sob o controle hegemônico do concerto dos europeus”⁹³⁴. Apesar disso, em alguns momentos o autor defende que “Londres via a Europa em termos de balança global, que incluía as Américas e os oceanos. A potência dominante

⁹³⁰ WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Brasília: Ed. UnB, IPRI, 2002. p. 47.

⁹³¹ WIGHT, 2002, p. 47.

⁹³² SARAIVA, 2001, p.66.

⁹³³ SARAIVA, 2001, p. 66.

⁹³⁴ SARAIVA, 2001, p. 67.

de ultramar necessitava da paz européia”⁹³⁵. Essas afirmações poderiam ser interpretadas como uma possibilidade de o equilíbrio global não coincidir com o regional. Exemplo disso seria a oposição dos EUA em relação à dominação global do concerto, especialmente com relação à América, com a “Doutrina Monroe”. Sobre as potências menores, Saraiva destaca que “as aspirações dos pequenos eram levadas às reuniões dos grandes, mas nelas não tinham direito de voz ou voto. Os grandes dirigiam o concerto sem o consentimento dos pequenos”⁹³⁶. Para Holsti, “contrariamente à teoria da estabilidade hegemônica, segundo a qual os regimes internacionais crescem e florescem à sombra da benevolência de uma única potência, o caso da Europa no século XIX demonstra a possibilidade de um gerenciamento múltiplo”⁹³⁷. O referido autor ainda cita uma declaração de Chevallaz: “na conferência de Chatillon, de fevereiro de 1814, os representantes das potências aliadas não se reuniram meramente como enviados das quatro cortes, ‘mas como indivíduos designados para discutir a Paz com a França em nome da Europa, que é uma única entidade’”⁹³⁸. Ou seja, desde o século XIX a Europa já era reconhecida como um ator relevante das relações internacionais. Outra diferença entre o século XIX e os dias de hoje seria que “o arcópio europeu não dispunha de uma organização formal, mas permaneceu como uma instituição (porque tinha normas e procedimentos adotados de comum acordo e levava a resultados coletivos) de governança”⁹³⁹. Sobre as divergências entre as potências, pelo menos em um período inicial, “Castlereagh diria que os encontros dos ‘governadores’ do sistema mostravam menos divisões do que as reuniões de gabinete, em Londres”⁹⁴⁰. Holsti destaca até o poder de veto, quando expõe as supostas regras que presidiam o Concerto: “a terceira regra era de que qualquer potência tinha poder de veto, o que implicava a recusa de aceitar uma conferência ou congresso”⁹⁴¹.

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

⁹³⁵ SARAIVA, 2001, p. 71.

⁹³⁶ SARAIVA, 2001, p. 72.

⁹³⁷ ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB, 2000. p. 50.

⁹³⁸ ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 54.

⁹³⁹ ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 59.

⁹⁴⁰ ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 59.

⁹⁴¹ ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 59.

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^{942 943}.

⁹⁴² 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*”

⁹⁴³ 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.

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 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, Ginsberg⁹⁴⁴ 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"^{945,946}. O autor acaba concluindo que esse impacto existe e estaria aumentando. Desse modo, o processo decisório deveria acompanhar tal desenvolvimento.

A co-relação entre segurança regional e segurança global também deve ser destacada. A compatibilidade entre regimes global e regionais em uma mesma área, no

⁹⁴⁴ GINSBERG, 2001.

⁹⁴⁵ 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*”.

⁹⁴⁶ GINSBERG, 2001, p. 21.

caso segurança, é explicada por juristas como José Francisco Rezek⁹⁴⁷ com base especialmente no artigo 103 da Carta da ONU: “No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta”. Desse modo, uma vez que todos os membros da UE são também membros da ONU, em caso de conflito entre os dois regimes, prevaleceria o regime global. Desse modo, na área de segurança a UE estaria subordinada à Carta da ONU, assim como na área comercial estaria normatizada pelas regras da Organização Mundial do Comércio. Aqui, sustenta-se que o controle exercido por França e Reino Unido em relação à segurança global limita a supranacionalidade que a UE pode alcançar, uma vez que a Europa está vinculada a esse regime universal. Os juristas que vêem uma autonomização do regime regional em relação ao mundial têm enxergado um processo que eles chamam de fragmentação do direito internacional.

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.

Com isso, 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

⁹⁴⁷ REZEK, 1996, p. 102.

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 oportunidades de supranacionalização, com a criação de órgãos restritos, 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*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de analisar primordialmente se a Europa pode ser considerada um ator político relevante do sistema internacional, cada vez mais dotado de unidade e coesão, buscou-se, no presente estudo, explicar o impacto do Tratado de Lisboa na Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. Desse modo, em um primeiro momento, alguns aspectos teóricos das relações internacionais foram destacados, em especial a discussão entre as correntes realistas, institucionalistas, construtivistas e marxistas. Dentro dessas discussões, identificou-se que a corrente institucionalista era a que mais se adequava a explicar o fenômeno por meio do conceito de supranacionalidade aplicado à PESC da UE, especialmente por esta última poder ser considerada uma organização internacional. Com base em uma perspectiva institucionalista, passou-se à tentativa de compreender o conceito de supranacionalidade, opondo-o à intergovernamentalidade, para em seguida identificar alguns fatores que poderiam denotar o aumento de características supranacionais com a conseqüente diminuição dos aspectos intergovernamentais. Apesar de tal característica poder ser identificada em arranjos internacionais em geral, decidiu-se focar nos organismos internacionais. Dentre tais fatores, analisados especialmente por teóricos das organizações internacionais, pode-se destacar a existência de órgãos restritos, processos decisórios por maioria, burocracias internacionais, personalidade jurídica internacional, além de decisões que constituam um direito institucional, dotadas de obrigatoriedade, prevalentes em relação ao direito interno, imediatas, jurisdicionáveis e passíveis de coerção.

Em um segundo momento, buscou-se entender o processo de formação e o funcionamento da PESC pré-Lisboa, meio pelo qual a UE se relacionava com os demais atores do globo na área de *high politics*. Nesse âmbito, primeiramente percebeu-se que a cooperação persiste desde a época do Concerto Europeu do século XIX, especialmente entre França e Reino Unido no escopo da *entente cordiale*, passando pela CPE dos anos 1970 até a criação da PESC em 1993 com o Tratado de Maastricht. Além disso, foi analisada a evolução da PESC com destaque para as reformas nos acordos constitutivos por meio dos Tratados de Amsterdã e Nice. Desse modo foi delineado o grau de supranacionalidade atingido pela PESC pré-Lisboa, bastante próximo do modelo intergovernamental com alguns leves aspectos supranacionais.

Com o intuito comparativo, em uma terceira parte passou-se a analisar o processo que levou até o Tratado de Lisboa, com destaque para a Constituição Europeia, documento resultado de um acordo internacional assinado pelos então 25 membros do bloco. Identificou-se, também, que o caráter federalista do referido documento, a começar pela denominação “constituição”, teria sido o principal responsável pelo fracasso do seu processo de ratificação. O TdL emerge, assim, como uma tentativa de “maquiar” os aspectos supranacionalizantes do TC, que atingiam principalmente a área em que os Estados mais resistem em ceder soberania: a segurança. Em seguida, dá-se destaque para o conteúdo das alterações do TdL no âmbito da PESC. Com base nos fatores que indicam uma supranacionalização identificados no primeiro capítulo, constatou-se uma modificação em quase todos. A exceção ficou com as decisões no âmbito da PESC, que continuaram a ter os mesmos efeitos obrigatórios, formando o *aquis politique*, porém sem imediatidade, coercibilidade ou jurisdicionalidade. Desse modo, com relação ao processo decisório, ampliou-se a possibilidade de decisões por maioria qualificada, além de uma reforma nesse sistema de votação dando mais poder aos Estados mais populosos em detrimento dos menores, a entrar em vigor em 2014. No tocante à composição dos órgãos, a burocracia internacional passou a ter uma participação maior na PESC, especialmente com a criação do cargo de Presidente do Conselho Europeu e das novas atribuições do Alto Representante, além do estabelecimento de um serviço diplomático. Por fim, a personalidade jurídica da UE passa a ser prevista no tratado, reforçando ainda mais a sua supranacionalidade.

Buscou-se, ainda, descrever a implementação do TdL, percebendo que, até o ano de 2011, a cooperação estruturada permanente e a cooperação reforçada, que poderiam levar a uma supranacionalização por meio da criação de órgãos, ainda não haviam visto a luz do dia. Apesar disso, os demais aspectos supranacionalizantes já haviam sido colocados em prática, especialmente no âmbito da burocracia internacional, com a nomeação de Lady Ashton como Alta Representante para a PESC, Herman von Rompuy como Presidente do Conselho Europeu, e a estruturação do SEAE. Outro destaque ficou por conta da personalidade jurídica da UE, antes inexistente e agora reconhecida amplamente pela comunidade internacional, inclusive com estatuto especial perante a ONU, além da incorporação total da UEO.

O que se observa, portanto, é que a corrente institucionalistas vem se tornando cada vez mais relevante para explicar a PESC. Apesar disso, seu caráter ainda é fortemente intergovernamental, fazendo com que a perspectiva realista consiga ainda

ser bastante útil no entendimento dessa política europeia. A partir daí, aventou-se que um dos principais obstáculos a uma maior unidade europeia, com relação ao processo decisório, seria a presença de membros (França e Reino Unido) que possuem uma política externa unilateral viável, especialmente por ocuparem um lugar de destaque nas decisões mundiais (Conselho de Segurança da ONU). Diante disso, tal limite mereceu ser analisado com mais cuidado, tendo em vista tratar-se de um limite jurídico que vem sendo contestado por grande parte da sociedade internacional (poder de veto). A construção das regras da UE, portanto, seria limitada pelas regras da ONU, devendo haver uma conciliação entre elas. Deve-se considerar também que esses dois países possuem atualmente o maior número de votos na ponderação do Conselho da UE, ao lado de Alemanha e Itália. Desse modo, em princípio, o veto poderia ser retirado de 23 dos 27 membros do bloco sem comprometer o regime global de segurança e compatibilizando-o com a distribuição de votos no sistema regional. Apesar dessa possibilidade, a posição intergovernamentalista da França e do Reino Unido, decorrente especialmente desse “poder de veto”, parece contaminar a PESC.

Assim, um dos principais limites à supranacionalização da PESC não se encontra na UE, mas seria um obstáculo sistêmico, objeto de questionamento em uma possível reforma da ONU. Entre os membros da UE, não há consenso em relação à tal reforma, chamando atenção a proposta italiana de um assento europeu no Conselho de Segurança, em oposição à Alemanha que quer um assento próprio e aos interesses franceses e britânicos que não querem perder seus direitos históricos. O fato de a UE recentemente ter conquistado o direito a um assento com direitos especiais na Assembleia Geral da ONU parece ter alimentado ainda mais essas pretensões italianas. De todo modo, antes de ocupar esse assento, a UE precisa de uma reforma que amenize o caráter essencialmente intergovernamental da PESC. Do contrário, o mais provável é que os demais membros do Conselho de Segurança continuem decidindo as questões mundiais enquanto que o representante da UE ficaria calado à espera de uma autorização de seus 27 membros para se pronunciar.

Com relação a uma futura reforma da PESC, diante da possibilidade de manter o veto com os “quatro grandes”, a proeminência francesa e britânica poderiam não representar, por enquanto, um obstáculo à supranacionalização da PESC. Tal resistência, assim, recai sobre os Estados menores, que em todas as reformas revelaram seu ressentimento em relação à dominação dos grandes em grande parte das decisões europeias. O que se percebe, desse modo, é que essa resistência dos menores faz com

que a UE perca a importância nas relações internacionais, fazendo com que os grandes ajam unilateralmente ou até mesmo em concerto, passando por cima do bloco e atingindo seus objetivos, como foi o caso do “Grupo de Contato” em relação à Ex-Iugoslávia. De um forma ou de outro, os grandes acabam conseguindo seus objetivos, porém deixam de utilizar a UE como instrumento de seus interesses, o que enfraquece a organização. Apesar disso, a tendência parece ser que os menores aceitem um papel mais proeminente das grandes potências, desde que não sejam completamente desprezados. A abertura da possibilidade da “abstenção construtiva” ampliou a possibilidade de o “Concerto” exercer sua pressão sobre os menores. No entanto, o caso do Kosovo ilustra ainda a resistência dos menores em se conformar às determinações dos “quatro grandes”, não permitindo que a UE o reconheça como um Estado, apesar dos apelos do Parlamento Europeu. Deve-se considerar, todavia, que tal posição de Estados menores facilitou as negociações com a Sérvia no processo de alargamento. Desse modo, cumpre concluir que o processo decisório continua sendo o principal obstáculo à supranacionalização da PESC, mas que poderia ser transposto com o reconhecimento do papel dos Estados maiores na UE.

Fato é que a política externa europeia vem tornando-se cada vez mais supranacional, em que os Estados vem perdendo cada vez mais seu poder de influência. Esse processo é bem claro no que tange à burocracia internacional, com o término da rotatividade das Presidências do Conselho Europeu e do Conselho de Relações Exteriores. Uma vez que a rotatividade permanece nas demais formações do Conselho, pode ser que o Alto Representante nomeie um funcionário do país que exerce a Presidência (ou até de outro membro) como seu substituto, permitindo a volta da intergovernamentalidade na política externa europeia. Essa nomeação, porém, caberia ao próprio Alto Representante, que permaneceria no controle do processo.

Com relação ao Presidente do Conselho Europeu, nomeado por maioria qualificada pelos líderes da UE, os temores que os grandes imporiam um de seus nacionais não se tornaram realidade. Apesar disso, a influência dos grandes é inegável, devendo-se considerar que Van Rompuy é um político de centro-direita, alinhado ao Partido Popular Europeu de Nicolas Sarkozy e Angela Merkel, líderes do eixo franco-alemão à época. Van Rompuy, como funcionário internacional e representante máximo da UE nas *high politics*, empresta mais supranacionalidade à PESC em relação à situação anterior em que os chefes de Estado ou governo se revezavam no cargo, tendendo a defender interesses nacionais. Apesar disso, o fato de a PESC continuar sob

controle do Conselho tem sido visto como um limite à sua supranacionalidade. Diante dessa constatação, a fusão dos cargo de Presidente do Conselho Europeu com o da Comissão emerge como uma solução supranacionalizante, especialmente porque exigiria a aprovação do Parlamento Europeu, um órgão eminentemente supranacional. Tal nomeação poderia ser realizada após o fim do mandato do atual Presidente da Comissão, o português Durão Barroso, sem necessidade de alteração nos tratados. Isso acabaria com a dupla representação da UE nas relações internacionais, o que pode gerar certa confusão, uma vez que a Comissão representa o bloco em várias áreas, como comércio.

O novo Alto Representante, por sua vez, representou uma fusão entre a diplomacia do Conselho e da Comissão, uma vez que ele ocupa cargos nas duas instituições, sendo Presidente do Conselho (de Ministros de Relações Exteriores) e Comissário de Relações Exteriores, diretamente subordinado aos dois presidentes (do Conselho Europeu e da Comissão). A nomeação da baronesa britânica Catherine Ashton para o cargo parece ter colocado em evidência o papel central do Reino Unido nos assuntos de segurança do bloco. Apesar de ela agora ser uma funcionária internacional, sua indicação partiu de Gordon Brown, Primeiro-Ministro britânico à época, pertencente ao Partido Trabalhista, que Ashton representou na Câmara dos Lordes. A antiga função de Alto Representante, criada pelo Tratado de Amsterdã, era ocupada pelo Secretário-Geral do Conselho, que apenas assessorava a Presidência rotativa nas suas atribuições de representação internacional. Desse modo, Lady Ashton passa a ocupar o lugar que antes era do Ministro de Relações Exteriores do país que detinha a Presidência rotativa, além de ser uma Comissária, o que supranacionalizou o cargo de Alto Representante e pôs fim ao possível conflito entre Conselho e Comissão na representação externa. Apesar dessa supranacionalização, a Presidência rotativa continua a existir nas demais formações do Conselho (exceto Relações Exteriores), influenciando nas relações externas do bloco com seu intergovernamentalismo, como se observou em relação as presidências belga e húngara.

Com relação à criação uma Europa de duas (ou várias) velocidades, por enquanto não passou de uma previsão jurídica do TdL. Apesar disso, criou uma oportunidade para os Estados que querem aprofundar a cooperação em uma determinada área, além de permitir que outros se juntem após o início do projeto conjunto. O Euro pode até ter sido um precursor desse tipo de cooperação, gerando a exclusão de alguns Estados do processo decisório do bloco. Por outro lado, a novo

tratado de cooperação militar da *entente cordiale* não se aproveitou da fórmula prevista por Lisboa, excluindo os demais membros da UE. Apesar disso, percebe-se que França e Reino Unido continuam dispostos a cooperar em *high politics*, podendo esse exemplo servir de liderança e incentivo para os demais membros do bloco.

Com base no exposto, a hipótese da supranacionalização parece se confirmar. Apesar do fracasso do projeto da Constituição Europeia, com suas tendências federalistas supranacionalizantes, o Tratado de Lisboa em grande medida manteve suas disposições em termos de conteúdo, alterando as denominações que denotavam esse tom mais federal. Além disso, constatou-se que o TdL teve como uma de suas principais preocupações a reforma da PESC. O reforço da função de Alto-Representante, apoiado por um novo serviço diplomático, aliado à criação do posto de Presidente “permanente” do Conselho Europeu foram mudanças no sentido de dar mais poder à burocracia supranacional. O aumento das possibilidades em que o processo decisório da PESC é realizado por maioria qualificada, em oposição à unanimidade, também significa uma supranacionalização. A possibilidade de criação de órgãos restritos, como no caso da cooperação reforçada e da cooperação estruturada permanente representa mais um reforço supranacional. A criação de uma personalidade jurídica única para a UE, e seu subsequente reconhecimento diferenciado pela ONU, aliado à incorporação da UEO, também representam mais um passo nessa direção. O único aspecto abordado no primeiro capítulo e que não parece ter sofrido alterações seria o direito da organização. Essas decisões continuam a ser obrigatórias, porém sem afetar particulares, possibilidade de coerção ou intervenção do TJE.

Desse modo, pôde-se verificar que, em geral, o Tratado de Lisboa trouxe maior supranacionalidade à PESC. Além disso, tal supranacionalização parece ter ocorrido em benefício dos países mais populosos do bloco, especialmente em virtude do aumento das decisões por maioria qualificada, aproximando a visão institucionalistas da perspectiva realistas das relações internacionais. Em última instância, esse tipo de decisão acaba considerando a população como uma medida de poder dos Estados, conciliando as duas correntes e trazendo as instituições para mais perto da realidade, fazendo com que elas efetivamente funcionem. Desse modo, assim como a nomeação de Van Rompuy agradou aos governos de direita tanto da França como da Alemanha, o Reino Unido, governado pela esquerda, parece ter sido compensado, sendo-lhe permitido indicar Lady Ashton como Alta Representante, apesar do domínio da centro-direita tanto no Conselho Europeu como no Parlamento. Deve-se lembrar, todavia, que

o atual sistema de ponderação de votos foi negociado em Nice e beneficia os países menores, que receberam mais votos do que efetivamente mereciam. A partir de 2014, o TdL prevê que a atual ponderação dará lugar à contagem da população sem distorções. Desse modo, os “grandes” devem ser ainda mais beneficiados. A diminuição da intergovernamentalidade, portanto, estaria em geral reduzindo o papel dos pequenos Estados, especialmente em razão da criação dos dois cargos em que a nomeação ocorre por VMQ, pelo aumento das hipóteses em que a VMQ é usada e pela própria reforma desse processo decisório, que irá privilegiar ainda mais os Estados mais populosos a partir de 2014. Por outro lado, esse ganho por parte dos “grandes” parece compensar a perda relativa de influência que eles tiveram com o processo de alargamento, que em geral recebeu países menores.

Apesar da maior supranacionalidade, o caráter intergovernamental da PESC continua sendo predominante, fazendo com que ainda exista um descompasso entre o peso econômico-comercial do bloco e sua influência em termos político-militares. Todavia, gradativamente a UE vem se tornando um ator político mais coeso nas relações internacionais, e alguns impactos disso vêm sendo sentidos no sistema mundial, além de seu maior peso e influência reconhecidos pela comunidade internacional.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 4ª. ed. Curitiba: Juruá, 2010.
- ACCIOLY, Hildebrando e SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva: 1996.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: IPRI, 2002.
- BARRAL, Welber Oliveira. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.
- BISCOP, Sven e COELMONT, Jo. *Permanent Structured Cooperation: in defence of the obvious*. **ISS Opinion**. Paris: EUISS, June 2010.
- BLAIR, Tony. **Uma jornada**. Trad. Wladir Dupont e Dalila Pinheiro. São Paulo, Saraiva, 2011.
- BOOTH, Ken and WHEELER, Nicholas J. **The security dilemma: fear, cooperation and trust in world politics**. New York: Palgrave.
- BRETHERTON, Charlotte e VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor**. London: Routledge, 1999.
- BRÖLMANN, Catherine. **The Institutional Veil in Public International Law**. Oxford: Hart, 2007. p. 19.
- BUCKLER, Steve. Normative Theory. In: David Marsh and Gerry Stocker (eds.). **Theory and Methods in political science (Political Analysis)**. London, 2nd edition, Palgrave / McMillan, 2002.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: UnB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.
- CALLEO, David P. **Rethinking Europe's Future**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994.
- CAVAZZA, Fabio Luca, e PELANDA, Carlo. Maastricht: Before, During, After. **Daedalus**. Cambridge, Spring, 1994.
- CHARETTE, Hervé de. **Rapport n. 691**. Paris: Assemblée Nationale, 2008.

CORBETT, Richard e MÉNDEZ de VIGO, Íñigo. **Resolução do Parlamento Europeu sobre o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa**. Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2005.

CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CROWE, Brian. A common European foreign policy after Iraq? **International Affairs**. London, v. 79, n. 3. p. 533-546. 2003.

D'ARCY, François. **União Européia: políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DAGAND, Sophie. The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP. **European Security Review**, n. 37. Brussels: International Security Information Service, 2007.

DEHAENE, Jean-Luc. **Relatório sobre o impacto do Tratado de Lisboa no desenvolvimento do equilíbrio institucional da União Européia**. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2008.

DINAN, Desmond. **Europe Recast: a history of European Union**. Boulder: Rienner, 2004.

_____. **Ever Closer Union: An Introduction to European Integration**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

DOYLE, Desmond. **Impetus: Bulletin of the EU Military Staff**. Brussels: European Union, 2012. p. 12.

DOYLE, M.; SAMBANIS, N. **Making War and building peace**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

ELSTER, Jon. **Explaining Technical Change: A Case Study in the Philosophy of Science (Studies in Rationality and Social Change)**. New York: Cambridge, 1983.

EUROPEAN UNION. **A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011 (IP/10/1769)**. Brussels: European Union, 2010.

_____. **Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)**. Brussels: Official Journal of the European Union, 2010.

_____. **Council decision 2011/297/CFSP**. Brussels: European Union, 2011. Disponível em: <http://www.weu.int/>. Acesso em 07 out. 2012.

_____. **General Report on the activities of the European Union**. Brussels: Commission, 2012.

_____. **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

FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew (orgs.). **Regionalism in World Politics Regional Organization and International Order.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

FENET, Alain. **Droit des relations extérieures de l'Union européenne.** Paris: LexisNexis, 2006.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. A Europa da defesa: o fim do limbo. **Nação e Defesa.** Lisboa, n. 110 - 3.a Série, p. 87-127. Primavera de 2005.

GALLOWAY, David. **The Treaty of Nice and Beyond: realities and illusions of power in the EU.** Sheffield: Sheffield Academic Press, 2001.

GAPES, Mike. **Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty.** London: House of Commons, 2008.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.a. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL-DELGADO, José María Gil-Robles; TSATSOS, Dimitris. **Relatório sobre o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e parecer do Parlamento Europeu sobre a convocação da Conferência Intergovernamental (CIG).** Estrasburgo: Parlamento Europeu, 2003.

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

GLASER, Daryl. "Normative Theory". In: David Marsh and Gerry Stoker (eds.). **Theory and Methods in political science.** London, 1st edition, Macmillan Press, 1995.

HAFTENDORN, H. KEOHANE, R. and WALLANDER, C. **Risk, threat and security institutions.** In: HAFTENDORN, H. KEOHANE, R. and WALLANDER, C. (eds.) *Imperfect Unions: security institutions over time and space.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

HAY, Colin. Structure and Agency. In: David Marsh and Gerry Stoker (eds.). **Theory and Methods in political science (Political Analysis).** London, 1st edition, MacMillan Press, 1995.

HERZ, Mônica e HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980-2001)**. Frankfurt: Peter Lang, 2004.

HOFFMANN, Stanley. Europe's Identity Crisis Revisited. **Daedalus**. Cambridge, Spring, 1994.

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.

KEOHANE, Robert. **Political Authority after intervention: gradations in sovereignty**. In: HOELZGREFE and KEOHANE. (eds). Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas. Cambridge: Cambridge University Press.

KERBER, Gilberto. **MERCOSUL e a supranacionalidade**. São Paulo: LTr, 2001.

KROTZ, Ulrich; MAHER, Richard. International relations theory and the rise of European Foreign and Security Policy. **World Politics**, Cambridge, v. 63, n. 3, July 2011, p. 548-579.

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**. 2009 Volume 47. Number 3.

KUPCHAN, Charles and KUPCHAN, Clifford. **Promise of collective security**. In: BROWN, Michael et al. Theories of war and peace. Cambridge: the MIT Press, 1998.

LEHMANN, Kai. O Tratado de Lisboa e o processo de integração europeia - Imperfeições e o problema das expectativas. In: Peter Fischer-Bollin (Org.). **Anuário Brasil-Europa 2009**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2010. p. 58-59.

LORENTZ, Adriane Cláudia Melo. **O tratado de Lisboa e as reformas nos tratados da União Européia**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

MAHONEY, James. Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis. **The American Journal of Sociology**. Vol. 104, n.o. 4 (jan., 1999).

MARCH, James e OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, 78, pp. 734-759.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.a. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MCANULLA, Stuart. Structure and Agency. In: David Marsh and Gerry Stoker (eds.). **Theory and Methods in political science (Political Analysis)**. London, 2nd edition, Palgrave / McMillan, 2002.

MEARSHEIMER, John. G. **Tragedy of Great Power Politics**. New York/London: WW Norton and Company.

MIGST, Karen A. **Princípios de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 54.

MÖCKLI, Daniel. **La PESD après Le Traité de Lisbonne**. Zurich: CSS, 2008.

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

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: IPRI, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 2003.

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

PESCATORE, Pierre. **Le droit de l'intégration: Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes**. Bruxelles: Bruylant, 2005.

PETERS, Ingo. The OSCE and German policy: a study on how institutions matter. In: HAFTENDORN, H. KEOHANE, R. and WALLANDER, C. (eds.) **Imperfect Unions: security institutions over time and space**. Oxford: Oxford University Press, 1999

PETITEVILLE, Franck. **La politique internationale de l'Union européenne**. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. New Jersey, Princeton University Press, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174. jun. 2010.

QUERMONNE, Jean-Louis. **L'Union européenne dans le temps long**. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.

RATTON SANCHEZ, Michelle e AMARAL JUNIOR, Alberto. (Orgs.). **União Européia**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 6. ed., ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

RICHTER, Thomas e SCHMIDT, Rainer. **Integração e Cidadania Européia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. New York: Palgrave, 2000.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000.

RUSSET e ONEAL. **Triangulating Peace. Democracy, interdependence and international organizations**. New York and London, Norton & Company, 2001.

SAINT-PIERRE. Abbé de. **Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa**. Brasília: IPRI, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais – dois séculos de história: entre a preponderância européia e a emergência americano-soviética**. Brasília: IBRI, 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Política Externa Europea: El caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SHAPIRO, Ian. “Problems, methods, and theories in the study of politics, or: what’s wrong with political science and what to do about it”. **Political Theory**, vol. 30, n.o. 4, What is Political Theory? Special Issue: Thirtieth Anniversary, 2002.

SHEEHAN, Michael. **International Security: an analytical survey**. London: Lynner Rieners, 2004.

SMITH. Michael E. **Europe’s Foreign and Security Policy: the institutionalization of cooperation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 54 (1): 87-104 [2011].

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2001.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Constructing Social Theories**. Chicago, Chicago University Press, 1987.

SWEET, Alec Stone and SANDHOLTZ, Wayne. European integration and supranational governance. **Journal of European Public Policy**, London, v. 4, n. 3, 1997. p. 297 – 317.

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

TERRIFIC, Terry et al. **Security Studies today**. United Kingdom, Polity Press, 1999.

TILLY, Charles. **Micro, Macro, Or Megrim?** Columbia, Columbia University, manuscript, August 1997.

TOSTES, Ana Paula B. **União Europeia: o poder político do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das Organizações Internacionais**. 2. ed. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

UE começa a funcionar sob novas regras do Tratado de Lisboa. **Terra**, São Paulo. 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.

_____. **Sixty-fifth session. 88th plenary meeting (A/65/PV.88)**. New York: UNGA: 2011. p. 7

VAN STADEN, Alfred, e KREEMERS, Bert. Hacia una política de seguridad y defensa europea. **Política Exterior**, Madrid, 76, Jul/Ago, 2000.

VASCONCELOS, Álvaro. **What ambitions for European Defence in 2020?** Paris: EU Institute for Security Studies, 2009.

VAUZELLE, Michel. **Rapport n° 3092 de la Commission des Affaires Étrangères de l'Assemblée Nationale, sur le projet de loi (n° 3045), autorisant la ratification du traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes**. Paris: Assemblée Nationale, 2001.

VINCENT, Andrew. **The Nature of Political Theory**. Grã-Bretanha, Oxford University Press, 2004.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond**. Boston: Allyn and Bacon, 1998.

WALLACE, Helen e WALLACE, William. **Policy-making in the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WALT, Stephen. **The Origin of Alliances**. Ithaca and London: Cornell University Press.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Relations**. Boston: MacGraw Hill.

WESSELS, Wolfgang e BOPP, Franziska. **The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?** Brussels: Challenge, 2008.

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 out. 2012.

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