

O TRATADO DE LISBOA E A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM (PESC): OS LIMITES DA UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR UNITÁRIO¹

THE LISBON TREATY AND FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP): THE LIMITS OF THE EUROPEAN UNION AS ACTOR UNIT

Arthur Blois Villela²

Resumo:

A União Europeia (UE) surgiu no pós Segunda Guerra e até hoje é um modelo de integração regional para blocos econômico-políticos no resto do mundo. Após anos de discussão acerca de seu aprofundamento institucional, o Tratado de Lisboa, instituído em 2009, marcou uma nova fase na integração europeia. O reconhecimento da personalidade jurídica da União, além do novo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e do Serviço de Ação Externa Europeu, trazidos pelo Tratado de Lisboa, alteraram o funcionamento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE. Porém, essas mudanças não foram suficientes para superar a divisão entre intergovernamentalismo e supranacionalismo nos processos decisórios relativos à política externa, mantendo a dificuldade de coerência da UE como ator unitário.

Palavras-chave: União Europeia . Tratado de Lisboa . Política Externa . Integração . PESC

The Lisbon Treaty and the Common Foreign and Security Policy (CFSP): the limits of the European Union as a single actor

Abstract:

The European Union was founded after World War II, and it is a model of regional integration to other political and economic blocs until today. After many years of debate regarding its institutional development, the Lisbon Treaty came into force in 2009, establishing the beginning of a new phase in European integration. The recognition of the EU's legal personality and the newly appointed High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR) and European External Action Service (EEAS), created by the Lisbon Treaty, have altered the functioning of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU. However, these changes were not enough to overcome the split between intergovernmentalism and supranationalism in the EU's decision process regarding foreign policy, making it difficult to maintain the EU's coherence as a single actor.

Keywords: European Union . Lisbon Treaty . Foreign Policy . Integration . CFSP

1. INTRODUÇÃO

Desde seu surgimento, a disciplina de Relações Internacionais (RI) serviu a orientar os governantes diante dos fatos que ocorrem na arena internacional, em razão das muitas

¹ Elaborado em novembro de 2015.

² Advogado. Bacharel em Relações Internacionais pela UFPel. Professor de Língua e Cultura Italiana. E-mail: arthur.b.villela@hotmail.com

variáveis em jogo. Algumas das teorias de RI, mais tradicionais, se debruçaram fortemente sobre a ação dos Estados; outras analisaram também o funcionamento de atores diversos, como, mais notadamente, as Organizações Internacionais. Principalmente a partir do final do século XIX, em um esforço genuíno de evitar a guerra e os conflitos armados, que se formaram várias dessas Organizações, cuja representante atual mais notável e largamente conhecida é a Organização das Nações Unidas (ONU) ((HERZ & HOFFMAN, 2004).

Porém, logo se percebeu que nem os Estados nem as Organizações Internacionais isoladamente eram suficientes para explicar os acontecimentos internacionais. Assim, entre os anos 50 e 70 do século passado, principalmente a partir do trabalho de Bela Balassa, expandiram-se as Teorias de Integração Econômica que, posteriormente, desenvolveram-se em Teorias de Integração Regional (BALASSA, 1961).

A Comunidade Econômica Europeia (CEE), que posteriormente viria a ser chamada de União Europeia (UE), surgiu nesse contexto como uma experiência nova no pós Segunda Guerra na Europa, e até hoje é um modelo de integração regional para blocos econômico-políticos no resto do mundo. A União é um modelo no sentido de ter criado mecanismos inovadores ao longo de seu processo de integração regional, como, por exemplo, os primórdios dos atuais Banco Central Europeu, Corte de Justiça da UE e Parlamento Europeu, além de ser notoriamente o exemplo integracional mais bem sucedido (HERZ & HOFFMAN, 2004).

Após longos anos de discussão acerca do aprofundamento institucional da UE, o Tratado de Lisboa passou a vigorar em 1º de dezembro de 2009, e marcou o começo de uma nova fase nas políticas de integração da União Europeia. O Tratado de Lisboa modificou os tratados da CEE (Tratado de Roma, 1957) e o tratado original da UE (Tratado de Maastricht, 1992), mas sem eliminá-los completamente nem substituí-los, com o objetivo de garantir que a União tivesse uma continuidade histórica em seus tratados; porém, também foram criadas normativas inéditas para tratar das novas perspectivas políticas e das expectativas e demandas dos cidadãos do bloco (UNIÃO EUROPEIA, s.d.).

Diante de toda a evolução do bloco europeu, sobre a qual não é possível deter-se aqui, essas alterações tiveram o objetivo de fomentar e fortalecer a *Política Externa e de Segurança Comum* (PESC) da UE. Sendo assim, no presente trabalho investigou-se a interferência do Tratado de Lisboa sobre a Política Externa e de Segurança Comum, essa nova fronteira da integração europeia. Compreender e apontar as dificuldades da política externa europeia poderia servir de base para o entendimento de processos de integração regional no resto do

mundo ou, até mesmo, seguir na linha de estudos da UE como um futuro *global player* unitário.

Nesse sentido, primeiramente analisaram-se as mudanças legislativo-institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa às normativas referentes à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia, para, em um segundo momento, avaliar se essas mudanças traduziram-se em ações concretas da UE, como ator unitário, fora das fronteiras da Europa; a partir desses dois pontos, descobriram-se os limites e possíveis perspectivas da União Europeia como ator unitário, através, também, do aporte das teorias de Relações Internacionais, indagando-se, por fim, quais as presentes dificuldades do bloco.

Metodologicamente, a pesquisa foi baseada em análise bibliográfica, tanto física quanto digital, além de artigos científicos e *sites* institucionais, em uma análise qualitativa e teórica.

2. HISTÓRICO

Nos seus primórdios, a consolidação institucional da União Europeia teve o objetivo mais evidente de fortalecimento econômico e político do continente europeu como um fim em si mesmo, no contexto do pós Segunda Guerra. Porém, pretendeu-se também defender a Europa da ameaça soviética, sob o olhar atento e o auxílio militar americano. A UE representava, no início da Guerra Fria, uma tentativa de unir as forças de Estados que poucos anos antes estavam em guerra, e por isso mesmo haviam se enfraquecido, contra um enorme poder antagônico vizinho (SOARES, 2011).

Porém, ainda que pudessem ser menos dominantes do que haviam sido em décadas e séculos anteriores, com o apoio dos Estados Unidos os europeus estavam suficientemente seguros e continuavam representando parte importante de um sistema internacional marcadamente ocidentalizado, o que reduziu sua preocupação em relação a uma política externa e de defesa comum, em bloco. Focou-se a UE, então, em fortalecer-se através de políticas “internas”, como o mercado comum, a união monetária e a política agrícola europeia (SOARES, 2011).

Contudo, após o fim da Guerra Fria o mundo mudou. A polarização Estados Unidos *versus* União Soviética desfez-se, e Estados que antes eram pouco notados, em razão do conflito que dominava a atenção global, passaram a exercer um papel maior na tomada de decisões em escala internacional. Esses “novos” Estados, chamados emergentes, são cotados

para ter uma relevância cada vez maior no caminhar do século XXI, ao desocidentalizar com mais força a ordem mundial vigente.

Sendo menos ocidental, esse mundo novo, de novos atores e maior representatividade interestatal deixa os europeus e a União Europeia em uma posição menos confortável. Fez-se necessária uma reorientação do fortalecimento do bloco para fora, e não mais para dentro. Apesar do momento de crise, a institucionalização interna já se encontra razoavelmente forte, a ponto de não se vislumbrar possíveis retrocessos no horizonte que sejam suficientemente grandes para afetar a estrutura geral do bloco (SOARES, 2011).

Contudo, como historicamente já ocorreu, a principal disputa referente ao futuro da UE é entre os proponentes de um federalismo supranacional e os defensores do intergovernamentalismo, sem abdicar dos Estados nacionais, como ocorre, por exemplo, no Mercosul (HERZ & HOFFMAN, 2004).

A UE já vem concluindo, desde a década de 1990, inúmeros acordos com os mais variados países, em nome próprio, o que denota uma presença internacional, mesmo que o Tratado de Maastricht (1992) não reconhecesse essa possibilidade explicitamente e que a subjetividade (*actorness*) internacional da UE seja questionada (HERZ & HOFFMAN, 2004). Porém, a Política Externa e de Segurança Comum ainda precisa ser modificada e fortalecida. O contexto não mais propicia nem justifica apoio americano, e os Estados europeus, com suas populações em declínio, precisam lidar não apenas com a competição dos emergentes como também com desafios atuais, como as migrações e o terrorismo internacional, difíceis de serem resolvidos por qualquer país isoladamente.

2.1 A Política Externa e de Segurança Comum

Depois da queda do Muro de Berlim os Estados europeus decidiram dar mais atenção a pontos não econômicos da integração face os novos desafios que poderiam encontrar. O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht, 1992) definia a União da Europa Ocidental (1948), organização criada para a defesa do continente durante a Guerra Fria, como parte integrante da UE no domínio de defesa.

Porém, mesmo que a União Europeia tivesse trazido um viés mais político à integração, a alta política (*high politics*) manteve-se ainda um pouco afastada de uma integração mais perceptível, pois as decisões relativas a essa seara mantiveram-se intergovernamentais em lugar de serem comunitárias e supranacionais. Essa ocorrência deveu-se ao fato de a UE ter ambições estratégicas como potência civil, para reduzir tensões e

obter paz duradoura no continente, entre os Estados membros e os potenciais novos membros no Leste europeu, em lugar de fortalecer-se com uso de *hard power* (ROGERS, 2009).

Pouco depois da queda do muro ocorreu a guerra civil iugoslava (Guerra da Bósnia, 1992-1995), conflito em um continente que pretendia alcançar a paz e que, em vez disso, viu diante de si crimes de limpeza étnica e genocídio. Os europeus não conseguiram participar ativamente da solução por falta de vontade política e coesão interna, e mais uma vez precisaram de auxílio americano. O conceito de potência civil mostrou-se insuficiente (ROGERS, 2009).

As ameaças modificaram-se e tornaram-se globais: em lugar dos soviéticos os europeus passaram a preocupar-se com migrações ilegais em massa, fundamentalismo islâmico, crime organizado e terrorismo. Nesse contexto, o Tratado de Amsterdã (1997), alterador do Tratado de Maastricht, trouxe duas grandes inovações. Instituiu-se o Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança Comum e as “Missões de Petersberg”, que regulamentaram a atuação da União Europeia em missões humanitárias, de evacuação, de manutenção da paz e de gestão de crises (MOURA, 1998).

O próximo passo na consolidação da política externa da UE foi a chamada Constituição Europeia (2004), que pretendeu deixar mais explícito a integração continental, entre todos os Estados. Surgiu um novo conceito estratégico, de que a UE deveria firmar-se não apenas como poder civil, mas como potência global (ROGERS, 2009).

Tendo em vista que a Constituição foi rejeitada na França e nos Países Baixos, restou a opção de trazer quantas inovações fossem possíveis aos tratados constitutivos da União, o que resultou na assinatura do Tratado de Lisboa, em 2009. Porém, uma política externa unitária é um assunto mais sensível à soberania dos Estados do que os domínios do comércio intra-bloco ou a liberdade de movimento, e é compreensível que novos avanços venham mais lentamente do que as etapas de integração já superadas.

3. O TRATADO DE LISBOA

O Tratado de Lisboa não era tão ambicioso quanto era a Constituição Europeia, mas pretendeu igualmente trazer mais coerência à UE. Dentre os problemas anteriores ao tratado, pode-se citar a falta de personalidade jurídica do bloco, comportamentos discrepantes no nível nacional e divergências em nível europeu sobre a PESC. O Tratado de Lisboa instituiu o cargo de *Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice*

Presidente da Comissão, o Serviço Europeu de Ação Externa e uma personalidade jurídica única para a União, e, com isso, pretendeu resolver, no todo ou em parte, esses problemas. Ademais, o princípio da coerência do Tratado da União Europeia (Maastricht, 1992) continua em vigor e é base para a UE e a PESC pós-Lisboa, tanto horizontal (coordenação interna de políticas europeias) quanto verticalmente (UE e Estados nacionais), no sentido de fortalecer uma identidade europeia internacional. (KOEHLER, 2010).

A União deve garantir a consistência de suas atividades externas, no contexto de suas relações exteriores e de suas políticas econômicas, de segurança e de desenvolvimento, observando, assim, a coerência horizontal. O Conselho (executivo intergovernamental) e a Comissão (executivo supranacional) europeus são responsáveis pelo cumprimento deste princípio. Por outro lado, os Estados membros devem apoiar as políticas externa e de segurança da UE, solidária e mutuamente, sem posicionar-se contrariamente aos interesses da União ou de modo a prejudicar sua efetividade no plano internacional, observando, assim, a coerência vertical. O Conselho é responsável pelo cumprimento do princípio supracitado (DUKE, 1999).

O Tratado de Lisboa (2009) manteve os princípios da coerência horizontal e vertical, com uma linguagem ligeiramente modificada. Segundo o artigo 21 parágrafo 3 de Lisboa (coerência horizontal), “A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua acção externa e entre estes e as suas outras políticas. [...]” (UNIÃO EUROPEIA, 2010).

O artigo 24 parágrafo 3 declara, sobre a coerência vertical:

Os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua, e respeitam a acção da União neste domínio.

Os Estados-Membros actuarão de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abster-se-ão de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais. (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 30).

Porém, atualmente, também o Alto Comissário é responsável pela coerência horizontal, junto à Comissão e ao Conselho, e pela coerência vertical, junto ao Conselho. A questão tormentosa é que nem o Artigo 21 nem o Artigo 24 do Tratado de Lisboa são executáveis juridicamente, pois não estão sob a jurisdição da Corte Europeia de Justiça, diferentemente dos artigos 3 e 11 do Tratado de Nice (KOEHLER, 2010).

Além disso, a obrigação de dar suporte e lealdade à União, por parte dos Estados, é relativizada pelas declarações 13 e 14 do Tratado de Lisboa, concernentes à PESC. A declaração 13 dispõe:

A Conferência salienta que as disposições do Tratado da União Europeia referentes à política externa e de segurança comum [...] não afectam as responsabilidades dos Estados-Membros [...] para a formulação e condução das respectivas políticas de negócios estrangeiros, nem as suas representações em países terceiros ou em organizações internacionais. [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 334).

A declaração 14 reitera:

[...] as disposições referentes à política externa e de segurança comum [...] não afectarão a base jurídica, responsabilidades e competências actuais de cada Estado-Membro no que diz respeito à formulação e condução da sua política externa, aos seus serviços diplomáticos nacionais, às suas relações com os países terceiros e à sua participação em organizações internacionais, nomeadamente na qualidade de membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas. [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 334).

Questiona-se como seria possível mais convergência e solidariedade se a PESC não atinge explicitamente a formulação das políticas externas e de segurança dos Estados membros considerados individualmente.

O Artigo 34 de Lisboa, por outro lado, define que, se a União tiver opinião formada sobre uma pauta das Nações Unidas, os Estados Membros no Conselho de Segurança devem requisitar a presença do Alto Representante para discutir a questão, o que, aparentemente, encontra-se em choque com a declaração 14 (UNIÃO EUROPEIA, 2010).

3.1 Estrutura e sistema legal

Diferentemente do projeto que estabeleceria uma constituição para a UE (2004), em um documento único, o Tratado de Lisboa (2009) manteve a dicotomia presente no Tratado de Maastricht (1992) em relação aos documentos legais basilares da União. O que antes eram o Tratado da União Europeia [Maastricht] e o Tratado da Comunidade Europeia, agora são o Tratado da União Europeia [Lisboa] e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A PESC continua na esfera intergovernamental da UE (o novo Tratado da União, submetido à unanimidade); não foi integrada, como a Cooperação Judiciária e da Polícia para Questões Criminais, ao Tratado de Funcionamento, que, por sua vez, define pontos supranacionais e opera por maioria qualificada (KOEHLER, 2010).

3.2 Personalidade jurídica

Anteriormente ao Tratado de Lisboa discutiu-se acerca da existência, ou não, de personalidade jurídica da União Europeia, uma vez que, mesmo não havendo menção expressa, havia defensores e opositores de uma personalidade jurídica implícita. Lisboa trouxe

essa menção expressa à personalidade jurídica, em seu artigo 47 (UNIÃO EUROPEIA, 2010), o que, indiscutivelmente, tornou a UE um ator na arena internacional. Ser ator significou que a União passou a ter autoridade sobre representações e ações diplomáticas que viesse a constituir no exterior, substituindo a ação da Comissão pelo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros, auxiliado pelo Serviço Europeu de Ação Externa, o que solidificou a imagem da UE como figura independente no exterior (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Por ter personalidade jurídica assegurada, a União passou a se auto-representar em suas relações internacionais e na assinatura de tratados, independentemente do assunto em pauta ser, internamente, de competência conjunta dos Estados Membros ou apenas da própria UE. Antes desse marco legal, a UE não existia fora do continente europeu e os Estados Membros acabavam por participar de ações conjuntas em nome da União, o que causava descentralização e, muitas vezes, menos coerência (CONSELHO DA UE, 2009).

3.3 Outras inovações

O artigo 216 parágrafo 1 do Tratado sobre o Funcionamento da UE, documento irmão de Lisboa, explicita a capacidade da União para concluir tratados internacionais quando for competente para isso, obrigando todas as instituições da União e os Estados Membros a seguir o que for acordado (UNIÃO EUROPEIA, 2010). Porém, a PESC continua operando por unanimidade, e isso inclui a assinatura de tratados, ainda que a UE tenha prerrogativas para concluir tratados, de maneira geral, independentemente dos Estados.

O Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão é escolhido pelo Conselho Europeu, responsável por conduzir a PESC, presidir o Conselho [de Ministros] dos Negócios Estrangeiros [Relações Exteriores], que por sua vez é parte integrante do Conselho [de Ministros] da União Europeia e, como o nome sugere, também vice-presidir a Comissão Europeia. Ou seja, o Alto Representante combina a participação no executivo supranacional da União (Comissão) ao mesmo tempo em que é apontado pelo executivo intergovernamental (Conselho), participando de suas reuniões, além de integrar o legislativo (Conselho dos Negócios Estrangeiros [Relações Exteriores]). Este cargo foi instituído pelo Tratado de Lisboa, unificando em um único cargo os antigos Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, Comissário Europeu para as Relações Exteriores e o Presidente do Conselho de Assuntos Gerais e Relações Exteriores (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

O Conselho Europeu, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, passou a ser formalmente uma instituição da UE, embora já houvesse reuniões anteriormente, gerando

declarações que serviam como referência às decisões da Comissão; ademais, foi criado o cargo de Presidente do Conselho, a ser escolhido pelo próprio Conselho para um mandato de dois anos e meio, renovável uma única vez, em lugar das presidências rotativas, como fazia-se anteriormente (UNIÃO EUROPEIA, 2007). O Presidente do Conselho é especialmente importante por ter a responsabilidade de gerir as diferenças e unificar os posicionamentos dos Estados Membros da União, na medida do possível, haja vista que o Conselho funciona de forma intergovernamental.

Porém, esse mesmo Presidente do Conselho envolve-se com aspectos intergovernamentais ou comunitários da política externa, potencialmente gerando conflito com o Alto Representante. Nos escalões mais altos, onde a autoridade da União em conjunto for aplicável, a representação externa é exercida pelo Presidente do Conselho e pelo Presidente da Comissão. Ou seja, embora em nível ministerial e legislativo o Alto Representante tenha unificado responsabilidades em um único cargo, em relação ao executivo europeu, relacionado aos chefes de Estado e de Governo dos Estados Membros, há ainda divisão e potencial para conflitos, dependendo a política externa de acordos entre várias instituições e autoridades (KOEHLER, 2010).

Por sua vez, o artigo 27 parágrafo 3 de Lisboa estipula que o Alto Representante deve ser auxiliado pelo Serviço Europeu de Ação Externa, para garantir a coerência das relações exteriores europeias, ao mesmo tempo em que auxiliam o Presidente do Conselho e o Presidente e os membros da Comissão. O Serviço Europeu deve ser composto de mesas temáticas, sob a autoridade do Alto Representante, com exceção das questões de autoridade exclusiva da Comissão em matérias relativas ao Comércio e às Políticas de Desenvolvimento e Alargamento do bloco (CONSELHO DA UE, 2009).

Ainda que haja separação no poder de decisão a depender do assunto tratado, e da dualidade entre as dimensões intergovernamentais e supranacionais, é inegável que um serviço diplomático unificado fortalece a coerência geral da União. Porém, de fato, qualquer decisão final ainda caberá aos Estados Membros, a implementação técnica cabendo à Comissão.

4. UMA POLÍTICA EXTERNA AMBÍGUA

Dependendo do ponto de vista, a UE pode ser considerada mais ou menos ativa, no cenário internacional, visto que alguns assuntos passam com tranquilidade pelo crivo dos

Estados membros e outros geram conflitos evidentes. O modelo intergovernamental para defesa e segurança externa da União, apesar de compreensível por um viés realista, é autodestrutivo se os Estados membros pretendem fortalecer sua força coletiva e influência internacional, de modo a poder rivalizar com EUA e China, por exemplo. Sozinho nenhum Estado membro é comparável a estes dois gigantes (RISSE, s.d.).

Aproximadamente dois terços dos cidadãos europeus apoiam uma política externa de segurança e defesa unificada, incluindo porcentagens relevantes em países importantes como Alemanha, França, Itália, Espanha e Reino Unido (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). Empiricamente mostrou-se que, de modo geral, dentre os países membros, as Federações são mais propensas a coletivizar suas políticas externas do que os Estados unitários (KOENIG-ARCHIBUGI, 2004), possivelmente porque as Federações já são imbuídas da ideia de que a governança pode ser dividida em vários níveis sem comprometer a democracia e a soberania geral.

As mesmas vozes que defendem voto por maioria qualificada em questões de defesa e segurança são as que advogam uma identidade para a política externa europeia como poder civil, com maior ênfase em segurança cooperativa, multilateralismo e *rule of law*. Porém, não é certo que essa identidade reflita de fato as melhores opções e concepções europeias, pois a política externa da UE por vezes prioriza interesses geoestratégicos e de segurança em lugar de direitos humanos e democracia no exterior, e, ademais, o multilateralismo e a cooperação podem ser apenas a única resposta possível diante da uma coesão fraca, incapaz de forçar seus interesses mais prementes por meio de recursos econômicos e militares (RISSE, s.d.).

A não aplicação do voto por maioria qualificada em questões de defesa e segurança torna a UE refém da divisão de opiniões, que está fadada a ocorrer perpetuamente, o que lhe obriga, de certa forma, a agir como poder civil. Porém, somados, os gastos em defesa dos Estados membros chegam a 200 bilhões de euros, atrás apenas dos EUA, cujos gastos nesta seara são os maiores do mundo. Além disso, a UE, unida, seria a maior economia do mundo e conteria pelo menos duas potências nucleares, o que sugere que o poder civil da UE é mais uma questão burocrática e de “escolha” do que de obrigação e necessidade (RISSE, s.d.).

Por outro lado, a distância entre as palavras da UE como poder civil e sua necessidade de agir com força podem derivar do fato desse poder civil e legal ser uma tentativa de demonstrar uma imagem europeia interna, iluminista, mais do que aplicar verdadeiramente apenas esses princípios na política externa. Na falta de um supranacionalismo evidente, expor seus valores centrais internacionalmente pode ser uma tentativa de criar uma identidade, em lugar de ser uma prescrição para a política externa. Assim, um descompasso entre palavras e

ações é de se esperar. Uma identidade internacional que não leve em consideração que Estados e entidades supranacionais precisam se preocupar com potenciais ameaças à segurança e à ordem econômica, num mundo globalizado, está fadada ao fracasso no mundo real (RISSE, s.d.).

Neste sentido, RISSE (s.d., pag. 43) ensina:

As consequências dessa análise para o papel da Europa no mundo são bem simples. São necessárias [três coisas] para um *great power* moldar a política mundial: poder, intenção e prática. Em relação ao poder, a UE certamente tem os recursos necessários para ter um papel relevante na ordem global. Seu PIB combinado e seus gastos militares – sem falar em seus recursos de *soft power* – certamente a qualificam para ser um *great power*, e a sugestão de que a Europa está em declínio é bastante exagerada. Em relação à intenção, a UE certamente tem uma visão transformativa da política mundial, estando de acordo com sua identidade de poder civil na política externa. Ainda que esta visão não reconheça que a política externa é um ato de conciliação entre interesses de segurança, economia e direitos humanos, não há razão para crer que a UE não seja capaz de desenvolver uma grande estratégia própria. [...] Porém quando se trata de colocar essa visão em prática, a UE é refreada pela sua identidade instável, resultando em uma incapacidade de falar com uma só voz nas grandes questões de política externa (tradução nossa).

5.1 Dificuldades da Política Externa e de Segurança Comum da UE

Os países europeus submeteram-se ao plano Marshall, o programa de recuperação da Europa, sob a condição de que os EUA pudessem ter bases militares no velho continente. Isso fortaleceu a OTAN diante da ameaça soviética, e deu espaço e condições financeiras para que a Europa construísse seu Estado de Bem-Estar Social, além de um forte incentivo americano à integração europeia, mas também fez com que os europeus deixassem de ter contato e prática com questões de defesa e segurança, dependendo excessivamente da *Pax Americana* (TECHAU, 2010).

Com o fim da Guerra Fria e os atentados do 11 de Setembro, o medo da ameaça soviética e também o poder americano reduziram-se, o que deixou evidente as fraquezas da Europa. Ademais, os americanos têm hoje outros interesses além de simplesmente focarem-se no Ocidente, e os custos de defender um continente inteiro, diante de ameaças globais, tornam-se cada vez maiores. Depois de décadas de paz interna e nenhum envolvimento sério com militarismo, um súbito rearmamento europeu e uma necessária redução dos gastos sociais para redirecionamento de outros gastos crescentes geraria custos políticos enormes para a Europa. Porém, é um movimento necessário, se a UE pretende ser um ator relevante na sua vizinhança, independentemente da necessidade real de usar a força em um Oriente Médio

constantemente em conflito, um Maghreb desestabilizado e uma Rússia exercendo forte pressão no leste europeu (TECHAU, 2010).

Além disso, ainda que o Tratado de Lisboa tenha trazido mudanças ao funcionamento da UE, a falta de um mecanismo formal unificador da política externa, que continua dependente da unanimidade de posições dos Estados Membros, atravanca e dificulta uma maior integração do continente que, fora da seara da entrada de novos membros, não parece passível de avanço no curto prazo (TECHAU, 2010).

Os mecanismos legais e políticos para uma política externa comum existem, porém falta à Europa um objetivo estratégico comum, ou seja, acordos sobre o caminho que o bloco, em conjunto, deve seguir. Existem posições totalmente contrárias dentro da UE sobre a posição a ser tomada em relação à Rússia, à Turquia e aos conflitos no Oriente Médio, por exemplo. De maneira geral, por várias razões, existem países marcadamente mais entusiastas de uma abertura da UE na vizinhança, e de uma participação maior em bloco, e países receosos de mais abertura e tendentes a defender suas soberanias, o que, obviamente, dificulta a formação de objetivos estratégicos comuns. A ideia de que a globalização afeta também o continente europeu e que um país isoladamente, por mais forte que seja, dificilmente conseguirá afetar o globo como pretende, ainda não é bem aceita, em razão da dificuldade dos europeus em conceber sua “decadência”, a partir do fim da Segunda Guerra e dos movimentos de descolonização. Além disso, mesmo apenas os países maiores por vezes não concordam: a Alemanha, mesmo sendo motor econômico e exportadora de tecnologia militar, reluta em liderar, a França usa a UE mais como catapulta de seus interesses nacionais e o Reino Unido torna-se cada dia mais eurocético (TECHAU, 2010).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se viu, a União Europeia vem evoluindo paulatinamente, buscando fortalecer-se e, ao mesmo tempo, garantir que o processo de integração seja cada vez mais legítimo. É inegável que o arcabouço jurídico-institucional da União de hoje é muito diferente do que era em seus primórdios.

Porém, apesar dessa evolução, a UE nunca foi unanimidade na Europa, o que prejudicou sua identidade, e, em parte, seu progresso. O bloco não sabe se deve portar-se apenas como potência civil e deixar que seus Estados Membros sejam responsáveis pela diplomacia mais dura, ou se deve ele mesmo tomar a frente e definir uma política externa de potência, mais forte do que as de seus membros constituintes isoladamente. Além disso, falta

uma estratégia formal à UE, que não seja apenas resultado de respostas aos fatos mais atuais, mas sim algo estudado e levado a cabo com antecedência, tendo em vista as melhores oportunidades para o bloco.

As alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa à Política Externa e de Segurança Comum, embora relevantes, ainda dão margem à ambiguidade e dificuldade de interpretação e de ação, não parecendo aplacar as dificuldades já existentes; onde há ambiguidade não há coesão, e sem coesão a UE não pode pretender ser potência. Pode-se dizer, então, que o impacto de Lisboa na PESC foi baixo, tendo em vista que, independentemente de novidades institucionais e de boas intenções, o contexto de integração da União é marcado por dificuldades políticas profundas, que reduzem a efetividade prática de mudanças meramente jurídicas. As diversas idas e vindas, reflexo do choque constante entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, permeiam a UE como um todo, o que sugere que também na seara da PESC continuará a haver entraves e limitações.

Uma solução possível seria aumentar a confiança dos Estados Membros no Presidente do Conselho e no Alto Representante, trazendo políticos de peso para assumir essas posições; já se cogitou a candidatura do ex-Primeiro Ministro britânico Tony Blair³, o que acabou não se confirmando. Caso esses cargos fossem respeitados, o custo político de se posicionar contra uma decisão europeia, mesmo que normativamente ainda imperasse o intergovernamentalismo, seria cada vez maior. Nesse sentido, a União poderia avançar sem necessidade de mais e maiores modificações jurídicas, bastando vontade política.

³ PUBLICO. *Candidatura de Tony Blair à presidência europeia perde mais algum terreno*, 2009. Disponível em: <http://www.publico.pt/mundo/jornal/candidatura-de-tony-blair-a-presidencia--europeia-perde-mais-algum-terreno-18117741#/0>. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. *The Theory of Economic Integration: An Introduction*. Greenwood Press, 1961. pg. 173 – 185. Disponível em: [http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Theory%20of%20Economic%20Integration%20\(Belassa\).pdf](http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Theory%20of%20Economic%20Integration%20(Belassa).pdf). Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

Comissão Europeia. *Eurobarometer 67: Public Opinion in the European Union*. 2007. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_es_exec.pdf. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

Conselho da União Europeia. *Presidency Report to the European Council on the European External Action Service*, 2009. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014930%202009%20INIT>. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

DUKE, Simon. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. European Institute of Public Administration, 1999. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/542/1/99w06.pdf>. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Versão *ebook*.

Jornal Oficial da União Europeia. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

KOEHLER, Kateryna. *European Foreign Policy after Lisbon: Stranghtening the EU as an international actor*. *Caucasian Review of International Affairs*, v.4, n.1, 2010. Disponível em: http://www.cria-online.org/10_6.html. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. *Explaining government preferences for institutional change in EU foreign and security policy*. International organization, 2004. Disponível em:

<http://eprints.lse.ac.uk/16846/1/Explaining%20government%20preferences%20for%20institutional%20change%20in%20EU%20foreign%20and%20security%20policy%28lsero%29.pdf>. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

MOURA, José Barros. *O Tratado de Amsterdão*. Janus Online, 1998. Disponível em: http://janusonline.pt/dossiers/dossiers_1998_2_2_e.html. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

RISSE, Thomas. *Identity Matters: Exploring the Ambivalence of EU Foreign Policy*. London School of Economics, s.d. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/pdf/sr013/sr013-eu-risse.pdf>. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

ROGERS, James. *From 'Civilian Power' to 'Global Power': Explicating the European Union's 'Grand Strategy' Through the Articulation of Discourse Theory*. Journal of Common Market Studies, Vol. 47, Nº 4, 2009.

SOARES, Antonio Goucha. *A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa*. Rev. Bras. Polít. Int. Brasília, v.54, n.1, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

TECHAU, Jan. *Five structural problems of EU Foreign Policy. Security Policies in Asia and Europe*, 2010. Disponível em: http://www.kas.de/upload/dokumente/2010/06/PolDi-Asien_Panorama_02-2010/Panorama_2-2010_SecurityPolitics_Techau.pdf. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratados Consolidados, Carta dos Direitos Fundamentais*. 2010. Disponível em: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

UNIÃO EUROPEIA. *O Tratado em poucas palavras*. s.d. Disponível em: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pt.htm. Acesso em: 28 de Novembro de 2015 às 18h00.

Recebido 13/01/2016
Aprovado 25/01/2016
Publicado 29/02/2016

