



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Adrian Mohamed Nunes Amaral

Da unanimidade ao consenso: as propostas de reforma do sistema de votação da União Europeia em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (2007-2022)

Florianópolis, SC
2022

Adrian Mohamed Nunes Amaral

Da unanimidade ao consenso: as propostas de reforma do sistema de votação da União Europeia em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (2007-2022)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Arno Dal Ri Júnior.

Florianópolis, SC

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Amaral, Adrian Mohamed Nunes

Da unanimidade ao consenso : as propostas de reforma do sistema de votação da União Europeia em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (2007-2022) / Adrian Mohamed Nunes Amaral ; orientador, Arno Dal Ri Júnior, 2022.

127 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Estudos europeus. 3. Instituições da União Europeia. 4. Política Externa e de Segurança Comum. 5. Conselho da União Europeia. I. Dal Ri Júnior, Arno. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Direito. III. Título.

Adrian Mohamed Nunes Amaral

As propostas de reforma do sistema de votação do Conselho da União Europeia e suas consequências na Política Externa e de Segurança Comum (2007-2022)

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Arno dal Ri Júnior., Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Aline Beltrame de Moura, Dra.

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Lucas Carlos Lima, Dr.

Universidade Federal de Minas Gerais

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em direito.

Prof. Cláudio Macedo de Souza, Dr.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Arno Dal Ri Jr., Dr.

Orientador

Florianópolis, 2022.

Este trabalho é dedicado ao meu núcleo familiar e aos meus orientadores.

AGRADECIMENTOS

Por diversos motivos, este trabalho tomou dimensões de uma verdadeira odisseia, tornando impossível mencionar todos aqueles que tiveram um papel nele. Contudo, isso não impede que aqueles que desempenharam um papel fundamental neste processo sejam lembrados neste espaço.

Em primeiro lugar, sou grato a Deus por estar comigo em todos os bons e maus momentos. Por ter me proporcionado a oportunidade de pesquisar e amadurecer de diversas formas durante esses anos. Todos os demais agradecimentos são, em certa medida, também um agradecimento a ele por tudo e todos que colocou em minha vida.

Agradeço à minha família, a qual, apesar da distância infinita, nunca deixou os quilômetros ficarem no caminho do seu afeto incondicional. Sua existência sempre será imprescindível na minha vida.

Sou grato à Giovana, pelo tempo de qualidade que me deu durante toda a minha estadia nesta ilha e por ter feito meu coração e minha alma crescerem de forma sublime.

Durante o mestrado fiz amizades que facilitaram muito essa fase e que guardarei para sempre comigo. Sou grato por toda a empatia que me deram Bettina, Camila, Leticia e Marina.

Agradeço à professora Aline por me ter confiado essa tarefa e ao professor Arno por ter me auxiliado em sua finalização. A eles sou grato pela confiança depositada nessa jornada.

Por fim, agradeço às pessoas mais importantes da minha vida que não se enquadram nas categorias acima, mas que são meus verdadeiros *kindred spirits*. Obrigado D'Angelis, Daniela, Emily, Flávia, João Paulo, Laura, Luiza, Rúbia e Talita.

“The only place outside Heaven where you can be perfectly safe from all the dangers and perturbations of love is Hell.”

C.S. Lewis, 1960

RESUMO

A Política Externa e de Segurança Comum é o domínio em que a União Europeia exerce sua capacidade de alta política na esfera internacional. Inicialmente parte da estrutura de pilares do Tratado de Maastricht, ela prezou em manter o intergovernamentalismo no lugar de adotar uma postura mais comunitária. Sendo assim, o processo de tomada de decisão da política exterior utiliza o critério da unanimidade para produzir ações e posições conjuntas. Tendo em vista que este formato tornou a política externa muitas vezes inoperante, em função do direito de veto que é exercido rotineiramente pelos Estados-membros no Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia propôs uma reforma do sistema de votação da PESC no Discurso sobre o Estado da União de 2018, realizado pelo então Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker. Para a Comissão, o cláusula-ponte, introduzida pelo Tratado de Lisboa para possibilitar a alteração do processo de tomada de decisão do Conselho, deveria ser utilizada para que se adotasse a maioria qualificada em deliberações que envolvessem: i) direitos humanos; ii) regime de sanções a países terceiros; e iii) missões civis de segurança e de defesa. A proposta foi posteriormente endossada por outras instituições europeias, *think tanks* e cidadãos europeus na Conferência sobre o Futuro da Europa, os quais fizeram outras propostas no mesmo sentido. O escopo é tornar a UE mais célere e eficaz frente a eventos internacionais que exigem de prontidão o seu posicionamento. Diante deste cenário, esta dissertação tem por objetivo examinar se as propostas feitas podem tornar o processo de tomada de decisão sobre a política externa da União Europeia mais eficaz, em face da velocidade em que os eventos internacionais ocorrem. Para tal, o presente trabalho analisa o histórico da política externa da União Europeia e o processo de tomada de decisão do Conselho em questões relativas à política exterior. Assim, o trabalho se divide em três capítulos: num primeiro momento, realiza-se um aporte teórico e histórico da política exterior europeia; em seguida, o procedimento de tomada de decisão da política exterior é analisado minuciosamente; derradeiramente, verifica-se como uma reforma no processo de tomada de decisão da Política Externa e de Segurança Comum pode tornar a União Europeia um ator mais forte nas relações internacionais e impactar suas relações com países terceiros. A pesquisa evidencia que existe uma dificuldade de os Estados-membros em cooperar com a Política Externa e de Segurança Comum, vetando decisões em que há consenso dentro do Conselho. Esta tensão existe sobretudo pela divergência entre interesses nacionais e pós-nacionais, o que coloca em risco a coesão da União Europeia como ator global. As conclusões do trabalho reconhecem a necessidade de os Estados-membros repensarem a soberania estatal em prol de trabalhar na coesão da política externa supranacional para assim torná-la mais eficaz diante dos problemas globais que a União Europeia precisa de responder com prontidão.

Palavras-chave: Instituições da União Europeia. Política Externa e de Segurança Comum. Sistema de votação.

ABSTRACT

The Common Foreign and Security Policy is the domain in which the European Union exercises its high politics capacity in the international sphere. Initially part of the pillar structure with the Maastricht Treaty, it was founded based on intergovernmentalism instead of adopting an approach towards communitarianism. Thus, the foreign policy decision-making procedure uses the unanimity rule to produce joint actions and positions. Taking into consideration that this structure has often left foreign policy inoperative, due to the right of veto that is routinely exercised by Member States in the Council of the European Union, the European Commission proposed a reform of the CFSP voting system in the 2018 State of the European Union Address, carried out by the then President of the Commission Jean-Claude Juncker. For the Commission, the *passerelle clauses*, introduced by the Treaty of Lisbon to allow changes in the decision-making process, should be adopted to make use of the qualified majority in deliberations involving: i) human rights; ii) sanctions to third countries; iii) civilian security and defence missions. The proposal was later endorsed by other European institutions, think tanks and European citizens at the Conference on the Future of Europe, which made other proposals in the same sense. The scope is to allow the EU to act faster and more effectively in the face of international events that require a prompt position. In this scenario, this dissertation aims to examine whether the proposals can make the decision-making procedure of the European Union's foreign policy more effective, given the speed at which international events occur. To accomplish this work analyses both the history of the European Union's foreign policy and the Council's decision-making procedure in foreign policy issues. Therefore, this work is divided into three chapters: at first, a theoretical and historical contribution to European foreign policy is made; then, the foreign policy decision-making procedure is analysed in detail; finally, it confirms how reforming the decision-making procedure of the Common Foreign and Security Policy can make the European Union a stronger actor in international relations and impact its relations with third countries. The research shows that it is hard for the Member States to cooperate with the Common Foreign and Security Policy, hence they veto decisions in which there is consensus within the Council. This tension exists due to the divergence between national and post-national interests, which jeopardizes the cohesion of the European Union as a global actor. The conclusions of this work recognise the need for the Member States to rethink state sovereignty in order to work on the cohesion of supranational foreign policy to make it more effective in the face of global problems that the European Union needs to respond to promptly.

Keywords: European Union institutions. Common Foreign and Security Policy. Voting system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR - Alto Representante
AUE - Ato Único Europeu
BENELUX - Bélgica, Países Baixos (*Nederland*) e Luxemburgo
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED – Comunidade Europeia de Defesa
CEE - Comunidade Económica Europeia
CEEA/EURATOM - Comunidade Europeia da Energia Atômica
CPE - Cooperação Política Europeia
CEDH - Convenção Europeia de Direitos Humanos
CSCE - Convenção sobre a Segurança e a Cooperação na Europa
CtEDH - Corte Europeia de Direitos Humanos
CVCE - Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe
EUA - Estados Unidos da América
IESD - Identidade Europeia de Segurança e de Defesa
MAD – Mútua Destruição Assegurada (*Mutual assured destruction*)
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCC - Política Comercial Comum
PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa
PE - Parlamento Europeu
PESC - Política Externa e de Segurança Comum
PESD - Política Europeia de Segunda e Defesa
SEEA - Serviço Europeu para a Ação Externa
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJCE - Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE - Tratado da União Europeia
UE - União Europeia
UEO - União da Europa Ocidental
UK - Reino Unido (*United Kingdom*)

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

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

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA EM CONTEXTO.....	18
2.1	ANTECEDENTES DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM 19	
2.2	A PESC NA ESTRUTURA DOS PILARES	28
2.3	A POLÍTICA DE DEFESA EUROPEIA NA PESC.....	35
2.4	O TRATADO DE LISBOA E A REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL	46
2.4.1	O novo modelo da arquitetura institucional europeia	48
2.4.2	O Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e o Serviço Europeu para a Ação Externa	51
2.4.3	A PESC no Tratado de Lisboa	54
3	O PROCEDIMENTO DE TOMADA DE DECISÃO DA PESC E A PROPOSTA DE REFORMA	57
3.1	O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO SOBRE POLÍTICA EXTERNA NA EUROPA PRÉ-MAASTRICHT	58
3.2	OS CRITÉRIOS DE DELIBERAÇÃO DA UE.....	70
3.2.1	O sistema de votação do Conselho da UE.....	71
3.2.2	A unanimidade como critério de deliberação na PESC	87
4	A PROPOSTA DE REFORMA NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DA PESC	94
4.1	A REFORMA COMO IMPULSIONADORA DA UE COMO ATOR EXTERNO GLOBAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	96
4.2	O IMPACTO DA REFORMA NAS RELAÇÕES EXTERNAS DA UE COM PAÍSES TERCEIROS	109
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	117

1 INTRODUÇÃO

Em 2018, o então Presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker propôs que o Conselho da União Europeia utilizasse os mecanismos introduzidos pelo Tratado de Lisboa para deixar de utilizar a unanimidade como regra no processo de tomada de decisão da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) nos domínios específicos de direitos humanos, regimes de sanções a países terceiros e missões civis de segurança e de defesa.¹

Após a Comissão ter sugerido a reforma do sistema de votação do Conselho na PESC, a alteração foi proposta também por serviços de pesquisa e pela Comissão seguinte, sob comando da Presidente Ursula von der Leyen, antes de ser colocado como proposta pelos cidadãos europeus na Conferência sobre o Futuro da Europa.

A ausência de conformidade no que diz respeito aos domínios que devem ser alterados (se se deve modificar apenas o regime de sanções, alguns domínios ou todas as deliberações do Conselho que são tomadas por unanimidade), não impediu o consenso sobre a escolha do critério da maioria qualificada, e não a maioria simples, para substituir o critério da unanimidade, uma vez que esta exige concordância absoluta de todos os Estados-membros da União para a obtenção de uma decisão.

O critério da maioria qualificada vem sendo adotado paulatinamente no processo decisório da União desde a sua criação no Ato Único Europeu (AUE) de 1986. Em 1997, o Tratado de Amsterdam possibilitou sua implementação em algumas áreas da PESC, porém, a unanimidade nunca deixou de ser a norma nesse domínio do Conselho.

Em um mundo *pós-bipolar* onde Rússia e China buscam hegemonia, a União Europeia reafirma seus interesses por meio da sua política externa. Entretanto, tendências nacionalistas de alguns Estado-membros ameaçam a política comum, e.g., quando um país se recusa a aprovar posições comuns sob a justificativa de conflito com interesses nacionais. Além disso, ameaças terceiras, como a da administração Trump, que em seu mandato buscou afastar Washington da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), inclusive durante sua campanha presidencial de 2020 quando tentou se reeleger, exigem uma ação coordenada e independente da União Europeia para reagir a momentos de crise.

¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União de 2018: Tornar a UE um interveniente mais forte na cena mundial — Comissão Europeia propõe um processo de tomada de decisões mais eficaz na Política Externa e de Segurança Comum*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_5683. Acesso em: 5 abr. 2020.

Para contornar esse cenário e tornar a regra do consenso o padrão, Juncker preconizou, no discurso sobre o Estado da União em 2018, a utilização da cláusula-ponte criada no Tratado de Lisboa para instar o Conselho Europeu que, mediante decisão unânime, possibilite o Conselho da União Europeia a deliberar por maioria qualificada sobre questões que ainda sejam tomadas por unanimidade em questões relacionadas à PESC nos domínios de direitos humanos, regime de sanções e missões civis no exterior.

Nesse sentido, investigar a política externa da União Europeia auxiliará no entendimento de suas relações com demais entidades internacionais e países terceiros. Por se tratar de um modelo singular, a compreensão do que são as instituições europeias, em específico o seu papel na política externa da UE, é relevante para a compreensão das relações internacionais como um todo.

Isso posto, antes da fundação da União Europeia e sua estrutura de pilares, a política externa das Comunidades, exercida informalmente pela Cooperação Política Europeia, se institucionalizou com o AUE, às vésperas dos eventos de Maastricht. Alguns anos mais tarde, quando a recém-institucionalizada Cooperação Política Europeia foi convertida na PESC dentro da estrutura de pilares de Maastricht, sua estrutura intergovernamental foi mantida. Os posteriores alargamentos da UE não alteraram de fato a forma de funcionamento da PESC.

Na estrutura de pilares, o Tratado que fundou a UE estabeleceu a Política Externa e de Segurança Comum como o segundo pilar da União. O primeiro pilar representava as comunidades europeias, para as quais os Estados-membros se comprometiam em transferir parte de sua soberania. O terceiro pilar era a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos.

Quando a arquitetura baseada em pilares foi extinta com o Tratado de Lisboa, muitas das pautas que antes só podiam ser decididas por unanimidade dos Estados-membros se flexibilizaram, permitindo que deliberações sobre elas fossem feitas a partir do critério da maioria qualificada. Sem embargo, a previsão de flexibilização para a política externa em alguns casos não tirou a unanimidade como norma no processo decisório da alta política europeia.

Existe a dificuldade inerente de todos os Estados-membros concordarem em uma política comum estabelecida em conjunto. Consequentemente, a unanimidade pode se tornar um empecilho nas deliberações do Conselho da UE. Diante disso, a Comissão Europeia

considerou necessário lançar uma proposta para alteração do sistema de votação do Conselho da UE em matérias relativas à PESC no discurso sobre o Estado da União de 2018.

A cláusula-ponte do artigo 31, n. 3 do Tratado da União Europeia (TUE) permite que o Conselho Europeu, de forma unânime, autorize o Conselho da UE a deliberar por maioria qualificada em casos que não sejam aqueles previstos no parágrafo 2 do mesmo artigo, o qual prevê as hipóteses em que o Conselho delibera por maioria qualificada.

No intuito de aumentar a produtividade da PESC em determinados domínios, a proposta visa explorar ao máximo o TUE para expandir as possibilidades de utilização da maioria qualificada. Assim, a Comissão não propôs que todas as deliberações relativas à PESC fossem tomadas por maioria qualificada, mas que essa possibilidade fosse alargada com base nas próprias prerrogativas do Conselho.

No texto da proposta, a Comissão sugere que o TUE seja explorado para se aplicar dentro da PESC a *abstenção construtiva* do artigo 31, n. 1 – a qual permite que um Estado se abstenha de uma deliberação sobre a PESC que não concorde e deixe de aplicá-la no âmbito doméstico sem vetá-la, reconhecendo a deliberação como vinculante para a UE – e a *cláusula-ponte* do artigo 31, n. 3. Há o pressuposto que essas disposições interrompas as paralisações dos trabalhos da PESC advindas de interesses internos de pequenos grupos de países do bloco.

A abstenção construtiva e a cláusula-ponte são mecanismos pouco usados e os trabalhos ficam estagnados por divergência de poucos Estados-membros. Com essa situação a Comissão Europeia, em 2015, já visava alterar os paradigmas do sistema de votação sobre a PESC em determinadas áreas, com a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Resultados da consulta pública sobre a estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Em 2018, o então presidente da Comissão Europeia, durante o discurso do Estado da União, defendeu o alargamento do critério de maioria qualificada em certas áreas da PESC para fortalecê-la.

Este pequeno relato, na medida em que demonstra tanto a dificuldade de se produzir decisões na PESC quanto a possibilidade de alteração do sistema de votação, evidencia o problema que a UE tem de lidar no nível da alta política: ao impossibilitar o veto individual dos Estados-membros, as propostas de alteração do sistema de tomada de decisão do Conselho em matéria de Política Externa e de Segurança Comum são adequadas para conferir maior eficácia e unidade da União por meio do Consenso?

Pare responder tal questionamento, a hipótese levantada por este trabalho é a de que as alterações propostas tornarão mais célere e fácil a aprovação de decisões sobre a PESC no Conselho da UE, aumentando a eficácia do processo de tomada de decisões da UE neste domínio, uma vez que a deliberação de decisões da política externa europeia é, atualmente, limitada em decorrência da obrigatoriedade do critério da unanimidade. A alteração para o critério de maioria qualificada deixará a política externa europeia mais produtiva, ainda que seu aspecto *comum* precise de ser abrandado ou reformulado, já que as decisões poderão não mais ser acordadas por todos os Estados-membros. Consequentemente, a *abstenção construtiva*, a qual permite que um Estado se abstenha de adotar uma decisão sem se vincular ao seu posterior cumprimento, não seria mais imprescindível em um processo de deliberação por maioria qualificada.

O objetivo primordial da presente pesquisa é, portanto, examinar se a alteração do processo de tomada de decisão resultará *de facto* num reforço da eficácia e celeridade nas decisões da PESC e num efeito positivo nas relações com países terceiros, uma vez que, neste contexto, os Estados-membros não poderão mais vetar individualmente. Para tanto, o primeiro capítulo, a partir de um forte aporte teórico-histórico, propõe-se a introduzir o que é a PESC, desde a sua criação na estrutura dos pilares, mostrando seus antecedentes históricos no período das Comunidades. Também será verificado o processo de tomada de decisão da UE como parte do objetivo deste trabalho, no intuito de mostrar como se deu a progressão do sistema de votação até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009. Ademais, também terá como escopo verificar se a transição da maioria qualificada em outros domínios da UE pode ser implementada na PESC, mediante o uso da cláusula-ponte.

Para realizar tal análise, o trabalho utilizará o método indutivo. A escolha desta metodologia se justifica pelo processo em que serão analisadas situações específicas dos processos de tomada de decisão da UE (aspecto particular) para aplicá-las aos procedimentos do Conselho da UE em deliberações acerca da PESC (aspecto geral). Ademais, o método histórico será utilizado como auxiliar para se analisar o processo de tomada de decisão na Europa pré-Maastricht.

Serão utilizadas as técnicas bibliográfica e documental. O escopo é a análise minuciosa dos documentos das instituições da UE (tratados, diretivas, regulamentos, decisões etc.). Em um primeiro momento, as fontes documentais serão focadas nas páginas da própria UE, como o EUR-Lex, que compila a maioria da legislação e documentos das instituições europeias, e os

sites do Conselho e do Serviço Europeu para a Ação Externa. Em um segundo momento, será feita uma análise da atuação da PESC no período pós-Lisboa, para examinar a viabilidade e necessidade de uma reforma no sistema de votação da UE.

2 A POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA EM CONTEXTO

Este capítulo inicial tem como proposta apresentar a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) com o intuito de analisar seus antecedentes e a sua posição dentro da estrutura institucional e política da União Europeia (UE).

A PESC propriamente dita surgiu com o Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia, TUE), assinado em 1992 e que entrou em vigor no ano imediatamente posterior. No entanto, antes do Tratado da União Europeia, existiram tentativas políticas nas Comunidades Europeias de institucionalizar uma política externa comunitária para seus membros em relação a países terceiros. Deste modo, traçar um panorama histórico da PESC auxiliará em sua definição, ao abordar a postura com a qual o processo de integração europeu lidou com suas relações internacionais em diferentes períodos temporais.

Para diferenciar os estágios pelos quais a política externa europeia passou dentro do projeto europeu, será utilizada a nomenclatura dos tratados para designar os períodos, como os Tratados de Maastricht (1993) e Lisboa (2009), obviamente sem exclusão dos demais, como Roma, Amsterdam e Nice. Assim, quando o texto se referir a era pré-Maastricht, estará fazendo referência à época em que as comunidades europeias foram criadas no pós-guerra até a assinatura do TUE. Da mesma forma, quando se fizer alusão a era pós-Maastricht ou pós-Lisboa, por exemplo, o texto estará se referindo, respectivamente, ao período de criação da UE com a estrutura de pilares e ao período de reforma da estrutura institucional da UE. Ademais, sempre que se fizer menção à política externa europeia ou às instituições europeias, é preciso esclarecer que o escopo de tais designações é o espaço geográfico da UE, uma vez que este trabalho não possui a intenção de abordar de forma pormenorizada os aspectos da política externa de todo o espaço geográfico-territorial do que pode ser considerado Europa.

O presente capítulo está subdividido da seguinte forma: a) a primeira parte tratará sobre a política externa europeia no contexto comunitário pré-Maastricht, com destaque, no que diz respeito ao aspecto institucional, à Cooperação Política Europeia, precursora da PESC; b) a segunda parte tratará da política externa europeia dentro do contexto da estrutura de pilares do Tratado de Maastricht; e c) a última parte tratará das reformas no funcionamento da União estabelecidas pelo projeto reformador do Tratado de Lisboa com escopo na política externa.

No que concerne aos aspectos históricos da política externa europeia, o presente trabalho não tem a pretensão de ser um documento de pesquisa historiográfico e todos os dados

e eventos descritos são meramente ilustrativos para apresentar o estado atual da PESC e, assim, melhor compreendê-lo. Portanto, a presente pesquisa se abstém de se atrelar a alguma forma específica de metodologia historiográfica, tais como o positivismo, a historiografia da *École des Annales*, o materialismo histórico etc. Este posicionamento visa evitar divergências ideológicas. Contudo, como o escopo da investigação é institucional, necessariamente a abordagem tenderá seguir mais para a historiografia positivista dos documentos oficiais da UE, sem que isso impeça, contudo, a utilização de uma abordagem crítica advinda de outros modelos historiográficos. Rememore-se que o positivismo histórico preconiza a mecanização, ou seja, uma análise do registro do fato histórico de forma passiva, como um espelho a refletir a imagem de seu objeto, de modo que o historiador não deve julgar o passado ou tentar induzir seus contemporâneos com opiniões alheias ao fato: ele deve simplesmente tratar sobre o que realmente se passou.²

Os processos de tomada de decisões pelo Conselho da UE ao longo da história não serão abordados nesse capítulo de forma minuciosa, mas em seção posterior dedicada ao sistema de votação na PESC. Destarte, o presente capítulo tem a função de ser uma introdução à PESC e mostrar suas nuances na arena política internacional (*cena mundial*), desde a era das comunidades europeias até a fase reformadora pós-Lisboa para que o leitor possa compreender o papel das instituições europeias na política externa e seus efeitos em relação a Estados terceiros.

2.1 ANTECEDENTES DA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

Na Europa pré-Maastricht, o processo de integração europeu foi marcado sobretudo pelo surgimento das Comunidades Europeias. O período inicial foi caracterizado, a priori, pelo pós-Guerra e pela tentativa dos Estados europeus de evitar novos conflitos com possibilidades catastróficas para o continente, sobretudo ao se considerar que a Liga das Nações foi incapaz de impedir os eventos da Segunda Guerra Mundial no domínio de alta diplomacia.³ A criação das Organizações das Nações Unidas, uma organização mais globalizada, não impediu que outras organizações de grau regional surgissem, como é o caso, por exemplo, da Organização

² FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 52-53.

³ HANHIMÄKI, Jussi M. *The United Nations: A very short introduction*. Oxford University Press, 2008. p. 12-13.

dos Estados Americanos⁴ e do Conselho da Europa,⁵ ambas, inobstante suas diferenças institucionais e geográficas, com o objetivo de promover a democracia e os Direitos Humanos nas Américas e na Europa. Elas buscavam ser uma espécie de base regional do modelo onusiano no mundo pós-guerra, inspiradas sobretudo pela Carta da ONU e pela Declaração Universal de Direitos Humanos,⁶ para acompanhar mais proximamente a forma que seus Estados-partes abordam os direitos humanos.

Além desse tipo de organização, outro modelo também emergiu de forma concomitante na arena internacional, primeiramente focado no aspecto econômico, mas também com escopo na manutenção da paz no pós-Guerra: as Comunidades Europeias. Elaboradas como uma proposta francesa à emergente produção de aço alemã, da qual se temia poder reviver velhas rivalidades,⁷ o *Plano Schuman* visava colocar a produção do carvão e do aço sob um Alta Autoridade comum, de modo que a fabricação de munição de guerra seria supervisionada e tornaria a possibilidade de um novo conflito entre França e Alemanha – os principais atores dos três grandes conflitos anteriores no continente – *materialmente* impossível.⁸ As Comunidades foram o embrião da UE e as primeiras organizações intergovernamentais a adotar uma forma de direito comunitário diferida tanto do modelo tradicional de Estado-nação quanto do direito internacional público. Era algo novo e *sui generis*, tal como a UE ainda é considerada hoje: uma instituição sem paralelo no mundo.

Sem embargo, não se pode olvidar de uma instituição pré-comunitária que moldou o modelo baseado no aspecto econômico e na promoção da paz: o BENELUX – formado por Bélgica, Países Baixos (*Nederland*) e Luxemburgo.

O BENELUX pode ser considerado um experimento laboratorial de integração regional. Não havia pretensões de federalismo nem sacrifício do exercício de soberania nesse modelo.⁹ Apesar da ausência de garantia de permanência na integração, o BENELUX é o mais próximo que se tem antes da criação das Comunidades do modelo comunitário europeu, uma vez que os padrões anteriores – federação, confederação e união monárquica – não se

⁴ SHELTON, Dinah. Human Rights. In: COGAN, Jacob Katz; HURD, Ian; JOHNSTONE, Ian (Org.). *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford University Press, 2016. p. 269.

⁵ SCHABAS, William A. *The European convention on human rights: a commentary*. Oxford University Press, 2015. p. 3.

⁶ SHELTON, Dinah. op. cit. p. 269.

⁷ CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law: cases and materials*. 2. ed. Cambridge university press, 2010. p. 9.

⁸ Ibid. p. 10.

⁹ ROBERTSON, W. Benelux and Problems of Economic Integration. *Oxford Economic Papers*, v. 8, n. 1, p. 35-50, 1956. p. 35.

encaixavam nos moldes de uma comunidade supranacional (nem seriam necessariamente anulados por este modelo).

Tarifas comuns para países terceiros foram estabelecidas pelo BENELUX desde 1948.¹⁰ Este feito tornou o BENELUX uma união econômica de considerável sucesso, uma vez que não havia derrogação de soberania, apenas ações coordenadas em decisões de matérias econômicas importantes, o que fazia suas relações exteriores focarem basicamente na política econômica.¹¹ Uma análise mais crítica poderia concluir que a criação de um verdadeiro mercado comum regional envolveria mais que ações negativas como, por exemplo, remover barreiras tarifárias, já que a reestruturação da arquitetura institucional seria muito mais desejável para o efetivo sucesso de uma união econômica.¹²

Não obstante suas limitações, o projeto BENELUX é o verdadeiro embrião das Comunidades Europeias do pós-Guerra e sua forma intergovernamental de tomar decisões foi o *standard* utilizado pelo direito comunitário e, posteriormente, pela própria UE. Ademais, outro motivo para o BENELUX merecer uma apresentação apropriada é o papel de seus Estados-membros como países fundadores das Comunidades Europeias e, logo, da própria UE, juntamente com Alemanha, França e Itália.

Em 1950, esses seis países começaram as negociações para um projeto de integração pacífica. A pedra angular do projeto europeu foi a *Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*, na qual o então ministro de Negócios Exteriores francês apresentou as ideias, trabalhadas com Jean Monnet, para unificar as indústrias nacionais do carvão e do aço numa indústria comunitária europeia.¹³ Para tal, a declaração se propôs a criar uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), fundada por Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, com fundamento na manutenção da paz no continente mediante a instituição de um mercado comum do carvão e do aço entre os países fundadores. Os três objetivos da declaração eram claros: a) organizar a siderurgia europeia e o conjunto formado por indústrias de bases; b) regulamentar as relações franco-germânicas; e c) unificar a Europa sob novas estruturas.¹⁴

¹⁰ ROBERTSON, W. Benelux and Problems of Economic Integration. *Oxford Economic Papers*, v. 8, n. 1, p. 35-50, 1956. p. 38.

¹¹ *Ibid.* p. 50.

¹² MIKESELL, Raymond F. The Lessons of Benelux and the European Coal and Steel Community for the European Economic Community. *The American Economic Review*, v. 48, n. 2, p. 428-441, 1958. p. 439.

¹³ BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European Union Law*. Publications Office of the European Union, 2017. p. 15.

¹⁴ STELZER, Joana. *Integração europeia: dimensão supranacional*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 216, 1998. p. 16.

O *Plano Schuman* foi posto em prática em 1951 com o tratado que fundou a CECA (Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço ou Tratado de Paris), o qual entrou em vigor no ano seguinte. A ideia era manter as indústrias pesadas sob uma gestão comum, no intuito de impedir a fabricação de armas de guerra pelos países para atacar uns aos outros,¹⁵ bem como amenizar inimizades históricas, como a existente entre França e Alemanha. A CECA, portanto, foi uma forma intergovernamental de se fazer política comunitária entre alguns países europeus que visavam unificar sua indústria e evitar eventuais conflitos. Não se tratava de um armistício, mas de um compromisso real de manter a paz no continente após a Segunda Guerra Mundial.

Subsequentemente, o Tratado EURATOM fez o mesmo com a energia nuclear e instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEE/ EURATOM). Na visão dos idealizadores do projeto europeu, o objetivo era claro: a integração dos recursos necessários para fabricar armamentos promoveria a coexistência pacífica das nações europeias, já que a estrutura dessas comunidades impediria o uso dos armamentos para fins militares.¹⁶ De forma concomitante, foi instituída a Comunidade Econômica Europeia (CEE), exercendo funções similares àquelas do BENELUX, mas incluindo República Federal Alemã, França e Itália.

Os dois tratados que instituíram a CEEA e a CEE, comumente referidos como os Tratados de Roma, foram assinados em 1957 e entraram em vigor em 1958. Por fim, com vistas a simplificar o funcionamento das instituições comunitárias e criar um conselho único para as comunidades, foram criados uma Comissão única e um Conselho único para a CEE, a CEEA e a CECA, este processo se deu mediante o Tratado de Fusão (Tratado de Bruxelas), assinado em 1965 e que passou a vigorar em 1967.

Chama a atenção o fato de as comunidades terem sido organizações intergovernamentais que não se preocupavam muito com a política exterior no sentido de diplomacia de alto-nível que a UE exerce atualmente. Contudo, como já ficou subentendido, a era pré-Maastricht se caracterizou principalmente pela promoção da paz e da integração com vistas à coexistência pacífica. Esta característica das Comunidades Europeias, entretanto, não impediu que surgisse uma certa forma de política externa comunitária, que é o que a presente pesquisa passa a se ater agora.

¹⁵ UE. *Uma Europa pacífica – Início da cooperação*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959_pt. Acesso em: 30 abr. 2020.

¹⁶ COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: FUNAG, 2017. p. 31.

No período do pós-guerra, é importante rememorar que a Europa era o epicentro de um mundo bipolar: a Cortina de Ferro fez com que os países europeus se alinhassem ou com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou com o Pacto de Varsóvia, este representando o bloco soviético e aquele representando o bloco ocidental. Logo, era de se esperar que os países fundadores das Comunidades Europeias estivessem atrelados à OTAN, uma vez que possuíam mais afinidade com os EUA.

Sem embargo, o escopo deste trabalho é somente analisar o funcionamento da política externa dentro do âmbito europeu. De forma mais delimitada, isso implica dizer que a análise das relações exteriores na era pré-Maastricht será feita com base nas relações feitas dentro do processo de integração europeu. Por tanto, análises aprofundadas sobre a *realpolitik* do século XX não serão alvos de discussão neste espaço.

Feita esta ressalva, a primeira forma de política externa a ser abordada não será a Cooperação Política Europeia, apresentada no começo do capítulo como precursora da PESC, mas a Política Comercial Comum. Justifica-se esta forma como proposta inicial precisamente pelo foco primordial das Comunidades Europeias no aspecto *econômico*, não obstante a sempre presente *promoção da coexistência pacífica*.

Nos anos 1970, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), então denominado Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), emitiu alguns pareceres consultivos sobre o papel da Política Comercial Comum.

O primeiro deles foi o Parecer 1/75,¹⁷ proferido pelo Tribunal de Justiça em 11 de novembro de 1975, em que foi feita uma espécie de analogia das relações comunitárias com as estatais, o que suscitou numa discussão sobre a *analogia ao Estado* para as ações ou assuntos advindos da Comunidade Europeia.¹⁸ No que concerne à política externa propriamente dita, o parecer sugeriu que há uma relação entre o escopo da Política Comercial Comum com a política externas dos Estados.¹⁹ Isso implica dizer que a Política Comercial Comum poderia tomar medidas de política externa de forma independente dos Estados-membros das comunidades, ou seja, tornava a Comunidade um ator nas relações internacionais e impedia que os Estados-membros tomassem decisões contrárias a ela, inobstante a limitação intrínseca ao domínio da economia.

¹⁷ TJUE. *Parecer 1/75*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1975:145. 1975.

¹⁸ HOLDGAARD, Rass. *External relations law of the European Community: legal reasoning and legal discourses*. Kluwer Law International BV, 2008. p. 28.

¹⁹ *Ibid.* p. 29.

A segunda opinião consultiva que tratou sobre a Política Comercial Comum foi o Parecer 1/78,²⁰ proferido em 4 de outubro de 1979. Neste documento, o foco do Tribunal de Justiça foi analisar o desenvolvimento das relações comerciais internacionais das comunidades e seus efeitos na Política Comercial Comum. Ao tratar especificamente do comércio de borracha natural, a Corte sustentou em sua opinião que as relações econômicas com países terceiros fariam parte da competência da Política Comercial Comum, inclusive em questões em que o produto tivesse relevância política – como era o caso da borracha natural –, de modo que esta justificativa não era suficiente, *per se*, para excluir o produto do âmbito da Política Comercial Comum e, portanto, da competência da Comunidade.²¹

Denota-se que a Política Comercial Comum, com seu foco econômico, teve um papel relevante na política externa europeia, no que diz respeito ao comércio internacional da Comunidade. Para o Tribunal de Justiça, ficou claro que a Política Comercial Comum deveria ter competências amplas para que as atividades das Comunidades Europeias estivessem alinhadas ao desenvolvimento do comércio exterior. Caso tivesse suas funções limitadas por parte dos Estados-membros, a Comunidade seria politicamente irrelevante.²² Desta forma, a política externa da Comunidade foi considerada análoga à do Estado-nação, no que diz respeito à Política Comercial Comum em seus anos iniciais.

A Política Comercial Comum pode ser considerada a mais velha forma de política externa da UE, abrangendo atos unilaterais e acordos internacionais.²³ De forma lato, não se pode considerar a Política Comercial Comum como um órgão diplomático ou de política externa. Por outro lado, ela foi, à sua maneira, a forma que a Comunidade encontrou de atuar na política exterior no âmbito do comércio internacional com o aval do Tribunal de Justiça. Contudo, a ausência de competências para atuar em outras áreas da política externa, sobretudo em questões de alta política ligadas à segurança e à defesa, limitou as capacidades da Comunidade de agir como um ator global na arena internacional.

Somente com a PESC, a UE teria alçada sua política externa ao alto nível das relações internacionais. Porém, antes da PESC, uma outra importante precursora fomentou a cultura de

²⁰ TJUE. *Parecer 1/78*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:224. 1979.

²¹ HOLDGAARD, Rass. *External relations law of the European Community: legal reasoning and legal discourses*. Kluwer Law International BV, 2008. p. 31.

²² KOUTRAKOS, Panos. *External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy*. In: ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015. p. 275.

²³ *Ibid.*

cooperação entre os Estados-membros das comunidades com decisões feitas de forma não-vinculante, mas com grande impacto dentro da ordem legal comunitária.²⁴ Esse projeto pré-Maastricht de política externa foi denominado Cooperação Política Europeia (CPE), criada em decorrência da tendência de países terceiros de enxergar a Comunidade como um grupo que trabalhava de forma coerente na cooperação intergovernamental no fim dos anos 1960.²⁵ Apesar de ter sido iniciada de forma informal e ter passado ao formato de relatórios submetidos por ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros, o projeto adquiriu força de tratado com o Ato Único Europeu (AUE) em 1986.²⁶

O *telos* do acordo era reformar as instituições europeias para permitir a entrada de Espanha e Portugal na Comunidade e simplificar o processo de tomada de decisão do ponto de vista do mercado único.²⁷ As principais mudanças ocasionadas pelo AUE foram a extensão da maioria qualificada nos processos de tomada de decisão da Comunidade para impedir vetos de um único país em deliberações importantes e o aumento do peso do Parlamento nos processos de cooperação comum, como a Cooperação Política Europeia.

Disposições acerca da política externa das comunidades não faltaram no AUE e um título inteiro dedicado à cooperação europeia em matéria estrangeira foi elaborado no artigo 30, o qual conta com uma extensa lista de disposições acerca da temática.

Tratar a Cooperação Política Europeia como uma forma comunitária intergovernamental de fazer política externa foi um dos grandes objetivos do AUE. Uma vez definida como intergovernamental, a política ficaria aberta aos vetos dos Estados-membros e posturas comuns seriam mais difíceis de serem estabelecidas na Comunidade, criando um problema de decisão dentro das deliberações sobre política externa. Assim, as medidas previstas no AUE para a Cooperação Política Europeia estabeleceram claramente o processo de cooperação em nível intergovernamental e definiram o papel dos Estados-membros na política externa das Comunidades Europeias.²⁸

Algumas disposições sobre a Cooperação Política Europeia no AUE merecem especial atenção para melhor entender o contexto da política externa europeia na era pré-Maastricht. O

²⁴ KOUTRAKOS, Panos. External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy. In: ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015. p. 281.

²⁵ Ibid.

²⁶ EUR-Lex. *Ato Único Europeu*. OJ L 169, 29.6.1987, p. 1–28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>.

²⁷ UE. *Tratados da UE*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt. Acesso em 30 abr. 2020.

²⁸ KOUTRAKOS, Panos. op. cit.

artigo 30, n. 2, por exemplo, em suas quatro alíneas delineou o aspecto intergovernamental da Cooperação Política Europeia. A alínea (a) estabeleceu o compromisso das Altas Partes Contratantes de se informarem e se consultarem mutuamente em matéria de política externa, para que a convergência comum garantisse a influência da Comunidade de forma mais eficaz. Denota-se da leitura deste dispositivo que a prática de ações comuns era altamente dependente da concordância de todos os Estados-membros – similar à PESC e seu processo de decisão por unanimidade no Conselho.

O AUE ainda dispôs sobre a associação plena da Comissão Europeia nos trabalhos da Cooperação Política Europeia (artigo 30, n. 3, b) e a associação estreita com o Parlamento Europeu para que seu ponto de vista fosse levado em consideração nos trabalhos da cooperação (artigo 30, n. 4). O parágrafo n. 5 ainda ressaltou a importância da coerência das decisões no âmbito da Cooperação Política Europeia para a política externa da Comunidade Europeia, possivelmente com o fim de assegurar o alto nível da diplomacia na esfera comunitária, de modo a colocar a Presidência e a Comissão como zeladores da uniformização.

No artigo 30, n. 11, o AUE equiparou os membros do Secretariado da Cooperação Política Europeia aos diplomatas dos Estados-membros onde houvesse estabelecimento do secretariado, inclusive concedendo-lhes todos os privilégios e imunidades inerentes ao exercício da diplomacia. O último parágrafo a tratar especificamente da Cooperação Política Europeia, concedeu aos Estados-membros a possibilidade de revisar futuramente o Título III (disposições sobre a Cooperação Política Europeia) se necessário, disposição essencial para determinar o funcionamento da PESC no Tratado da União Europeia.

Na discussão acerca da institucionalização da até então informal Cooperação Política Europeia pelo Ato Único Europeu, um ponto em específico foi levantado: os métodos adotados no AUE não necessariamente levariam a esforços mais comunitários dos Estados-membros na política externa,²⁹ mas serviriam de orientação para guiar as deliberações em matéria de política estrangeira. Nesse sentido, a única menção que o Título III faz está no artigo 30, n. 2, c, o qual basicamente *recomenda* que os Estados-membros, nas tomadas de decisão, ponderem as posições das demais partes contratantes com o fim de considerar a importância da adoção e execução de políticas europeias comuns. A longa alínea (c) conclui por dispor que a

²⁹ DEHOUSSE, Renaud; WEILER, Joseph HH. EPC and the single act: from soft law to hard law?. In: HOLLAND, Martin (Org.). *The Future of European Political Cooperation*. Palgrave Macmillan, London, 1991. p. 121-142. p. 127.

determinação de posições comuns europeias em política externa constitui um ponto de referência – um fundamento – para as partes contratantes do AUE. Explicitamente, o AUE optou por seguir mais o caminho do intergovernamentalismo do que o da cooperação. Entretanto, a alínea (c) nada mais é do que um experimento, embora informal, do que viria a ser mais tarde a *abstenção construtiva* do Tratado de Lisboa, em que um Estado-membro evita de votar contra a maioria, mas resguarda para si o direito de não aplicar a decisão de política externa comum em sua própria política externa. Isso é reverberado no artigo 30, n. 3, c, que *sugere* que as Altas Partes Contratantes devem se abster, na medida do possível, de dificultar a formação de consenso na adoção de ações e posições comuns da CPE.

Visto dessa forma, o AUE permitiu expressamente uma cooperação formal, já que o consenso criaria um sentimento comunitário no Estado-membro discordante, o qual renunciaria a algum interesse doméstico particular em prol da Comunidade.

Apesar das críticas, sobretudo aquelas focadas no aspecto intergovernamental, o artigo 30 do AUE deve ser rememorado como um salto na tendência à maior cooperação entre os Estados-membros em matéria de política externa, bem como no aumento de coerência entre a Comissão e a Cooperação Política Europeia.³⁰ A cláusula de revisão permitiria mais tarde que a política externa europeia fosse um dos pilares na construção da UE – uma avanço significativo, sobretudo ao se considerar que a cooperação surgiu de forma informal, em um *mundo apartado*, nas Comunidades Europeias nos fins dos anos 1960.³¹

O escopo da Cooperação Política Europeia era tornar a Comunidade uma *potência civil* aos olhos do mundo, objetivo só possível pelo seu poder econômico e pela miríade de cidadãos aptos a se considerarem *europeus*. Esta reputação, apesar de ser até hoje bem-sucedida, não possibilitou que a cooperação lidasse bem com o mundo multipolar que surgiria após a queda do Muro de Berlim: o formato intergovernamental impediu que a Comunidade produzisse uma visão diplomática comum europeia sobre o fim da Guerra Fria em razão da falta de uma identidade comum europeia à época dos eventos.³²

No que diz respeito à estrutura da Cooperação Política Europeia, o Escritório de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias emitiu um opúsculo em que explicava o

³⁰ WESSELS, Wolfgang. EPC After the Single European Act: Towards a European Foreign Policy via Treaty Obligations?. In: HOLLAND, Martin (Org.). *The Future of European Political Cooperation*. Palgrave Macmillan, London, 1991. p. 143-160. p. 158.

³¹ DEHOUSSE, Renaud; WEILER, Joseph HH. op. cit. p. 134.

³² DOVER, Robert. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010. p. 243.

funcionamento da Cooperação, uma vez que ela não fazia parte das Comunidades Europeias originais.³³ As principais características foram destacadas, bem como sua organização, no que diz respeito ao papel da Presidência, às relações com a Comunidade e o Parlamento Europeu e sobre a Cooperação na arena internacional.³⁴

Este é o panorama da política externa europeia pré-Maastricht. A política externa não estava no seio das negociações dos tratados fundadores das Comunidades Europeias – a manutenção da paz no continente estava focada na característica intergovernamental das comunidades. A primeira tentativa formal de se fazer política externa na Comunidade se deu com a Política Comercial Comum, a qual tinha como escopo principal a política econômica e o comércio exterior. No que diz respeito à diplomacia de alto nível nesse período, a política externa europeia contou com a Cooperação Política Europeia, a qual nasceu apartada das comunidades e ganhou status comunitário com o Ato Único Europeu.³⁵

Maastricht foi responsável por integrar totalmente a política externa europeia no seio da Comunidade ao lhe dar status de pilar da União Europeia com a Política Externa e de Segurança Comum.

2.2 A PESC NA ESTRUTURA DOS PILARES

Em Maastricht, no ano de 1992, ocorreu um dos eventos mais emblemáticos do processo de integração europeia: a criação formal da União Europeia. O Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia – TUE) foi responsável por iniciar os preparos para a realização de uma União Monetária Europeia e estabelecer os parâmetros para a fundação de uma união política (cidadania europeia e política comum). Em essência, o TUE criou a União Europeia e introduziu no seio das Comunidades Europeias um procedimento de codecisão, bem como novas formas de cooperação, baseadas na estrutura dos três pilares.³⁶

³³ UE. *European Political Cooperation (EPC)*. Office for Official Publications of the European Communities, 1988.

³⁴ *Ibid.* p. 6-8.

³⁵ Para um panorama geral das atividades da CPE após a queda do Muro de Berlim (Presidência portuguesa), cf. EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE AND INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK. *EPC Bulletin*. v. 8. Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

³⁶ UE. *Tratados da UE*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt. Acesso em 30 abr. 2020.

Enquanto o AUE teve como escopo legalizar e aprimorar a integração europeia, o TUE criou um modelo de projeto político com uma nova forma de se fazer política.³⁷ As competências estabelecidas pelo TUE podem ser divididas em três grandes grupos, os denominados pela doutrina de *pilares* da UE: i) as Comunidades Europeias; ii) a PESC (Título V); e III) a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (Título VI). A cooperação dos segundo e terceiro pilares foi estabelecida de forma intergovernamental,³⁸ como vinha sendo feito até então nas Comunidades Europeias.

Em parte, Maastricht foi consequência da pressão exercida pelo Parlamento e pela Comissão para a criação de uma única instituição com estrutura supranacional.³⁹ No que diz respeito à política externa, apenas os belgas e os holandeses foram a favor de trazer a política externa e de defesa para dentro do quadro institucional europeu.⁴⁰ Todos os demais países preferiram resguardar sua política externa doméstica e prosseguir com a forma intergovernamental no âmbito supranacional.

Como o escopo do presente trabalho é a política externa europeia, análises aprofundadas acerca dos primeiro e terceiro pilares serão prescindíveis em prol da análise da PESC. Esta ressalva é imperiosa, uma vez que, desde o Tratado de Lisboa, a estrutura de pilares se encontra abolida e, portanto, seria supérfluo abordá-los de forma aprofundada, quando o que se busca é somente o exame da política externa europeia na era Maastricht. Destarte, o presente tópico será ponderado sob a luz do *status* de pilar da PESC a partir da entrada em vigor do TUE em 1 de novembro de 1993.

O TUE versou sobre a PESC em seu artigo J, o qual estabelecia sua criação. Inicialmente, um importante marco para o período foram as Missões de Petersberg, as quais promoviam o reforço do papel operacional da União da Europa Ocidental (UEO).

A Declaração de Petersberg de junho de 1992 preconizava contribuir com a defesa comum e estava em consonância com o artigo 5º do Tratado de Washington de 1949 (OTAN). Em suma, ela abria a possibilidade de os países da UEO de utilizarem tropas militares para: i) missões humanitárias e de evacuação de cidadãos nacionais; ii) missões para a manutenção da

³⁷ CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law: cases and materials*. 2. ed. Cambridge University Press, 2010. p. 23.

³⁸ PE. *Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>. Acesso em 4 mai. 2020.

³⁹ CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. op. cit. p. 24.

⁴⁰ Ibid.

paz; e iii) missões de forças de combate para a gestão de crises.⁴¹ Concomitantemente à PESC, as Missões de Petersberg moldaram a política externa europeia após a queda do Muro de Berlin e asseguraram a manutenção da OTAN como força política ocidental em um mundo multipolar.⁴² Elas permitiram a adoção de certas medidas de defesa no âmbito da UEO, ao colocar à disposição da OTAN e da UE as unidades militares advindas dos diversos ramos das forças convencionais da UEO. Formalmente, a UEO teve suas competências asseguradas na PESC pelo artigo J.4.2 do TUE.

Em relação à PESC propriamente dita, é possível afirmar que Alemanha, França e Reino Unido foram os principais atores do incipiente segundo pilar ao promoverem sua maior efetividade.⁴³ Entretanto, a maioria dos Estados-membros evitou discussões sobre os objetivos estratégicos acerca da PESC, uma vez que ela não abrangia uma política de defesa comum e em razão da abertura pós-Maastricht ter possibilitado a entrada de países não alinhados na União. O objetivo da convergência para uma política de defesa ficou apenas como eventual proposta de criação em Maastricht.

Na prática, os objetivos dados à PESC no Título V do TUE eram vagos e não garantiam a efetividade de uma verdadeira política externa comum. O artigo J.1.2 dispôs esses objetivos de forma ampla, em síntese a PESC buscava: i) a salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e a independência da União; ii) o reforço da segurança da União e dos Estados-membros; iii) a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional; iv) o fomento da cooperação internacional; e v) o desenvolvimento da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos humanos.

Esses objetivos nada mais eram que um reflexo dos princípios implícitos da CPE, a saber, um desejo comum, mediante o intercâmbio de informações, de proteger a UE de influências externas negativas e de desenvolver uma política externa distinta e independente de Washington.⁴⁴ Ademais, não obstante a ausência de uma direção estratégica clara, havia

⁴¹ GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. Foreign and security policy: civilian power Europe and American leadership. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (Org.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. Oxford University Press, 2010. p. 431-455. p. 436.

⁴² Sobre multipolarização após o fim da guerra fria, cf. HUNTINGTON, Samuel P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon & Schuster, 1996. p. 21.

⁴³ GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. op. cit. p. 437.

⁴⁴ BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. Routledge, 2006. p. 163.

também um comprometimento ao multilateralismo por meio das Nações Unidas,⁴⁵ o que, *per se*, aproximava mais a PESC de uma política de alto nível na arena internacional.

O artigo J.1.3 definiu a forma institucional de cooperação pela qual os objetivos da PESC se solidificariam e o artigo J.1.4 estabeleceu que os Estados-membros não realizariam ações que fossem contrárias à política externa num espírito de lealdade e de solidariedade mútua. O Conselho ficou com o papel de zelar pela observância da eficácia e da coerência das ações da UE na esfera internacional por parte dos Estados-membros. Os demais artigos do Título V são procedimentais, nos quais há a exposição das funções das instituições europeias dentro da PESC, com especial destaque ao Conselho da UE (o Conselho) e ao Conselho Europeu.

No artigo J.3, há a previsão de que o Conselho decidirá com base nas orientações do Conselho Europeu se uma questão deverá ser objeto de uma ação comum na PESC. O mesmo artigo já previa, antes das reformas de Lisboa, a possibilidade de o Conselho determinar quais ações seriam tomadas por maioria qualificada dos Estados-membros, embora, na prática cotidiana da PESC, todas as decisões sejam tomadas por unanimidade.

O Conselho Europeu deixou claro em Maastricht que o segundo pilar deveria ser intergovernamental e não deveria envolver de forma demasiada a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, os quais tinham um espaço limitado de atuação na PESC.⁴⁶ Em suas disposições finais, o artigo L do TUE também excluiu a competência do Tribunal de Justiça da União Europeia de conhecer disposições relativas à PESC.⁴⁷ Além disso, ficou assentido que o processo de tomada de decisão repousaria na unanimidade dos Estados-membros no Conselho,⁴⁸ de modo a deixar a PESC em uma posição tão reativa na arena internacional quanto a Cooperação Política Europeia.

Maastricht forneceu ainda dois instrumentos principais para o desenvolvimento de uma política externa europeia: posições comuns e ações comuns. Enquanto posições comuns necessitam que os Estados-membros adotem em suas políticas domésticas uma posição

⁴⁵ BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. Routledge, 2006. p. 163.

⁴⁶ MOURA, Aline Beltrame de. Organizações internacionais de natureza supranacional e intergovernamental: o caráter híbrido da União Europeia e a intergovernamentabilidade do Mercosul. In: Odete Maria de Oliveira. (Org.). *Organizações internacionais e seus dilemas formais e informais*. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 263-316. p. 293.

⁴⁷ KADDOUS, Christine. *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*. Helbing et Lichtenhahn, 1998. p. 27.

⁴⁸ DOVER, Robert. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010. p. 239-257. p. 244.

declarada pela UE referente a um caso particular, as ações comuns são medidas operacionais sob a bandeira da UE e estipuladas em conjunto pelos Estados-membros.⁴⁹

Uma das críticas aos anos iniciais da PESC é a de que muito pouco foi granjeado e os Estados-membros estavam relutantes a qualquer forma de trabalho colaborativo e cooperativo entre seus governos nacionais.⁵⁰

A relação entre a UE e os Balcãs durante a guerra civil jugoslava é um exemplo pragmático de estudo de caso no qual a PESC se mostrou insuficiente. Em 1991, a Comunidade pretendia se mostrar mais ativa na nova ordem internacional do pós-Guerra Fria. Jacques Poos, então Ministro dos Negócios Estrangeiros de Luxemburgo, chegou a declarar na época que era *a hora da Europa, não dos americanos*,⁵¹ em clara alusão ao poder hegemônico que os americanos desempenharam durante os anos da Cortina de Ferro. Entretanto, o evento todo demonstrou que a UE era incapaz de tomar posições comuns e deixou a PESC em uma posição desconfortável.

Durante esse período, a Alemanha reconheceu unilateralmente a independência da Eslovênia, o que, por sua vez, levou ao reconhecimento da independência da Croácia e da Macedônia, bem como avanços políticos para estabelecer a soberania da Bósnia após o Acordo de Dayton em 1995.⁵² Quanto ao genocídio e ao deslocamento de pessoas, as respostas da UE foram consideradas inadequadas e existem fortes evidências de que tropas croatas foram armadas pela Alemanha, enquanto França e Reino Unido se alinharam com a Sérvia. A necessidade de decisões unânimes pela PESC, num cenário em que os Estados-membros se encontravam de um lado ou de outro no conflito, resultou somente em respostas frívolas. A situação só viria a mudar com o Cerco de Sarajevo em 1994, quando abordagens mais universais em relação ao conflito se tornaram comum.⁵³

⁴⁹ DOVER, Robert. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010. p. 239-257. p. 245.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ RIDING, Alan. Conflict in Yugoslavia; EUROPEANS SEND HIGH--LEVEL TEAM. *The New York Times*. 29. jun. 1991. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1991/06/29/world/conflict-in-yugoslavia-europeans-send-high-level-team.html>. Acesso em 4. mai. 2020.

⁵² DOVER, Robert. op. cit. p. 246,

⁵³ Ibid.

Ironicamente, um dos principais eventos do pós-Guerra Fria precisou da intervenção ativa dos americanos para que os acordos fossem honrados. Um artigo do *Washington Post*⁵⁴ declarou que, tanto na diplomacia quanto na guerra, os europeus precisaram ceder aos americanos, bem como destacou a fala de um ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros belga, a qual alegava que a UE era um gigante econômico, mas um anão político.

O caso dos Balcãs ilustrara bem a necessidade de uma reforma precoce na PESC para a construção de uma identidade comum europeia na política externa e de uma cultura de cooperação para que os eventos nos quais a União precisasse dar uma resposta não seguissem o modelo adotado na crise jugoslava.

Em 1997, os Estados-membros assinaram o Tratado de Amsterdam, visando reformar as instituições europeias para permitir a adesão de novos membros. Este foi o primeiro tratado a reformar o TUE e entrou em vigor em 1999. Algumas inovações relativas à PESC introduzidas neste documento merecem especial atenção para melhor entender alterações que seriam consolidadas em reformas futuras.

Talvez a proposta mais inovadora introduzida em Amsterdam seja a *abstenção construtiva*, a qual permitia a adoção de ações comuns quando até um terço dos Estados-membros se abstinisse da decisão. O artigo J.13.1 explicitava que o processo de tomada de decisão ainda seria feito por unanimidade, porém também esclarecia que as abstenções não resultariam necessariamente no impedimento da adoção das ações sob a bandeira da UE. O próprio artigo explica o conceito de abstenção construtiva como uma abstenção acompanhada de uma declaração formal atestando que o Estado-membro não é obrigado a adotar internamente a decisão relativa à PESC, quando reconhecesse que ela é vinculante para a UE como entidade supranacional, em conformidade com o espírito de solidariedade mútua. Esta técnica foi mais tarde substituída pelas medidas de cooperação reforçada,⁵⁵ para só voltar a ter protagonismo no Tratado de Lisboa.

Outra mudança significativa foi a criação da noção de *estratégia comum* no artigo J.13.2. Conforme o artigo, elas seriam decididas de forma unânime pelo Conselho Europeu por recomendação do Conselho da UE. Comumente, uma estratégia comum é feita mediante

⁵⁴ DROZDIK, William. Europe Follows American Lead. *The Washington Post*. 26. mar. 1999. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/europe032699.htm>. Acesso em 4. mai. 2020.

⁵⁵ DOVER, Robert. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010. p. 239-257. p. 246.

maioria qualificada em posições e ações comuns até que um Estado-membro declare que, “por importantes e expressas razões de política nacional”, se oponha a ela. O artigo ainda trata que a execução das ações e posições comuns não necessitam da unanimidade, porém excetua decisões que tenham impacto no domínio militar e de defesa da votação por maioria qualificada.

Por fim, a criação de um Alto Representante da PESC foi estabelecida no artigo J.8.3. O cargo veio acompanhado da posição de Secretário-Geral do Conselho e assistiria a Presidência da UE em matéria de política externa. Para tal função, os Estados-membros escolheram um político experiente: o ex-Secretário-Geral da OTAN Javier Solana.⁵⁶ A figura do Alto Representante da PESC, apesar de ter sido substituída posteriormente, foi considerada uma forma de Ministro de Relações Exteriores supranacional, remontando a ideia da já explanada *analogia ao Estado*.

O Tratado de Amsterdam retificou também alguns pontos importantes da PESC, sobretudo no aspecto institucional, de modo a lhe conceder maior operabilidade. No entanto, não supriu a necessidade do estabelecimento formal de uma política de defesa europeia. Esta política teria início de forma apartada das negociações da UE com o protagonismo do Reino Unido e da França em Saint-Malo, objeto do próximo tópico (2.3).

A última grande mudança institucional pré-Lisboa se deu com o Tratado de Nice, assinado em fevereiro de 2001 e que entrou em vigor em fevereiro de 2003. Nice também alterou o TUE para poder acomodar novos países e ampliou as hipóteses em que o Conselho poderia decidir por maioria qualificada em diversas áreas, o que não incluía de forma efetiva a PESC. Entretanto, esse tratado tem o privilégio de ter sido elaborado em um contexto posterior às discussões de Saint Malo e à assinatura e ratificação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e, portanto, acabou por tratar da política de defesa europeia ao alterar o artigo 17 do TUE. O tratado de Nice também foi responsável por *bruxelizar* a UE e a PESC, ao concentrar mais funções institucionais em Bruxelas.⁵⁷

⁵⁶ SPENCE, David. The evolving role of foreign ministries in the conduct of European Union affairs. In: HOCKING, Brian; SPENCE, David (Org.). *Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats*. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 18-36. p. 27.

⁵⁷ DOVER, Robert. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010. p. 239-257. p. 250.

Essas considerações são uma breve introdução da política externa europeia na fase pré-Lisboa. Nos próximos tópicos serão aprofundadas a questão da política de defesa da UE e as alterações mais profundas nas reformas promovidas pelo Tratado de Lisboa.

2.3 A POLÍTICA DE DEFESA EUROPEIA NA PESC

O projeto europeu não considerou a institucionalização de mecanismos de defesa comum essencial nos tratados fundadores das Comunidades Europeias. A atmosfera do pós-Guerra cuidou para que militarização e estratégias de defesa não fossem tópicos de discussão nos anos iniciais da Comunidade – a essência das comunidades era a manutenção da paz por intermédio da união das indústrias europeias relacionadas à fabricação de armamentos militares, no intuito de evitar ataques entre nações europeias, especialmente França e Alemanha, as quais estiveram em conflito por três vezes nas oito décadas anteriores, durante a Guerra Franco-Prussiana e as duas Guerras Mundiais.

Em linhas gerais, o objetivo do projeto europeu era integrar os países europeus nos moldes do BENELUX e colocar a produção franco-germânica de carvão e aço, em regiões disputadas, como a Alsácia-Lorena, sob uma autoridade comum aberta aos demais países da Europa.⁵⁸ Por sua vez, a Política Comercial Comum e a Cooperação Política Europeia, tratadas no item 2.2, foram focadas, respectivamente, na questão econômica e nos informes sobre política externa dos Estados-membros da Comunidade, os quais foram feitos de forma informal até a entrada em vigor do Ato Único Europeu.

Como o mundo se encontrava (bi)polarizado entre os blocos criados pelas duas grandes superpotências da época, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a política externa de defesa na Europa foi influenciada mais pela divisão dos blocos capitalistas e socialistas do que pelo projeto de integração. Antes da criação das Comunidades Europeias, os EUA, que até então se isolavam politicamente do mundo, organizaram uma aliança com as democracias europeias ocidentais, formalizada pelo Tratado do Atlântico Norte, assinado em abril de 1949.⁵⁹ O tratado foi assinado pelos EUA e os países da União Ocidental do Tratado de Bruxelas de 1948, que em 1954 seria reformado para criar a

⁵⁸ CAMPOS, João Mota. *Manual de direito comunitário*. 4. ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. p. 53.

⁵⁹ MARTIN, Laurence W. *NATO and the defense of the West: an analysis of America's first line of defense*. Holt, Rinehart and Winston, 1985. p. 11.

União da Europa Ocidental (UEO).⁶⁰ O objetivo dessa colaboração era impedir a ameaça soviética no continente europeu e a remilitarização de cunho nacionalista na Europa, ao mesmo tempo em que criava uma base para a integração política europeia.⁶¹

No entanto, apesar da Europa ter caminhado para uma maior cooperação entre seus países à época, a unificação das indústrias do carvão e do aço e o alinhamento dos países das Comunidades com a OTAN não resultaram necessariamente em uma unidade política e militar da Europa e nem na criação de um exército comum supranacional com escopo de frear um possível fortalecimento do militarismo alemão, como a fracassada proposta de Jean Monnet para a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED).⁶² Ironicamente, uma campanha feita por gaulistas e comunistas no parlamento francês contra a proposta impediu a ratificação do tratado para fundar uma comunidade focada em defesa na terra natal de Monnet,⁶³ onde as tentativas de amenização de inimizades entre Alemanha e França estavam direcionadas em primeiro lugar.

Durante os anos da Guerra Fria e da prevalência da doutrina da Mútua Destruição Assegurada (MAD) pelas superpotências,⁶⁴ a política de defesa europeia foi baseada na Aliança do Atlântico, que incluía mais Estados-partes do que a Comunidade possuía em seus anos iniciais. A defesa europeia na era pré-Maastricht foi delimitada pelo artigo 5 do Tratado da OTAN, o qual dispõe que um ataque contra uma ou mais nações da Aliança é considerado um ataque contra todas elas e, portanto, passível do exercício do direito de legítima defesa previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas.⁶⁵

Pós-Maastricht, a União Europeia (UE) continuou a depender da OTAN e da UEO no que diz respeito à política de defesa, já que o Tratado da União Europeia (TUE) não delineava uma estratégia comum de defesa para os Estados-membros. De fato, não possuir forças militares próprias agia como uma das objeções à existência de uma política externa da UE, uma vez que ela priorizava a OTAN como provedora de mecanismos de defesa para a Europa Ocidental, embora a capacidade militar não fosse um fator determinante para se ter uma política externa

⁶⁰ OTAN. *A short history of NATO*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm. Acesso em: 6. mai. 2020.

⁶¹ Ibid.

⁶² MOURA, Aline Beltrame de. *Cidadania da União Europeia: potencialidades e limites dentro do marco jurídico europeu*. Ijuí: Unijuí, 2013. 31.

⁶³ NABLI, Bélih. L'union des Etats et les Etats de l'Union. *Pouvoirs*, n. 2, p. 113-120, 2007. p. 113.

⁶⁴ Para uma definição sobre a intimidação nuclear soviética-americana, cf. SOKOLSKI, Henry D. *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*. Diane Publishing, 2004. p. 3-4.

⁶⁵ OTAN. *Tratado do Atlântico Norte*. Washington D.C., 4 de abril de 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt. Acesso em: 6. mai. 2020.

ativa, como ilustram os casos de Costa Rica e Luxemburgo que exercem sua política exterior independentemente da existência de um exército.⁶⁶

No período de consolidação da UE, algumas propostas foram feitas no que diz respeito a uma política de defesa europeia. Em junho de 1992, a UEO instituiu as Missões Petersberg. O título II da Declaração de Petersberg (*sobre o fortalecimento do papel operacional da UEO*) trazia em seu artigo 4 a possibilidade de tropas militares provenientes dos Estados-membros da UEO serem utilizadas em missões humanitárias ou de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de gestão de crises, sem prejuízo de suas obrigações com o Tratado de Washington (OTAN) e com o Tratado de Bruxelas (UEO). As missões de Petersberg não estavam limitadas ao âmbito da UEO e, conseqüentemente, seus Estados-membros colocaram suas unidades militares à disposição da OTAN e da UE.⁶⁷

Além das Missões Petersberg, em 1996, na reunião ministerial da OTAN, ficou acertado o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e de Defesa (IESD). O objetivo dessa identidade era preparar as operações da UEO para atividades *separáveis*, mas não separadas do seio da OTAN.⁶⁸ Assim, ficou estabelecido que a OTAN ajudaria a estabelecer a IESD, mas não de modo a torná-la totalmente independente, de modo que a estrutura da OTAN ficaria disponível para uso da UEO.⁶⁹

As Missões de Petersberg e a Identidade Europeia de Segurança e de Defesa têm em comum o fato de terem sido estabelecidas dentro da UEO, a qual não abrangia todos os países da UE, embora tais medidas pudessem ser utilizadas dentro de seu espaço territorial. A Política Externa e de Segurança Comum (PESC), então segundo pilar da União, limitou-se a ter como objetivos a segurança internacional e a segurança da UE, nos termos do artigo J.1.2 do Tratado de Maastricht.

O que se denota da leitura dos objetivos da PESC delineados em Maastricht é que, em termos de objetivos estratégicos, a política externa da UE não estava estritamente direcionada à questão da defesa. Talvez a priorização pela Aliança do Atlântico nesse primeiro momento

⁶⁶ SMITH, Hazel. *European Union foreign policy: what it and what it does*. Pluto Press, 2002. p. 5.

⁶⁷ EUR-LEX. *Missões de Petersberg*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt. Acesso em: 7. mai. 2020.

⁶⁸ EUR-LEX. *Identidade Europeia de Segurança e de Defesa*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_identity.html. Acesso em: 6. mai. 2020.

⁶⁹ HUNTER, Robert E. *The European Security and Defense Policy: NATO's companion-or competitor?*. Rand Corporation, 2002. p 13.

tenha influenciado a postura de se ter a UEO como ponte entre a OTAN e a UE, principalmente pelo fato de alguns Estados-membros da UE não serem Estados-partes do Tratado da OTAN.⁷⁰

A ausência de uma estratégia de defesa dentro do quadro geral de Maastricht instou por uma reforma nas instituições europeias. Não que o TUE deixasse de fazer qualquer menção à possibilidade de criação de uma defesa comum na UE a partir da PESC, como previsto nas considerações iniciais e no artigo J.4.1 de sua primeira versão (Tratado de Maastricht),⁷¹ mas foram necessárias as reformas introduzidas pelo Tratado de Amsterdam de 1997 para que a UE possibilitasse a criação concreta de uma política de defesa comum dentro do âmbito da PESC.

Em Amsterdam, o artigo J.7.1 estabeleceu que a definição gradual de uma política de defesa comum é abrangida pela PESC, cabendo ao Conselho Europeu decidir sobre sua condução. O item também esclareceu que a criação de uma estratégia de defesa comum é compatível com as atividades já exercidas pelos Estados-partes do Tratado da OTAN e formalizou o papel da UEO como parte integrante do desenvolvimento da UE, em função de proporcionar a capacidade operacional relativa aos aspectos de defesa da PESC, nomeadamente as Missões de Petersberg, definidas no artigo J.7.2 do Tratado de Amsterdam como 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.⁷² As funções procedimentais da UEO no exercício de atividades no domínio da defesa ficaram definidas no artigo J.7.3, sob competência do Conselho Europeu.

Amsterdam pode ser considerado o prelúdio para a criação de uma política de defesa comum europeia. O tratado colocou os Estados-membros em pé de igualdade no que concerne ao estabelecimento de atividades que a UEO poderia tomar com as Missões Petersberg.⁷³

No íterim entre a assinatura do Tratado de Amsterdam (1997) e sua entrada em vigor (1999), medidas bilaterais entre França e Reino Unido com o intuito de fortalecer a ideia de

⁷⁰ NATO REVIEW. *ESDI: "Separable but not separate"?*. 1. jul. 2000. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2000/07/01/esdi-separable-but-not-separate/index.html>. Acesso em: 6. mai. 2020.

⁷¹ “RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo”. cf. EUR-Lex. *Tratado da União Europeia*. JO C 191 de 29.7.1992, p. 1—112 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>.

⁷² EUR-LEX. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1—144 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>.

⁷³ HUNTER, Robert E. *The European Security and Defense Policy: NATO's companion-or competitor?*. Rand Corporation, 2002. p 24.

defesa europeia foram negociadas nos governos do primeiro-ministro britânico Tony Blair e do ex-presidente francês Jacques Chirac em Saint-Malo, na região da Bretanha, em dezembro de 1998. A cimeira resultou na Declaração de Saint-Malo, que preconizava a capacidade para ação autônoma assegurada por forças militares na UE.⁷⁴

A Declaração conjunta⁷⁵ feita entre os governos britânico e francês ressaltava em seu primeiro artigo a necessidade de a UE estar em posição de desempenhar seu papel na arena internacional, em consonância com as possibilidades de criação de uma política de defesa estabelecidas pelo Tratado de Amsterdam. O tom da declaração era de urgência para que as mudanças relativas à política de defesa fossem implementadas na PESC e instava para que o Conselho Europeu decidisse sobre a questão, nos termos do artigo J.7 do Tratado de Amsterdam (artigo 17, na versão consolidada do Tratado da UE).

Os governos dos dois países que encabeçaram a Cimeira de Saint-Malo ainda fizeram uma ressalva importante no artigo 2 da Declaração: além de defender que a UE deveria ter forças militares autônomas para usar quando bem entendesse em resposta a eventuais crises internacionais, na busca de tais objetivos, os compromissos já firmados com a OTAN – pelos Estados-membros que dela fizessem parte – deveriam ser observados nos termos do artigo 5 do Tratado de Washington e do artigo V do Tratado de Bruxelas.

Saint-Malo foi responsável pelo primeiro consenso entre Reino Unido e França em torno da possibilidade de evolução do componente de defesa da UE, no objetivo de lhe permitir que agisse de forma independente. Não obstante sua natureza bilateral, a estratégia estava mais focada nas capacidades militares da UE do que em uma mudança institucional. O intuito era forçar as potências europeias a começarem a moldar suas forças armadas para que os Estados-membros pudessem agir em missões de paz sem depender dos EUA.⁷⁶

Após a iniciativa de Saint-Malo, o Conselho Europeu se reuniu em Colônia na Alemanha, em 1999, e emitiu um *communiqué*,⁷⁷ no qual tratou sobre a questão da política de defesa comum da UE. O Anexo III do documento foi dedicado exclusivamente à política europeia comum de segurança e de defesa e representou o consenso dos Estados-membros em

⁷⁴ GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. Foreign and security policy: civilian power Europe and American leadership. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (Org.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. Oxford University Press, 2010. p. 431-455. p. 438.

⁷⁵ UK PARLIAMENT. *Text of Joint Declaration on European Defence, UK - French Summit*. 3-4 December 1998. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199900/cmselect/cmdfence/264/26419.htm>. Acesso em: 10 mai. 2020.

⁷⁶ GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. op. cit. p. 439.

⁷⁷ PE. *Conselho Europeu de Colônia, 3-4 junho de 1999 – Conclusões da Presidência*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm. Acesso em 12. mai. 2020.

levarem adiante o projeto de defesa comum nos termos delineados pelo Tratado de Amsterdam. Ademais, as conclusões da Presidência trataram também acerca da possibilidade de integração da UEO à UE, bem como da possibilidade de Estados-membros não alinhados participarem em pé de igualdade nas operações da UE. O encontro do Conselho Europeu em Colônia foi o limiar para o estabelecimento de uma política comum de defesa, a qual foi denominada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Ademais, o acordo político feito em Saint-Malo foi mais tarde integrado ao TUE pelo Tratado de Nice.⁷⁸

No fim de 1999, quando a Presidência do Conselho Europeu passou da Alemanha para a Finlândia, foi definido o *Helsinki Headline Goal*, o qual estabeleceu o objetivo primário de implementar uma força de reação rápida de até 60 dias em operações lideradas pela União, a partir do fim de 2003.⁷⁹

A PESD, dentro do âmbito da PESC, teve suas funções a cargo do Conselho Europeu e a UE passou a atuar no cenário internacional de forma mais autônoma em relação à Aliança do Atlântico, uma vez que as atribuições da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa e da União da Europa Ocidental passaram para o âmbito da UE.

No período em que a PESD se firmava, ocorreu o atentado de 11 de setembro de 2001 e a política externa dos países ocidentais passou a focar na luta contra o terrorismo. A União Europeia rapidamente tomou várias medidas no sentido de alinhar sua política externa nesse quesito. Logo após os atentados, o Conselho Europeu adotou um plano de ação de luta contra o terrorismo, a Comissão propôs que os Estados-membros bloqueassem fundos a organizações e indivíduos suspeitos de financiar atividades terroristas e estabeleceu um grupo de peritos científicos para a luta contra o terrorismo biológico e químico.⁸⁰ Algumas posições comuns sofreram influência desse processo, sobretudo na definição da política europeia de combate ao terrorismo no que concerne à identificação de pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas (Posição Comum 2001/931/PESC)⁸¹ e no congelamento do financiamento e outros ativos financeiros destinados a tais práticas (Posição Comum 2001/930/PESC).⁸²

⁷⁸ KETVEL, M. Gisella Garbagnati. La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e di difesa. In: DRAETTA, Ugo; PARISI, Nicoletta (Org.). *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*. 3. ed. Giuffrè editore, 2010. p. 312.

⁷⁹ LINDSTROM, Gustav. The Headline Goal. *The European Union Institute for Security Studies*. 2004. p. 1.

⁸⁰ DAL RI JR, Arno. Da Europa dos mercados à Europa das prisões quando terrorismo, xenofobia e paranóia tentam entrar no direito da União Europeia. *Revista Sequência*, v. 27, n. 53, p. 173-196, 2006. p. 176.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.* p. 178-179.

No que diz respeito às relações OTAN-UE, desde o estabelecimento da Identidade Europeia de Segurança e de Defesa houve um consenso dentro da Aliança do Atlântico de que a UE deveria desempenhar um papel mais ativo, com a possibilidade de mobilização de tropas de defesa pela União sem o engajamento da OTAN – e, conseqüentemente, sem a presença dos EUA. Não obstante, na Declaração UE-OTAN sobre a PESD, a qual, em conjunto com o Acordo Berlin Plus, faz parte da Parceria Estratégica entre UE e OTAN,⁸³ há a reafirmação de que a OTAN continuará sendo o alicerce da defesa coletiva de seus membros.⁸⁴ A Secretária de Estado dos EUA, à época, Madeleine Albright, ditou o tom dos americanos em relação à PESD ao dar boas-vindas ao projeto, desde que seguisse três condições (os três “d”): i) não *dissociação* entre EUA e Europa; ii) não *discriminação* contra Estados que não fizessem parte da UE ou da OTAN (como a Turquia, que não é um Estado-membro da UE); e iii) não *duplicação* das unidades da OTAN (como quartéis-generais militares).⁸⁵

Os objetivos definidos em Helsinque foram deflagrados pela campanha da OTAN na Guerra do Kosovo, quando a lacuna existente entre as forças armadas americanas e os exércitos europeus foi exposta. Mesmo com a aprovação da OTAN e dos Estados Unidos, oficiais e acadêmicos temiam que a PESD serviria mais para reforçar a integração europeia que para desenvolver capacidades militares na UE.⁸⁶ Havia e ainda perdura o problema de que há membros da OTAN em continente europeu que não fazem parte da UE e vice-versa, situação que tornou as discussões dentro da parceria mais complicadas.

A *questão cipriota* é a divergência mais sensível da parceria entre a Aliança do Atlântico e a União Europeia. Ela envolve um conflito territorial envolvendo a Turquia (Estado-membro da OTAN) e o Chipre (aceito como membro da UE em 2004). Apesar de existir decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) condenando a Turquia por quatorze violações de direitos humanos no norte do Chipre, no caso *Chipre v. Turquia*,⁸⁷ não houve cumprimento integral da sentença por parte do governo turco e o conflito perdura até hoje. A Corte de Estrasburgo reapreciou o caso em 2014 e condenou a Turquia a uma multa de 90

⁸³ EUR-LEX. *Cooperation with NATO*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133243>. Acesso em: 11. mai. 2020.

⁸⁴ OTAN. *EU-NATO Declaration on ESDP*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm. Acesso em: 11. mai. 2020.

⁸⁵ KEOHANE, Daniel. ESDP and Nato. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)*, The European Union Institute for Security Studies, 2009. p. 128.

⁸⁶ GREVI, Giovanni; KEOHANE, Daniel. ESDP resources. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)*. The European Union Institute for Security Studies, 2009. p. 71.

⁸⁷ TEDH. *Cyprus v. Turkey*. Judgement, n. 25781/94, 10 mai. 2001.

milhões de Euros.⁸⁸ As decisões feitas pelo sistema do Conselho da Europa foram consideradas desproporcionais pelo governo turco, uma vez que este sequer reconhece a soberania da República do Chipre.⁸⁹

O ingresso do Chipre na UE se deu após o Acordo Berlin Plus, o qual, dentre outras coisas, ratificava a parceria UE-OTAN e possibilitava o acesso pelos Estados-membros da União aos recursos da OTAN para operações de gestão de crises,⁹⁰ no intuito de suceder as parcerias anteriores feitas dentro do seio da UEO.

O Berlin Plus é, na verdade, um pacote de acordos que pavimentou os interesses comuns existentes entre UE e OTAN a fim de possibilitar missões de manutenção da paz conduzidas pela União com recursos da Aliança do Atlântico.⁹¹ Entretanto, apesar de, num primeiro vislumbre, o Berlin Plus parecer selar uma parceria estratégica promissora, apenas duas operações foram realizadas com base no acordo: i) a Operação Concordia na Antiga República Iugoslava da Macedônia (quando a UE assumiu a Operação *Allied Harmony* da OTAN); e ii) a Operação Althea na Bósnia e Herzegovina. No caso da Operação Concordia, inclusive, a Turquia foi responsável por atrasar o andamento das decisões, criando dificuldades que afetariam a parceria UE-OTAN.⁹²

Desde o Berlin Plus e a entrada do Chipre na UE, a Operação Althea foi a última vez que a UE utilizou os acordos feitos no âmbito da OTAN para realizar missões. A questão turco-cipriota causou uma balcanização na cooperação, uma vez que, após a Operação Althea, as únicas hipóteses em que as duas organizações podem iniciar discussões sem a presença do Chipre são questões de desenvolvimento de capacidade.⁹³

Sem embargo, é preciso considerar que a ampliação operacional da PESD dentro da política externa da UE foi reforçada gradualmente no início dos anos 2000 até a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, contribuindo para uma maior independência da União em relação

⁸⁸ TEDH. *Cyprus v Turkey*. Just satisfaction, n. 25781/94, 12 mai. 2014.

⁸⁹ CYPRUS PRESS AND INFORMATION OFFICE. *Turkish Cypriot and Turkish Media Review 13/05/2014*. Disponível em: <http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/All/FD17989D701529BAC2257CD700419C7A?OpenDocument>. Acesso em: 15 mai. 2020.

⁹⁰ EUR-LEX. *Cooperation with NATO*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133243>. Acesso em: 11. mai. 2020.

⁹¹ KAMMEL, Arnold; ZYLA, Benjamin. Looking for a 'Berlin-Plus in reverse'? NATO in search of a new strategic concept. *Orbis*, v. 55, n. 4, p. 648-662, 2011. p. 655.

⁹² *Ibid.*

⁹³ JANIGIAN, Alan M. *The Cypriot-Turkish Conflict and NATO-European Union Cooperation*. Dissertação (Mestrado em Security Studies) – Naval Postgraduate School Monterey United States. Monterrey, p. 85, 2017. p. 59.

à Aliança do Atlântico e, conseqüentemente, diminuindo a necessidade do uso dos meios e recursos da OTAN pelas disposições do Acordo Berlin Plus.

Ambos o Tratado de Amsterdam e a Declaração de Saint-Malo impulsionaram de forma positiva as discussões acerca da criação de uma política de defesa europeia autônoma no âmbito da PESC. As reformas introduzidas no tratado reformador de 1997 e o interesse de duas potências europeias em definir uma política comum de defesa no continente que agisse de forma mais autônoma em relação à OTAN foram os catalisadores para as estratégias definidas pelas Presidências do Conselho Europeu nos encontros ocorridos em 1999 em Colônia e em Helsínki.

Institucionalmente falando, o quadro geral da PESC e da PESD se sobrepõem, porém, é importante levar em consideração as especificidades operacionais da PESD no que diz respeito ao gerenciamento de crises para justificar a criação desse subconjunto institucional dentro do seio dos pilares da UE.⁹⁴

Pouco após a criação da PESD, foi estabelecida a Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, a qual se tratou de uma estrutura de debate que resultou na proposta fracassada de Constituição Europeia em 2004.⁹⁵ No entanto, os pontos referentes à PESD foram em grande parte aplicados pela UE, sobretudo no que diz respeito à implementação da Agencia Europeia de Defesa,⁹⁶ mas também em relação aos Comitê Político e de Segurança, Comitê Militar, Estado-Maior da UE, Centro de Satélite e Grupos de Combate.⁹⁷ O grupo de trabalho encarregado pela área de defesa apresentou seu relatório final em dezembro de 2002 com as seguintes recomendações:⁹⁸ i) criação de mecanismos que possibilitem uma maior cooperação entre os Estados-membros; ii) inclusão das Missões de Petersberg em outras tarefas relacionadas à defesa; iii) criação de uma Agência Europeia de Armamentos e Investigação; e iv) inclusão de uma cláusula de solidariedade para incentivar a ajuda entre Estados-membros em tempos de crise.

Até a proposta final da Constituição Europeia (em 2004), algumas alterações a essas recomendações foram feitas, sobretudo em decorrência da crise no Iraque e do quadro de cooperação do Berlin Plus. Como a OTAN deveria ser considerada a principal estrutura de

⁹⁴ GREVI, Giovanni. ESDP institutions. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)*. The European Union Institute for Security Studies, 2009. p. 19.

⁹⁵ ALBUQUERQUE, José Gonçalves. *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) – Universidade de Coimbra. Coimbra, p. 104, 2009. p. 31.

⁹⁶ BRITZ, Malena; ERIKSSON, Arita. The European Security and Defence Policy: a fourth system of European foreign policy?. *Politique européenne*, n. 3, p. 35-62, 2005. p. 36.

⁹⁷ ALBUQUERQUE, José Gonçalves. op. cit.

⁹⁸ Ibid. p. 32.

defesa do Ocidente, a PESD teria de ser encarada como um reforço do pilar europeu da segurança, conforme acordado pelos chefes de governo das potências europeias com maior peso político (Alemanha, França e Reino Unido) em um encontro tripartido em 2003.⁹⁹

Uma política de defesa comum forte significaria, acima de tudo, a criação de um exército comum da UE,¹⁰⁰ o que não era o caso da política de defesa europeia nos moldes da PESC. Entretanto, a possibilidade de implementação de Grupos de Combate multinacionais pelos Estados-membros para a gestão de crises pode ser encarada como uma forma de se ter uma força armada comum, desde que os Estados-membros se integrassem mais em matéria de política de defesa, em nível supranacional e nas relações externas uns com os outros.¹⁰¹ Esses grupos foram formalmente previstos no *Headline Goal 2010*, o qual sucedeu o *Helsinki Headline Goal* em 2004 e previu novas atribuições à PESD a serem aplicadas até o ano de 2010.

No novo objetivo, a UE quis suplantiar as lacunas existentes nas Missões Petersberg mediante a definição das demandas operacionais para a União, embora tenha mais expandido do que definido as missões criadas no âmbito da UEO.¹⁰² O *Headline Goal 2010* demonstrou o interesse dos Estados-membros de revisarem a política de defesa supranacional para permitir que a UE respondesse de forma rápida a eventuais crises e se baseou na interoperabilidade de ações conjuntas pelos Estados-membros como meta principal.¹⁰³ Os Grupos de Combate da UE previstos no projeto tecnicamente são tropas preparadas para combate em desertos, florestas e regiões montanhosas, implementadas (em sua concepção original) dentro de quinze dias do início de uma crise e com capacidades de se sustentarem por até trinta dias após sua implementação. Ademais, a cooperação entre os Estados para esse tipo de operação também se baseia em um batalhão de armas combinadas e reforçado com elementos de suporte para combate (CS) e suporte para serviço de combate (CSS).¹⁰⁴

Criar Grupos de Combates europeus talvez tenha sido uma das abordagens mais inovadoras da política de defesa da UE na fase pré-Lisboa e seu estabelecimento, *de facto*, se deu em 2007. No entanto, eles não foram a única implementação feita no âmbito institucional

⁹⁹ ALBUQUERQUE, José Gonçalves. *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) – Universidade de Coimbra. Coimbra, p. 104, 2009. p. 34.

¹⁰⁰ BRITZ, Malena; ERIKSSON, Arita. The European Security and Defence Policy: a fourth system of European foreign policy?. *Politique européenne*, n. 3, p. 35-62, 2005. p. 51.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² QUILLE, Gerrard. The European security and defence policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU battlegroups. *European Parliament Note*, 2006. p. 15-16.

¹⁰³ HOWORTH, Jolyon. The European Security Strategy and military capacity. In: BISCOP, Sven; ANDERSSON, Jan Joel (Org.). *The EU and the European security strategy: forging a global Europe*. Routledge, 2007. p. 91.

¹⁰⁴ Ibid.

da PESD durante o período. O subconjunto institucional de defesa da PESC também fundou outras modalidades para a cooperação e que merecem nota.

Em 2004, foi fundada a Agência Europeia de Defesa. Como já mencionado, esta agência foi idealizada nos debates para a criação de uma Constituição Europeia, promovidos dentro do contexto da Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa. Apesar do fracasso do projeto, o Conselho Europeu considerou relevante adotar uma ação conjunta para estabelecer a agência que ficaria responsável por lidar com temas como desenvolvimento de capacidades de defesa, pesquisa, aquisições e armamentos.¹⁰⁵ De modo similar às demais estruturas de política externa da UE, a Agência Europeia de Defesa possui estrutura intergovernamental, porém com a diferença de poder ser conduzida pelos ministros de defesa do Conselho e atuar em cooperação com a Comissão Europeia e com as indústrias europeias de defesa.¹⁰⁶ Recentemente, além da decisão do Conselho no âmbito da PESC,¹⁰⁷ em 2015, que definiu, dentre outras coisas, seu estatuto e suas regras operacionais, foi acordado entre os Estados-membros, em 2017, o reforço da missão da agência, de modo a torná-la o operador central para atividades relacionadas com defesa financiadas pela União.¹⁰⁸

Também foram criados o Instituto de Estudos de Segurança da UE e o Centro de Satélites da UE em 2001.¹⁰⁹ O primeiro é um instituto de pesquisa com sede em Paris que possui como objetivos promover a cultura de segurança comum da UE e contribuir para o debate sobre segurança com pesquisadores com liberdade intelectual para suas investigações. O segundo é uma agência, que, não obstante também conduzir pesquisas, tem como função primordial a produção de informação a partir da observação espacial da superfície terrestre.¹¹⁰ Essas agências também têm em comum o fato de terem sido criadas por ações comuns do Conselho sobre a PESC (Ação comum 2001/554/PESC e Ação Comum 2001/555/PESC, respectivamente).

¹⁰⁵ BRITZ, Malena; ERIKSSON, Arita. The European Security and Defence Policy: a fourth system of European foreign policy?. *Politique européenne*, n. 3, p. 35-62, 2005. p. 49.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ EUR-LEX. *Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho, de 12 de outubro de 2015, que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa*. OJ L 266, 13.10.2015, p. 55–74 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1835/oj>.

¹⁰⁸ EUROPEAN DEFENCE AGENCY. *Mission*. Disponível em: <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/Missionandfunctions>. Acesso em: 20 mai. 2020.

¹⁰⁹ ALBUQUERQUE, José Gonçalves. *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) – Universidade de Coimbra. Coimbra, p. 104, 2009. p. 37.

¹¹⁰ Ibid. p. 38.

A fase pré-Lisboa ainda contou com a criação do Comitê Político e de Segurança (responsável por elaborar pareceres com recomendações para os órgãos da PESC) e do Comitê Militar (responsável pelos assuntos militares da UE), este último composto pelos chefes do Estado-Maior da UE.¹¹¹

Apesar de a parceria transatlântica ter sido proeminente na fase que precede à ratificação do Tratado de Lisboa, sobretudo em razão da hegemonia de Washington, é claro o avanço que a política de defesa da UE teve em questão de autonomia nos seus 10 primeiros anos com a criação de diversas agências para compor sua estrutura. As negociações franco-britânicas em Saint-Malo e o Tratado de Amsterdam foram imprescindíveis para o desenvolvimento e fortalecimento da PESC mediante mecanismos de defesa, bem como ajudaram a delinear as veredas de cooperação e interoperabilidade que mais tarde viriam a ser definidas pelo Conselho. Com o Tratado de Lisboa, já numa estrutura em que não há mais os pilares, a Política Europeia de Segurança e Defesa passaria a ser denominada Política Comum de Segurança e Defesa.

2.4 O TRATADO DE LISBOA E A REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

Maastricht foi responsável por institucionalizar a UE. Após a sua entrada em vigor, algumas reformas do TUE foram realizadas; a maior parte dessas reformas tinha como escopo o alargamento da União, mas elas também foram responsáveis pela adoção de modificações estruturais do funcionamento da PESC, como, por exemplo, a implementação das Missões de Petersberg no Tratado de Amsterdam, o qual também foi responsável por colocar em desenvolvimento a política de defesa comum da União, uma vez que o Tratado de Maastricht, embora previsse nos *considerandos* a possibilidade de implementação de uma defesa comum dentro da UE (*RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum [...]*)¹¹², não delimitava uma estratégia de defesa para o recém-criado segundo pilar. O protagonismo da OTAN, sobretudo com os EUA, após o fim da Guerra Fria,

¹¹¹ALBUQUERQUE, José Gonçalves. *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) – Universidade de Coimbra. Coimbra, p. 104, 2009. p. 50-51.

¹¹² EUR-LEX. *Tratado da União Europeia*. JO C 191 de 29.7.1992, p. 1—112 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>.

foi primordial para que esta aliança ficasse responsável pelos assuntos de defesa, mesmo após a criação da PESC.

A fase imediatamente pré-Lisboa teve o estigma do fracasso da Constituição Europeia, fruto das discussões ocorridas dentro da Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa. Apesar da maioria dos Estados-membros ter aceitado a proposta, a Constituição não foi capaz de passar nos referendos nos Países Baixos e na França. O constitucionalismo europeu transferiria mais questões relativas à soberania para a esfera pós-nacional.

O aparato institucional europeu é comumente criticado por ser tecnocrata e não muito adepto a critérios democráticos. O filósofo e sociólogo Jürgen Habermas defende que a UE poderia agir de forma política e com legitimação democrática para criar um modelo de sociedade pós-nacional cosmopolita e, apesar do malogro do projeto de Constituição Europeia, o Tratado de Lisboa seria o caminho mais distante já percorrido em busca dessa maior harmonia supranacional.¹¹³ Maior legitimidade democrática na Europa implicaria numa maior identificação dos cidadãos dos Estados-membros com sua afiliação europeia.

Em relação à legitimação da democracia pós-nacional, Habermas já havia alertado para quatro posições em relação a ela: i) eurocéticos (*Euroskeptiker*); ii) pró-mercado europeu; iii) eurofederalistas e iv) partidários da *global governance* (cosmopolitas).¹¹⁴ Para o autor, os eurocéticos entendem a adoção de uma moeda única para a União como algo fundamentalmente errado ou precipitado, os adeptos do movimento pró-mercado europeu preconizam o euro como consequência lógica e necessária para a conclusão do mercado interno, os eurofederalistas defendem uma constituição política para a UE como fundamento legitimador das decisões supranacionais e, por fim, os cosmopolitas creem que a UE, como Estado confederado, poderia ser a base inicial para uma *política interna mundial*.¹¹⁵

Divergências existentes entre essas posições evidenciaram que o projeto de uma Constituição da Europa não era um ideal homogêneo dentro do continente. A supranacionalização de muitos aspectos da política interna dos Estados-membros pode ter gerado a desconfiança que fez com que dois países de peso político relevante na UE não aderissem ao projeto.

¹¹³ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa: um ensaio*. Tradução: Denilson Luis Werle; Luiz Repa; Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. p. 49.

¹¹⁴ HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 113.

¹¹⁵ *Ibid.* p. 113-114.

Essas posições se acentuariam em suas diferenças com a crise da moeda única e com os fluxos migratórios. Ulrich Beck, ao aplicar sua teoria da sociedade de risco à crise do euro, demonstrou que já não era mais possível distinguir uma situação de normalidade de uma de excepcionalidade, uma vez que a exceção não estava mais adstrita ao nível do Estado-nação e, conseqüentemente, a UE precisou de encarar uma *emergência transnacional*.¹¹⁶ Esta percepção ajuda a entender porque problemas supranacionais não devem ser vistos apenas do ponto de vista do Estado e que uma política que traga maior cooperação entre os membros da UE pode ser mais vantajosa que manter a intergovernabilidade como principal meio de se tomar decisões nas instituições europeias.

As negociações dentro da UE para uma maior supranacionalidade das instituições continuaram a ocorrer após o fracasso do projeto constitucional europeu. Em dezembro de 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa, o qual entrou em vigor dois anos depois. Esse documento fez várias reformas significativas na estrutura institucional europeia, incluindo um papel reforçado do Parlamento Europeu, o qual passou a estar em pé de igualdade com o Conselho nos que diz respeito a procedimentos legislativos ordinários, com o propósito de colocar fim na soberania *dividida* entre cidadãos e Estados-membros nas instituições políticas da UE.¹¹⁷

O Tratado de Lisboa também abandonou a estrutura de pilares criada em Maastricht em prol do novo sistema de competências e fez algumas mudanças significativas em relação à PESC, com especial destaque à criação do Serviço Europeu para a Ação Externa, somada às reformulações de antigos papéis dentro da política externa, a saber, da PESD e do Alto Representante da PESC, ambos com denominações e funções novas após Lisboa.

Assim, a presente seção será dividida em três partes para tratar das reformas de Lisboa e cada uma abordará um determinado ponto do tratado reformador, com o fim de contextualizar sua imprescindibilidade e de apontar as principais mudanças ocorridas no âmbito da PESC.

2.4.1 O novo modelo da arquitetura institucional europeia

Na fase pré-Lisboa, não houve grandes mudanças no modelo institucional europeu. De fato, se desconsiderada a criação da estrutura de pilares em Maastricht, muito pouco foi alterado

¹¹⁶ BECK, Ulrich. *German Europe*. Tradução: Rodney Livingstone. Cambridge: Polity, 2013. p. 27.

¹¹⁷ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa: um ensaio*. Tradução: Denilson Luis Werle; Luiz Repa; Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. p. 71.

em termos de como se fazer política e tomar decisões antes da criação da UE. Tecnicamente, após a criação das Comunidades, alterações significativas ocorreram com a primeira reforma, promovida pelo Tratado de Bruxelas (Tratado de Fusão de 1965) – quando houve a unificação das Comunidades –, com a transformação da assembleia parlamentar em um modelo de eleição direta e com a criação do Conselho Europeu para reunir regularmente os chefes de Estado e Governo.¹¹⁸ O padrão triangular dos procedimentos legislativos nas mãos do Parlamento, do Conselho e da Comissão, supervisionados por um tribunal supranacional, permaneceu inalterado por décadas.¹¹⁹

Sutilezas nas reformas mais recentes, mormente nas revisões do TUE, foram responsáveis por uma alteração no paradigma da relação das três instituições (Parlamento-Conselho-Comissão) com a extensão progressiva da codecisão entre Parlamento e Conselho nos procedimentos legislativos,¹²⁰ de forma a equilibrar o peso de cada uma dessas três instituições dentro da UE.

Após a falha do projeto constitucional europeu, foi aberta uma Conferência Intergovernamental em 2007 para a elaboração de um tratado reformador europeu, o qual foi assinado alguns meses depois em Lisboa. O tratado revisou o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia,¹²¹ este último renomeado para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O Tratado de Lisboa teve como inspiração algumas das mudanças institucionais que teriam sido feitas com o tratado constitucional e foi assinado num contexto de alargamento da União, que no momento contava com 27 Estados-membros.

Na síntese produzida pelo serviço EUR-Lex da UE,¹²² é possível visualizar seus objetivos, pontos-chave e as alterações feitas pelo processo de Lisboa. De acordo com o serviço, os objetivos firmados no tratado são dois: i) reformar o funcionamento e as modalidades de tomada de decisão da UE; ii) reformar políticas internas e externas, sobretudo ao dar mais poderes legislativos ao Parlamento Europeu.

¹¹⁸ CHRISTIANSEN, Thomas. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive “Institutional Balance”?. In: BIONDI, Andrea; EECKHOUT, Piet; RIPLEY, Stefanie (Org.). *EU Law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012. p. 228.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ EUR-LEX. *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*. JO C 306 de 17.12.2007, p. 1—271 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>.

¹²² EUR-LEX. *Tratado de Lisboa*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0033>. Acesso em: 24 mai. 2020.

Em relação às alterações feitas na política institucional, a principal se deu com a nova postura a ser adotada em relação ao Parlamento, o qual passou a ser composto por representantes dos cidadãos da UE e não mais por representantes dos povos dos Estados-membros, estabelecendo uma via mais democrática entre os membros do parlamento e o eleitorado. Os poderes legislativos também foram aumentados em Lisboa com o novo processo legislativo ordinário (artigo 289 e 294, TFUE) – basicamente um alargamento da codecisão para abranger outras áreas da política europeia. O Presidente da Comissão Europeia também passou a ser escolhido pelo Parlamento, nos termos do artigo 17 do TUE.

Outras mudanças substanciais nas instituições ocorreram também no Conselho Europeu, no Conselho da UE, na Comissão Europeia, no Tribunal de Justiça da União Europeia e no Banco Central Europeu. Destaque-se que, no caso do Conselho, novas regras de votação por maioria qualificada foram definidas para corresponder, no mínimo, a 55% dos Estados-membros e 65% da população da UE.

No âmbito da PESC, objeto de pesquisa do presente trabalho, foi criado o cargo de Vice-presidente da Comissão e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (anteriormente Alto Representante da PESC) para presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros (artigo 18, TUE). Também foi criado o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) para servir de corpo diplomático da UE, bem como foi introduzida uma cláusula de defesa mútua entre os países da UE.

Com o fim da estrutura de pilares, o Tratado de Lisboa a substituiu por uma nova repartição de competências definidas nos artigos 3, 4 e 6 do TFUE:¹²³ competências exclusivas (só a UE pode legislar), competências partilhadas (Estados-membros podem legislar se a UE ainda não o tiver feito) e de apoio (UE apoia, coordena ou complementa políticas nacionais). A abolição do sistema de pilares resultou na ampliação das matérias objeto de comunitarização e colocou a PESC (antigo segundo pilar) sob o rol de políticas setoriais da União.¹²⁴

Da síntese do serviço da UE, ainda é importante destacar a criação da iniciativa cidadã,¹²⁵ a qual permite que cidadãos apresentem propostas de lei perante a Comissão (artigo 3, TFUE), e o reconhecimento da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como

¹²³ MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 43, n. 118, p. 15-59, 2013. p. 40.

¹²⁴ *Ibid.* p. 57.

¹²⁵ MOURA, Aline Beltrame de. *Cidadania da União Europeia: potencialidades e limites dentro do marco jurídico europeu*. Ijuí: Unijuí, 2013. p. 93-97.

tratado vinculativo de mesmo nível e valor jurídico dos tratados principais da UE (artigo 11, TFUE). Por fim, o artigo 50 do TFUE estabeleceu um procedimento de saída da UE, o que permitiu a retirada do Reino Unido posteriormente, conhecida como Brexit.

Ao incluir muitas das previsões do tratado constitucional e conseguir passar da fase de ratificação, o Tratado de Lisboa introduziu várias práticas para conduzir a uma maior institucionalização da UE e é considerado o ponto culminante do longo processo de reformas de tratados iniciado com as negociações do Ato Único Europeu em 1985.¹²⁶ Apesar de não ter se tornado o estabelecimento de uma ordem constitucional europeia, Lisboa modificou estruturalmente o funcionamento da UE, tornando inviável outra reforma institucional nos próximos anos.

2.4.2 O Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e o Serviço Europeu para a Ação Externa

No âmbito da política externa, algumas mudanças conduziram os rumos da UE como ator global nessa nova fase sem a estrutura de pilares. O artigo 27 do TUE passou a ter duas novas figuras após Lisboa: o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (VP/AR) e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).¹²⁷ Essas duas inovações passaram a fazer parte integrante da PESC e deram maior coerência à União enquanto ator internacional.¹²⁸

Conforme o artigo 27.1 do TUE, o VP/AR, além de presidir o Conselho dos Negócios Estrangeiros, contribui com propostas para a elaboração da PESC e assegura a execução das decisões do Conselho Europeu e do Conselho da UE. O artigo 27.2 delinea sua função como representante da União em matéria da PESC para conduzir o diálogo com terceiros em nome da UE e expressar a posição da UE perante organizações internacionais e conferências internacionais, fazendo as vezes de um ministro dos negócios estrangeiros na esfera supranacional.

¹²⁶ CHRISTIANSEN, Thomas. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive “Institutional Balance”?. In: BIONDI, Andrea; EECKHOUT, Piet; RIPLEY, Stefanie (Org.). *EU Law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012. p. 231.

¹²⁷ EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (Versão consolidada)*. JO C 326 de 26.10.2012, p. 13—390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). JO C 326 de 26.10.2012, p. 13—390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

¹²⁸ AGGESTAM, Lisbeth. New actors, new foreign policy: EU and enlargement. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Timothy (Org.). *Foreign policy: theories, actors, cases*. 2. ed. Oxford University Press, 2012. p. 467.

O papel do VP/AR se desenvolve no âmbito de assegurar a harmonização entre as diferentes políticas externas dos Estados-membros para garantir uma melhor aplicação da política externa da UE. Para tal, o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é cumulado com o de Vice-Presidente da Comissão Europeia, no intuito de facilitar o alcance de maior consistência entre várias políticas externas domésticas.¹²⁹

A escolha do VP/AR ocorre pelo Conselho Europeu e pelo Parlamento Europeu para a permanência de até dez anos no cargo (dois mandatos de cinco anos). Ele fica sujeito ao Conselho da UE para que lidere, gerencie e implemente a PESC. Como Vice-Presidente da Comissão, ele fica responsável por todas as atividades desta no que diz respeito às relações externas, sejam elas indiretas ou em conjunto com outros membros da Comissão.¹³⁰ Sua eleição é feita por maioria qualificada do Conselho Europeu e com o aval do Presidente da Comissão Europeia. Ademais, seu mandato pode ser encerrado por motivo de oportunidade política pelo Conselho Europeu.¹³¹

Após os anos de Javier Solana no cargo de Alto Representante da PESC na fase pré-Lisboa, a primeira pessoa a assumir o cargo de VP/AR com as inovações do Tratado de Lisboa foi a britânica Catherine Ashton. O começo de seu mandato foi considerado um pouco tumultuado, já que o cargo exigia muito e os recursos à sua disposição eram meramente virtuais. Foi necessário um ano para alcançar uma decisão no SEAE e outro para que ele passasse a ser totalmente operacional em Bruxelas.¹³² Além de ter praticamente construído o SEAE, Ashton conseguiu alguns feitos politicamente notáveis, como o acordo entre Belgrado e Pristina, que conseguiu auxiliar para que sua finalização ocorresse em abril de 2013. Ademais, não obstante a escalada de tensão entre o Ocidente e o Oriente Médio na fase imediatamente pós-Lisboa, ela foi a única oficiala ocidental a ter permissão de visitar o ex-presidente egípcio Mohamed Morsi na prisão e de manter uma relação estável com o Irã até poder preparar um acordo preliminar

¹²⁹ AGGESTAM, Lisbeth. New actors, new foreign policy: EU and enlargement. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Timothy (Org.). *Foreign policy: theories, actors, cases*. 2. ed. Oxford University Press, 2012. p. 466.

¹³⁰ GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. Foreign and security policy: civilian power Europe and American leadership. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (Org.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. Oxford University Press, 2010. p. 453.

¹³¹ DRAETTA, Ugo. *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*. 5. ed. Giuffrè editore, 2009. p. 129.

¹³² MISSIROLI, Antonio (Org.). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook*. European Union Institute for Security Studies, 2016. p. 23.

quando Hassan Rouhani assumiu a presidência do Irã em 2013. Esses feitos mostraram sua habilidade de gerir as relações externas com uma *diplomacia silenciosa*.¹³³

Ressalte-se também que dentre as funções do VP/AR está o gerenciamento da Agência Europeia de Defesa e do SEAE. Efetivamente, houve uma série de funções destinadas ao VP/AR que, não obstante parecerem necessárias, dada a natureza do cargo e de suas atribuições, podem pôr em xeque a efetividade de sua atuação.

Além dessa figura, o artigo 27 do TUE também criou o SEAE para auxiliar o VP/AR na representação externa da UE. Este serviço pode ser descrito como um corpo diplomático da UE com a função de garantir os objetivos de coerência e eficácia da PESC, chefiados pelo VP/AR. Ele conta tanto com oficiais do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão envolvidos em negócios estrangeiros quanto com diplomatas indicados pelos serviços diplomáticos dos Estados-Membros.¹³⁴

O serviço diplomático da União foi pensado para ser um corpo autônomo aparte das instituições da UE, separado do Conselho e da Comissão, consistindo numa estrutura *sui generis*, com seu próprio orçamento administrativo, implementado pelo VP/AR com parte do orçamento da União, ainda que sem recursos operacionais próprios.¹³⁵

Apesar da ratificação do Tratado de Lisboa ter ocorrido no final de 2009, o SEAE só se tornou operacional em 2011. A decisão que estabeleceu a organização e o funcionamento do SEAE foi feita pelo Conselho (2010/427/UE) em julho de 2010.¹³⁶ A decisão definiu o papel do SEAE no apoio ao Alto Representante em seus mandatos, nos trabalhos relativos tanto à PESC quanto à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), nos termos dos artigos 18 e 27 do TUE, bem como na função de assistir o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Comissão quando, no exercício de sua função, estejam a desempenhar funções ligadas às relações externas. Ademais, o SEAE possui um importante papel na escolha dos diretores e chefes das agências da PCSD (Institutos de Estudos de Segurança, Centro de

¹³³ MISSIROLI, Antonio (Org.). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook*. European Union Institute for Security Studies, 2016. p. 23.

¹³⁴ DRAETTA, Ugo. *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*. 5. ed. Giuffrè editore, 2009. p. 130.

¹³⁵ MISSIROLI, Antonio (Org.). op. cit. p. 32.

¹³⁶ EUR-LEX. 2010/427/UE: *Decisão do Conselho, de 26 de Julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa*. JO L 201 de 3.8.2010, p. 30—40 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>.

Satélites da UE e Agência Europeia de Defesa), as quais possuem um papel de suporte ao serviço, especificamente na política de segurança e na estrutura da PCSD.¹³⁷

O Conselho firmou uma revisão para o SEAE para o ano de 2013, em que se seguiram inúmeras propostas e recomendações, visando melhorar o funcionamento e a estrutura do serviço, sobretudo no que diz respeito ao papel de criar uma posição forte para a UE na arena internacional.¹³⁸

2.4.3 A PESC no Tratado de Lisboa

Além da criação do VP/AR e do SEAE e da transformação da PESD em PCSD, à PESC foram atribuídas algumas outras mudanças no Tratado de Lisboa.

Primeiramente, a abolição da estrutura de pilares fez com que várias áreas de atuação institucional da UE passassem para o âmbito das novas competências introduzidas em Lisboa. No caso da PESC, a qual era o segundo pilar da UE até a ratificação do Tratado de Lisboa, não houve sua implementação dentro das novas competências criadas (exclusiva, partilhada e de apoio), porém, ela foi inserida dentro das competências especiais em que a UE desempenharia papel específico ou além do estipulado no tratado.¹³⁹ Esta competência, entretanto, não deve ser confundida com as competências externas da União, previstas nos Títulos II-VI do TFUE, que permitem a ação externa da UE fora da PESC, como por exemplo dentro da Política Comercial Comum ou em acordos feitos com Estados terceiros.¹⁴⁰

O Tratado de Lisboa não fez que a PESC ascendesse ao nível supranacional e, conseqüentemente, embora seja difícil distinguir a área de atuação da PESC e das competências especiais do rol das relações externas da União, uma vez que estão elencadas nas previsões comuns, a PESC continua atuando em regime intergovernamental, enquanto as demais competências externas da UE possuem aspecto supranacional, de modo que, nos termos do artigo 40 do TUE, a PESC não afeta a aplicação dos procedimentos nem a extensão dos poderes das instituições que podem exercer as competências pré-estabelecidas pelos tratados.¹⁴¹

¹³⁷ REHRL, Jochen. The EEAS: legal basis – state of affairs – perspective. In: DIALER, Doris; NEISSER, Heinrich; OPITZ, Anja (Org.). *The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*. Innsbruck University Press, 2004. p. 61.

¹³⁸ Ibid. p. 62.

¹³⁹ COMISSÃO EUROPEIA. *Domínios de intervenção da UE*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_pt. Acesso em: 26 mai. 2020.

¹⁴⁰ SCHÜTZE, Robert. *European constitutional law*. Cambridge University Press, 2012. p. 192-194.

¹⁴¹ Ibid. p. 197.

De fato, no que concerne à PESC, a competência da União não pode ser considerada exclusiva nem partilhada (concorrente) com os Estados-membros. Tampouco a PESC se configura em uma competência paralela dos Estados-membros,¹⁴² dado o seu aspecto intergovernamental. Nesse sentido, a redação do artigo 24.1 do Tratado de Lisboa dispõe expressamente que a PESC está sujeita a regras e procedimentos específicos – a particularidade que a coloca no rol de competências especiais/particulares. O artigo 40 do TUE é justamente uma norma para regular o âmbito específico de aplicação da interferência recíproca entre o domínio da PESC e da competência externa da União.¹⁴³

Na parte material da PESC, foram introduzidas cláusulas de solidariedade (artigo 222, TFUE) e de defesa mútua (artigo 42.7). A primeira faz com que os Estados-membros, num *espírito de solidariedade*, providenciem ajuda uns aos outros em casos em que um Estado-membro seja vítima de ataque terrorista ou de catástrofe natural ou de origem humana. Por sua vez, a defesa comum funciona mais ou menos como uma versão regional do artigo 5 do Tratado da OTAN e possibilita a assistência mútua entre os Estados-membros caso algum país seja alvo de agressão armada no seu território, em conformidade com o artigo 51 das Carta das Nações Unidas. No caso da cláusula de defesa mútua, fica a cargo dos Estados-membros definirem que tipo de auxílio será prestado.¹⁴⁴

As Missões de Petersberg foram finalmente redefinidas em Lisboa e estendidas para abranger operações conjuntas de desarmamento, tarefas humanitárias e de resgate, assessoria militar, tarefas de assistência, tarefas de manutenção da paz e de prevenção de conflitos, tarefas de utilização de forças de combate e de gerenciamento de crises, incluído processos de paz e estabilização pós-conflito. Todo esse alargamento das missões foi feito com a ideia de combater o terrorismo e apoiar estados terceiros a fazer o mesmo em seus territórios.¹⁴⁵ Vale ressaltar o papel do Conselho Europeu, o qual conta com um presidente em tempo integral com mandato de dois anos e meio e assegura a representação da União em assuntos relativos à PESC.¹⁴⁶

Por fim, a PESC, no tocante ao processo de tomada de decisão, não foi agraciada diretamente com a alteração para a votação por maioria qualificada, como outros domínios da

¹⁴² ADAM, Roberto; TIZZANO, Antonio. *Manuale di diritto dell'Unione europea*. G. Giappichelli Editore, 2017. p. 810.

¹⁴³ Ibid. p. 810-811.

¹⁴⁴ GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. Foreign and security policy: civilian power Europe and American leadership. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (Org.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. Oxford University Press, 2010. p. 453.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

UE, mantendo o critério de unanimidade como o padrão nas decisões do Conselho, embora flexibilizações tenham sido feitas em Lisboa, como a *abstenção construtiva* e a cláusula passarela, as quais serão tratadas no próximo capítulo, dedicado ao processo de tomada de decisão da PESC.

3 O PROCEDIMENTO DE TOMADA DE DECISÃO DA PESC E A PROPOSTA DE REFORMA

O capítulo anterior apresentou a forma que a UE lida com sua política externa desde a criação das Comunidades Europeias. Não obstante sempre ter existido uma forma de política aplicável nas relações da Comunidade com países terceiros, os Estados-membros focaram suas políticas comunitárias no âmbito interno e deixaram a política externa da Comunidade em segundo plano por bastante tempo. Esta postura mais conservadora é coerente com o contexto da segunda metade do século XX e com o espírito do pós-Guerra europeu com um continente dividido pela Cortina de Ferro. A realidade material do período exigia que a maioria dos países europeus estivessem vinculados à OTAN ou ao Pacto de Varsóvia.

Diante desse cenário, a cooperação política surgida na era pré-Maastricht se focou, num primeiro momento, em relatórios informais feitos pelos Estados-membros da Comunidade. Esses relatórios continham sobretudo orientações sobre política externa para os Estados e não necessariamente possuíam um caráter deliberativo para a definição de uma política externa europeia. A *positivação* da Cooperação Política Europeia no Ato Único Europeu em 1986 e a criação da PESC em 1993 ressaltaram o aspecto intergovernamental de como a Comunidade lida com seus assuntos externos, dada a delicadeza de se tratar desses assuntos de forma supranacional em uma Comunidade heterogênea.

Posicionar a PESC como um pilar próprio da UE foi uma estratégia para a manutenção de uma política externa intergovernamental, ao mesmo tempo em que a colocou para além do alcance de intervenções do Tribunal de Justiça e do Parlamento Europeu. Essa postura perene no seio das relações exteriores da Comunidade e, posteriormente, da União resultou no modelo de tomada de decisões presente até hoje nas deliberações do Conselho da UE sobre política externa.

A análise do sistema de votação da UE e, conseqüentemente, do Conselho se apresenta aqui como uma forma de compreender a forma em que o processo de tomada de decisões resultou na discussão da proposta de sua reforma institucional. O exame não ficará restrita à política externa após o estabelecimento da estrutura de pilares e exporá também a forma com a qual as Comunidades decidiam questões de política externa na era pré-Maastricht.

3.1 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO SOBRE POLÍTICA EXTERNA NA EUROPA PRÉ-MAASTRICHT

A estrutura de pilares criada em Maastricht firmou o modelo de tomada de decisão a ser tomado nos anos iniciais da União Europeia. Antes disso, as formas embrionárias da PESC elaboravam documentos que refletiam na postura da Comunidade em relação a países terceiros, mas que eram feitos de forma distintas das atuais decisões do Conselho.

Nos anos iniciais da Comunidade, o peso institucional da política externa europeia não era tão relevante, já que ela era abordada de forma distinta da atuação da PESC, embora os Estados também tivessem de se posicionar em conjunto nas relações externas comunitárias em determinados assuntos. Semelhanças a parte, essas posições não podem ser equiparadas àquelas realizadas pelo Conselho após a criação da União, uma vez que não eram vinculativas aos Estados-membros.

A Política Comercial Comum foi responsável por tratar das questões relativas à política externa no período de criação das Comunidades, nomeadamente a política de exportação e questões aduaneiras. O preâmbulo dos Tratados de Roma já apresentava a proposta de uma Política Comercial Comum como um dos objetivos da comunidade, em conjunto com a criação de uma tarifa aduaneira comum. Tal proposta se concentrava no estabelecimento de relações externas das Comunidades com países terceiros.

Por ter seu escopo voltado para as relações comerciais com países terceiros, o âmbito da Política Comercial Comum não tratava especificamente do núcleo duro das relações externas, como a política de defesa e a tomada de posições e ações comuns, dada a existência de reservas dos Estados-membros em relação às recém-formadas Comunidades. Além disso, como as questões eram tratadas no âmbito das negociações com países terceiros, não havia deliberações no sentido das tomadas de decisões mandatórias para os Estados-membros, como na PESC.

O preâmbulo dos Tratados de Roma, mais especificamente o Tratado que criou a Comunidade Econômica Europeia em 1957 (Tratado CEE), fazia menção à intenção dos Estados fundadores da Comunidade de suprimir progressivamente as restrições ao comércio internacional por meio de uma Política Comercial Comum.¹⁴⁷ Ao instituir uma comunidade

¹⁴⁷ EUR-LEX. Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. 1957. ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>.

econômica entre as Altas Partes Contratantes, o Tratado de Roma deu força de princípio para a Política Comercial Comum, estabelecendo inclusive uma tarifa aduaneira comum para Estados terceiros.

No momento da criação da Comunidade, as Altas Partes Contratantes se ocuparam de tratar da relação com os países não integrantes da Comunidade, mesmo que de forma restrita aos assuntos relativos ao comércio internacional. Apesar dessa limitação, é importante destacar o papel determinante da forma de interação da Comunidade com países terceiros nesse primeiro momento de integração europeia.

Este foco no comércio internacional não impediu, por exemplo, que a Política Comercial Comum se posicionasse ou estabelecesse medidas que afetassem a política externa de forma geral. Em razão disso, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias precisou se posicionar em algumas oportunidades para tratar dos limites da Comunidade nesse âmbito ao equiparar as ações da Política Comercial Comum em matéria de política externa àquelas de um Estado.¹⁴⁸ Sendo as atividades da Comunidade análogas às de um Estado, os Estados-membros não poderiam ir de encontro a essas ações. De igual maneira, em outro parecer, ao tratar sobre o *draft* do Acordo Internacional sobre a Borracha Natural, o Tribunal considerou as relações com Estados terceiros parte da Política Comercial Comum, independentemente de o objeto tratado possuir relevância política, como no caso do látex.¹⁴⁹

Ao se considerar que a Política Comercial Comum se situa numa esfera diversa da PESC e da própria Cooperação Política Europeia, seu âmbito institucional é distinto daquele existente nas instituições focadas no intergovernamentalismo e nas decisões por unanimidade. A atuação da Política Comercial Comum nos primeiros anos da Comunidade era focada na produção e no comércio de produtos industriais, uma vez que a indústria era a principal atividade comercial empregadora das Altas Partes Contratantes. Esta situação seria mais tarde alterada quando o principal empregador da UE passou a ser o setor de serviços.¹⁵⁰ A passagem da atividade industrial para o setor de serviços se deu sobretudo pela forte concorrência dos novos países industrializados nos setores tradicionais e pelas mudanças econômicas decorrentes da introdução de novas tecnologias.

¹⁴⁸ TJUE. *Parecer 1/75*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1975:145. 1975.

¹⁴⁹ TJUE. *Parecer 1/78*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:224. 1979.

¹⁵⁰ EUR-LEX. *Die gemeinsame Handelspolitik*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:a20000>.

As opiniões supracitadas, envolvendo a Política Comercial Comum, emitidas pelo antigo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, podem ser utilizadas também para entender o funcionamento da política externa pré-Maastricht. Os pareceres não apenas mencionavam casos em que a Política Comercial Comum poderia atuar em assuntos diretamente relacionados à política externa, mas também esclareciam certos dispositivos previstos nos Tratados de Roma que possuíam natureza vaga no que concerne aos limites da atuação da Política Comercial Comum.

O motivo que suscitou a discussão acerca da analogia ao Estado em política externa, no Tribunal de Justiça, foi o projeto de relatório para o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o acordo relativo a uma norma para as despesas locais, uma vez que não havia esclarecimento acerca da forma de participação da Comunidade Econômica Europeia no acordo.

Na admissibilidade do parecer, foi definido o alcance do artigo 228 do Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Este dispositivo prevê que as instituições europeias, a saber o Conselho e a Comissão, bem como qualquer Estado-membro, podem submeter um pedido de parecer ao Tribunal de Justiça acerca da compatibilidade de um acordo envolvendo a Comunidade e outros Estados ou entre uma organização internacional com o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia.

Como o item 2 do artigo 228 fixava a vinculação das instituições da Comunidade e dos Estados-membros com os acordos celebrados, o Tribunal de Justiça passou a exercer uma espécie de controle de convencionalidade sobre a conformidade dos acordos com os tratados fundadores da UE, similar ao *modus operandi* das cortes domésticas ao realizar o controle de constitucionalidade com as Constituições. Enquanto comumente se entende por controle de convencionalidade a análise de compatibilidade de leis não apenas com as Constituições domésticas, mas também com os tratados internacionais,¹⁵¹ por analogia a verificação de compatibilidade pelo Tribunal de Justiça dos acordos celebrados entre organizações internacionais ou Estados e a Comunidade pode ser enquadrada nesta concepção. Ademais, o conceito não é de todo estranho no território da UE, onde, por exemplo, os tribunais judiciais e

¹⁵¹ GUERRA, Sidney. Controle de convencionalidade. *Revista Jurídica*, v. 1, n. 46, p. 1-21, 2017. p. 6.

administrativos franceses exercem o controle de convencionalidade das leis e dos regulamentos relacionados aos compromissos internacionais da União Europeia.¹⁵²

Ao analisar a admissibilidade do pedido, o Tribunal de Justiça entendeu que o acordo celebrado entre a Comunidade e a OCDE é abrangido pela definição de “acordo” prevista no artigo 228 do Tratado que institui a Comunidade Europeia, não se opondo à admissibilidade do pedido de parecer.

No que diz respeito à resposta das questões suscitadas, a saber, se a Comunidade possuía competência para concluir um acordo com a OCDE sobre uma norma para despesas locais e se a competência da Comunidade era exclusiva, o Tribunal de Justiça opinou de forma positiva para ambos os questionamentos e deu à Comunidade competência exclusiva para realizar acordos com a OCDE.¹⁵³ Em consequência disso, antes do Ato Único Europeu de 1986, era possível visualizar a Comunidade desempenhando papel de ator nas relações internacionais, com base nos tratados fundadores e com o aval do Tribunal de Justiça. O caráter específico de política de exportação do acordo realizado com a OCDE não retirou o caráter de política exterior da Política Comercial Comum, independentemente da inexistência de um corpo próprio na Comunidade para realizar atividades de política externa em sentido estrito.

Outro acordo que passou pelo aval do Tribunal de Justiça diz respeito à compatibilidade de um tratado onusiano com o Tratado CEE. Novamente o artigo 228 foi invocado pela Comissão, desta vez para que o Tribunal analisasse se o *draft* do Acordo Internacional sobre a Borracha Natural era compatível com as disposições do tratado fundador, em particular no que diz respeito à competência da Comunidade para celebrar tal tratado.

A principal divergência surgida nessas negociações se deu entre as posições da Comissão e do Conselho para delimitar os poderes da Comunidade e dos Estados-membros para celebrar o acordo em questão. Para a Comissão, a Comunidade possuía competência exclusiva para assinar o tratado, de modo que ela assumiria, mediante suas instituições e intermediários, todos os direitos e obrigações inerentes a uma parte contratante. Por sua vez, o Conselho preconizava que o tratado em questão ficava de fora do quadro da política comercial e, portanto, a natureza do objeto do tratado invocava uma divisão de poder entre os Estados-membros e a Comissão por meio de uma competência mista. O Tribunal de Justiça notou que a

¹⁵² FERREIRA, Livia da Silva. A relação entre União Europeia e a questão prioritária de constitucionalidade do direito francês. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, n. 4, p. 165-187, 2015. p. 173.

¹⁵³ TJUE. *Parecer 1/75*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1975:145. 1975.

competência da Comunidade não foi contestada por nenhuma das instituições, apenas sua exclusividade para celebrar o acordo.¹⁵⁴

Mesmo se tratando de temática política relativa às relações norte-sul em importação e exportação de commodities, o Tribunal de Justiça opinou pela competência exclusiva da Comunidade, caso o seu orçamento fosse o responsável por manter as operações do depósito regulador [*buffer stock*]. Se por outro lado, o ônus recaísse sobre algum dos Estados-membros, a Comunidade perderia a competência exclusiva e o Estados-membros poderiam ser parte contratantes do acordo. No fim, o parecer consultivo concedeu à Comunidade competência exclusiva para realizar este acordo no seio da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.¹⁵⁵

O que é importante destacar desses casos situados no seio da Política Comercial Comum é que eles não estavam diretamente relacionados à política externa em sentido estrito, diferenciando-se da atual PESC por uma questão de *telos*. Independentemente do conteúdo das negociações tratadas na política comercial da Comunidade, a política externa europeia não era o escopo desses acordos. À época dessas negociações, intergovernamentalidade e unanimidade não apareciam como os alicerces que sustentariam a PESC duas décadas mais tarde. Apesar de existir uma preocupação com a política externa, manifestada pelos dois pedidos de parecer apresentados acima, não havia uma direção clara de como a Comunidade trataria a questão institucionalmente.

Em um parecer consultivo mais recente, os governos da Alemanha e dos Países Baixos contestaram a possibilidade da Comunidade solicitar parecer consultivo sobre a possibilidade de ratificação de uma convenção no seio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), considerando que apenas Estados-membros da organização poderiam ratificar tratados propostos dentro de seu âmbito e que a Comunidade não era membro da OIT.¹⁵⁶ Os argumentos utilizados para rechaçar a admissibilidade do pedido foram rejeitados pelo Tribunal, o qual utilizou os pareceres supracitados (Parecer 1/75 e Parecer 1/78) como precedentes para tratar dos poderes e competências da Comunidade. Em suas conclusões, o Tribunal considerou que a Convenção 170 da OIT se tratava de um tópico que recaía na competência concorrente da

¹⁵⁴ TJUE. *Parecer 1/78*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:224. 1979.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ TJUE. *Parecer 2/91*. European Court Reports 1993 I-01061 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1993:106.

Comunidade e dos Estados-membros, reafirmando o poder da Comunidade de celebrar acordos internacionais.

Ainda que o Tribunal de Justiça tenha tratado de questões envolvendo a política externa europeia no período pré-Maastricht, a possibilidade dessa intervenção após a criação da UE é nula, dado o estabelecimento da PESC como pilar intergovernamental, insuscetível à interferência externa do Parlamento ou do Tribunal de Justiça. Apesar da disposição ter sido mantida no Tratado da UE, o TJUE só pode interpretar e velar pela aplicação dos tratados assinados pela UE e não tem nenhum poder sobre as decisões do Conselho em matéria de política externa.

Em síntese, tem-se a Política Comercial Comum como a forma mais antiga de se fazer política externa na Comunidade e, antes de Lisboa, podia ser descrita como a representante da UE no mais alto nível de poderes legais, controle e supremacia em relação aos Estados-membros. Tal concepção é sustentada pela competência exclusiva da Comunidade na área – como preconizado pelo Parecer 1/75 do Tribunal de Justiça no início dos anos 1970 – e pelo critério de maioria qualificada pelo qual a maioria de suas decisões eram tomadas.¹⁵⁷

O processo de decisão era definido pelo artigo 113 do Tratado CEE,¹⁵⁸ o qual estabelecia que a Comissão submeteria propostas ao Conselho a fim de implementar a Política Comercial Comum, além de fazer recomendação em negociações envolvendo um ou mais Estados ou Organizações Internacionais. Tais negociações ocorreriam sob a conduta da Comissão com o auxílio de um Comitê Especial designado pelo Conselho. No que concerne ao objeto desta pesquisa, o último item do artigo define a forma de deliberação do Conselho nessas negociações, a saber, a maioria qualificada. Ou seja, embora a UE da fase Maastricht tenha sido categórica em definir o critério de unanimidade para assuntos de política externa, dada a sua natureza sensível, o Conselho havia deliberado no passado sobre esses temas sem precisar da unanimidade dos Estados-membros, quando implementou a Política Comercial Comum.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) modificou isso em Lisboa, ao conceder ao Parlamento Europeu e ao Conselho a condução da Política Comercial Comum por meio dos regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo comum.¹⁵⁹

¹⁵⁷ KOUTRAKOS, Panos. External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy. In: ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015. p. 275.

¹⁵⁸ EUR-LEX. Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. 1957. ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>.

¹⁵⁹ EUR-LEX. *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.

Assim, Lisboa deu mais poder ao Parlamento no processo de deliberação em diversas áreas, diferindo fortemente do processo de deliberação existente nos cinquenta primeiros anos da integração europeia, sobretudo ao se considerar que o Parlamento sequer era citado no contexto da Política Comercial Comum no Tratado CEE.¹⁶⁰

Todas as decisões da Política Comercial Comum eram, portanto, feitas por maioria qualificada, característica que não se manteve presente quando a política externa foi institucionalizada posteriormente, quando a Comunidade optou por uma postura mais intergovernamental.

É incorreto pensar, entretanto, que os anos pré-Maastricht só trataram da política externa de forma indireta por intermédio do quadro da política comercial. Na realidade, não obstante a Política Comercial Comum ter sido a primeira forma da UE a lidar com a política externa, a Cooperação Política Europeia tratou da política externa de uma forma mais semelhante aos parâmetros criados em Maastricht. Embora tivesse, a princípio, um aspecto mais informal, ela é considerada a precursora da PESC e, inclusive, granjeou poderes institucionais com o Ato Único Europeu (AUE), em 1986, alguns anos antes do estabelecimento da PESC na estrutura de pilares da UE.

Essa institucionalização tornou intergovernamental os procedimentos da Cooperação Política Europeia e este padrão se seguiu posteriormente na PESC. O intergovernamentalismo se baseia no poder de barganha dos Estados-membros, de modo que os chefes de governo influenciam fortemente nas iniciativas dentro do Conselho, o qual é visto pelos governos através das lentes de suas próprias preferências políticas e, portanto, tornava a Comunidade uma continuação das políticas domésticas dos Estados-membros durante os anos da Cooperação Política Europeia.¹⁶¹

Historicamente, como não havia previsão no direito primário da União de uma forma de exercer política externa, esse processo de cooperação se iniciou de maneira informal, a partir de uma necessidade de refletir a cultura de cooperação europeia perante Estados terceiros. O que era feito informalmente, no fim dos anos 1960, passou a se basear em relatórios feitos pelos ministros dos negócios estrangeiros e que formaram a base do Cooperação Política Europeia.

¹⁶⁰ KOUTRAKOS, Panos. External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy. In: ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015. p. 279.

¹⁶¹ MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *International organization*, v. 45, n. 1, p. 19-56, 1991. p. 25.

Este quadro não-vinculante, ao estabelecer procedimentos que reforçariam o trabalho em conjunto dos Estados-membros, fez florescer uma cultura de cooperação entre os Estados-membros no que diz respeito à política externa.¹⁶²

O primeiro encontro entre os ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros no seio da Cooperação Política Europeia para discutir assuntos referentes à política externa europeia se deu em 1970. Este encontro deixou dúvidas acerca da regularidade dessas reuniões, sobretudo por se tratar de um intercâmbio informal entre os Estados-membros para debater tópicos de política externa dentro da Comunidade. Sob os auspícios da República Federal Alemã, o encontro debateu dois assuntos específicos da política internacional que afetavam a Europa: a situação no Oriente Médio e as relações Ocidente-Oriente. O objetivo desse encontro era buscar visões comuns que pudessem, mais tarde, ser traduzidas em conclusões mais concretas na política externa comunitária. De fato, em 1986, quando a Cooperação estava mais estabelecida, os ministros quase chegaram num acordo sobre um pacote de medidas concretas a serem tomadas em relação ao problema de financiamento de terrorismo pela Líbia.¹⁶³

Apesar da Comunidade ter começado a discutir política externa, muito pouco foi granjeado por intermédio da Cooperação Política Europeia nos anos que antecederam à PESC. Até 1986, a Cooperação se resumia a encontros semanais e nos relatórios entregues pelos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros. Apenas com o Ato Único Europeu, tomou-se uma postura mais institucionalizada acerca da política externa europeia. Fato relevante é que a Cooperação foi instituída em um momento em que a Comunidade havia *completado* o Mercado Comum e estabelecido a União Monetária e Econômica, o que fez com que chefes do Estado acreditassem também numa possível integração política. Tal convicção resultou na Cimeira de Haia em 1969, na qual foi debatida as possibilidades de pavimentar o caminho para uma integração política europeia em que a Comunidade pudesse assumir responsabilidades internacionais e realizar contribuições baseadas em suas tradições e missões.¹⁶⁴

¹⁶² KOUTRAKOS, Panos. External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy. In: ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015. p. 281.

¹⁶³ REGELSBERGER, Elfriede. EPC in the 1980s: Reaching another Plateau?. PIJPERS, Alfred; REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (Org.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*. BRILL, 1988. p. 3.

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 5-6.

A Cooperação Política Europeia pode ser sintetizada como um processo de informação, consulta e ação comum entre os Estados-membros da Comunidade na área da política externa, com o objetivo de potencializar os assuntos estrangeiros da Comunidade mediante uma abordagem europeia coerente. Assim, a Cooperação foi considerada um importante passo em busca de unidade europeia dentro da Comunidade.¹⁶⁵

Apesar da ideia de unidade europeia ter sempre permeado o ideal do projeto europeu no pós-guerra, algumas décadas foram necessárias para institucionalizá-la em nível de tratado. Um empecilho à Cooperação Política Europeia no início dos anos 1960, quando já havia discussões a respeito de sua implementação, foram as divergências existentes neste domínio entre Charles de Gaulle e seus parceiros. Após sua aposentadoria das funções políticas, o aumento gradual dos eventos para além das fronteiras da Comunidade, exigiram um alinhamento de postura dos Estados-membros.¹⁶⁶ A já mencionada Cimeira de Haia de 1969 foi responsável por iniciar de fato uma pauta datada do começo dos anos 1950, quando a cooperação em política externa passou a ser considerada parte integral da reconstrução de uma Europa com voz única para o mundo pós-guerra.¹⁶⁷

No ano seguinte, discussões de nível ministerial levaram à adoção do Relatório Davignon na Cimeira de Luxemburgo. O relatório foi basicamente um acordo para os Estados-membros iniciarem uma cooperação na esfera da política externa.¹⁶⁸ Nele, os ministros dos negócios estrangeiros se comprometeram politicamente a assegurar, por intermédio do intercâmbio de informações e consultas, um melhor entendimento comum dos problemas internacionais e a fortalecer os laços de solidariedade dos Estados-membros ao promover a harmonização de suas visões, a coordenação de posições e, quando possível e desejável, ações comuns.¹⁶⁹

Essas consultas sofreram diversas alterações em seu formato até sua institucionalização em 1986, sendo uma das principais a instituição do Conselho Europeu, em 1974, que contribuiu para uma melhor coordenação da Cooperação Política Europeia, sobretudo

¹⁶⁵ EUROPEAN COMMUNITIES. *European political cooperation*. Office for Official Publications of the European Communities, 1988. p. 5.

¹⁶⁶ CVCE. *La Coopération Politique Européenne*. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/la_cooperation_politique_europeenne-fr-23ec8fd2-1ae6-4133-91a5-4788e2e184bf.html. Acesso em 11. mar. 2021.

¹⁶⁷ EUROPEAN COMMUNITIES. op. cit.

¹⁶⁸ REGELSBERGER, Elfriede. EPC in the 1980s: Reaching another Plateau?. In: PIJPERS, Alfred; REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (Org.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*. BRILL, 1988. p. 6.

¹⁶⁹ Ibid. p. 10.

em razão do papel desempenhado pelos Chefes de Estado e de Governo na orientação da política comunitária.¹⁷⁰

Em 1985, o relatório do Comitê Dodge possuía uma série de propostas relativas à política externa comunitária e antecedeu o início da Conferência Intergovernamental que conduziu ao Ato Único Europeu. Nomeadamente, essas propostas podem ser resumidas em concertação reforçada em matéria de segurança, cooperação no setor de armamentos e sugestão de criação de um secretariado permanente. Entretanto, quando o Ato Único Europeu foi introduzido no ano seguinte, apenas um secretariado sob a disposição da Presidência foi estabelecido. Apesar do Ato Único Europeu ter ficado aquém das expectativas do relatório do Comitê Dodge, sua importância na institucionalização da Cooperação Política Europeia em nível de tratado foi um marco para tornar extensivas toda as questões de política externa de interesse geral.¹⁷¹

Ao se colocar a Cooperação Política Europeia como elemento essencial no processo para estabelecer uma União Europeia, um passo foi dado para maior coerência da política externa europeia, embora possa ser arguido que o Ato Único Europeu nada mais fez que formalizar legalmente a prática da Cooperação Política Europeia já existente.¹⁷² A despeito disso, o Secretariado da Cooperação Política Europeia não era parte da prática da Cooperação, uma vez que tal instituição exigiria a formalização por parte dos Estados-membros. Ademais, o Ato Único Europeu estendeu a área de atuação da política externa europeia ao trazer os aspectos políticos e econômicos da segurança, porém não da defesa, para a Cooperação Política Europeia. Outros objetivos incluídos de forma explícita foram a independência europeia no âmbito da política externa e a defesa dos princípios democráticos e dos direitos humanos. Mais importante: a institucionalização previu que os Estados-membros poderiam se consultar para adotar posições políticas comuns se possível.¹⁷³

Quanto à atuação da Cooperação Política Europeia, seus anos iniciais foram marcados por poucos encontros entre os ministros de negócios exteriores. A Cooperação Política Europeia foi seletiva acerca do que tratar nas primeiras reuniões ministeriais, focando os dois primeiros

¹⁷⁰ CVCE. *La Coopération Politique Européenne*. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/la_cooperation_politique_europeenne-fr-23ec8fd2-1ae6-4133-91a5-4788e2e184bf.html. Acesso em 11. mar. 2021.

¹⁷¹ EUR-LEX. *La politique étrangère et de sécurité commune*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000>. Acesso em: 15. mar. 2021.

¹⁷² REGELSBERGER, Elfriede. EPC in the 1980s: Reaching another Plateau?. In: PIJPERS, Alfred; REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (Org.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*. BRILL, 1988. p. 29.

¹⁷³ CVCE. op. cit.

encontros na Conferência sobre a Segurança Europeia e no Oriente Médio,¹⁷⁴ assuntos que seriam uma constante nos encontros futuros.

Consultas aos ministros de negócios estrangeiros aumentaram gradativamente no decorrer dos anos 1970, com grupos de trabalho se encarregando de analisar questões como Oriente Médio, Mediterrâneo (crise no Chipre, revoltas em Espanha e Portugal), Ásia (Vietnam) e um subcomitê se encarregou da Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE), nova nomenclatura da Conferência sobre a Segurança Europeia que teve sua primeira consulta nas primeiras reuniões ministeriais. Além desses grupos, outros setores da Cooperação Política Europeia se reuniam para dialogar sobre questões diversas, como, por exemplo, a entrada da Cooperação na Assembleia Geral das Nações Unidas.¹⁷⁵

A atuação da Cooperação Política Europeia na Organização das Nações Unidas (ONU) se deu por intermédio dos Estados-membros. Consultas na agenda onusiana foram iniciadas em 1971, mas se tornaram realmente efetivas em 1973, quando a República Federal da Alemanha ingressou na ONU. E aqui se teve uma primeira prévia de como seria uma deliberação coordenada da política externa europeia, uma vez que os representantes da Comunidade Europeia passaram a discutir regularmente a agenda da ONU em Nova York com declarações comuns e, num número substancial de deliberações, maior homogeneidade nos padrões de votação.¹⁷⁶ Entretanto, apesar do percentual de concertação entre os membros ter subido de 47% para 61% entre 1973 e 1974, a verdade é que os membros tendiam a tomar decisões comuns em itens menos importantes politicamente, discordando em assuntos de maior relevância.¹⁷⁷

Esta tendência de tomar posições comuns pode em parte ser explicada pelo fato da declaração sobre a identidade europeia, emitida em 14 de dezembro de 1973, ter enfatizado a necessidade dos ministros de negócios estrangeiros buscarem posições comuns sempre que possível, especialmente no âmbito das Nações Unidas.¹⁷⁸

¹⁷⁴ REGELSBERGER, Elfriede. EPC in the 1980s: Reaching another Plateau?. In: PIJPERS, Alfred; REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (Org.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*. BRILL, 1988. p. 11.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid. p. 12.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ BRÜCKNER, Peter. *The European Community and the United Nations*. Eur. J. Int'l L., v. 1, p. 174-192, 1990. p. 177.

Após a declaração, os nove membros se engajaram em promover maior unidade dentro da ONU mediante várias formas de expressão política. Os objetivos da Comunidade na ONU eram basicamente cumprir com os princípios onusianos estabelecidos pela Carta da ONU.

Harmonia entre os Estados-membros era um requisito implícito para que a Comunidade pudesse mostrar certa força nas organizações internacionais, em virtude da Carta das Nações Unidas permitir apenas Estados como membros com adesão plena, conforme previsão do seu Artigo 4. Apesar disso, a Assembleia Geral das Nações Unidas, mediante sua Resolução 3208 de 11 de outubro de 1974, convidou a Comunidade para participar nas sessões de trabalho da Assembleia Geral na função de observador. A prática desta aptidão resultou no estabelecimento de uma missão de observador nas Nações Unidas, a qual ganhou status oficial diplomático em 1976.¹⁷⁹

Durante a fase pré-Maastricht, o poder de influência da Comunidade na ONU era definido, a princípio, pela capacidade de seus Estados-membros entrarem em consenso durante as sessões da Assembleia Geral, para em seguida desenvolver uma forma própria de se fazer diplomacia.

Apesar da dificuldade de discernir os trabalhos da Comunidade da Cooperação Política Europeia em Nova York, uma vez que elas estavam na mesma estrutura institucional da Comunidade e possuíam o objetivo comum, embora genérico, de promover laços mais fortes entre os povos da Europa, é possível fazer uma importante distinção entre as duas: a Comunidade possuía fundações legais mais fortes, provenientes dos Tratados de Roma que definiam muito bem seus objetivos específicos. Por sua vez, a Cooperação Política Europeia era muito mais focada na coordenação dos Estados-membros e nem mesmo o Ato Único Europeu conseguiu esclarecer muito bem qual era a política externa que queria que os Estados-membros implementassem e aplicassem.

Em relação à forma de deliberação, se, por um lado, a Comunidade Europeia seguia diferentes regras de votação a depender da área de atividade, por outro, a Cooperação Política Europeia estava fortemente arraigada na ideia de consenso dos Estados-membros durante suas deliberações.¹⁸⁰

Com a institucionalização da prática da Cooperação Política Europeia pelo AUE, as regras gerais da Cooperação foram aplicadas *mutatis mutandis* para a sua participação na ONU.

¹⁷⁹ BRÜCKNER, Peter. *The European Community and the United Nations*. Eur. J. Int'l L., v. 1, p. 174-192, 1990. p. 176.

¹⁸⁰ Ibid. p. 181.

Isto implica dizer que todo o Artigo 30 do AUE se tornou aplicável para a forma da Comunidade de fazer política externa no seio das organizações internacionais. O Artigo 30.2.d, por exemplo, previa que as Altas Partes Contratantes deveriam evitar tomar qualquer tipo de ação ou tomada de decisão que prejudicasse a coesão da Comunidade em suas relações externas ou nas organizações internacionais. Em seguida, o Artigo 30.7 dispôs que no seio das organizações internacionais, os Estados-membros se esforçariam em adotar posições comuns, bem como levariam em conta as decisões já acordadas na Cooperação Política Europeia.¹⁸¹

Estas posições comuns observariam a prática de consenso já estabelecida na Cooperação e que foram reforçadas no Artigo 30.3.C do Ato Único Europeu, o qual preconizava justamente que os Estados-membros se absteriam, na medida de do possível, de dificultar a formação de um consenso para uma ação conjunta da Cooperação. Consequentemente, a ausência de critérios claros de deliberação na Cooperação Política Europeia pode ser justificada como uma opção de dar liberdade aos Estados-membros de agirem em consenso, o que comumente ocorria. No entanto, esta preferência abriria espaço para a adoção do critério da unanimidade em Maastricht com o advento da PESC.

De fato, a prática da Cooperação Política Europeia, verdadeira responsável pela política externa europeia, era baseada na coordenação dos Estados-membros em tomarem decisões conjuntas em consenso. Como os temas das deliberações eram mais numerosos e de menor relevância, o percentual de decisões em que havia coordenação dos Estados-membros costumava ser alto nesse período, entretanto, a ausência de uma política externa com efeitos vinculantes para os Estados-membros fez com que a criação da PESC fosse prevista no AUE como um dos objetivos da Cooperação Política Europeia.

3.2 OS CRITÉRIOS DE DELIBERAÇÃO DA UE

Entender como funcionam os critérios de deliberação dos Estados-membros no Conselho é pré-requisito para compreender como a política externa europeia é definida na UE, uma vez que critérios diferentes são adotados conforme a relevância e a conveniência da área abrangida. Com o advento da PESC como um dos pilares da UE, Maastricht trouxe junto consigo o critério de unanimidade para as deliberações em matéria de política externa. Se por

¹⁸¹ EUR-LEX. *Ato Único Europeu*. OJ L 169, 29.6.1987, p. 1–28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>.

um lado, o consenso foi um componente importante durante os anos da Cooperação Política Europeia, por outro, havia uma certa homogeneidade entre os países que integravam a Comunidade no período pré-Maastricht, não obstante a existência de dissenso entre os Estados-membros acerca da aprovação do próprio AUE. Além da maior homogeneidade existente entre os Estados-membros da Comunidade nesse período, a quantidade de países que adentrou a UE desde Maastricht quase triplicou, o que certamente elevou o nível de heterogeneidade dentro do bloco e, conseqüentemente, o dissenso entre Estados-membros, já que diferenças culturais e políticas impactam diretamente nas relações exteriores.

No tocante à política externa europeia, o Conselho da UE adota o critério da unanimidade em suas deliberações. Tal postura é tida como exceção no sistema de votação do Conselho e é utilizada apenas em questões que os Estados-membros considerem mais sensíveis.

Para os propósitos do presente trabalho, serão analisados os critérios que são adotados pelo Conselho em suas deliberações. Especial atenção será dada ao critério da unanimidade, adotado para as decisões relativas à PESC.

3.2.1 O sistema de votação do Conselho da UE

Das instituições europeias, o Conselho delibera diretamente sobre questões relativas à política externa e de segurança comum da União. Também denominado como Conselho de Ministros, sua função é estabelecida em termos amplos pelo Artigo 16.1 do Tratado da UE, o qual prevê expressamente que o Conselho exerce funções legislativas e orçamentais em conjunto com o Parlamento Europeu. Seu escopo é o de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas pelos Tratados.¹⁸²

O processo de tomada de decisão é central no papel do Conselho. Apesar da crescente importância do Parlamento Europeu, especialmente pós-Lisboa, é no Conselho onde reside a maior parte das decisões que possuem *palavra final*. No passado, estas decisões eram realizadas secretamente, hoje, porém, a abordagem da UE é de adotar uma postura mais transparente em relação ao que é deliberado em suas principais instituições. No que diz respeito

¹⁸² EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

aos atos legislativos, o Artigo 16.8 do Tratado da UE passou a prever que o Conselho se reuniria publicamente para a deliberação deles.¹⁸³

Sendo uma das instituições mais proeminentes da UE, o Conselho existe para assegurar que os objetivos da União estejam em harmonia com os interesses domésticos dos Estados-membros.¹⁸⁴ Ele é composto pelos representantes dos governos dos Estados-membros, com cada um deles possuindo um assento, porém com peso diferente nas votações, de acordo com o tamanho de suas populações. Ademais, o Conselho deve evitar tomar decisões que gerem oposição a algum Estado-membro, caso o país em questão justifique em sua objeção que o mérito da decisão pode ferir interesses nacionais.¹⁸⁵

Na prática, o Conselho pode tomar decisões independentemente da objeção de algum Estado-membro em específico, desde que esta decisão não faça parte do rol das questões consideradas sensíveis, dentre as quais a PESC está incluída. Além disso, ele ainda pode deliberar suas decisões utilizando-se dos critérios da maioria simples e da maioria qualificada. As reformas pós-Maastricht, inclusive, foram amenizando o critério da unanimidade em diversas áreas ao transferi-las para o critério da maioria qualificada em suas sucessivas modificações.¹⁸⁶ Ao diminuir a utilização do critério da unanimidade pelos Estados-membros dentro do Conselho, a UE passou a limitar, ainda que indiretamente, a possibilidade do uso do argumento da proteção dos interesses nacionais vitais pelos Estados-membros para estagnar propostas. A PESC, no entanto, ainda não entrou no rol das questões que passaram a ser deliberadas por maioria qualificada pelo Conselho.

O direito primário, fonte suprema do direito da UE, define quais critérios serão utilizados em diferentes tipos de situação. O nível da questão também define o nível da dificuldade de aprovação pelo Conselho. Quanto mais ordinária for a proposta, menor a dificuldade de aprovação. Consequentemente, questões mais simples utilizam o critério da maioria simples, questões intermediárias usam o critério da maioria qualificada e, finalmente, questões consideradas sensíveis pelos Estados-membros, como a política externa da União, só podem ser decididas por unanimidade.

¹⁸³ FAIRHURST, John. *Law of the European Union*. 11. ed. Pearson, 2016. p. 114.

¹⁸⁴ HORAK, Hana; KNEZ, Rajko. *Law of the European Union: a textbook for master students*. VSU Publishing House, 2016. p. 175.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ FAIRHURST. op. cit. p. 140.

As questões tratadas por cada critério são centrais para a compreensão do porquê da utilização da unanimidade como critério para deliberar sobre política externa. Naturalmente, a complexidade e a sensibilidade da questão são atributos que pesam sobre a definição do critério a ser adotado no Conselho. Também será definido o quórum necessário para cada critério adotado pelo Conselho, considerando o número de Estados-membros após a saída do Reino Unido da UE em fevereiro de 2020. Com efeito, para a feitura desta parte mais descritiva, será utilizada como fonte o próprio website do Conselho,¹⁸⁷ uma vez que os livros-textos comumente repetem as informações oficiais que estão presentes no Artigo 238.1-4 do TFUE.

O primeiro dos critérios adotados pelo Conselho é o critério da maioria simples, o qual é utilizado para deliberação de questões menos complexas e que possuem menor possibilidade de fomentar divergências entre os Estados-membros. Desta forma, o Conselho decide por maioria simples em questões processuais, como a adoção do seu regulamento interno e a organização do seu secretariado geral, bem como a adoção dos estatutos dos comitês previstos nos tratados. Além das questões processuais, o Conselho também delibera por maioria simples quando precisa solicitar à Comissão que realize estudos ou apresente propostas. Para o Conselho, a maioria simples é obtida quando 14 dos seus membros votam a favor de uma decisão.

Também conhecido como regra da dupla maioria, o segundo critério é o da maioria qualificada, a qual é alcançada quando duas condições estão reunidas: a) 55% dos Estados-membros votam a favor de uma deliberação, o que corresponde hoje a 15 dos 27 Estados-membros; e b) a proposta é apoiada por Estados-membros que correspondam a 65% da população da UE. O Conselho delibera por maioria qualificada quando precisa decidir sobre alguma proposta da Comissão Europeia ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Além disso, uma decisão pode ser impedida de ser adotada pelo Conselho se pelo menos quatro de seus membros a *desqualifique*, desde que estes membros correspondam a, no mínimo, 35% da população da UE.

O Artigo 238.4 do TFUE prevê que as abstenções dos membros presentes ou representados não impedem que uma decisão seja tomada pelo Conselho em deliberações que exijam a unanimidade. Como já mencionado, o critério da unanimidade é resguardado para aquelas questões consideradas mais sensíveis para os Estados-membros, nas quais se encontra a PESC. Além da política externa, outros exemplos de decisões que só podem ser deliberadas

¹⁸⁷ CONSILIUM. *Sistema de votação*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

por unanimidade dos membros do Conselho incluem questões que tratem acerca de: a) cidadania, no que diz respeito a concessão de novos direitos para os cidadãos europeus; b) adesão de Estado que seja candidato a ingressar à UE; c) harmonização da legislação doméstica dos Estados-membros que tratem sobre a fiscalidade indireta; d) finanças, no que diz respeito aos recursos próprios da UE e ao quadro financeiro plurianual; e) certas disposições nos domínios da justiça e assuntos internos; e f) harmonização das legislações domésticas no domínio da segurança social e da proteção social. Ademais, o Conselho pode afastar a proposta da Comissão quando ela não concordar com as alterações propostas pelo Conselho, salvo os atos que devem ser adotados pelo Conselho por recomendação da Comissão. Estas disposições estão previstas no TFUE em cada uma das partes respectivas aos temas que são deliberados por unanimidade pelo Conselho.

Colocado desta forma, o critério da unanimidade é uma forma do Conselho considerar o aspecto político dos Estados-membros e tornar a relação destes com a UE mais horizontal ao permitir que os ministros resguardem os interesses nacionais dos seus países ao deliberarem sobre questões sensíveis, como, por exemplo, a política externa. Se por um lado, este posicionamento preserva a horizontalidade das relações entre os Estados-membros e a UE no nível político, por outro lado, o veto de um Estado-membro é o bastante para impedir uma proposta, o que pode levantar questões acerca da legitimidade democrática da União por não levar para frente uma proposta aceita, por exemplo, pela dupla maioria, mas vetada por um ou poucos Estados-membros. No nível do Estado-nação, entretanto, rememora-se que, mesmo para procedimentos legislativos domésticos, há alguma forma de controle sobre o que a maioria representada pelos parlamentos nacionais pode deliberar, como, por exemplo, o controle de constitucionalidade.

É certo que o Conselho não age como instância Constitucional para o direito da UE e a comparação é apenas ilustrativa para elucidar que existem métodos para barrar a vontade da maioria de forma institucional no nível supranacional. De igual modo, o TJUE é o responsável por velar pela aplicação do direito da UE, mediante seus pareceres consultivos e suas decisões de mérito que interpretam e ordenam a aplicação do direito da União ou anulam a aplicação de um ato legislativo que viole os tratados da UE. Sem embargo, o TJUE não pode intervir em decisões do Conselho que tratem sobre a PESC, o que deixa o Conselho isolado e autônomo para tratar sobre as relações da UE com Estados-terceiros.

Este trabalho deu exemplos de como o Tribunal de Justiça tratou acerca de assuntos relativos à política externa da UE, porém tais posicionamentos foram feitos na era pré-Maastricht, ou seja, antes da instituição da PESC. Quando o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias opinou sobre a política externa nos anos 1970, a estrutura institucional era totalmente diferente. Uma política externa comum para as Comunidades era inclusive tópico de discussão entre os Estados-membros para possibilitar um projeto de integração mais forte e harmônico. Assim, o TJ podia se pronunciar sobre as negociações das Comunidades com países terceiros. Tais negociações eram geralmente de ordem econômica, como os já mencionados pareceres 1/1975 e 1/1978, que tratavam sobre acordos realizados entre a UE e a OCDE e países terceiros, respectivamente. Maastricht basicamente isolou a política externa e de segurança comum ao deixá-la sob o domínio do Conselho e ao estabelecer a unanimidade de seus membros para uma decisão ser aprovada.

É certo que a PESC foi a pedra angular da política externa europeia, após décadas de tentativas que foram historicamente mais ou menos bem sucedidas ou que apenas tinham o foco em algum aspecto específico das relações externas, como o comércio exterior. No entanto, ao colocar limitações à operacionalidade da PESC com o critério da unanimidade em Maastricht, a UE gerou um impasse no que concerne ao modo de deliberação sobre suas relações externas, sobretudo ao colocar a PESC como um dos pilares que sustentavam a União.

As sucessivas reformas do Tratado da UE suavizaram as deliberações dentro do Conselho ao transferir várias questões que só poderiam ser decididas por unanimidade para o critério da maioria qualificada. Com a regra da dupla maioria sendo aplicada para uma decisão do Conselho ser considerada maioria qualificada, mesmo este critério pode ter um processo decisório dificultoso a depender do conteúdo da matéria tratada.

Em 1994, já havia a percepção de que até a maioria qualificada poderia ser um critério difícil de ser obtido em algumas situações, tendo em vista o alargamento da União para 16 Estados-membros, os ministros dos Negócios Estrangeiros da UE firmaram um compromisso em uma reunião informal realizada em Ioannina (Janina), na Grécia.¹⁸⁸ Foi no Compromisso de Ioannina que o Conselho adotou uma decisão sobre a maioria qualificada em face ao alargamento da UE. O acordo firmado previa que uma decisão tomada por maioria qualificada poderia ser bloqueada por um conjunto de membros que representasse entre 23 e 26 votos.

¹⁸⁸ EUR-LEX. *Compromisso de Ioannina*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/ioannina_compromise.html. Acesso em 31. abr. 2021.

Antes de Ioannina, apenas o Compromisso de Luxemburgo havia tratado sobre a questão em 1966, quando surgiu um impasse em que a recém-estabelecida Quinta República Francesa, sob a presidência de Charles de Gaulle, realizou a política da *cadeira vazia* ao boicotar as reuniões do Conselho nos últimos seis meses de 1965, em resposta a um suposto supranacionalismo burocrático e ao advento do critério da maioria qualificada nas deliberações comunitárias, imobilizando a Comunidade.¹⁸⁹ Apesar de nunca ter sido reconhecido pela Comissão ou pelo Tribunal de Justiça, o acordo acabou por estender sua vida útil para além do período transicional permitido nos Tratados de Roma e paralisou reiteradamente os processos de deliberação da UE durante 17 anos, de modo que o compromisso possibilitou o adiamento de todas as decisões que afetassem interesses nacionais que fossem considerados muito importantes pelos Estados-membros. Fato é que a França insistiu no veto da legislação supranacional que fosse contrária aos interesses nacionais franceses,¹⁹⁰ posição que foi seguida pelos demais membros em Luxemburgo, em decorrência da reciprocidade, e resultou em quase duas décadas de um processo legislativo baseado na barganha intergovernamental entre os Estados-membros nas relações externas da Comunidade.

Não obstante o Ato Único Europeu ter colocado o Compromisso de Luxemburgo de lado, seu legado perdura até hoje na UE. O posterior Compromisso de Ioannina, o critério da unanimidade e as reformas do Tratado da UE são a evidência de que decisões de nível político podem ser dificultadas por uma minoria de Estados-membros.

Os tratados fundacionais das Comunidades Europeias previram uma estrutura de tomada de decisão compartilhada entre Comissão, Conselho e Parlamento, porém o Compromisso de Luxemburgo, instado pelos franceses, fez com que a simples adoção do processo legislativo ordinário (a consulta) fosse bloqueada até meados dos anos 1980. Conseqüentemente, no período pré-Maastricht, as decisões dos Ministros dos Negócios Estrangeiros eram muito dependentes da vontade dos seus governos nacionais de tomar decisões de nível comunitário. Esta abordagem dos Estados-membros criou uma espécie de *semi-unanimidade* nas deliberações previstas para o processo de integração europeia.

¹⁸⁹ EUROFOUND. *Luxembourg compromise (EurWORK)*. 2007. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/luxembourg-compromise>. Acesso em 4. mai. 2021.

¹⁹⁰ GARRETT, Geoffrey. From the Luxembourg compromise to codecision: Decision making in the European Union. *Electoral Studies*, v. 14, n. 3, p. 289-308, 1995. p. 291-292.

A despeito de ter sido relegado à história, o Compromisso de Luxemburgo influenciou na adoção do critério da unanimidade nos anos iniciais da UE. Posteriormente, a transição de alguns temas para maioria qualificada nas reformas do Tratado da UE foi bem recebida, uma vez que diminuía barreiras no processo de tomada de decisão. Contudo, nota-se que os tópicos mais suscetíveis de cobrir os interesses nacionais mais relevantes dos Estados-membros entraram para o rol das questões suscetíveis que o Conselho decide por unanimidade, ou seja, a proteção de assuntos domésticos continuou a ser protegido com ênfase após Maastricht e a regra da dupla maioria ressaltou a dificuldade inerente a um processo de integração com sucessivos alargamentos e países tão diferentes entre si.

Após Maastricht, a Conferência Intergovernamental de 1996 resultou no Tratado de Amsterdam, o qual introduziu algumas mudanças no Tratado da UE, como a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, a separação dos tratados fundacionais do TUE, o reforçamento do primeiro pilar e a regulamentação da cooperação reforçada. No que concerne ao processo de tomada de decisão, inicialmente se discutiu quantas questões passariam a ser deliberadas por maioria qualificada, porém os resultados dessas discussões ficaram aquém do esperado. Dentro do primeiro pilar havia 48 artigos em que a unanimidade era aplicada e o plano inicial era fazer dezenove deles passarem para o critério da maioria qualificada, mas o projeto do Tratado levou apenas onze para a discussão. Com a reunião de Amsterdam, apenas quatro artigos restaram para a modificação.

Um dos grandes pontos de discussão do debate após Maastricht era se o Artigo 24.5 queria dizer se os acordos realizados pelo Conselho eram feitos em nome da UE ou em nome dos Estados-membros.¹⁹¹ O dispositivo em questão trata da questão da vinculação dos Estados-membros às decisões do Conselho relativas à PESC. Segundo o artigo, se algum dos representantes do Conselho opor que um acordo realizado deve obedecer as regras constitucionais do seu respectivo Estado, ele não será vinculativo, porém os demais membros poderão decidir que o acordo será provisoriamente aplicável.¹⁹² A Conferência Intergovernamental em Amsterdam adotou em sua Declaração n. 4 que a previsão do Artigo 24 não implicava em qualquer forma de transferência de competência dos Estados-membros para

¹⁹¹ WESSEL, Ramses A. The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities. In: DASHWOOD, Alan; MARESCEAU, Marc. *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge University Press, 2008. p. 152-187. p. 175.

¹⁹² EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

a União. Entretanto, a interpretação em conjunto das duas disposições jamais limitou o poder de pactuar tratados internacionais, uma vez que o Conselho só realiza tais acordos quando todos os seus membros (que são os próprios Estados-membros da UE) concordam unanimemente com o seu conteúdo. Assim, ao menos no âmbito da PESC, seria redundante opor uma exceção quando o critério da unanimidade *per se* exige a concordância de todos os membros do Conselho.

Qualquer Estado-membro pode invocar a previsão do Artigo 24.5 para não ser vinculado a um tratado específico, porém isso não tem efeitos jurídicos diretos à vinculação da UE ao tratado, de modo que qualquer objeção neste sentido não trava a realização de acordos internacionais pela UE.

Se por um lado é possível arguir que tais acordos não são vinculantes para os Estados-membros que fizerem reservas constitucionais, mas apenas àqueles que não fizeram, por outro, é igualmente verdade que esse tipo de reserva só pode existir na relação entre o Estado-membro que fizer a reserva e a UE, e não pode, por extensão, ser aplicada da mesma forma a países terceiros e organizações internacionais que celebrarem acordos com a UE, exceto se o tratado em questão trazer explicitamente os direitos e obrigações do Estado-membro em questão que não quiser se vincular, uma vez que a participação dos Estados-membros é essencial para cumprir os direitos e as obrigações estabelecidos no tratado pela UE e as demais partes.¹⁹³

Tudo considerado, a Declaração n. 4 não se encontra em desacordo com o Artigo 24.5 do TUE pelo fato de que, inobstante o poder de celebrar tratados ser um poder originário da UE, o poder de celebração de tratados por parte dos Estados-membros continuou inalterado, não sendo transferido para a esfera supranacional. Assim, quem celebra tratados com países terceiros ou organizações internacionais é a própria UE, como parte do acordo internacional, e a atuação dos Estados-membros é feita por intermédio do Conselho, onde os ministros podem discutir os temas e abordar, nas deliberações, os interesses vitais do Estado que representa.

Amsterdã não alterou muita coisa no texto original do TUE quando comparado com os tratados subsequentes, entretanto, fez algumas mudanças significativas no que concerne à PESC. Esta primeira reforma considerou que os processos de tomada de decisão e de implementação da PESC precisavam ser aprimorados para assegurar uma maior efetividade das

¹⁹³ WESSEL, Ramses A. The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities. In: DASHWOOD, Alan; MARESCAU, Marc. *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge University Press, 2008. p. 152-187. p. 176.

ações da União na cena internacional. Para tal, o Tratado de Amsterdam aumentou o papel do Conselho Europeu, não apenas para definir princípios e diretrizes gerais, mas também para a definição de estratégias comuns a serem implementadas pela UE nas áreas em que os Estados-membros tivessem interesses importantes em comum, de modo que o poder de tomada de decisão nesta área passou a ser conferido ao Conselho Europeu.¹⁹⁴ Esta nova posição supranacional tinha a intenção de ampliar a gama de decisões que poderiam ser tomadas por maioria qualificada, sem retirar, entretanto, o critério da unanimidade do Conselho da UE. Sem embargo, o que efetivamente se alterou foi a possibilidade do Conselho da UE adotar ações e posições comuns por maioria qualificada, com base numa estratégia comum adotada também por maioria qualificada pelo Conselho Europeu. Entretanto, foi resguardada a possibilidade de um Estado-membro se opor à adoção de uma decisão tomada por maioria qualificada se a justificasse com base em importantes e expressas razões de política nacional, de modo que o membro que desejasse travar uma decisão sobre a PESC continuasse com o poder de veto inclusive nas hipóteses advindas de estratégias comuns do Conselho Europeu em que a maioria qualificada foi permitida. O Tratado de Amsterdam previu também a possibilidade do Conselho da UE, via maioria qualificada, submeter a referida questão ao Conselho Europeu para que este adote uma decisão por unanimidade. Essas alterações não tiveram implicações no domínio militar ou da defesa e o tratado também definiu que as questões de natureza processual seriam decididas por maioria qualificada pelo Conselho.

O Tratado não se abstrai totalmente de questões militares ou de defesa e menciona especificamente que as Missões de Petersberg são aspectos da política de segurança da UE e todos os Estados-membros, inclusive os neutros, devem contribuir para implementá-las.¹⁹⁵ As demais alterações menores no âmbito da política externa diziam respeito ao quadro progressivo de uma política de defesa comum e aos gastos para a implementação da PESC serem dirigidos ao orçamento das Comunidades, salvo se o Conselho decidisse unanimemente em sentido contrário.

No que concerne ao processo de tomada de decisão do Conselho, a inovação mais relevante que o Tratado de Amsterdam legou à PESC foi a possibilidade de um Estado-membro se abster de tomar uma decisão tomada por unanimidade pelo Conselho sem precisar adotá-la internamente ou bloqueá-la. Neste caso, o tratado modificador invocou o princípio da

¹⁹⁴ MAGANZA, Giorgio. Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process. *Fordham Int'l LJ* 174, v. 22, 1998. p. 176.

¹⁹⁵ *Ibid.* p. 178-179.

solidariedade para estabelecer a abstenção construtiva ao definir, com a expressão *num espírito de solidariedade mútua*, o intuito que ela é utilizada. O Estado-membro que se utilizar deste recurso deve se abster de dificultar ou realizar qualquer atuação que possa estar em dissonância com uma ação da União. A disposição modificadora também prevê que se um terço dos membros do Conselho acompanharem a abstenção, a decisão não será aprovada.¹⁹⁶

Outra inovação que o Tratado de Amsterdam trouxe para o Conselho foi a criação do cargo de Alto Representante da PESC, na pessoa do Secretário-Geral do Conselho, que passou a assistir o Conselho na formulação, elaboração e execução de decisões políticas, inclusive em nome do Conselho a pedido da Presidência.¹⁹⁷ Este cargo foi substituído anos depois pelo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o qual alargou suas funções e passou a ser conduzido pelo Vice-Presidente da Comissão.

Laconicamente, Amsterdam definiu um recurso mais fácil à deliberação por maioria qualificada na PESC em determinadas questões, suscitadas por estratégias comuns adotadas pelo Conselho Europeu por maioria qualificada, e instituiu o cargo de Alto Representante da PESC para reforçar a visibilidade da União neste domínio.¹⁹⁸ Destarte, embora Amsterdam não tenha tido o sucesso esperado para aumentar de forma expressiva a maioria qualificada em dezenas de questões em que o processo de tomada de decisão era feito por unanimidade nos anos iniciais da União, ele foi essencial para a PESC por ter criado a abstenção construtiva, o cargo de Alto Representante e permitido a deliberação por maioria qualificada em certas situações.

Após Amsterdam, a UE precisou reformar suas instituições novamente para comportar mais um alargamento de países. Desta vez, o foco foi alterar a composição da Comissão e alterar mais uma vez o sistema de votação do Conselho. Foi na Riviera Francesa que estas modificações foram estabelecidas com o Tratado de Nice. Este trabalho não tem como escopo as críticas à Conferência Intergovernamental que levou à assinatura do tratado, exceto quando estas forem dirigidas especificamente para o presente tópico, tendo em vista que Nice gerou

¹⁹⁶ EUR-LEX. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ MAGANZA, Giorgio. *Réflexions sur le traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers*. *Annuaire Français de Droit International*, v. 43, n. 1, p. 657-670, 1997. p. 663.

bastante controvérsia em razão de suas disposições. Há obras que tratam especificamente do Tratado de Nice e que melhor podem dirigir tais apontamentos.¹⁹⁹

Não obstante a ressalva, certos autores alegam que Nice possuía dois objetivos e falhou quase completamente no segundo dele. O primeiro objetivo almejado nas reuniões que ocorreram em dezembro de 2000 foi remover os obstáculos existentes para os países do leste europeu, impostos pelo Tratado de Amsterdam, e o segundo objetivo foi adotar reformas que assegurassem que as instituições europeias continuassem funcionais após quase duplicar o número de Estados-membros.²⁰⁰ Quanto à reforma das instituições da UE, ao tentar alterar a composição e tamanho da Comissão, Nice adotou apenas uma solução temporária que foi aplicada apenas até a entrada do vigésimo sétimo Estado-membro, de modo que decisões mais complicadas foram postergadas. No que concerne à extensão da maioria qualificada para outras áreas, as críticas se dirigem à inércia de Nice, que pouco ou nada fez em relação a mudar o que já estava estabelecido em áreas consideradas sensíveis, ao mesmo tempo em que o poder de tomada de decisão do Conselho foi concentrado nas mãos dos maiores Estados-membros, como será explicado adiante.²⁰¹

A ponderação de votos estabelecida em Nice para o alargamento da UE resultou num limite combinado para aprovação das deliberações, introduzido para comportar o alargamento de quinze para vinte e cinco Estados-membros. A Conferência Intergovernamental teve desta vez como escopo melhorar a eficácia do sistema de tomada de decisões dentro das competências já existentes. Tendo em vista as limitações da Conferência que precedeu à assinatura do tratado, as discussões acabaram por se tornar um exercício delicado e complexo.²⁰² A Conferência visava basicamente adaptar as instituições para assegurar que o alargamento tivesse sucesso. Como a composição institucional mudaria, os Estados-membros mais poderosos obviamente barganhariam por poder nacional dentro da UE e a disputa por poder teria como escopo o número de assentos que cada Estado-membro receberia dentro da Comissão e do Parlamento, bem como no peso que cada membro teria dentro do Conselho nos processos de tomada de

¹⁹⁹ Cf. BALDWIN, Richard E. et al. *Nice try: Should the Treaty of Nice be ratified?*. Centre for Economic Policy Research, 2001.

²⁰⁰ BALDWIN, Richard E. et al. *Nice try: Should the Treaty of Nice be ratified?*. Centre for Economic Policy Research, 2001. p. XIX.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² KLINGL, Bernard J.L. de G. *A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 171.

decisão.²⁰³ Os Estados-membros mais poderosos temiam ter sua relevância decisória reduzida com o alargamento.

Especificamente sobre o Conselho da UE, Nice determinou como funcionaria a nova ponderação de votos para as decisões feitas por maioria qualificada. Com o protocolo de alargamento, o teto de votos possíveis passou para 237 e a maioria qualificada para 169 (71,30%), além de exigir no mínimo a maioria simples dos Estados-membros para a deliberação quando a proposta fosse oriunda da Comissão e dois terços dos Estados-membros para os demais casos. Nice também foi responsável por introduzir o critério demográfico nas deliberações por maioria qualificada no Conselho em que um Estado-membro poderia solicitar a apuração desta maioria com o correspondente a 62% da população total da UE.²⁰⁴

A consequência das discussões de Nice foi uma nova distribuição de votos, a qual passou a totalizar: 29 votos para Alemanha, França, Itália e Reino Unido; 27 votos para Espanha e Polônia; 13 para Holanda; 12 para Bélgica, Grécia, Hungria, Portugal e República Tcheca; 10 para Áustria e Suécia; 7 para Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda e Lituânia; 4 para Chipre, Eslovênia, Estônia, Letônia e Luxemburgo; e 3 para Malta. Esta composição fez com que o total de votos possíveis fosse 321 e a maioria qualificada 232.

O que mais chama a atenção na composição do Conselho em Nice é que agora havia a possibilidade de confirmar a maioria mediante a apuração de uma *tripla maioria*, com o reforço de poder dos grandes países e a conformação da minoria de bloqueio que poderia ser alcançada com apenas quatro Estados-membros, de modo que o percentual de Nice para a maioria qualificada passou a ser o mais alto, tornando as negociações para a aprovação de atos jurídicos na União um exercício mais difícil de ser almejado. Sob a justificativa de reforçar a integração, os Estados-membros mais poderosos da UE criaram mecanismos capazes de fortalecer seu poder de decisão dentro das instituições europeias.²⁰⁵ Assim, três critérios poderiam ser adotados para qualificar uma maioria após Nice: a) um mínimo de 70% de aprovação dos membros do Conselho; b) a maioria dos membros do Conselho; e, caso solicitado, c) verificação que essa maioria representa no mínimo 62% da população da UE.²⁰⁶

²⁰³ KLINGL, Bernard J.L. de G. *A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 172.

²⁰⁴ Ibid. p. 173.

²⁰⁵ Ibid. p. 174-175.

²⁰⁶ BEST, Edward. The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do. *Eipascopes*, v. 2001, n. 1, p. 1-8, 2001. p. 4.

No que concerne ao Conselho, a principal crítica ao Tratado de Nice é justamente a de que o número necessário de Estados-membros para a aprovação na maioria qualificada era alto demais, o que poderia levar à estagnação do Conselho, de modo que apenas propostas menos ambiciosas teriam um suporte mais amplo para serem adotadas pela maioria dos Estados-membros após o alargamento.²⁰⁷

Ao realizar uma comparação com os alargamentos anteriores das Comunidades e da UE, o total de votos possíveis no Conselho passou de 17 em Roma para 87 em Amsterdam,²⁰⁸ no quarto alargamento, para então totalizar 321 em Nice. É possível perceber que os Estados mais poderosos sempre mantiveram poder decisório significativo no Conselho, inclusive o Reino Unido, o qual não era membro originário nos Tratados fundadores. Com a *tripla maioria* de Nice essa diferenciação ficou mais perceptível.

Em Amsterdam já havia surgido a ideia de se utilizar uma variante da maioria qualificada para comportar a dupla maioria no Conselho num processo de tomado de decisão que considerasse a coalização tanto dos Estados-membros quanto de suas populações. Amsterdam, no entanto, fracassou em conseguir que os Estados-membros chegassem a um acordo quanto à dupla maioria durante as negociações.²⁰⁹ As negociações que não tiveram êxito em Amsterdam, foram postergadas até Nice, sobretudo as que diziam respeito ao sistema de votação e à extensão da votação por maioria qualificada para mais categorias. Não obstante as expectativas que tal mudança traria para o aspecto institucional da UE, Nice só obteve avanços moderados e aumentou a dificuldade de se almejar uma maioria qualificada no Conselho.

A despeito disso, a Convenção Europeia sobre o Futuro da Europa, a qual resultou no fracassado projeto do Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, também havia tratado sobre o sistema de tomada de decisão do Conselho e proposto uma modificação para um processo de dupla maioria nas deliberações.²¹⁰ A proposta só viria a ser adotada na União após uma nova Conferência Intergovernamental para a elaboração de um *tratado reformador* que pudesse reforçar a eficiência e a legitimidade democrática – um dos principais objetivos da

²⁰⁷ DEVANEY, Conall; POPTCHEVA, Eva Maria. Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU. *European Parliamentary Research Service*, 2014. p. 1.

²⁰⁸ FELSENTHAL, Dan S.; MACHOVER, Moshé. The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, v. 18, n. 3, p. 431-464, 2001. p. 432.

²⁰⁹ MOBERG, Axel. The Nice Treaty and voting rules in the Council. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 2, p. 259-282, 2002. p. 259-260.

²¹⁰ DEVANEY, Conall; POPTCHEVA, Eva Maria. op. cit.

Convenção Europeia – da UE, bem como aprimorar a eficiência da ação externa da UE.²¹¹ A soma desses objetivos recaiu, obviamente, sobre a PESC e o sistema de tomada de decisão do Conselho. A versão consolidada do Tratado de Funcionamento da UE adotou a proposta da Convenção Europeia com algumas modificações no Art. 238 (Art. 16 do TUE).

As previsões do processo de tomada de decisão adotadas em Lisboa focaram nas modificações no critério demográfico da regra da dupla maioria. Assim, a maioria qualificada passou a ter como requisito as duas condições já descritas neste capítulo: 55% de votos a favor da totalidade dos membros do Conselho (atualmente 15 dos 27 Estados-membros) e que representem 65% da população da UE. Além disso, uma minoria de pelo menos quatro Estados-membros que representem pelo menos 35% da população da UE é necessária para bloquear uma decisão tomada por maioria qualificada. Tal previsão visa, sobretudo, evitar que países mais poderosos e populosos se unam para atravancar deliberações do Conselho.²¹²

Minorias de bloqueio foram redefinidas como salvaguardas em Lisboa para Estados menos populosos se protegerem de possíveis alianças entre Estados mais populosos. O impacto de Lisboa na política do bloco neste aspecto não deve ser menosprezado, tendo em vista que há divisões latentes dentro da própria UE. Dentro do cenário do Tratado de Lisboa, é possível identificar divisões de posicionamentos como pró-austeridade *versus* pró-flexibilidade, norte *versus* sul, leste *versus* oeste, e, no contexto da União Monetária, países pertencentes (*Euro-ins*) *versus* não pertencentes (*Euro-outs*) à zona do euro.²¹³

A mudança de foco do número de cadeiras para o aspecto demográfico teve como intenção minimizar essas dualidades internas na UE. Ao comparar o novo critério com o precedente, percebe-se que algumas das possíveis minorias de bloqueio já não seriam suficientes para barrar o Conselho após o atingimento da dupla maioria. Alguns exemplos de grupos de minorias de bloqueio que não conseguiriam mais travar o processo de tomada de decisão do Conselho após a entrada em vigor das alterações de Lisboa para as suas deliberações, em 1 de novembro de 2014, são: *Euro-outs*, três possíveis combinações de Estados-membros do norte, Estados-membros do Leste Europeu e os países do Grupo de Visegrado. Destas

²¹¹ CONSILIUM. *Conferências intergovernamentais*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/intergovernmental-conferences>. Acesso em: 15 mai. 2021.

²¹² DEVANEY, Conall; POPTCHEVA, Eva Maria. Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU. *European Parliamentary Research Service*, 2014. p. 1.

²¹³ FLEISHMANHILLARD. *New Council voting rules: analysis & insights*. Disponível em: https://fleishmanhillard.eu/wp-content/uploads/sites/7/2014/11/New-Council-voting-rules-kick-off_1-Nov-14.pdf. Acesso em: 2. jun. 2021. p. 2.

impossibilidades, os países de fora da zona do euro e os da Europa Oriental perderam o poder de bloquear decisões tomadas em maioria qualificada.²¹⁴

Apesar das combinações anteriores ainda considerarem o Reino Unido como membro da UE, é significativo ressaltar que nelas os Estados-membros do norte europeu só conseguiriam formar uma minoria de bloqueio na ocasião em que todos eles concordassem com o bloqueio, o que significa dizer que os países do norte só atingiriam o mínimo necessário para uma minoria de bloqueio caso a Alemanha e os Países-Baixos estivesse de acordo com ela, impossibilitando que os demais países (Reino Unido, Suécia, Dinamarca, Finlândia e Irlanda) pudessem travar qualquer decisão sem eles. Neste cenário, se todos os Estados do norte europeu estivessem de acordo, a minoria de bloqueio seria constituída por 36,84% da população da UE (102 votos no sistema de Nice) dos membros do Conselho. O segundo grupo que seguiu bloqueado em Lisboa foi o dos países do Visegrado (República Tcheca, Hungria, Eslováquia e Polónia), os quais formavam apenas 12,80% da população da UE (58 votos no sistema de Nice) em 2014. No caso do Grupo de Visegrado, nada mudou em relação a Nice, de forma que nenhuma composição passou a possibilitar ao grupo a possibilidade de bloquear uma decisão do Conselho tomada por maioria qualificada. Além de manter o bloqueio aos grupos supracitados, Lisboa foi responsável por limitar o bloqueio a dois grupos que podiam formar uma minoria em Nice: *Euro-outs* e Leste Europeu. No caso dos países não pertencentes à zona do euro (Reino Unido, Suécia, Dinamarca, Polónia, Romênia, República Tcheca, Bulgária e Hungria) e dos países da Europa Oriental (República Tcheca, Hungria, Eslováquia, Polónia, Romênia, Bulgária, Lituânia, Letónia, Estónia, Eslovênia) o sistema estabelecido em Nice permitia que eles bloqueassem decisões feitas por maioria qualificada. Contudo, se por um lado estes dois últimos grupos compunham, respectivamente, 128 e 101 dos votos válidos no Conselho em Nice, o suficiente para bloquear decisões, por outro, Lisboa os deixou com 33,50% e 18,72% no aspecto demográfico da UE, tornando a minoria de bloqueio inatingível para estes países.²¹⁵

Outras mudanças, já detalhadas no primeiro capítulo, incluem o reforço da Política Comum de Segurança e Defesa, parte integrante da PESC, e a criação do cargo de Alto

²¹⁴ FLEISHMANHILLARD. *New Council voting rules: analysis & insights*. Disponível em: https://fleishmanhillard.eu/wp-content/uploads/sites/7/2014/11/New-Council-voting-rules-kick-off_1-Nov-14.pdf. Acesso em: 2. jun. 2021. p. 3.

²¹⁵ Ibid.

Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o qual cumula o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia.

As alterações mais significativas de Lisboa, no que diz respeito à PESC, foram a derrubada da estrutura de pilares da UE em prol da nova repartição de competências e a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa. Esperava-se que as deliberações concernentes à PESC passassem para o rol de questões decididas por maioria qualificada no Conselho. Lisboa, no entanto, manteve o critério da unanimidade para a PESC no processo de tomada de decisão no Conselho.

Apesar de ter amenizado as questões que normalmente eram tomadas por unanimidade, com a criação da cláusula-ponte, considerada uma *passarela* para converter questões tomadas por unanimidade em maioria qualificada, abrangendo assim um maior número de domínios decididos por maioria qualificada, o sistema de deliberação da PESC no conselho se manteve o mesmo após 2009. Sem embargo, Lisboa fez com que o Artigo 48 da UE contasse não apenas com a possibilidade de *cláusulas-pontes*, mas também de *cláusulas-travões* e *cláusulas-aceleradoras*, todas com o objetivo de facilitar a integração da UE nos domínios mais sensíveis. Tais cláusulas, apesar de possibilitarem a abertura para uma maior integração da UE nos domínios considerados mais sensíveis, nos quais o peso das soberanias nacionais possui mais relevância, não foram suficientes para alcançar o processo legislativo ordinário e a maioria qualificada para todos os domínios almejados, o que, para os fins desta pesquisa, significa dizer que o Conselho manteve a unanimidade como critério para os processos de tomada de decisão relativos à PESC.

O fato de a UE ter conservado a unanimidade como o padrão para a PESC não significa, contudo, que este critério não possa ser modificado ulteriormente, de modo que a proposta de alteração do critério de tomada de decisão para maioria qualificada no âmbito da PESC se mostra uma alternativa viável para reforçar a eficiência da política externa da União, uma vez que a maioria qualificada já é um critério rígido e difícil de ser obtido se considerada a regra da dupla maioria exigida. De qualquer forma, é necessário considerar que o principal motivo da adoção da unanimidade no seio da PESC é a manutenção da soberania nacional para preservar interesses domésticos dos Estados-membros.

O que importa levantar no que toca à PESC no período imediatamente pós-Lisboa é que a modificação do Artigo 48 não resultou na adoção do critério da maioria qualificada por parte do Conselho neste domínio específico. A flexibilidade nos processos de tomada de decisão

não foi de serventia para a política externa e a única flexibilização que continuou sendo possível após Lisboa foi a abstenção construtiva, a qual possibilita que um Estado-membro se abstenha de tomar uma decisão do Conselho no âmbito da PESC sem, contudo, travar a decisão para a União, a qual adota sem obrigar o Estado-membro que se absteve de aplicar a decisão domesticamente.

Não obstante o conjunto das flexibilizações possibilitadas por Lisboa, a PESC não perdeu seu aspecto intercomunitário legado das Comunidades e o Conselho continuou a tomar suas decisões sobre ela por unanimidade dos seus membros. Assim, preservou-se a soberania nacional das discussões intergovernamentais e a ideia de uma PESC mais consensual ficou de fora das reformas do Tratado de Lisboa.

Propostas têm, entretanto, surgido no sentido de utilizar as inovações introduzidas em Lisboa, nomeadamente a cláusula-ponte, para modificar o sistema de deliberação da PESC no Conselho e tornar o processo de tomada de decisão da política externa mais difícil de ser bloqueado por pequenas minorias. A seguir, será visto, como o Conselho poderia passar a tomar decisões por maioria qualificada em matéria de PESC, utilizando-se apenas de mecanismos já existentes no Direito da UE, sem a necessidade de criação de um novo tratado reformador para ser ratificado por todos os Estados-membros.

3.2.2 A unanimidade como critério de deliberação na PESC

A intergovernamentabilidade foi uma constante na política externa europeia desde o tempo das Comunidades, uma vez que a ação externa sempre foi uma ação sensível *per se*. Concomitantemente a todos os alargamentos da UE ocorridos até hoje, surgiu uma divergência crescente de diferenças culturais, políticas e econômicas entre os Estados-membros, sobretudo daqueles recém-integrados.

Prima facie, entende-se por intergovernamentabilidade o processo que leva os Estados envolvidos em um grupo que toma decisões conjuntas a preservar seus interesses individuais em ações resultantes de um bloco que age com base no consenso.²¹⁶ Na rotina política cotidiana europeia, isso é justificável para manter o equilíbrio entre Estados-membros com mais e menos

²¹⁶ MOURA, Aline Beltrame de. Organizações internacionais de natureza supranacional e intergovernamental: o caráter híbrido da União Europeia e a intergovernamentabilidade do Mercosul. In: Odete Maria de Oliveira. (Org.). *Organizações internacionais e seus dilemas formais e informais*. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 263-316. p. 297.

poderio geopolítico, entretanto, tal prática utiliza mais os alicerces da soberania e da unanimidade que o *consenso* propriamente dito.

Essa constância da intergovernamentalidade no processo de tomada de decisão continuou a existir durante décadas. Sua atenuação após a fundação da UE em Maastricht, sobretudo na era pós-Lisboa, não diminuiu seu peso nas deliberações, mostrando-se mais imponente nos casos sensíveis para os Estados-membros. Isso demonstra o porquê de tentativas mais integradoras para a UE, como o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, fracassaram, não obstante o aproveitamento de algumas de suas partes pelo tratado reformador de Lisboa. O paradoxo é que o Tratado de Lisboa dispõe de novas formas de tomadas de decisão, porém o critério da unanimidade continua a ser considerado extensivamente nas deliberações europeias,²¹⁷ o que demonstra que, mesmo com o afrouxamento das decisões que, a priori, são tomadas exclusivamente de forma unânime, por intermédio de medidas que visam abrir margem para o consenso, como a abstenção construtiva e a cláusula-ponte, a intergovernamentalidade continua a permear a mentalidade europeia na tomada de decisão.

O fundamento que rege a intergovernamentalidade é a soberania, entendida primeiramente como a autoridade suprema dentro de um território a partir da transferência do comando político para a mão do Estado, o qual a exerce de forma positiva (capacidade de governar a ação interna – *summum imperium*)²¹⁸ e negativa (capacidade de se relacionar juridicamente com outros Estados sem subordinação externa – *suprema potestas*).²¹⁹ O exercício da soberania presume que não existe uma hierarquia entre Estados nem uma autoridade supranacional que exerça sua autoridade sobre os Estados. O sistema de Estados soberanos estabelecido em Westfália em 1648, como resultado da Guerra dos 30 anos, criou uma estrutura baseada na não sujeição à autoridade externa e permitiu que os Estados incorporassem e exercessem o poder político sem restrições. Em suma, soberania é a capacidade de contrastar o poder do Estado a outros poderes.²²⁰

O processo de integração europeia ressignificou a soberania absoluta dos Estados desde os seus primórdios com a CECA e a CEE, e.g., ao adotar um processo de tomada de decisão baseada nas deliberações do Conselho de Ministros, composto por ministros de

²¹⁷ PUETTER, Uwe. Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance. *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 2, p. 161-178, 2012. p. 162.

²¹⁸ JELLINEK, Georg. *Allgemeine staatslehre*. 3. ed. Berlin: Springer-Verlag, 1929. p. 464.

²¹⁹ *Ibid.* p. 450.

²²⁰ *Ibid.* p. 440.

negócios estrangeiros dos Estados-membros. Maastricht foi além, ao depositar nas mãos das instituições europeias supranacionais vários aspectos da soberania estatal. A resignificação da soberania na UE culminou em Lisboa, que aumentou o poder do Parlamento Europeu e do Conselho, além de criar a figura do VP/AR e tornar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia vinculante para os Estados-membros.

Ao tomar decisões com efeitos domésticos para os Estados-membros, a UE relativizou a concepção de suprema *potestas superiorem non recognoscent* e faz com que os Estados se sujeitassem decisões que não foram tomadas internamente, uma vez que transferiram parte de sua soberania à União. Deste modo, pode ser dito que a UE exerce um poder soberano supranacional sobre seus Estados-membros.

Apesar da União Europeia ter redefinido e afrouxado o conceito de soberania regionalmente, isso não significa necessariamente o abandono da soberania estatal. Há inclusive a existência de grupos que criticam as instituições europeias sob o fundamento de que o processo de integração fere diretamente os princípios da soberania e da democracia.

Este trabalho não visa explorar minuciosamente os ideais de soberania e democracia, apenas fazer breves introduções para facilitar o entendimento do tema. Estas concepções estão intrinsecamente relacionadas com processos de tomada de decisão, já que são elas que suscitam, no âmbito do Estado, as ideias de autoridade, não sujeição a uma autoridade externa e a vontade geral e de todos.

Os diferentes critérios do sistema de votação do Conselho buscam respeitar a soberania dos Estados-membros e consideram a sensibilidade da questão a ser deliberada para a definição do critério a ser adotado. É com base nessa sensibilidade que as questões relativas à política externa são decididas por unanimidade, uma vez que são as que provocariam uma discussão sobre o poder soberano dos Estados, dado que a política externa é comumente associada ao Estado-nação, o qual possui seus próprios interesses.

Quando Maastricht estabeleceu a União Europeia, o critério da unanimidade foi adotado para as decisões atreladas ao segundo pilar. O objetivo não foi apenas preservar a soberania dos Estados-membros, mas respeitá-las. Como questões de política externa são intimamente ligadas aos interesses nacionais, ficou resguardada aos Estados-membros a possibilidade de travar uma decisão sobre a PESC que fosse contrária aos seus interesses domésticos.

Esta postura, não obstante ser considerada racional e lógica, resultou num impasse na esfera supranacional: o travamento de decisões do Conselho em deliberações sobre a política

externa. Uma vez que cada Estado-membro pode vetar uma ação comum com apenas um voto, não há necessidade de mobilização para a formação de minorias de bloqueio com outros Estados-membros e, conseqüentemente, o bloqueio da ação do Conselho é facilitado neste âmbito.

Apesar de antes do estabelecimento da PESC terem existido situações que possibilitaram decisões que envolviam relações com Estados-terceiros na Comunidade, elas estavam situadas fora dos Tratados iniciais ou fora do âmbito da Comunidade e da alta política. A Cooperação Política Europeia era uma atuação puramente informal dos Ministros de Negócios Estrangeiros europeus e não tinha atuação no nível comunitário. Ela só foi institucionalizada com o Ato Único Europeu, o qual chegou a prever o critério de maioria qualificada.²²¹ Por sua vez, não obstante existirem pareceres do tribunal de justiça definindo suas funções nas relações externa, a Política Comercial Comum estava adstrita ao âmbito comercial e não tratava de questões de alta política.

Na busca de transformar a União num ator global, o AUE reformou o Tratado de Roma e institucionalizou a Cooperação Política Europeia. No que concerne aos critérios de deliberação, o AUE substituiu a unanimidade por maioria qualificada em quatro domínios de competência existentes na Comunidade: modificação da pauta aduaneira comum, liberdade de prestação de serviços, livre circulação de capitais e política comum dos transportes marítimos e aéreos. A maioria qualificada nesses domínios foi consequência de uma declaração da presidência anterior que expandiu para a Comissão e os Estados-membros a iniciativa para chamar o Conselho para votar, atribuição que até então era exclusiva do Presidente.

Ao retirar a unanimidade de certos domínios no Conselho, o AUE visava melhorar a capacidade de decisão e tornar as decisões relativas à política externa mais efetivas. Um dos objetivos do AUE era concluir um tratado acerca da política externa e de segurança comum da UE. A institucionalização da Cooperação Política Europeia e as inovações adicionadas ao sistema de votação pré-Maastricht deixaram as expectativas altas para o estabelecimento da PESC. Entretanto, as mudanças que trouxe foram consideradas meramente simbólicas, uma vez que Maastricht relegou o papel de segundo pilar para a PESC, reforçando a intergovernamentalidade do domínio e estabelecendo o critério da unanimidade como requisito para decisões sobre a PESC. À época, a PESC ficou praticamente inoperante, não só

²²¹ BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. Routledge, 2006. p. 4.

pela necessidade de consenso por parte de todos os Estados-membros, mas também por tensões políticas existentes entre o Conselho e a Comissão.²²² Mudanças posteriores na estrutura da PESC e nos critérios de deliberação do Conselho não alteraram a necessidade da unanimidade nas decisões sobre a PESC. O que houve de fato foi a concessão de um poder ilimitado de veto para os Estados-membros utilizarem no domínio da política externa.

No último discurso do Estado da União proclamado pelo ex-Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker, foi instada a necessidade de substituir o critério da maioria qualificada em três domínios específicos: direitos humanos em instâncias internacionais, regime de sanções a países terceiros e missões civis de segurança e de defesa. A Comissão Juncker encerrou seu ciclo preconizando que a UE necessitava de uma maior efetividade para se tornar um verdadeiro ator global. A capacidade de reação aos acontecimentos e a gestão de crises testariam a efetividade da União, porém responder a eventos globais continuaria a ser uma tarefa laboriosa se os Estados-membros pudessem vetar as decisões sobre política externa. Para mudar este cenário, o então Presidente lançou de mão de um mecanismo já presente nos tratados: a cláusula-ponte.

Lisboa possibilitou um amadurecimento no discurso para ampliar a maioria qualificada no âmbito da política externa com a inclusão da cláusula-ponte. Ao fazer isso, deu atribuição ao Conselho Europeu de adotar uma decisão por unanimidade para tornar uma deliberação que seria originalmente tomada por unanimidade em uma deliberação por maioria qualificada no Conselho da UE. Na prática, o Conselho Europeu vota em unanimidade para alterar o critério de tomada de decisão do Conselho da UE.

Essa condição *passerelle* foi incorporada no artigo 31.3 do Tratado da União Europeia para permitir decisões por maioria qualificada no âmbito da PESC, excluindo-se aquelas com implicações militares ou de defesa (artigo 31.4).

Ao mencionar diretamente a cláusula-ponte no Discurso do Estado da União, Juncker rememorou que a União não soube tomar partido dela, uma vez que ela ainda não havia sido acionada. Se o Conselho Europeu começasse a possibilitar decisões por maioria qualificada no Conselho da União Europeia, este seria o caminho mais racional para uma maior efetivação no processo de tomada de decisão da PESC.

A outra forma de combater a rigidez das deliberações por unanimidade no Conselho foi estabelecida em Amsterdam em 1997 e se tratou da abstenção construtiva. Até Amsterdam,

²²² BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. Routledge, 2006. p. 4.

as abstenções em decisões por unanimidade eram consideradas votos contrários, impondo um consenso dos Estados-membros que preferissem não votar. Durante a Conferência Intergovernamental para Amsterdam, estratégias comuns passaram a ser adotadas pelo Conselho Europeu para permitir que ações comuns e posições comuns pudessem ser acordadas por maioria qualificada, resultando na implementação no Tratado de Amsterdam da abstenção construtiva,²²³ a qual não resulta num veto, mas na possibilidade de um Estado-membro se abster de tomar uma decisão sobre política externa, desde que permita sua aplicação pelos demais Estados, não sendo obrigado a adotar a decisão internamente.

Após o estabelecimento da abstenção construtiva, o consenso seria buscado, mas os Estados-membros poderiam se abster construtivamente de decisões que considerassem não prejudiciais aos seus interesses nacionais. Esta postura ratificou a posição francesa no Compromisso de Luxemburgo de 1966 e possibilitou um afrouxamento no intergovernamentalismo da PESC.²²⁴

Uma abstenção não-destrutiva (ou seja, que não vete decisões) e a cláusula-ponte para a maioria qualificada são os mecanismos que permitem que a PESC possa ter uma reação rápida e efetiva. Entretanto, o intergovernamentalismo é predominante nas decisões do Conselho sobre o assunto e o veto prossegue sendo utilizado para barrar decisões. A adoção de uma postura mais incisiva, e.g., a alteração dos tratados para tornar a maioria qualificada padrão não seria palatável aos Estados-membros também, sobretudo aos mais poderosos, como a França ou o Reino Unido (que não tolerava a ideia quando fazia parte da União).

Utilizar-se dos mecanismos já existentes significaria uma reforma *soft* do sistema de votação do Conselho da UE, já que ele permaneceria inalterado. Por outro lado, no caso da cláusula-ponte, ainda seria necessária a aprovação por unanimidade do Conselho Europeu. De todo modo, a introdução da abstenção construtiva e da possibilidade de definir estratégias comuns pelo Conselho Europeu em Amsterdam combinada com a implementação da cláusula-ponte em Lisboa foram tentativas de amenizar o poder de veto no Conselho e tornar menos rígido o critério da unanimidade numa esfera considerada tão sensível. Hoje, na impossibilidade de uma reforma legislativa a curto prazo no sistema de deliberação na PESC, as alternativas já

²²³ PETERSON, John; SJURSEN, Helene. *A common foreign policy for Europe?: competing visions of the CFSP*. Routledge, 2005. p. 10.

²²⁴ Ibid.

previstas no direito da UE são o caminho mais rápido para tornar mais eficaz a atuação da PESC e aumentar o papel da União como ator global das relações internacionais.

4 A PROPOSTA DE REFORMA NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DA PESC

Para a Comissão Juncker, um primeiro passo para não impedir a atuação da PESC seria a utilização da cláusula-ponte do Tratado de Lisboa nos domínios de direitos humanos e missões civis, por exemplo. O último Discurso do Estado da União de Juncker ressaltou essa possibilidade, ao considerar a cláusula ponte o *tesouro perdido*²²⁵ do Tratado de Lisboa e instou ao Conselho Europeu que tomasse uma decisão nesse sentido.²²⁶

Juncker queria que a União se tornasse capaz de ação política global [*Weltpolitikfähig*] simplificando os processos de tomada de decisão. Na ocasião do discurso foi mencionada a ausência de posicionamento da União em temas como os problemas no mar da China meridional e direitos humanos na China e em Jerusalém.²²⁷ Em decorrência do discurso, a Comissão preparou uma ficha técnica didática em que mostra como funciona o processo de tomada de decisão sobre política externa e de segurança comum.

No *factsheet*, a Comissão destaca os domínios em que a PESC poderia ser reforçada para melhorar a capacidade de intervenção da UE: direitos humanos, sanções e adoção de posições para grandes questões regionais e geopolíticas.²²⁸ Este reforço viria na alteração do processo de deliberação do Conselho.

Com o Tratado de Lisboa, o TUE passou a prever situações em que o Conselho decide por maioria qualificada nas deliberações sobre a PESC. Atualmente, o artigo 31.2 prevê quatro situações em que o Conselho da UE delibera por maioria qualificada em questões relativas à PESC: i) definição de ação ou posição com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União (as *estratégias comuns* da UE); ii) ação ou posição proposta pelo Alto Representante apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou do VP/AR; iii) execução de decisões que definam uma ação ou posição da União; e iv) nomeação de representante especial.

²²⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União de 2018: Tornar a UE um interveniente mais forte na cena mundial — Comissão Europeia propõe um processo de tomada de decisões mais eficaz na Política Externa e de Segurança Comum*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_5683. Acesso em: 5 abr. 2020.

²²⁶ COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União de 2018: a hora da soberania europeia*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_pt_0.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020. p. 11.

²²⁷ COMISSÃO EUROPEIA. *Votação por maioria qualificada: um instrumento para reforçar a eficácia da política externa e de segurança da Europa*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-qmv_pt.pdf. Acesso em: 5. abr. 2020. p. 1.

²²⁸ *Ibid.* p. 2.

Em perfeita consonância com o espírito do Compromisso de Luxemburgo, em qualquer uma dessas hipóteses em que o Conselho delibere por maioria qualificada, qualquer Estado-membro pode se opor à votação da maioria qualificada e impedir que a questão seja deliberada. Neste caso, o Alto Representante consultará o Estado-membro para buscar uma solução que este possa aceitar. Caso o Estado-membro rejeite, o Conselho da UE, em votação por maioria qualificada, poderá solicitar ao Conselho Europeu que a questão seja deliberada por unanimidade.²²⁹ Nota-se que, apesar de estar prevista formalmente e da menção de “sempre” para todas as hipóteses em que é permitida, a maioria qualificada ainda pode ser refutada por apenas um Estado-membro, o que, se não a torna meramente formal, continua a conceder o poder de veto como direito de fato a qualquer Estado-membro.

Também houve a previsão da cláusula-ponte no artigo 31.3 com o Tratado de Lisboa que dispõe que o Conselho Europeu pode adotar, por unanimidade, uma decisão que determine que o Conselho da UE delibere por maioria qualificada em casos que não estejam previstos no artigo 31.2. Esse é o artigo *passarelle* que aumenta as hipóteses de votação por maioria qualificada na PESC, mas que ainda não chegou a ser utilizado pelo Conselho Europeu.

O presente capítulo será dedicado à análise sobre a viabilidade das propostas de reforma do sistema de votação do Conselho no que concerne à PESC, sobretudo aquelas advindas das próprias instituições europeias, como a Comissão e o Parlamento. Para os fins da presente pesquisa, serão consideradas propostas de reforma qualquer declaração com peso político para criar uma mobilização para a mudança de postura nas deliberações. Posto que alterar os tratados da União exigiria conferências intergovernamentais e discussões que poderiam ser tão más sucedidas como a Convenção Europeia sobre o futuro da Europa, comumente se objetiva a utilização de mecanismos já existentes para promover uma ação rápida da UE no âmbito da alta política.

O foco será principalmente na posição da Comissão, no Discurso sobre o estado da União em 2018, que adotou como agenda a reforma do sistema de votação, e nos resultados da Conferência sobre o Futuro da Europa, encerrada em 2022.

²²⁹ EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

4.1 A REFORMA COMO IMPULSIONADORA DA UE COMO ATOR EXTERNO GLOBAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Durante muito tempo o Estado foi considerado o único sujeito de direitos nas relações internacionais. Alguns autores, como Kant em sua teoria da paz, tentaram reverter isso muito antes da fundação de instituições de direitos humanos com a ideia de direito cosmopolita, o qual abrangeria indivíduos – considerados cidadãos da terra com direito a solicitar estadia no estrangeiro,²³⁰ baseado no direito à hospitalidade – e estados.²³¹ Com o surgimento do estudo das relações internacionais no campo acadêmico, a teoria realista cuidou de manter o Estado como ator unitário das relações internacionais,²³² porém esta premissa foi se quebrando com o surgimento de outros atores que influenciam diretamente na cena internacional, como empresas multinacionais e organizações internacionais governamentais ou não-governamentais.²³³

Comumente se atribui à União Europeia o status de organização internacional, condição que a alçaria automaticamente à categoria de ator nas relações internacionais. Entretanto, além de não se enquadrar no modelo tradicional westfaliano de ator, seu status, incluindo o das Comunidades que a precederam, nunca foi definido de forma conclusiva. Deste modo, o termo *sui generis* complementa o status de organização internacional da UE sob a justificativa que não há outra organização internacional existente que seja como ela. Porém, o termo, quando interpretado literalmente, arrisca excluir a União Europeia da definição tradicional de organização internacional.²³⁴

Fato é que a União – assim como as Comunidades que a precederam – pode ser considerada ator das relações internacionais, na medida em que produz efeitos significativos em suas relações externas. Não é essa capacidade que é discutida e contestada, mas a sua autoridade no âmbito das relações internacionais e a sua legitimidade democrática dentro do sistema de votação por unanimidade em questões sobre a PESC.

²³⁰ KANT, Immanuel. *Per la pace perpetua*. Tradução: Vincenzo Cicero. Milão: Rusconi, 1997. p. 3.

²³¹ KLEINGELD, Pauline. Kant's cosmopolitan law: World citizenship for a global order. *Kantian Review*, v. 2, p. 72-90, 1998. p. 74.

²³² MINGST, Karen A.; MCKIBBEN, Heather Elko; ARREGUIN-TOFT, Ivan M. *Essentials of international relations*. 8. ed. WW Norton & Company, 2018. p. 74.

²³³ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Elsevier, 2005. p. 5.

²³⁴ KLABBERS, Jan. Sui generis? The European Union as an international organization. In: PATTERSON, Dennis; SÖDERSTEN, Anna. *A Companion to European Union Law and International Law*. Wiley Blackwell, 2016. p. 3.

Quanto à autoridade da UE no sistema internacional, para serem admitidos como parte da União, os Estados transferem parte da sua soberania para as instituições supranacionais, de modo que os Estados-membros aceitam tal autoridade como pré-requisito para fazer parte da União. Por sua vez, a legitimidade democrática do Conselho nas deliberações sobre a política externa é definida pelo seu sistema de votação, o qual, desde a criação da PESC em Maastricht, possui o critério da unanimidade.

A unanimidade é apontada como paralisadora das atividades da PESC pela facilidade que um Estado-membro dissidente pode vetar uma decisão. Diante disso, para promover um reforço na eficácia de sua política externa, a Comissão propôs uma reforma do sistema de votação do Conselho da UE.

Com base na cláusula-ponte, a Comissão sugeriu a passagem da votação por unanimidade para a maioria qualificada nos domínios de direitos humanos, sanções e missões civis. A ficha técnica de informação feita pela Comissão após o último discurso de Juncker no cargo de Presidente da Comissão será utilizada nos próximos parágrafos, por explicar os limites da reforma e as propostas de alterações em cada um desses domínios.²³⁵

Em primeiro lugar, a Comissão sugeriu alterar para maioria qualificada as decisões que dizem respeito às posições sobre questões relativas aos direitos humanos em instâncias internacionais, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU. De acordo com o *factsheet* elaborado pela Comissão, a unidade em matéria de direitos humanos é essencial para manter a credibilidade e a influência da UE dentro e fora das organizações internacionais. A Comissão demonstrou na ficha que, em 2017, foi impedida de adotar uma declaração de direitos humanos na China na esfera do Conselho de Direitos Humanos em razão da exigência da unanimidade. Este ato *per se* prejudicaria a imagem da União como um ator coerente e com unidade em seus princípios, uma vez que posições oficiais de direitos humanos tendem a possuir uma carga de consenso por parte dos atores que a adotam.

Outro domínio que seria afetado por uma possível reforma é o de decisões relativas ao regime de sanções a Estados-terceiros. Nesse sentido, a Comissão entende que a política de sanções europeia é um dos instrumentos mais eficazes de política externa para promover os objetivos externos da União, tendo em vista o seu poder econômico. Ela entende que no nível interno, esta política é importante inclusive para assegurar a igualdade de condições de

²³⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *Votação por maioria qualificada: um instrumento para reforçar a eficácia da política externa e de segurança da Europa*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-qmv_pt.pdf. Acesso em: 5. abr. 2020.

concorrência no mercado e a eficiência de regras comuns em relação ao abrigo de Schengen. O exemplo trazido pela Comissão ressaltou que o critério da unanimidade impediu a adoção de medidas restritivas ao regime de Nicolás Maduro na Venezuela num primeiro momento, só o sancionando quando a situação se agravou posteriormente.

O regime de sanções, como previsto no artigo 21.2 do TUE, tem como objetivo, na ação externa, assegurar o cumprimento dos outros dois domínios que a Comissão almeja alterar o sistema de votação. O dispositivo prevê a consolidação dos direitos humanos, a preservação da paz e a prestação de assistência a populações de países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana.²³⁶ Apesar desses objetivos dizerem respeito à ação externa europeia de forma geral, o regime de sanções deve ser baseado neles para poder ser realizado e, portanto, as sanções são intimamente ligadas à preservação dos interesses da União e à promoção de seus princípios em suas relações externas.

Um exemplo mais recente diz respeito aos pacotes de sanções impostos pela UE em resposta à agressão russa na Ucrânia. No sexto pacote de sanções, a Hungria imobilizou o Conselho por 26 dias até que a instituição permitisse uma exceção ao embargo do Estado-membro. Algumas semanas depois, a Hungria novamente vetou decisões no Conselho relativas ao Oriente Médio e Hong Kong, suscitando novos debates acerca da necessidade da unanimidade na PESC.²³⁷

Na primeira crise entre Ucrânia e Rússia na década passada, relativa à anexação da Crimeia pelo Kremlin, foi adotado o termo *cavalo de troia* para denominar os Estados-membros que eram considerados próximos de Moscou pelas instituições europeias.²³⁸ Esses Estados, a despeito das sanções tomadas por unanimidade pelo Conselho, encontraram brechas para continuarem a negociar com a Rússia: o Chipre assinou um acordo para permitir embarcações russas em seus portos; a Hungria concordou em tornar a Rússia seu único fornecedor de energia nuclear; e a Grécia aceitou construir um gasoduto, mesmo com os esforços da UE em não criar uma dependência energética russa.

²³⁶ EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

²³⁷ Uma simples busca dos termos “Hungary CFSP veto” resulta em inúmeras entradas de decisões que foram impedidas pelo governo húngaro no Conselho.

²³⁸ ORENSTEIN, Mitchell A.; KELEMEN, R. Daniel. Trojan horses in EU foreign policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 55, n. 1, p. 87-102, 2017. p. 1.

De acordo com o artigo que trouxe o termo *cavalo de troia*, Estados que utilizam essa estratégia são resultado de décadas de uma campanha de infiltração russa no território europeu. Ironicamente, a estratégia é mais utilizada quando a PESC se fortalece por meio de suas decisões,²³⁹ de modo que esses Estados passam a realizar um balanço de poder pós-nacional, impedindo que sanções tomadas por unanimidade sejam efetivas de fato.

O último domínio proposto pela Comissão Juncker é o que trata sobre decisões de lançamento ou execução de missões civis em resposta a crises no estrangeiro como forma de assegurar a estabilidade na região. O *factsheet* destacou que uma missão civil foi bloqueada em 2018 no Sael até outro Estado-membro ter renunciado a suas reservas em relação a outra missão no Iraque. Este exemplo evidencia o jogo político baseado em interesses nacionais existente dentro da UE, dificultando a implementação de critérios mais democráticos para as decisões do Conselho e a concretização da visão de uma UE que age com coerência e unidade em sua ação externa.

Contínuos vetos na ação da PESC resguardam a dificuldade existente desde o tempo da crise jugoslava de assegurar uma unidade europeia em resposta a crises externas. Como já mencionado, a Hungria por diversas vezes tornou a PESC inoperacional. Em 2021, o Estado-membro vetou uma série de decisões sobre a política externa num curto espaço temporal. Este tipo de atitude impossibilita o avanço das ambições da União de se tornar um maior ator global, ao passo que resguarda o valor tradicional da soberania do Estado-nação.

Em março de 2021, a Hungria bloqueou uma declaração que criticava a Lei de Segurança Nacional de Hong Kong²⁴⁰ imposta por Pequim. A justificativa para impedir que a UE se juntasse aos Estados Unidos e ao Reino Unido na promoção de direitos humanos na China foi a de que Budapeste, além de considerar que sanções são inúteis, crê que já existem problemas demais entre a China e a UE.²⁴¹

Posteriormente, a Hungria bloqueou o acordo pós-Cotonu, que se trata de uma parceria entre a UE e a Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico. Desta vez, Budapeste alegou que o acordo permitiria novas formas legais de migração e que uma nova onda de

²³⁹ ORENSTEIN, Mitchell A.; KELEMEN, R. Daniel. Trojan horses in EU foreign policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 55, n. 1, p. 87-102, 2017. p. 2.

²⁴⁰ Lei da República Popular da China sobre a Salvaguarda da Segurança Nacional na Região Administrativa Especial de Hong Kong [中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法].

²⁴¹ MOLDICS, Csaba. Hungary external relations briefing: a foreign policy of vetoes? The limitations of EU's Common Foreign and Security Policy. *China-CEE Institute: Weekly Briefing*, v. 40, n. 4, p. 1-6, mai. 2021. p. 1.

migrantes não era o que a UE precisava no momento.²⁴² Esse caso ilustra bem a posição doméstica da Hungria em relação à migração e que tem impactos significativos na União. O ACNUR já havia expressado preocupação com a política migratória húngara e os próprios Estados-membros chegaram a decidir, judicialmente e administrativamente, no sentido de barrar o retorno do migrante ao seu país de entrada na UE por receio de detenção ou de um *refoulement* em cadeia que poderia colocar a vida e integridade do migrante em risco,²⁴³ inclusive se utilizando da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia como fundamento da decisão.²⁴⁴

A Hungria também foi responsável por bloquear, em 18 de maio de 2021, uma declaração no Conselho que instava um cessar-fogo no conflito entre Israel e Palestina. Segundo o ministro de negócios estrangeiros da Hungria, as declarações da UE em Israel não ajudam a amenizar o conflito, especialmente quando as tensões estão altas.

A pertinência do veto relativo ao cessar-fogo na presente análise manifesta a resistência que alguns Estados-membros podem fazer para não ter de adotar a maioria qualificada na PESC. Na ocasião, o governo húngaro considerou que a política externa europeia só pode ser feita por unanimidade e que alguns Estados-membros querem adotar a maioria qualificada como parâmetro em nome de um europeísmo.²⁴⁵ Consequentemente, tal dualidade também leva a uma concepção própria de União Europeia para países diferente. No caso da Hungria, enquanto a UE tende a adotar decisões em prol de sua unidade, colocando os Estados-membros em segundo plano na alta política internacional, Budapeste age como se a UE fosse uma entidade composta de Estados-nações que mantém suas políticas externas individuais a despeito de uma primazia supranacional da política externa.

É interessante notar que um forte processo de europeização marcou a integração húngara na União Europeia a partir de 2004, a ponto de ser considerado o modelo de europeização de regras, processos e instituições políticas nacionais.²⁴⁶ Com a ascensão da União Cívica Húngara (Fidesz), um partido político nacionalista e populista, em 2010, o país passou

²⁴² MOLDICS, Csaba. Hungary external relations briefing: a foreign policy of vetoes? The limitations of EU's Common Foreign and Security Policy. *China-CEE Institute: Weekly Briefing*, v. 40, n. 4, p. 1-6, mai. 2021. p. 2.

²⁴³ UNITED KINGDOM: HIGH COURT (ENGLAND AND WALES). *Mr Husain Ibrahim and Mr Mohamed Abasi v. The Secretary of State for the Home Department*, [2016] EWHC 2049, 5 August 2016.

²⁴⁴ REPUBBLICA ITALIANA: IL CONSIGLIO DI STATO. *N. 04004/2016REG.PROV.COLL.* 27. set. 2016.

²⁴⁵ MOLDICS, Csaba. op. cit. p. 3.

²⁴⁶ MÜLLER, Patrick; GAZSI, David. Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, p. 1-19, 2022. p. 1.

por uma reorganização da sua agenda política liberal interna, revertendo mecanismos democráticos e iniciando um processo de *deseuropeização*, que enfatiza a importância da soberania e dos interesses nacionais húngaros e rebaixa a importância das instituições supranacionais europeias.²⁴⁷

Governos populistas que ascenderam na Europa na década passada tinham em comum um sentimento anti-Europa em prol de uma identificação nacionalista. A Hungria não é caso isolado, uma vez que a Polónia passou por situação similar e vários partidos nacionalistas surgiram nos demais Estados-membros. Entretanto, o exemplo da Hungria é importante por sua natureza mutável de mostrar um país sentindo-se apto a se vincular e a se desvincular de um processo de integração em pouco tempo.

Desde Amsterdam, o Tratado da União Europeia possui um mecanismo de proteção dos valores da União Europeia previsto em seu artigo 7, casos estes estejam em iminente risco ou sejam violados. Os chamados valores europeus previstos no artigo 2 do TUE são a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e o respeito pelos direitos do homem.²⁴⁸ Todos eles necessários para passar a imagem de uma unidade da UE, sobretudo em sua ação externa. O mecanismo previsto no artigo 7 do TUE define a reação da UE para o caso de esses valores sejam considerados violados, com medidas preventivas determinadas pelo Conselho, pela Comissão ou pelo Parlamento (artigo 7.1) e sanções determinadas pelo Conselho Europeu ou pela Comissão (artigo 7.2). As sanções podem incluir a suspensão do direito de voto no Conselho e no Conselho Europeu, segundo o artigo 7.3 do TUE.

O artigo 7 não havia sido utilizado pela União até a ascensão ao poder de forças populistas na Polónia e na Hungria, as quais colocaram em xeque os valores europeus nesses Estados-membros. Na situação da Polónia, os eurodeputados, em resolução adotada em plenário, expressaram preocupação com a situação do estado de direito na Polónia,²⁴⁹ uma vez que o país passava por uma reforma judicial que poderia colocar em risco o equilíbrio entre os poderes executivo e judiciário. Quando, posteriormente, a Comissão ativou o artigo 7, o

²⁴⁷ MÜLLER, Patrick; GAZSI, David. Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, p. 1-19, 2022. p. 1.

²⁴⁸ EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

²⁴⁹ PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de novembro de 2017, sobre a situação do Estado de direito e da democracia na Polónia (2017/2931(RSP))*. (OJ C, C/356, 04.10.2018, p. 44, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0442>).

Parlamento instou que o Conselho agisse rapidamente para determinar se houve violação grave dos valores europeus na Polónia.²⁵⁰ À época, o Parlamento já havia se pronunciado em relação à situação do estado de direito na Hungria, alegando que a situação no país constituía um risco manifesto de violação aos valores europeus e que justificava a abertura do procedimento do artigo 7 do TUE. Neste caso, a resolução concluiu que o desenvolvimento nos últimos anos na Hungria levou a uma deterioração grave do Estado de direito, da democracia e dos direitos fundamentais.²⁵¹

Desde a adoção dessas resoluções pelo Parlamento, a situação nesses dois países não foi remediada por meio do artigo 7 e a deterioração de estado de direito, democracia e direitos fundamentais continuou nos dois Estados-membros, após o procedimento ter sido ativado. Nesse sentido, o Parlamento tem se pronunciado para que o Conselho e a Comissão tomem posturas mais incisivas em relação aos dois países e que as audições continuem com frequência adequada e de forma apropriada.²⁵²

A utilização do artigo 7 constitui uma forma considerada polêmica para punir Estados-membros que não seguem os valores da União Europeia, justamente por se tratar de uma organização que preza pela sua unidade e coesão. A existência de países que vão de encontro a esses valores, traz à tona a dificuldade de se ter uma política externa supranacional que toma decisões em conjunto. Ao argumento das lideranças nacionais de se oporem a uma hegemonia majoritariamente ocidental para equilibrar as relações Ocidente-Oriente, existe o fato de que para esses Estados-membros fazerem parte da UE, eles internalizaram esses valores e renunciaram a parte da sua soberania no processo de integração europeia. Nas condições atuais, esses países dificilmente conseguiriam fazer parte da UE, caso se candidatassem a uma vaga de membro.

Caso a Hungria esteja tentando manter uma política externa independente da União Europeia para equilibrar as relações entre Ocidente e Oriente, é igualmente certo que ela optou por fazer parte de uma organização que simpatiza com valores ocidentais e possui como requisito de entrada a transferência de algumas prerrogativas soberanas nacionais para a esfera

²⁵⁰ PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia (2018/2541(RSP))*. (OJ C, C/129, 05.04.2019, p. 13, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018IP0055>).

²⁵¹ PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de maio de 2017, sobre a situação na Hungria (2017/2656(RSP))*. (OJ C, C/307, 30.08.2018, p. 75, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0216>).

²⁵² PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2022/2647(RSP))*.

supranacional. Outrossim, a unanimidade é adotada desde a criação da PESC e nunca foi abandonada, de modo que seria improvável que Estados tão diferentes entre si tivessem aceitado a fazer parte da União se não houvesse a possibilidade de veto dentro da PESC.

O grande dilema de se alterar o sistema de votação da PESC no Conselho é justamente que a adesão dos Estados-membros na UE foi feita sob a condição de unanimidade na política externa e a alteração para maioria qualificada significaria a criação de minorias discordantes que poderiam enfraquecer o peso político da PESC. Rememore-se que a proposta da Comissão de reformar o sistema de votação resguarda a unanimidade dos Estados-membros, uma vez que ela utiliza o cláusula-ponte introduzida em Lisboa. Simplesmente alterar o critério de deliberação pode resultar num dissenso maior numa UE que não é tão consensual sobre sua atuação.

Impossibilitar o veto feito por apenas um Estado-membro, como na proposta da Comissão, visa reforçar a eficácia da PESC ao permitir que a União: i) assuma um maior papel na cena internacional de forma coerente e robusta; ii) reaja com eficácia aos desafios da política externa; e iii) reforce a proteção aos Estados-membros das pressões exercidas por países terceiros.²⁵³ Porém, não se trata de alterar o critério de deliberação formalmente, mas de se utilizar dos mecanismos existentes para que os Estados-membros possam votar por maioria qualificada em questões específicas e previamente deliberadas.

Em 2019, o Centro para a Reforma Europeia, um *think tank* de assuntos europeus, endossou a ideia proposta pela Comissão e elaborou um documento no qual analisa se a União Europeia deveria tomar suas decisões por maioria qualificada nas deliberações sobre a PESC.²⁵⁴ A despeito disso, o Centro reconhece que, apesar de considerar a unanimidade um impedimento para uma política externa mais efetiva, é necessário mudar a forma que a soberania é enxergada pelos Estados-membros e pela União como um todo.²⁵⁵

O Centro também considera que a maioria qualificada auxiliaria a superar diferenças entre Estados-membros quando as diferenças entre eles fossem pequenas e quando apenas um ou um pequeno grupo de Estados-membros se opusesse à proposta. A iminência de um veto por um Estado-membro pode adiar decisões ou paralisá-las por inteiro. Não obstante a UE ser mais

²⁵³ COMISSÃO EUROPEIA. *Votação por maioria qualificada: um instrumento para reforçar a eficácia da política externa e de segurança da Europa*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-qmv_pt.pdf. Acesso em: 5. abr. 2020.

²⁵⁴ SCHUETTE, Leonard. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?. *Centre for European Reform*, 15. mai. 2019. p. 2.

²⁵⁵ Ibid.

que uma confederação de Estados, ela possui menos prerrogativas que um Estado federado e, portanto, não possui uma política externa única, como os Estados Unidos e a Alemanha, por exemplo, de modo que, na ausência de consenso no Conselho, seus Estados-membros são livres para, unilateralmente, seguirem suas próprias políticas externas, inclusive quando forem, por vezes, contraditórias com as intenções da UE.²⁵⁶

Ao contrário da Comissão, que preconiza que três domínios devem deixar a votação por unanimidade, o Centro acredita que apenas sanções devem passar para a maioria qualificada, por considerar que apenas elas reforçariam o valor da PESC, tendo em vista que é o domínio no qual é necessário ser mais incisivo com países terceiros. Outras recomendações do Centro incluíam uma postura mais agressiva para enfrentar as pressões de Estados-membros autoritários e o uso extensivo das cláusulas permissivas de Lisboa.²⁵⁷

Junto com o discurso de Juncker, o parecer do Centro exerceu certa pressão sobre as instituições europeias para a mudança do sistema de votação da PESC. O endosso dado pelo Centro serviu para reforçar a proposta com o mesmo objetivo de aumentar a eficácia das deliberações sobre a Política Externa.

No Discurso sobre o estado da União seguinte, a Comissão de Ursula von der Leyen retomou à discussão sobre a necessidade de se adotar a maioria qualificada na PESC para aumentar a eficácia da UE. Neste discurso, a presidente ressaltou que a lentidão que a PESC opera não seria mais um problema se os Estados passassem à votação por maioria qualificada, no que diz respeito aos direitos humanos e à aplicação de sanções,²⁵⁸ os mesmos domínios propostos pela Comissão Juncker, excetuando-se as missões civis.

Após o discurso de Ursula von der Leyen, o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS) expressou concordância com as falas feitas pelos presidentes da Comissão e elaborou um briefing com os prós e contras em se adotar o critério da maioria qualificada nas votações sobre a PESC.²⁵⁹ O *think tank* do Parlamento rememora que, desde o começo dos anos 1990, o Conselho Europeu já havia notado a necessidade de reformar os mecanismos de ação internacional da Comunidade para reforçar sua coerência, celeridade e eficácia.²⁶⁰ Essa

²⁵⁶ SCHUETTE, Leonard. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?. *Centre for European Reform*, 15. mai. 2019. p. 6.

²⁵⁷ Ibid. p. 11.

²⁵⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União 2020: discurso do estado da União*. Bruxelas, 16. set. 2020. p. 18.

²⁵⁹ LAȚICI, Tania. Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons. *European Parliamentary Research Service*. PE 659.451 – Jan. 2021.

²⁶⁰ Ibid. p. 2.

conclusão da Presidência do Conselho Europeu foi a que obteve consenso para a criação de uma política externa e de segurança comum para reforçar o papel da Comunidade como ator global.²⁶¹ Essa conclusão demonstrou a preocupação das instituições europeias em realizar uma ação externa rápida e eficaz antes da criação de uma política externa e de segurança comum. O rogo de Ursula von der Leyen por adoção de ações rápidas na PESC é reflexo de três décadas de pressão para a mudança do procedimento de votação da política externa.

No texto do EPRS, é possível notar vários pontos que ressoam aqueles já expostos pela Comissão e pelos *think tanks*, sobretudo no que concerne à eficácia que a PESC teria caso passasse a ter suas deliberações em certos domínios por maioria qualificada, realçando que em 2019, no mesmo sentido do discurso de Juncker, o Parlamento havia preconizado a adoção da maioria qualificada em todas as áreas possíveis mediante o uso das cláusulas-pontes para acelerar o processo de tomada de decisão e tornar a PESC mais eficaz.²⁶² Ademais, diante das consequências da crise da pandemia do COVID-19, o Parlamento adotou uma resolução em 25 de novembro de 2020 em que declarou que uma alteração no sistema de votação da PESC a tornaria mais eficaz, proativa e adequada para responder rapidamente a emergências, instando ao Conselho da UE e ao Conselho Europeu que respondessem favoravelmente para ativar a cláusula *passerelle* nos casos envolvendo direitos humanos e sanções.²⁶³

Ao verificar o histórico de domínios que passaram para a maioria qualificada, o EPRS destacou a posição de líderes da UE, como o VP/AR Josep Borrell e o ex-Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker, no sentido de afirmar que, no passado, domínios considerados tão importantes quanto a política externa para a soberania e os interesses nacionais dos Estados-membros abandonaram a unanimidade, como as regras do mercado único e os objetivos climáticos. Para o Alto Representante, a maioria qualificada serviria como incentivo para a criação de uma base comum sobre a qual todos os Estados-membros poderiam concordar, escapando da paralisia e dos atrasos da regra da unanimidade.²⁶⁴

Em mesa redonda organizada pelo EPRS, foi sugerida a possibilidade de adotar a maioria qualificada para todas os domínios da PESC, incluindo a PESC, exceto a mobilização de tropas; uma vez que os Estados-membros possuem controle do comércio e do Euro,

²⁶¹ CONSILIUM. *Conclusions of the Rome European Council*. SN 304/2/90. 1990. p. 3.

²⁶² LAȚICI, Tania. Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons. *European Parliamentary Research Service*. PE 659.451 – Jan. 2021. p. 7.

²⁶³ PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de novembro de 2020, sobre as consequências em matéria de política externa do surto da COVID-19 (2020/2111(INI))*. (OJ C, C/425, 20.10.2021, p. 63, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020IP0322>).

²⁶⁴ LAȚICI, Tania. op. cit. p. 5.

flexibilizar o sistema de votação da PESC não seria um grande salto, segundo os proponentes da ideia. Na mesma reunião, outro analista destacou as vantagens de um processo de tomada de decisão feito por maioria qualificada, lembrando que os Estados-membros têm à sua disposição o mecanismo de travão de emergência do artigo 32.2 do TUE para impedir que uma decisão seja tomada por maioria qualificada em caso de razões vitais e expressas de política nacional.²⁶⁵

Quanto aos contras de se adotar a maioria qualificada na PESC, o EPRS trouxe posições do Presidente do Conselho Europeu, veículos de mídia e acadêmicos. O Presidente do Conselho Europeu Charles Michel defendeu a unanimidade como mecanismo de preservar a unidade da UE, embora reconheça o atraso que este critério pode trazer para o processo decisório. Ao defender a unanimidade, Charles Michel ressaltou que confrontações políticas são parte indispensável do debate democrático.²⁶⁶ Alguns autores também alegam que a unanimidade serve como um seguro dos Estados-membros para proteger seus interesses domésticos, principalmente sob o receio dos Estados-membros com mais poder usarem sua influência para tornar votos vencidos as posições dos Estados-membros menores, como no caso da decisão sobre a política migratória de 2015 que foi tomada por maioria qualificada e mexeu com a harmonia dos Estados-membros.²⁶⁷ O briefing ainda menciona que, para alguns autores, a legitimidade democrática da PESC é decorrente do poder de veto dos Estados-membros e tal mudança poderia resultar numa mudança de perspectiva sobre a soberania de todos os Estados-membros.²⁶⁸

Em suma, sobre os prós e contras da aplicação da maioria qualificada na PESC, o serviço de pesquisa do parlamento destacou como possíveis pontos positivos: i) a rapidez no processo de decisão; ii) a inibição de países cavalos de troia; iii) a possibilidade de coalizão interna dentro da UE; iv) a ausência de menor denominador comum; v) o reforço de influência do alto-representante; e vi) a prevenção de paralisação da política externa da UE. Como possíveis pontos negativos, o EPRS destacou: i) o potencial enfraquecimento da unidade da UE; ii) diminuição de peso político das decisões; iii) risco de discriminação de Estados-membros menores; iv) risco de marginalização dos Estados-membros; e v) enfraquecimento da

²⁶⁵ LAȚICI, Tania. Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons. *European Parliamentary Research Service*. PE 659.451 – Jan. 2021. p. 6.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Ibid.

legitimidade democrática da decisão. Por fim, o serviço ainda identificou as duas soluções meio termo previstas no TUE: a abstenção construtiva (artigo 31.1), TUE e o travão de emergência (artigo 31.2).²⁶⁹

Rememore-se que quando a Comissão emitiu uma comunicação ao Conselho Europeu, ao Parlamento e ao Conselho, ela realçou que desde sua introdução pelo Ato Único Europeu, a maioria qualificada foi sendo empregada progressivamente em diversas áreas para substituir a unanimidade. Em todas as vezes que a unanimidade foi substituída, a razão foi a mesma: atingir um nível político em domínios específicos, nos quais a regra da unanimidade travava os progressos e impedia a UE de se adaptar a novas realidades. Para a Comissão, todas as implementações da maioria qualificada resultaram em avanços significativos para a UE.²⁷⁰

Na ocasião, a Comissão notou que, não obstante o critério da unanimidade não ter impedido a UE de desempenhar um papel ativo e tomar posições fortes, o método tem afetado cada vez mais a rapidez e a capacidade da UE atuar na cena internacional. Para a Comissão, tempo e coerência são elementos essenciais para a União agir com força, eficácia e impacto nas instâncias internacionais.²⁷¹ Outrossim, o comunicado, embora reconheça que deixar a unanimidade não vá resolver todos os problemas da UE, insta às instituições europeias que explorem o potencial da cláusula-ponte para tornar a maioria qualificada o padrão para a PESC.²⁷²

A sugestão de que outras áreas tão importantes quanto à PESC para os interesses domésticos dos Estados-membros passaram da unanimidade para alguma forma de maioria qualificada é uma constante iniciada pela proposta feita por Juncker em 2018 e replicada pelos *think tanks* e instituições europeias que apoiam a maioria qualificada no processo de tomada de decisão da PESC.

Num contexto em que decisões importantes não são tomadas em função de bloqueios de minorias ou de um único Estado-membro, a maioria qualificada permitiria que os Estados-membros pudessem, tal como ocorre em outras áreas, ter discussões mais abertas ao debate democrático para o papel da UE no mundo. Uma política externa baseada no consenso, em que todos aceitem o papel e as decisões da PESC, mostraria uma UE mais coerente e menos travada perante a Comunidade Internacional. O critério da unanimidade, embora tenha como função

²⁶⁹ LAȚICI, Tania. Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons. *European Parliamentary Research Service*. PE 659.451 – Jan. 2021. p. 4.

²⁷⁰ COMISSÃO EUROPEIA. *COM(2018) 647 final*. 12 set. 2018. p. 2.

²⁷¹ *Ibid.* p. 3.

²⁷² *Ibid.* p. 11.

resguardar a soberania dos Estados-membros, impede que a UE exerça de forma eficaz sua ação externa.

Diante desse contexto de propostas de reformas, Entre abril de 2021 e maio de 2022, a Conferência sobre o Futuro da Europa, estabelecida pelo Comitê das Regiões Europeu em 2020,²⁷³ permitiu que os cidadãos europeus, independentemente de sua origem e ocupação, debatessem os desafios e as prioridades da Europa. No contexto de propostas de reformas, um dos tópicos da Conferência foi justamente *A UE no mundo*. A política externa europeia e, conseqüentemente, a segurança e a defesa foram categorias em que propostas puderam ser apresentadas.

Com o fim da Conferência em 9 de maio de 2022, os presidentes das instituições europeias se comprometeram a reformar a UE em conformidade com as ideias propostas pelos cidadãos europeus durante o período da Conferência sobre o Futuro da Europa. O relatório final, adotado pelo Plenário da Conferência em 30 de abril de 2022, incluiu 49 propostas com mais de 300 medidas sobre todos os tópicos. Sobre o tema *A UE no mundo* foram feitas oito propostas, sendo a proposta n. 21 específica sobre o processo de tomada de decisões na PESC. O objetivo da proposta reflete o preconizado pelas posições já tomadas nos discursos sobre o estado da União de 2018 e 2020, bem como as posições de *think tanks*: tornar as decisões da PESC rápidas e eficazes para que a UE atue como um verdadeiro ator global.²⁷⁴

Naturalmente, a primeira medida da proposta n. 21 é a alteração do sistema de votação das decisões no domínio da PESC para maioria qualificada.²⁷⁵ Os cidadãos europeus, ao levantarem a proposta, fundamentaram a questão na paralização da atividade da União em razão do veto de apenas um Estado-membro. Tendo em vista que o Parlamento Europeu, na sessão plenária que antecedeu a apresentação do relatório final, decidiu apoiar a proposta de desencadear a revisão dos Tratados da UE, é provável que a adoção da maioria qualificada seja em breve utilizada em mais domínios da PESC.

Diante das propostas, o relatório final recomendou que as instituições europeias passassem a adotar a maioria qualificada para todos as questões que são decididas por

²⁷³ UE. Resolução do Comitê das Regiões Europeu relativa à Conferência sobre o Futuro da Europa (2020/C 141/02). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 141, 29 abr. 2020.

²⁷⁴ UE. Projetos de propostas da Conferência sobre o Futuro da Europa. *Conferência sobre o Futuro da Europa*, 27 abr. 2022. p. 23.

²⁷⁵ *Ibid.*

unanimidade hoje, salvo a admissão de novos membros na União e a alteração de seus princípios fundamentais.²⁷⁶

Numa recente entrevista, Ursula von der Leyen expressou sua convicção de que o atual critério da unanimidade na política externa é insustentável na conjuntura atual em que os eventos geopolíticos que requerem uma posição da UE acontecem com muito mais velocidade. Para a Presidente da Comissão, portanto, a UE não pode parar de atuar em decorrência do bloqueio de apenas um Estado-membro.²⁷⁷ Essa entrevista demonstrou o engajamento atual das instituições europeias em dialogar acerca do assunto, fruto sobretudo das discussões iniciadas nos anos da Comissão Juncker que serviram para amadurecer os debates acerca da reforma do sistema de tomada de decisões.

4.2 O IMPACTO DA REFORMA NAS RELAÇÕES EXTERNAS DA UE COM PAÍSES TERCEIROS

Celeridade e eficácia estiveram no núcleo das propostas apresentadas que foram adotadas pela Conferência sobre o Futuro da Europa. Na prática, as questões nos domínios propostos que forem tomados por maioria qualificada terão ação ou posição comum imediata da UE.

Na proposta feita na Conferência sobre o Futuro da Europa, a sexta medida da proposta n. 21 tratou sobre a possibilidade de se ratificar rapidamente os acordos comerciais celebrados, sem que isso impedisse futura análise e debate adequados sobre o tema tratado.²⁷⁸ Também no tópico sobre *A UE no mundo*, houve propostas próprias sobre: i) a definição de normas nas relações comerciais e de investimento; ii) a definição de normas sobre a política ambiental; iii) uma ação interveniente forte em matéria de paz e segurança mundial; e iv) um papel na construção de relações internacionais com base em seus princípios. Apesar de nem todas essas temáticas serem abrangidas exclusivamente pela PESC, todas as propostas se beneficiariam diretamente do sistema de votação para a maioria qualificada na PESC, alterando profundamente a relação da UE com países terceiros na cena internacional.

²⁷⁶ UE. Report on the final outcome. *Conferência sobre o Futuro da Europa*, mai. 2022. p. 81.

²⁷⁷ HERSZENHORN, David. M. Commission president calls to end unanimity in EU foreign policy decisions. *Político*, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/commission-president-ursula-von-der-leyen-end-unanimity-eu-foreign-policy>. Acesso em 14 jul. 2022.

²⁷⁸ UE. Projetos de propostas da Conferência sobre o Futuro da Europa. *Conferência sobre o Futuro da Europa*, 27 abr. 2022. p. 23.

O regime de sanções é constante em todas as propostas por ser mais fácil de visualizar o impacto das decisões da UE neste domínio. Além dos exemplos já feitos na Comissão Juncker, 2022 foi marcado por uma série de pacotes de sanções feitas pela UE em resposta à invasão russa à Ucrânia. Não obstante a existência de vetos nas deliberações feitas nos últimos seis meses, a UE conseguiu impor seis pacotes de sanções à Rússia, demonstrando a importância de uma ação rápida da PESC no decorrer dos eventos. As sanções contra a Rússia têm como objetivo impedir a capacidade do Kremlin de financiar a guerra e impor custos econômicos e políticos àqueles que a financiam.²⁷⁹

O último pacote de sanções à Rússia, que incluiu a proibição de importação, aquisição e transferência de petróleo bruto e de produtos petrolíferos refinados da Rússia (Decisão 2022/884/PESC), só foi adotado após terem sido feitas exceções aos Estados-membros que não possuem alternativa ao fornecimento de petróleo e gás russo. O *considerando* 11 da sanção permitiu que Bulgária e Croácia, devido a suas posições geográficas, pudessem adquirir petróleo e gás por um período limitado sob condições determinadas.²⁸⁰ Antes disso, o governo húngaro havia se pronunciado no intuito de não aprovar nenhuma sanção que tivesse como alvo as exportações energéticas russas, uma vez que a Hungria é altamente dependente do petróleo russo,²⁸¹ forçando os demais Estados-membros a buscar garantias para assegurar a eficiência energética de países em situação específica.

Dentre as propostas do tema *A UE no mundo* na Conferência sobre o Futuro da Europa, foi apresentada a proposta n. 18, a qual visa reduzir a dependência energética da UE em relação a países terceiros. A sétima medida da proposta, ao propor a aquisição comum de energia importada e a busca de parcerias no domínio da energia sustentável, menciona o gás e o petróleo como dependências europeias nas importações de energia.²⁸² Deste modo, a sanção às fontes energéticas russas representa não apenas uma medida de política externa da UE, mas também

²⁷⁹ Cf. CONSILIUM. *Infographic - EU Sanctions in response to Russia's invasion of Ukraine*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/eu-sanctions-russia-ukraine-invasion>.

²⁸⁰ EUR-LEX. *Decisão (PESC) 2022/884 do Conselho de 3 de junho de 2022 que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia*. ST/8676/2022/INIT. OJ L 153, 3.6.2022, p. 128–138 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/884/oj>.

²⁸¹ HARDING, Luke. Hungary 'holding EU hostage' over sanctions on Russian oil. *The Guardian*, 16 mai. 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/16/hungary-sanctions-russian-oil-embargo-eu>. Acesso em 14 jul. 2022.

²⁸² UE. Projetos de propostas da Conferência sobre o Futuro da Europa. *Conferência sobre o Futuro da Europa*, 27 abr. 2022. p. 21.

de segurança energética, e demonstra a coerência da ação externa europeia em aplicar suas diferentes necessidades em suas decisões.

No caso russo, a imposição de sanções a países terceiros significa ao mesmo tempo a busca da UE por consenso e o desejo de usar as ferramentas à sua disposição para impactar de forma significativa a cena internacional, bem como destaca que há interesses divergentes entre os Estados-membros da União.²⁸³ Uma aprovação mais rápida das decisões da PESC não visa eliminar possíveis divergências entre Estados-membros, mas permitir sua atuação com base no consenso e no debate, independentemente da existência da divergência que possa surgir.

O consenso, ao contrário da unanimidade, não necessita da aprovação de todos os Estados-membros para aprovar uma decisão. Tampouco pode ser associado à maioria simples, uma vez que este critério precisa apenas de 51% dos votos dos membros, de modo que alguma forma de maioria qualificada seria melhor utilizada para representar o consenso.²⁸⁴ Assim, considerando que o critério da maioria qualificada no conselho possui previsões expressas para impedir a coalizão de Estados – como a dupla maioria e o travão de emergência – e permitir abstenções sem vetos (abstenção construtiva), o consenso resultante das decisões aprovadas neste critério é apto para assegurar uma maior celeridade no processo de tomada de decisão da PESC.

Em Amsterdam, a unanimidade da PESC foi em parte quebrada com a introdução da abstenção construtiva e da maioria qualificada em algumas hipóteses, embora, na prática da PESC, continuou a se buscar o intergovernamentalismo no lugar das práticas mais comunitárias recém-introduzidas.²⁸⁵ Desta forma, prever formalmente a maioria qualificada não significa que resultados positivos em relação a países terceiros serão uma constante, uma vez que sua aplicação depende dos Estados-membros no Conselho. Rememore-se que mesmo com as aberturas em diversas áreas ocorridas em Lisboa, o Conselho continuou a utilizar a unanimidade como norma, ao invés de exceção,²⁸⁶ como permite o tratado. Embora minorias de bloqueio sejam possíveis nesse cenário hipotético, a abstenção construtiva deveria minimizar a busca por

²⁸³ CARDWELL, Paul James; MORET, Erica. The EU, sanctions and regional leadership. *European Security*, p. 1-21, 2022. p. 5.

²⁸⁴ KÖNIG, Thomas; SLAPIN, Jonathan B. From unanimity to consensus: an analysis of the negotiations at the EU's constitutional convention. *World Politics*, v. 58, n. 3, p. 413-445, 2006. p. 427.

²⁸⁵ BIAVA, Alessia. *L'Union européenne, acteur global? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD*. (Master) – Universidade de Genebra. Genebra, p. 147, 2005. p. 56.

²⁸⁶ HÄGE, Frank M. Coalition building and consensus in the Council of the European Union. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 481-504, 2013. p. 481.

coalizões, uma vez que os Estados-membros que se abstivessem, não precisariam de aplicar uma decisão dentro do seu território.

A abstenção construtiva raramente foi usada. No caso em que a UE colocou restrições às exportações energéticas russas, ela não foi necessária, uma vez que alguns Estados-membros foram excluídos das restrições para não serem prejudicados. Entretanto, pode ser dito que este caso previa as exceções na própria decisão da PESC, enquanto uma abstenção construtiva seria mais uma opção do Estado-membro de não aplicar uma decisão tomada em comum. Isto poderia criar também um cenário em que países terceiros terão de fazer uma dupla análise ao ter relações com a UE, contrapondo em certa medida a ideia de coesão que a União busca com a maioria qualificada. Outrossim, a maioria qualificada permite uma coesão democrática dos Estados-membros, enquanto a unanimidade se trata de uma coesão absoluta.

Enquanto as propostas sobre o papel da UE no mundo passam por temáticas ambientais, comerciais e migratórias, algumas dessas questões, não obstante terem natureza internacional (ou ao menos *interblocos*), estão fora do escopo da PESC. O domínio em que a maioria qualificada mais mostraria o poder da política externa da União seria o regime de sanções, tendo em vista o peso da UE como economia. Tal como no caso russo, a UE poderia utilizar-se das sanções para moldar suas relações com base em seus princípios fundamentais e, assim, assegurar que países terceiros cumpram seus requisitos para poder negociar com ela.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PESC surgiu oficialmente em Maastricht como um dos pilares da União Europeia. Justifica-se sua natureza intergovernamental para proteger os interesses nacionais dos Estados-membros. Consequentemente, a unanimidade é o critério utilizado no processo de tomada de decisão neste domínio.

Antes de seu surgimento, a política exterior europeia era feita pelas instituições europeias indiretamente por meio de decisões em domínios diversos, não necessariamente atrelados à alta política. Assim, a Política Comercial Comum e até o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias desempenharam papel na modelagem da política externa, com seus acordos e pareceres jurídicos sobre a temática.

Com o surgimento da Cooperação Política Europeia nos anos 1960, esta se tornou a precursora da PESC por permitir que seus membros discutissem acerca de temas ligados à alta política e diplomacia. Entretanto, a Cooperação possuía caráter informal e só foi institucionalizada com o Ato Único Europeu em 1986, pouco antes do estabelecimento formal da PESC em Maastricht.

Para ser operacional, portanto, a PESC, precisaria de que nenhum Estado-membro vetasse as deliberações em seu domínio no Conselho. Entretanto, os alargamentos da UE nos anos 1990 e 2000 aumentaram a dificuldade de se obter uma ação conjunta no seio da PESC, uma vez que diferenças econômicas, políticas e culturais tiveram um acréscimo proporcional entre os Estados-membros da UE.

Essa diferença de tradições e necessidades se reflete no resultado das deliberações do Conselho. Nas votações que utilizam o critério da unanimidade, os Estados-membros preferem usar seu direito ao veto para resguardar seus interesses a cooperar no alto nível da política externa da União.

Depois de Maastricht, o Tratado da União Europeia viria a ser reformado com o Tratado de Amsterdam, o Tratado de Nice e o Tratado de Lisboa. Todos trouxeram alguma forma de novidade em relação ao processo decisório do Conselho, sendo que Amsterdam e Lisboa, responsáveis pela introdução de mecanismos como a *abstenção construtiva*, o *travão de emergência* e a *cláusula-ponte*, relevaram o critério da unanimidade em alguns domínios. Contudo, isso não significou que a unanimidade passou a ser exceção nas deliberações do Conselho. O Conselho continuou a decidir por unanimidade como norma, sobretudo nas questões que envolvem a política externa.

Diante disso, a proposta de reforma do sistema de votação do Conselho no domínio da PESC foi enunciada veementemente em dois discursos sobre o estado da União e endossada por *think tanks* e pelo Parlamento Europeu. Institucionalmente, a proposta teve avanço significativo com a Conferência sobre o Futuro da Europa, que, em seu relatório final, incluiu a alteração do critério da unanimidade para a maioria qualificada, dentre as medidas que foram elaboradas pelos cidadãos no período da Conferência.

Verifica-se que, nas decisões da PESC, o ponto mais sensível é o domínio das sanções, uma vez que estas são as que mais requerem uma ação rápida da UE. A velocidade que os eventos de nível global na cena internacional ocorrem hoje exige que a PESC aja com eficácia para poder responder a eventuais crises. Tal eficácia, como demonstrado nos exemplos da Comissão Juncker, pode ser minada por vetos individuais. Na crise da Ucrânia, as sanções à Rússia foram vitais para mostrar o poder da UE como ator global numa situação que instou uma resposta rápida. Entretanto, algumas das sanções não foram implementadas de imediato ou em sua completude, em razão da oposição de alguns Estados-membros.

A reforma do sistema de votação do Conselho tornaria mais célere a resposta da UE a situações que demandassem uma ação ou posição comum. Passar as questões que hoje são decididas por unanimidade para a maioria qualificada descomplicaria o processo de deliberação da PESC. A maioria qualificada faria com que os Estados-membros buscassem o consenso em suas deliberações, no intuito de evitar vetos e tornar a atuação da UE mais coesa. Esta mudança de paradigma na política externa pós-nacional não afetaria drasticamente a concepção de soberania dos Estados-membros, uma vez que o travão de emergência previsto no TUE poderia ser acionado nos casos em que algum país considerasse que uma decisão fosse contrária a seus interesses domésticos.

No atual cenário, existem duas hipóteses em que uma decisão que o Conselho toma por unanimidade na PESC pode ser alterada para alguma forma de maioria qualificada. A primeira é a *abstenção construtiva*, a qual, embora não possibilite de fato que uma deliberação seja tomada por maioria qualificada, permite ao Estado-membro discordante de uma ação ou posição comum que se abstenha de adotar a decisão em seu território sem vetá-la, tornando-a válida. Tal possibilidade existe desde Amsterdam, entretanto raramente foi usada e, comumente, as próprias decisões por unanimidade contêm as exceções aos Estados-membros que não querem adotar a decisão em seu texto. A segunda forma de se adotar uma ação ou posição conjunta por maioria qualificada é a cláusula-ponte, que permite que o Conselho

Europeu torne um domínio da PESC que é decidido por unanimidade em maioria qualificada, desde que esta alteração seja acordada por unanimidade no Conselho Europeu antes de voltar para deliberação no Conselho da UE.

Como mencionado acima, o travão de emergência ainda poderia ser utilizado para impedir que decisões na PESC fossem tomadas por maioria qualificada, caso o Estado-membro que se oponha alegue razões vitais e expressas de política nacional. Este mecanismo é uma salvaguarda aos interesses nacionais dos Estados-membros e ao princípio da soberania estatal, uma vez que na comunidade internacional vigora o ideal de anarquismo nas relações internacionais em que não há nenhuma força superior à estatal. Outrossim, todos os Estados-membros concordaram em transferir aspectos de sua soberania para a UE, de modo que a maioria qualificada só seria aplicada definitivamente se todos concordassem com a proposta de reforma.

O travão de emergência e o fato de outros domínios em outras áreas igualmente importantes no que diz respeito à soberania nacional terem transacionado para a maioria qualificada nas últimas décadas deve minimizar o peso da adoção da maioria qualificada na PESC. Caso ocorra a reforma, os Estados-membros poderão acionar o dispositivo, devendo motivar sua utilização, para que não se torne lugar comum nas deliberações do Conselho.

Exemplos recentes da atuação da PESC demonstram que o regime de sanções é aquele em que a UE melhor mostra sua posição sobre temas relevantes e que demanda uma resposta rápida e eficaz para problemas de ordem global. Os vetos individuais ou de pequenos grupos de países tornaram a política externa europeia inoperacional em situações em que a UE precisava tomar uma posição. Tornar as deliberações da PESC maioria qualificada não contribuiria apenas para a coesão da União como entidade supranacional, mas evitaria a discriminação de Estados que comumente são identificados como *cavalos de troia* na União.

Quando a UE conseguiu responder a uma demanda na cena mundial com mais velocidade, ela foi capaz mostrar seu poder de persuasão e influência no mundo. Tendo em vista seu poderio econômico e influência global, este cenário será reforçado caso ocorra a reforma do sistema de votação do Conselho em questões sobre a PESC.

Em função dos eventos ocorridos desde o fim da Comissão Juncker, verifica-se que a hipótese de que a alteração para maioria qualificada tornaria mais eficaz as decisões sobre a PESC, uma vez que já existe certa coesão na política externa da UE e posições divergentes costumam surgir de Estados-membros que agem em desconformidade com algum princípio fundamental da UE, evitando inclusive a prerrogativa da abstenção construtiva.

Ao se analisar as decisões do Conselho, verifica-se que a UE melhor desenvolve sua função de ator global quando posições cruciais são tomadas. Consequentemente, sua relação com países terceiros é reforçada quando a PESC consegue agir.

Quando as propostas feitas na Conferência sobre o Futuro da Europa forem analisadas de forma minuciosa, a UE terá de lidar com a possibilidade de reforma do sistema de deliberação do Conselho. Considerando as motivações por detrás dos vetos exploradas nesse trabalho e o anseio em busca de coesão das instituições europeias e dos cidadãos europeus, espera-se que a política do consenso passe a ser utilizada em mais domínios da PESC. Se isso ocorrer, a maioria qualificada permitirá que a UE aja com mais coesão e rapidez, bem como reforçará sua capacidade de se relacionar com países terceiros.

Embora seja desejável que a PESC possa tomar suas decisões por maioria qualificada nos domínios propostos pela Comissão Juncker, não há consenso sobre quais domínios devem passar para a votação por maioria qualificada. Os cidadãos europeus sugeriram inclusive que todos os domínios passassem para a maioria qualificada durante a Conferência sobre o Futuro da Europa. No entanto, o regime de sanções esteve presente em todas as propostas e sem dúvida é o que melhor pode expressar o papel da UE como ator global, uma vez que pode englobar questões de direitos humanos nas posições comuns. Na ocorrência de uma reforma no processo de tomada de decisão da PESC, o regime de sanções a países terceiros deve ser prioridade nos debates.

Ao apresentar a cronologia da política externa europeia e do sistema de votação das Comunidades e da UE, bem como a possibilidade de reforma, este trabalho verificou que a PESC se torna mais eficaz quando pode agir e que a unanimidade tende a torná-la inoperacional. Alterar o sistema para maioria qualificada tornaria o processo de tomada de decisão mais coeso, eficaz e democrático, sem, contudo, ferir a soberania dos Estados-membros. Uma reforma será possível num cenário em que os Estados-membros ressignifiquem suas necessidades nacionais e se conscientizem de que a ação externa europeia não significa renunciar a sua política externa doméstica.

REFERÊNCIAS

- ADAM, Roberto; TIZZANO, Antonio. *Manuale di diritto dell'Unione europea*. G. Giappichelli Editore, 2017.
- AGGESTAM, Lisbeth. New actors, new foreign policy: EU and enlargement. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Timothy (Org.). *Foreign policy: theories, actors, cases*. 2. ed. Oxford University Press, 2012. p. 463-483.
- ALBUQUERQUE, José Gonçalves. *Política Europeia de Segurança e Defesa*. Dissertação (Mestrado em Estudos Europeus) – Universidade de Coimbra. Coimbra, p. 104, 2009.
- ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015.
- BALDWIN, Richard E. et al. *Nice try: Should the Treaty of Nice be ratified?*. Centre for Economic Policy Research, 2001.
- BECK, Ulrich. *German Europe*. Tradução: Rodney Livingstone. Cambridge: Polity, 2013.
- BEST, Edward. The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do. *Eipascope*, v. 2001, n. 1, p. 1-8, 2001.
- BIAVA, Alessia. *L'Union européenne, acteur global? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD*. (Master) – Universidade de Genebra. Genebra, p. 147, 2005.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter. *The ABC of European Union Law*. Publications Office of the European Union, 2017.
- BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. Routledge, 2006.
- BRITZ, Malena; ERIKSSON, Arita. The European security and defence policy: a fourth system of European foreign policy?. *Politique européenne*, n. 3, p. 35-62, 2005.
- BRÜCKNER, Peter. *The European Community and the United Nations*. Eur. J. Int'l L., v. 1, p. 174-192, 1990.
- CAMPOS, João Mota. *Manual de direito comunitário*. 4. ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.
- CARDWELL, Paul James; MORET, Erica. The EU, sanctions and regional leadership. *European Security*, p. 1-21, 2022.
- CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law: cases and materials*. 2. ed. Cambridge University Press, 2010.

CHRISTIANSEN, Thomas. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive “Institutional Balance”?. In: BIONDI, Andrea; EECKHOUT, Piet; RIPLEY, Stefanie (Org.). *EU Law after Lisbon*. Oxford University Press, 2012.

CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. *Domínios de intervenção da UE*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_pt. Acesso em: 26 mai. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União de 2018: a hora da soberania europeia*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_pt_0.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. *COM(2018) 647 final*. 12 set. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União de 2018: Tornar a UE um interveniente mais forte na cena mundial — Comissão Europeia propõe um processo de tomada de decisões mais eficaz na Política Externa e de Segurança Comum*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_5683. Acesso em: 5 abr. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. *Estado da União 2020: discurso do estado da União*. Bruxelas, 16. set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. *Votação por maioria qualificada: um instrumento para reforçar a eficácia da política externa e de segurança da Europa*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-factsheet-qmv_pt.pdf. Acesso em: 5. abr. 2020.

CONSILIUM. *Conclusions of the Rome European Council*. SN 304/2/90. 1990

CONSILIUM. *Conferências intergovernamentais*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/intergovernmental-conferences>. Acesso em: 15 mai. 2021.

CONSILIUM. *Infographic - EU Sanctions in response to Russia's invasion of Ukraine*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/eu-sanctions-russia-ukraine-invasion>.

CONSILIUM. *Sistema de votação*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

COSTA, Olivier. *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: FUNAG, 2017.

CtEDH. *Cyprus v. Turkey*. Judgement, n. 25781/94, 10 mai. 2001.

CtEDH. *Cyprus v Turkey*. Just satisfaction, n. 25781/94, 12 mai. 2014.

CVCE. *La Coopération Politique Européene*. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/la_cooperation_politique_europeenne-fr-23ec8fd2-1ae6-4133-91a5-4788e2e184bf.html. Acesso em 11. mar. 2021.

CYPRUS PRESS AND INFORMATION OFFICE. *Turkish Cypriot and Turkish Media Review 13/05/2014*. Disponível em: <http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/All/FD17989D701529BAC2257CD700419C7A?OpenDocument>. Acesso em: 15 mai. 2020.

DAL RI JR, Arno. Da Europa dos mercados à Europa das prisões quando terrorismo, xenofobia e paranóia tentam entrar no direito da União Européia. *Revista Sequência*, v. 27, n. 53, p. 173-196, 2006.

DEHOUSSE, Renaud; WEILER, Joseph HH. EPC and the single act: from soft law to hard law?. In: HOLLAND, Martin (Org.). *The Future of European Political Cooperation*. Palgrave Macmillan, London, 1991. p. 121-142.

DEVANEY, Conall; POPTCHEVA, Eva Maria. Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU. *European Parliamentary Research Service*, 2014.

DOVER, Robert. From CFSP to ESDP: the EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, Michelle; BORRAGÁN, Nieves Pérez-Solórzano (Org.). *European union politics*. 3. ed. Oxford University Press, 2010. p. 239-257.

DRAETTA, Ugo. *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione Europea*. 5. ed. Giuffré editore, 2009.

DROZDIAK, William. Europe Follows American Lead. *The Washington Post*. 26. mar. 1999. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/europe032699.htm>. Acesso em 4. mai. 2020.

EUROFOUND. *Luxembourg compromise (EurWORK)*. 2007. Disponível em: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/luxembourg-compromise>. Acesso em 4. mai. 2021.

EUR-LEX. 2010/427/UE: *Decisão do Conselho, de 26 de Julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa*. JO L 201 de 3.8.2010, p. 30—40 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>.

EUR-LEX. *Ato Único Europeu*. OJ L 169, 29.6.1987, p. 1–28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>.

EUR-LEX. *Compromisso de Ioannina*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/ioannina_compromise.html. Acesso em 31. out. 2021.

EUR-Lex. Cooperation with NATO. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133243>. Acesso em: 11. mai. 2020.

EUR-LEX. *Decisão (PESC) 2015/1835 do Conselho, de 12 de outubro de 2015, que define o estatuto, a sede e as regras de funcionamento da Agência Europeia de Defesa*. OJ L 266, 13.10.2015, p. 55–74 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2015/1835/oj>.

EUR-LEX. *Decisão (PESC) 2022/884 do Conselho de 3 de junho de 2022 que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia*. ST/8676/2022/INIT. OJ L 153, 3.6.2022, p. 128–138 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2022/884/oj>.

EUR-LEX. *Die gemeinsame Handelspolitik*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:a20000>.

EUR-LEX. *Identidade Europeia de Segurança e de Defesa*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/european_security_defence_identity.html. Acesso em: 6. mai. 2020.

EUR-LEX. *La politique étrangère et de sécurité commune*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa19000>. Acesso em: 15. mar. 2021.

EUR-LEX. *Missões de Petersberg*. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt. Acesso em: 7. mai. 2020.

EUR-LEX. *Tratado da União Europeia*. JO C 191 de 29.7.1992, p. 1—112 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>.

EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão compilada 1997)*. JO C 340 de 10.11.1997, p. 145—172 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_1997/oj.

EUR-LEX. *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390 (GA). ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj.

EUR-LEX. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, GA, IT, NL, PT, FI, SV). ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>.

EUR-LEX. *Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia*. 1957. ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>.

EUR-LEX. *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj. Acesso em: 8. mar. 2020.

EUROPEAN COMMUNITIES. *European political cooperation*. Office for Official Publications of the European Communities, 1988.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY. *Mission*. Disponível em: <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/Missionandfunctions>. Acesso em: 20 mai. 2020.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE AND INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE POLITIK. *EPC Bulletin*. v. 8. Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

FAIRHURST, John. *Law of the European Union*. 11. ed. Pearson, 2016.

FELSENTHAL, Dan S.; MACHOVER, Moshé. The Treaty of Nice and qualified majority voting. *Social Choice and Welfare*, v. 18, n. 3, p. 431-464, 2001.

FERREIRA, Livia da Silva. A relação entre União Europeia e a questão prioritária de constitucionalidade do direito francês. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, n. 4, p. 165-187, 2015.

FLEISHMANHILLARD. *New Council voting rules: analysis & insights*. Disponível em: https://fleishmanhillard.eu/wp-content/uploads/sites/7/2014/11/New-Council-voting-rules-kick-off_1-Nov-14.pdf. Acesso em: 2. jun. 2021.

FONSECA, Ricardo Marcelo. *Introdução teórica à história do direito*. Curitiba: Juruá, 2012.

FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. The Free Press, 1992.

GARRETT, Geoffrey. From the Luxembourg compromise to codecision: Decision making in the European Union. *Electoral Studies*, v. 14, n. 3, p. 289-308, 1995.

GIEGERICH, Bastian; WALLACE, William. Foreign and security policy: civilian power Europe and American leadership. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (Org.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. Oxford University Press, 2010. p. 431-455.

GREVI, Giovanni. ESDP institutions. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)*. The European Union Institute for Security Studies, 2009.

GREVI, Giovanni; KEOHANE, Daniel. ESDP resources. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)*. The European Union Institute for Security Studies, 2009.

GUERRA, Sidney. Controle de convencionalidade. *Revista Jurídica*, v. 1, n. 46, p. 1-21, 2017.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Sobre a constituição da Europa: um ensaio*. Tradução: Denilson Luis Werle; Luiz Repa; Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

HÄGE, Frank M. Coalition building and consensus in the Council of the European Union. *British Journal of Political Science*, v. 43, n. 3, p. 481-504, 2013.

HANHIMÄKI, Jussi M. *The United Nations: A very short introduction*. Oxford University Press, 2008.

HARDING, Luke. Hungary ‘holding EU hostage’ over sanctions on Russian oil. *The Guardian*, 16 mai. 2022. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2022/may/16/hungary-sanctions-russian-oil-embargo-eu>. Acesso em 14 jul. 2022.

HERSZENHORN, David. M. Commission president calls to end unanimity in EU foreign policy decisions. *Politico*, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/commission-president-ursula-von-der-leyen-end-unanimity-eu-foreign-policy>. Acesso em 14 jul. 2022.

HOLDGAARD, Rasmussen. *External relations law of the European Community: legal reasoning and legal discourses*. Kluwer Law International BV, 2008.

HORAK, Hana; KNEZ, Rajko. *Law of the European Union: a textbook for master students*. VSU Publishing House, 2016.

HOWORTH, Jolyon. The European Security Strategy and military capacity. In: BISCOP, Sven; ANDERSSON, Jan Joel (Org.). *The EU and the European security strategy: forging a global Europe*. Routledge, 2007.

HUNTER, Robert E. *The European Security and Defense Policy: NATO's companion-or competitor?*. Rand Corporation, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Simon & Schuster, 1996.

JANIGIAN, Alan M. *The Cypriot-Turkish Conflict and NATO-European Union Cooperation*. Dissertação (Mestrado em Security Studies) – Naval Postgraduate School Monterey United States. Monterey, p. 85, 2017.

JELLINEK, Georg. *Allgemeine staatslehre*. 3. ed. Berlin: Springer-Verlag, 1929.

KADDOUS, Christine. *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*. Helbing et Lichtenhahn, 1998.

KAMMEL, Arnold; ZYLA, Benjamin. Looking for a ‘Berlin-Plus in reverse’? NATO in search of a new strategic concept. *Orbis*, v. 55, n. 4, p. 648-662, 2011.

KANT, Immanuel. *Per la pace perpetua*. Tradução: Vincenzo Cicero. Milão: Rusconi, 1997.

KEOHANE, Daniel. ESDP and Nato. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defence Policy: The first 10 years (1999-2009)*. The European Union Institute for Security Studies, 2009.

KETVEL, M. Gisella Garbagnati. La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e di difesa. In: DRAETTA, Ugo; PARISI, Nicoletta (Org.). *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*. 3. ed. Giuffrè editore, 2010.

KLABBERS, Jan. Sui generis? The European Union as an international organization. In: PATTERSON, Dennis; SÖDERSTEN, Anna. *A Companion to European Union Law and International Law*. Wiley Blackwell, 2016.

KLEINGELD, Pauline. Kant's cosmopolitan law: World citizenship for a global order. *Kantian Review*, v. 2, p. 72-90, 1998.

KLINGL, Bernard J.L. de G. *A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2014.

KOUTRAKOS, Panos. External Action: Common Commercial Policy, Common Foreign and Security Policy, Common Security and Defence Policy. In: ARNULL, Anthony; CHALMERS, Damian (Org.). *The Oxford handbook of European Union law*. Oxford University Press, 2015. p. 271-299.

KÖNIG, Thomas; SLAPIN, Jonathan B. From unanimity to consensus: an analysis of the negotiations at the EU's constitutional convention. *World Politics*, v. 58, n. 3, p. 413-445, 2006.

LAȚICI, Tania. Qualified majority voting in foreign and security policy: Pros and Cons. *European Parliamentary Research Service*. PE 659.451 – Jan. 2021.

LINDSTROM, Gustav. The headline goal. *The European Union Institute for Security Studies*. 2004.

MAGANZA, Giorgio. Réflexions sur le traité d'Amsterdam, contexte général et quelques aspects particuliers. *Annuaire Français de Droit International*, v. 43, n. 1, p. 657-670, 1997.

MAGANZA, Giorgio. Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process. *Fordham Int'l LJ S174*, v. 22, 1998.

MARTIN, Laurence W. *NATO and the defense of the West: an analysis of America's first line of defense*. Holt, Rinehart and Winston, 1985.

MIKESELL, Raymond F. The Lessons of Benelux and the European Coal and Steel Community for the European Economic Community. *The American Economic Review*, v. 48, n. 2, p. 428-441, 1958.

MINGST, Karen A.; MCKIBBEN, Heather Elko; ARREGUIN-TOFT, Ivan M. *Essentials of international relations*. 8. ed. WW Norton & Company, 2018.

MISSIROLI, Antonio (Org.). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon: A Handbook*. European Union Institute for Security Studies, 2016.

MOBERG, Axel. The Nice Treaty and voting rules in the Council. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 2, p. 259-282, 2002.

MOLDICS, Csaba. Hungary external relations briefing: a foreign policy of vetoes? The limitations of EU's Common Foreign and Security Policy. *China-CEE Institute: Weekly Briefing*, v. 40, n. 4, p. 1-6, mai. 2021.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine. La distribución de competencias en el nuevo diseño de la Unión Europea: del Acta Única Europea al Tratado de Lisboa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, v. 43, n. 118, p. 15-59, 2013.

MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *International organization*, v. 45, n. 1, p. 19-56, 1991.

MOURA, Aline Beltrame de. *Cidadania da União Europeia: potencialidades e limites dentro do marco jurídico europeu*. Ijuí: Unijuí, 2013.

MOURA, Aline Beltrame de. Organizações internacionais de natureza supranacional e intergovernamental: o caráter híbrido da União Europeia e a intergovernamentalidade do Mercosul. In: Odete Maria de Oliveira. (Org.). *Organizações internacionais e seus dilemas formais e informais*. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 263-316.

MÜLLER, Patrick; GAZSI, David. Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, p. 1-19, 2022.

NABLI, Bélig. L'union des Etats et les Etats de l'Union. *Pouvoirs*, n. 2, p. 113-120, 2007.

NATO REVIEW. *ESDI: "Separable but not separate"?*. 1. jul. 2000. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2000/07/01/esdi-separable-but-not-separate/index.html>. Acesso em: 6. mai. 2020.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Elsevier, 2005.

ORENSTEIN, Mitchell A.; KELEMEN, R. Daniel. Trojan horses in EU foreign policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 55, n. 1, p. 87-102, 2017.

OTAN. *A short history of NATO*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm. Acesso em: 6. mai. 2020.

OTAN. *EU-NATO Declaration on ESDP*. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm. Acesso em: 11. mai. 2020.

OTAN. *Tratado do Atlântico Norte*. Washington D.C., 4 de abril de 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt. Acesso em: 2. abr. 2020.

PE. *Conselho Europeu de Colónia, 3-4 junho de 1999 – Conclusões da Presidência*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm. Acesso em 12. mai. 2020.

PE. *Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>. Acesso em 4 mai. 2020.

PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia (2018/2541(RSP))*. (OJ C, C/129, 05.04.2019, p. 13, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018IP0055>).

PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de maio de 2022, sobre as audições em curso nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE relativamente à Polónia e à Hungria (2022/2647(RSP))*.

PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de novembro de 2017, sobre a situação do Estado de direito e da democracia na Polónia (2017/2931(RSP))*. (OJ C, C/356, 04.10.2018, p. 44, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0442>).

PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de maio de 2017, sobre a situação na Hungria (2017/2656(RSP))*. (OJ C, C/307, 30.08.2018, p. 75, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017IP0216>).

PE. *Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de novembro de 2020, sobre as consequências em matéria de política externa do surto da COVID-19 (2020/2111(INI))*. (OJ C, C/425, 20.10.2021, p. 63, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020IP0322>).

PETERSON, John; SJURSEN, Helene. *A common foreign policy for Europe?: competing visions of the CFSP*. Routledge, 2005.

PIJPERS, Alfred; REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (Org.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*. BRILL, 1988.

PUETTER, Uwe. Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance. *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 2, p. 161-178, 2012.

QUILLE, Gerrard. The European security and defence policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU battlegroups. *European Parliament Note*, 2006.

REHRL, Jochen. The EEAS: legal basis – state of affairs – perspective. In: DIALER, Doris; NEISSER, Heinrich; OPITZ, Anja (Org.). *The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*. Innsbruck University Press, 2004.

REGELSBERGER, Elfriede. EPC in the 1980s: Reaching another Plateau?. In: PIJERS, Alfred; REGELSBERGER, Elfriede; WESSELS, Wolfgang (Org.). *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*. BRILL, 1988. p. 3-48.

REPUBBLICA ITALIANA: IL CONSIGLIO DI STATO. N. 04004/2016REG.PROV.COLL. 27. set. 2016.

RIDING, Alan. Conflict in Yugoslavia; EUROPEANS SEND HIGH--LEVEL TEAM. *The New York Times*. 29. jun. 1991. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1991/06/29/world/conflict-in-yugoslavia-europeans-send-high-level-team.html>. Acesso em 4. mai. 2020.

ROBERTSON, W. Benelux and Problems of Economic Integration. *Oxford Economic Papers*, v. 8, n. 1, p. 35-50, 1956.

SCHABAS, William A. *The European convention on human rights: a commentary*. Oxford University Press, 2015.

SHELTON, Dinah. Human Rights. In: COGAN, Jacob Katz; HURD, Ian; JOHNSTONE, Ian (Org.). *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford University Press, 2016.

SCHUETTE, Leonard. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting?. *Centre for European Reform*, 15. mai. 2019.

SCHÜTZE, Robert. *European constitutional law*. Cambridge University Press, 2012.

SMITH, Hazel. *European Union foreign policy: what it and what it does*. Pluto Press, 2002.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Timothy (Org.). *Foreign policy: theories, actors, cases*. 2. ed. Oxford University Press, 2012.

SOKOLSKI, Henry D. *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*. Diane Publishing, 2004.

SPENCE, David. The evolving role of foreign ministries in the conduct of European Union affairs. In: HOCKING, Brian; SPENCE, David (Org.). *Foreign ministries in the European Union: integrating diplomats*. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 18-36.

STELZER, Joana. *Integração europeia: dimensão supranacional*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 216, 1998

TJUE. *Parecer 1/75*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1975:145. 1975.

TJUE. *Parecer 1/78*. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1979:224. 1979.

TJUE. *Parecer 2/91*. European Court Reports 1993 I-01061 ECLI identifier: ECLI:EU:C:1993:106.

UE. *European Political Cooperation (EPC)*. Office for Official Publications of the European Communities, 1988.

UE. Projetos de propostas da Conferência sobre o Futuro da Europa. *Conferência sobre o Futuro da Europa*, 27. abr. 2022.

UE. Report on the final outcome. *Conferência sobre o Futuro da Europa*, mai. 2022.

UE. Resolução do Comité das Regiões Europeu relativa à Conferência sobre o Futuro da Europa (2020/C 141/02). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 141, 29 abr. 2020.

UE. *Tratados da UE*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt. Acesso em 30 abr. 2020.

UE. *Uma Europa pacífica – Início da cooperação*. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959_pt. Acesso em: 30 abr. 2020.

UK PARLIAMENT. *Text of Joint Declaration on European Defence, UK - French Summit*. 3-4 December 1998. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmdfence/264/26419.htm>. Acesso em: 2 abr. 2020.

UNITED KINGDOM: HIGH COURT (ENGLAND AND WALES). *Mr Husain Ibrahimi and Mr Mohamed Abasi v. The Secretary of State for the Home Department*, [2016] EWHC 2049, 5 August 2016.

WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair R. (Org.). *Policy-making in the European Union*. 6. ed. Oxford University Press, 2010.

WESSEL, Ramses A. The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities. In: DASHWOOD, Alan; MARESCEAU, Marc. *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. Cambridge University Press, 2008. p. 152-187.

WESSELS, Wolfgang. EPC After the Single European Act: Towards a European Foreign Policy via Treaty Obligations?. In: HOLLAND, Martin (Org.). *The Future of European Political Cooperation*. Palgrave Macmillan, London, 1991. p. 143-160.